

Serie

*Estado, Gestión Pública y
Desarrollo en América Latina*

El valor estratégico de la gestión pública

Trece textos para comprenderla

Serie

*Estado, Gestión Pública y
Desarrollo en América Latina*

El valor estratégico de la gestión pública

Trece textos para comprenderla

Título: El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla.

ISBN: 978-980-7644-87-7

Depósito Legal: If7432015350793

Editor: CAF

La Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina es coordinada por la Dirección de Desarrollo Institucional de CAF.

Dirección de Desarrollo Institucional

Christian Asinelli, Director

Coordinador de la Serie

Carlos H. Acuña

Compiladora del volumen

Mariana Chudnovsky

Revisión

Nathalie Gerbasi, Leandro Gorgal y Ana María Sanjuan

Edición y corrección

Patricia Iacovone

Traducción

Valeria Cardozo

Arte de tapa y diseño editorial

Andrés Bermejo Fernández

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

Esta publicación no puede ser reproducida, archivada o transmitida en ninguna forma o medio alguno, mecánico o electrónico, sin el permiso previo escrito de los titulares del Copyright.

Impreso en Argentina.

© 2015 Corporación Andina de Fomento

Todos los derechos reservados

www.caf.com



El valor estratégico de la gestión pública

Trece textos para comprenderla

Autores

Margaret Levi

Max Weber

Theda Skocpol

Peter Evans

Oscar Oszlak

B. Guy Peters

Adam Przeworski

Terry Moe

Merilee Grindle

Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky

CLAD

Roberto Martínez Nogueira

Martha S. Feldman y Anne M. Khademian

Índice

Prólogo , por L. Enrique García	7
Prefacio sobre la Serie , por Christian Asinelli y Carlos H. Acuña	11
Introducción. Estado, Administración y Gestión Pública: cuestiones estratégicas para el desarrollo en América Latina	15
Cómo se pensó y se piensa al Estado	
<i>El estado del estudio del Estado</i> Margaret Levi	25
El Estado desde una perspectiva organizacional	
<i>La institución estatal racional y los partidos políticos y parlamentos modernos (sociología del Estado)</i> Max Weber	67
La administración pública	
<i>Explicando revoluciones sociales: Alternativas para las teorías existentes</i> Theda Skocpol	165
<i>El Estado como problema y como solución</i> Peter Evans	231
La burocracia	
<i>Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal</i> Oscar Oszlak	289
Cuestionamiento de la neutralidad de la burocracia	
<i>La política y la administración pública</i> B. Guy Peters	347
<i>Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente</i> Adam Przeworski	399
<i>La política de la estructura burocrática</i> Terry Moe	439
<i>La política de la creación y re-creación institucional</i> Merilee Grindle	513
Implementación de las políticas públicas	
<i>Complejidad de la acción conjunta</i> Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky	541

Gestión pública

Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI

CLAD

579

La gestión pública: del diálogo crítico a la evaluación de la diversidad

Roberto Martínez Nogueira

617

Administrar es gobernar

Martha S. Feldman y Anne M. Khademian

653

Prólogo

L. Enrique García, Presidente Ejecutivo

Afirmar que las instituciones presentan una importancia superlativa en el desarrollo de nuestros países constituye una premisa que actualmente exhibe un cierto nivel de consenso, tanto en los círculos de investigación académica como en las comunidades de práctica de política pública. En cambio, definir *qué* son las instituciones y *cuáles* son los aspectos que nos importan de ellas abre un abanico de enfoques y explicaciones de gran diversidad en el campo de las ciencias sociales.

En esa línea, la comprensión de los problemas del desarrollo en nuestra región enfrenta tres obstáculos que, a mi entender, ostentan una relevancia estratégica. Primero, el debate y la formación sobre los determinantes del desarrollo tienden, en general y por diversas razones, a perder de vista un largo proceso de producción de conocimiento sobre el papel que le cabe a los factores político-institucionales, así como a la forma en que los conceptualizamos. En consecuencia, la búsqueda de un conocimiento y una capacitación *de punta* sobre el desarrollo latinoamericano corre el riesgo de llevarse adelante sin la suficiente contextualización histórica o sin el aprovechamiento de un valioso —y necesario— trabajo de elaboración conceptual.

Segundo, y de la mano del primero, muchas veces este debate se ve *apropiado* por una disciplina o enfoque que, en la búsqueda de simplificación y de parsimonia explicativa, usualmente desestima la

presencia de variables que, a la larga, los procesos históricos nos imponen como ineludibles al momento de comprender la lógica de los desafíos y de diseñar e implementar las estrategias necesarias para el alcance y la sostenibilidad del desarrollo en la región.

Tercero, y más allá de la mayor circulación de información que existe en la actualidad, las barreras idiomáticas y regionales todavía dificultan el aprovechamiento, por parte del debate y la formación en América Latina, de las novedades o los análisis relevantes para la comprensión de la economía política de los procesos de desarrollo.

Con el ánimo de contribuir a la superación de estos obstáculos y en el marco de una estrategia general de expansión de la oferta de distintas modalidades de capacitación orientadas a las gerencias públicas de los países de nuestra región, CAF impulsa la publicación de esta serie de volúmenes sobre *Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina*. Su objetivo general es promover la creación de una cultura generalizada de excelencia en la gestión pública y compartir experiencias que permitan apoyar a quienes participan activamente en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas asociadas al fortalecimiento institucional.

En términos específicos, esta serie persigue:

- a) Rescatar el conocimiento que se encuentra detrás de los vaivenes teóricos relacionados con la conceptualización y la formación ligados a la naturaleza y papel del Estado, las instituciones, la política y las políticas públicas.
- b) Brindar elementos para un debate que facilite el establecimiento de miradas interdisciplinarias, con capacidad de encarar, de forma más robusta, las complejidades de los procesos de desarrollo.
- c) Ofrecer a los especialistas en estos campos temáticos, de manera unificada para su análisis y sus tareas de formación, textos que, aunque conocidos, se encuentran usualmente dispersos y en diversos idiomas, con la finalidad de presentar en español algunas de estas valiosas novedades que se han publicado en las últimas décadas.

Por último, quiero agradecer la disposición de los autores, así como de las revistas y editoriales en los que los trabajos aquí incluidos fueron publicados originalmente. También quiero destacar el compromiso de la Dirección de Desarrollo Institucional de CAF, así como de los expertos que han colaborado en los procesos de selección y edición de estos volúmenes.

Sin duda, esta exhaustiva serie de textos fundamentales en materia de desarrollo y políticas públicas constituirá un gran aporte para enriquecer la gestión del conocimiento en esta temática y así contribuir al debate y a una mayor comprensión de los principales retos que la institucionalidad regional tiene para el futuro.

Prefacio sobre la Serie

Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina

Christian Asinelli y Carlos H. Acuña

El prólogo de Enrique García nos introduce a los obstáculos que enfrentamos para la comprensión de los problemas del desarrollo y a la consecuente necesidad de (a) rescatar de posibles olvidos el conocimiento que se encuentra detrás de los vaivenes teóricos relacionados con la conceptualización y la formación ligados a la naturaleza y papel de Estado, las instituciones, la política y las políticas públicas; (b) brindar elementos para un debate que facilite el establecimiento de miradas interdisciplinarias, con capacidad de encarar, de manera más robusta, las complejidades de los procesos de desarrollo; (c) para el público constituido por los especialistas en los campos temáticos cubiertos por la serie, ofrecer textos de manera unificada para su análisis y tareas de formación que, aunque conocidos, se encuentran usualmente dispersos y en diversos idiomas, facilitando en español algunas de estas valiosas novedades que se han publicado en otros idiomas en las últimas décadas.

En este contexto, deseamos profundizar algunos aspectos que le han dado cuerpo a la serie *Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina* desde la Dirección de Desarrollo Institucional de CAF. Las políticas públicas que sostienen el desarrollo en América Latina han experimentado profundos cambios y redefiniciones del papel y la interrelación entre sociedad, Estado y mercado, así como de su inserción en el contexto internacional en las últimas décadas. Por ello, a los obstáculos al desarrollo enfrentados históricamente se ha sumado el reto de una realidad —nacional, regional y global— cuya veloz

mutación presenta en simultáneo oportunidades y problemas novedosos, lo que implica que su significado para el desarrollo latinoamericano resulta muchas veces incierto. Este proceso de rápidos cambios y consecuente incertidumbre mina la sostenibilidad de miradas y acciones con horizontes de largo plazo, por lo que, en definitiva, desafía nuestro entendimiento y el diseño e implementación de estrategias de desarrollo.

La mayor o menor capacidad de las políticas públicas de desarrollo para alcanzar el difícil equilibrio entre cambios y continuidades —equilibrio ineludible en la respuesta a necesidades presentes sin perder de vista el largo plazo— depende de las características, debilidades y fortalezas de las dinámicas político-institucionales que producen esas políticas. Hace tiempo que CAF reconoció el papel estratégico que le cabe a estos procesos político-institucionales y a la capacitación que permite una mejor comprensión y el fortalecimiento de estos. Por ello, esta serie se inscribe como una pieza más en el esfuerzo que, desde hace ya quince años, CAF sostiene en alianza con contrapartes académicas en siete países latinoamericanos y con más de 47.000 participantes: los Programas de *Gobernabilidad*, *Gerencia Política* y *Gestión Pública* y de *Liderazgo para la Transformación*.

Como parte de esta dinámica, esta serie apunta a difundir y cimentar la comprensión e implicancias que el funcionamiento del Estado y de las instituciones en América Latina tienen para el desarrollo de nuestra región, brindando información sobre los fundamentos del debate teórico internacional, así como también transmitiendo el análisis de experiencias significativas de nuestras sociedades y de otras latitudes.

CAF, como institución dedicada a promover el desarrollo, pone esta colección a disposición no solo de sus Programas de formación, sino también de todos los que participan en la gestión pública, así como de académicos, estudiantes y los interesados y comprometidos con los problemas y soluciones de nuestra región, con el propósito de acercarles esta literatura y de apoyarlos en el proceso de comprensión, diseño y ejecución de políticas públicas asociadas a la calidad institucional y al desarrollo en nuestros países.

Para concluir este breve prefacio, nos resta agradecer a todos los que han hecho posible esta Serie. En primer lugar, al Presidente Ejecutivo de CAF, Enrique García, por su amplitud y visión estratégica al promover la realización de estos volúmenes y su interés en impulsar la formación del capital humano, consciente de que los resultados de los procesos de capacitación son lentos, pero con la convicción de que este esfuerzo redunda en una mejora de la calidad institucional de la región.

Queremos sumar nuestro reconocimiento a las diferentes áreas de CAF que llevaron delante de manera exitosa esta Serie: la Dirección de Administración de Fondos Especiales (DAFE), la Consultoría Jurídica, la Dirección de Comunicación Estratégica (DCE) y el Centro de Información y Documentación (CID). También, al equipo de la Dirección de Desarrollo Institucional, Nathalie Gerbasi, Leandro Gorgal y Ana María Sanjuan, por su dedicación y empeño.

Finalmente, deseamos expresar nuestra gratitud a los especialistas externos que colaboraron en las investigaciones y compilaciones para cada uno de los volúmenes, así como a las instituciones, editoriales y autores que contribuyeron a la multiplicación del conocimiento plasmado en estos libros.

Introducción. Estado, Administración y Gestión Pública: cuestiones estratégicas para el desarrollo en América Latina^{†1}

¿Cómo se vinculan las características de un Estado, la administración pública, la gestión de lo público y las políticas públicas? ¿Qué diferencias se observan entre estas piezas de la vida social? Muchas veces, estas nociones se utilizan de manera indistinta, lo cual trae importantes consecuencias sobre nuestro entendimiento a la hora de identificar prioridades y de tomar decisiones públicas. ¿En qué nivel de análisis se encuentra la identificación y comprensión de los problemas públicos que se observan en las realidades latinoamericanas y sus posibles soluciones? ¿Son problemas de las reglas de acceso al poder (a nivel del régimen político) o de su ejercicio a través de organizaciones públicas (a nivel de la estructura estatal)? ¿Existen trabas o fortalezas vinculadas a la forma que asume el Estado «en acción»? En otras palabras, ¿la forma organizacional e institucional que cobra históricamente el Estado en cada sociedad incide, exhibiendo importante autonomía con respecto al régimen político, en cómo y para quién se implementan las políticas? Toda administración pública muestra gran heterogeneidad organizacional, burocrática y de legalidad formal; ¿acaso se debe también reconocer especificidad propia a los problemas de gestión de la administración y su heterogeneidad? En definitiva, el Estado, la administración pública, la gestión y las políticas públicas no son las mismas cosas, y tampoco si se asume que lo son, se está más cerca de comprender los problemas públicos y solucionarlos.

† Mariana Chudnovsky es la autora de esta introducción.

Es en este sentido que hay un límite difuso con relación a las características institucionales que definen las reglas del juego para que los partidos políticos accedan al ejercicio del gobierno a través de la contienda electoral, el análisis del Estado como una relación social más amplia que la forma organizacional que asume a través de su administración pública, la gestión de las políticas y del aparato estatal y, por último, las políticas públicas. Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1984), estas últimas pueden ser pensadas como el «Estado en acción» y, a su vez, se deciden y procesan en el marco de las tres instancias señaladas. Por ende, si bien esta interrelación es evidente, es necesario establecer distinciones entre estas categorías para poder comprender más y mejor de qué hablamos cuando hablamos de administración y gestión pública.

Gobernar y administrar en nombre y representación del bien común es gobernar y administrar a través de políticas públicas. Las políticas públicas son planes, programas, proyectos y actividades que un gobierno diseña y gestiona legítimamente respaldado por un Estado y procesa a través de una administración pública, a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad. Desde este enfoque, el Estado es más abarcativo que la administración pública, puesto que involucra, por ejemplo, la capacidad de establecer control de los límites con otros países o provincias, la legalidad, la definición del bien común, etcétera. Según cómo se defina al Estado, este tendrá o no una relación directa con la forma organizacional que asume la administración pública. Como señala Margaret Levi (2002) en el texto que se incluye en este tomo, es posible identificar diferentes olas de ideas acerca del Estado aunque, en general, con una lógica de investigación que tiende a diferenciar el estudio del Estado del análisis del gobierno (*government*), distinción opacada en la tradición analítica anglosajona².

Por su parte, una importante tradición de trabajos concibe al Estado, también, como organizaciones burocráticas eficientes y autónomas. Si se concibe al Estado como actor, se debe centrar la atención en los organismos que lo constituyen y su funcionamiento. En este sentido, el trabajo de Max Weber (1996) que también se incluye resulta fundacional. El Estado weberiano administra, gestiona y controla un territorio y sus habitantes a través de una forma de organización burocrática basada en la monopolización de la violencia legítima. Esta definición implica el

reconocimiento de la capacidad coercitiva y administrativa del Estado, una organización autónoma que supera, al menos, en la capacidad coercitiva al resto de los actores en un territorio dado. En oposición, el marxismo y las diversas teorías que colocan el acento en el papel histórico de clases y/o actores sociales identifican al Estado como una estructura donde se expresa una relación social de dominación. Una estructura que es considerada a veces como mera herramienta para el ejercicio del poder por parte de un grupo social y otras como arena o espacio de resolución de conflictos, de una u otra forma excluye o debilita la posibilidad de pensar al Estado con autonomía suficiente para llevar adelante acciones independientes de intereses preexistentes en la sociedad y en los actores sociales que resultan portadores de estos.

De hecho, hasta finales de la década de los setenta, en sus diversas variantes, los paradigmas teóricos dominantes no analizaban al Estado como una estructura organizacional y/o un actor potencialmente autónomo. Recién en esta década comienza a mutar el enfoque, alejándose de la preocupación, por una parte del «gobierno, los burócratas y los grupos de interés» y, por la otra, del Estado como herramienta o arena. En definitiva, surge un Estado concebido como un aparato burocrático que encarna el orden institucional legal y que es capaz de realizar ciertas acciones autónomas frente a la sociedad. En esta línea, el texto de Theda Skocpol incorporado a este libro sostiene que los Estados muestran mayor capacidad de implementar políticas cuando cuentan con la posibilidad de formular objetivos independientemente de los grupos y actores organizados (1985: 29). Más aún, en su trabajo junto con Kenneth Finegold (Skocpol y Finegold, 1982), esta autora ejemplifica este punto a partir de la experiencia de dos agencias estatales mostrando que, en el caso en que el Estado contó con una agencia autónoma que formuló planes a partir de su conocimiento técnico e independientemente de las influencias sociales, los resultados fueron exitosos, mientras que la agencia que incorporó las preferencias de los actores que debía guiar y regular no tuvo éxito en sus planes. Esta línea de estudios sobre el Estado se convirtió en un potente «preámbulo» de los trabajos sobre, por un lado, la administración y gestión pública y, por el otro, la burocracia.

En primer lugar, es preciso aclarar qué se entiende por administración pública y por gestión pública. En algunos contextos se utilizan como conceptos funcionalmente equivalentes, puesto que se entiende a la administración como el hecho de administrar/gestionar «lo público». Estas miradas tienden a no considerar a la forma organizacional que asume el Estado, más allá de que se lo entienda, como actor, arena o estructura dentro de la que se mueven actores públicos. Sin embargo, parece pertinente distinguir entre la estructura administrativa del Estado —la administración pública— y las formas de gestionarla —la gestión pública—. La estructura estatal reviste una institucionalidad formal propia, así como una forma organizacional que los gobiernos «heredan» a la hora de asumir su función. Luego, podrán (y deberán) decidir cómo «administrarla/gestionarla». Sin duda, se enfrentará con reglas formales e informales y con actores que revisten cierta autonomía y que incluso pueden establecer límites a los cursos de acción posibles a la hora de decidir cómo gestionar/administrar el aparato estatal. Desde ya que la gestión/administración de la administración pública como tal es parte fundamental de la forma que asuma la estructura administrativa estatal y puede confundirse con ella en la experiencia del día a día. Sin embargo, resulta pertinente distinguirlos como nociones vinculadas pero independientes.

Dentro de las miradas de la administración pública como estructura organizacional del Estado, existe una rica tradición de textos que nutren ese debate. En primer lugar, el artículo de Peter Evans (1996) que se incluye en este libro señala que la diferencia entre Estados predatorios y Estados desarrollistas consiste en que, aunque ambos poseen capacidad de extraer recursos de la población, los primeros se apropian de la renta para su propio beneficio y los segundos la invierten en bienes públicos y en beneficio del desarrollo. El mecanismo que habilita la apropiación egoísta de los recursos estatales es una estructura administrativa de tipo patrimonialista (Weber, 1996) formada por amigos, familiares y partidarios del gobierno que no distinguen la propiedad estatal de su propiedad privada y cuyo poder emana de los gobernantes.

Como expone el texto de Oscar Oszlak (1978), la burocracia estatal latinoamericana es analíticamente distinguible de otras organizaciones. La naturaleza y vínculo de cada burocracia con su contexto histórico-temporal la diferencian de otras organizaciones y generan la necesidad de una teoría

que dé cuenta de esa especificidad. El artículo revisa cómo diferentes disciplinas académicas y profesionales han definido qué es la burocracia estatal y propone la necesidad de construir una teoría de la burocracia estatal latinoamericana que no se centre únicamente en una perspectiva administrativa-organizacional ni en miradas analíticas importadas de «lo privado». Asimismo, esta teoría debe entender a la burocracia estatal como un espacio en el que se dirimen conflictos políticos entre diversos actores sociales y políticos (que, a su vez, modelan la forma que esta va tomando) y debe tomar en consideración la trayectoria histórica específica, puesto que, sin duda, los diferentes roles que fue tomando el Estado desde la Colonia, con relación tanto a la economía como a la sociedad, le fueron dando forma institucional a la burocracia estatal.

En segundo lugar, estudiar a la administración pública no es únicamente observar su relación con el poder político o con los administrados. También consiste en examinar el comportamiento de las organizaciones y sus miembros en la aplicación de las políticas públicas, que bien puede frustrar su implementación. Afirmar que la burocracia pública es agente de aplicación de las políticas no significa que la burocracia sea un instrumento neutro e inerte. Los primeros estudios sobre la burocracia sostenían que su neutralidad y su composición sobre la base de criterios meritocráticos garantizaban su éxito en la implementación. Otros estudios comenzaron a poner en duda esa neutralidad. Entre ellos se encuentran los trabajos de B. Guy Peters (1999) y Adam Przeworski (1998) que se incluyen en este volumen, puesto que ponen el foco en la relación entre los burócratas y los políticos. El primero analiza la lucha entre ambos por el ejercicio del poder y la influencia sobre las políticas públicas y los distintos recursos y estrategias con los que cuentan cada uno para hacerlo. El segundo muestra la existencia de una relación agente-principal entre burócratas y políticos, y propone varios mecanismos para reducir la asimetría de información que caracteriza el vínculo. Luego, Terry Moe (1989) introduce en la ecuación a los grupos de interés y demuestra que la estructura que adopta la burocracia refleja intereses contrapuestos del poder ejecutivo y los grupos de interés (aliados con el poder legislativo). Desde su mirada, la burocracia no es una mera arena de juego entre actores, sino que los agentes del servicio público se convierten en nuevos jugadores, cuyos intereses y recursos alteran el juego político. Finalmente, Merilee Grindle (2012) cuestiona el

sentido común instalado que sugiere que un servicio público autónomo, profesional y experto sea sinónimo de buen gobierno. Más aún, afirma que los sistemas de patronazgo no son sinónimo de mala gobernanza. De hecho, como muchos de estos sistemas tienden a estar controlados por ejecutivos políticos, tienen la capacidad de atraer personal altamente capacitado. Paradójicamente, esta discrecionalidad es la que justamente le permite una mayor flexibilidad para escapar a las rígidas leyes del servicio civil y al peso de una burocracia «arraigada».

Además de cuestionar la neutralidad de la burocracia, se hizo cada vez más evidente que lo público, en tanto un conjunto de organizaciones complejas e interconectadas encargadas de implementar políticas públicas para alcanzar el bien común, enfrentaba como mínimo dos grandes desafíos: (1) el de la implementación, ilustrado por el texto de Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky (1998), que muestra la complejidad de este proceso mediante el estudio de una serie de programas cuyos objetivos eran la creación de empleos y el desarrollo económico de la ciudad de Oakland y (2) el de la gestión, al que nos referiremos a continuación.

En cuanto a la importancia de la gestión, el debate sobre el tema se redefinió desde los paradigmas weberianos burocráticos tradicionales hacia los enfoques que pretendieron superarlo y que se pueden agrupar dentro de la escuela de la Nueva Gestión Pública (en adelante, NGP). Estos enfoques tuvieron su apogeo en la década de los noventa, de manera articulada con el resurgimiento de ideas (neo)liberales y el consecuente avance de la segunda generación de reformas promercado y reducción del papel estatal. La NGP se estructuró como un paradigma de la gestión que se caracterizó por adaptar herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos y propuso una prestación de servicios ajustada a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad. La NGP, por una parte, permitió valorar la especificidad y trascendencia del «manejo» o gestión de lo público. Por otra, esto lo hizo asimilando el entendimiento sobre la «gestión» de lo público a la del sector privado, incorporando prácticas de gestión del mercado y transformando a los ciudadanos en «clientes», por lo que su lógica de reformas persiguió —a partir de sospechas hacia lo político como «fuente de ineficiencias»— otorgarle poder y autonomía a los gestores públicos. De esta forma, la NGP se planteó a sí misma como un paradigma

técnico, entendiéndolo como políticamente neutral y universalmente válido. Así, y de manera pendular, reflató supuestos de miradas que entienden a la problemática del sector público como el resultado de la conducta de individuos maximizadores de sus intereses, sin mayor peso de sus culturas, identidades o mapas subjetivos; en definitiva, individuos aislados y sin historia. Esta postura le valió como crítica que detrás de su «ahistoricidad» no se alcanzaba una superación de viejos paradigmas, sino la reiteración de la pérdida de los conceptos de Estado y de administración pública como estructuras y conjunto de regulaciones históricamente situadas; conceptos cuyo entendimiento resultaba ineludible al momento de pensar/construir la especificidad de la gestión de lo público. En síntesis, le valió una crítica similar a la sufrida por las políticas (neo)liberales: aquella que identificaba como debilidades las propias de un ahistórico reduccionismo economicista, alejado de los procesos sociales concretos. Más allá de las debilidades propias de la postura, el desafío de la NGP dejó importantes aprendizajes que el texto del CLAD (2010) aquí incorporado se propone retomar sugiriendo una mirada superadora que asevera que efectivamente es importante llevar a cabo reformas con elementos de la NGP en América Latina. El documento señala la importancia de incorporar ciertos ingredientes que destaca como básicos para la modernización del sector público y que no estaban presentes con suficiente entidad en el modelo anterior, como la eficiencia, la democratización del servicio público y cierta flexibilización organizacional.

Ahora bien, y como se dijo, las miradas englobadas bajo la NGP han recibido múltiples críticas e intentos de superación. El artículo de Roberto Martínez Nogueira (2001) incluido en este tomo justamente cuestiona la existencia «una nueva gestión pública» en oposición a «una vieja y superada», y señala la persistencia de problemas diagnosticados por distintos enfoques que, a la vez, no fueron resueltos por ninguno de ellas. A su vez, propone un elemento «superador»: las intervenciones para la mejora deben ser adecuadas a la naturaleza de las problemáticas que se deben enfrentar y las concepciones que gobiernan el diseño de las políticas. Es decir, recupera la necesidad de contextualizar la gestión de lo público. No se puede avanzar hacia tecnologías de una «nueva gestión pública» sobre la base de administraciones públicas preexistentes que no han alcanzado ni siquiera el desarrollo básico de algunos aspectos de la «mirada tradicional» o weberiana. Como cierre, en esta línea, el estudio de Martha S. Feldman

y Anne M. Khademian (2002) nos recuerda la importancia de la relación del problema de la gestión con el de la función de gobierno de lo público.

Este es el proceso que consideramos ineludible para un mejor entendimiento del Estado, la administración pública y la gestión de lo público como piezas interrelacionadas y simultáneamente diferenciadas. Estas piezas constituyen cuestiones centrales de los desafíos para poder forjar mejores políticas públicas en América Latina, y cuyo sentido y lógica es lo que se persigue comprender por medio de la selección de textos que estructura este volumen.

Notas

1. La selección de artículos para este volumen fue llevada a cabo por Mariana Chudnovsky, con la colaboración de Mercedes Sidders, para la presente Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina, dirigida por Christian Asinelli y coordinada por Carlos H. Acuña.
2. Esta última de tinte individualista, que no encuentra mayor sentido para el uso de la noción de «Estado» al desplazarla por el «conjunto de burócratas o servidores públicos» que actúan en función de las decisiones de «gobierno» y su relación con «grupos de interés», en el contexto integrador de un «sistema político». No diferenciar Estado/gobierno conlleva relevantes diferencias en la manera de concebir a la sociedad, el propio Estado, la política y sus interrelaciones.
3. Que recupera argumentos desarrollados por Otto Hintze a principios del siglo xx.
4. Programas que, a pesar de aparentar ser sencillos en su diseño, resultaron en extremo complicados, ya que incluían a numerosos participantes, una multitud de perspectivas y una larga concatenación de puntos de decisión.
5. Segunda generación de reformas que, a diferencia de la «primera», colocó el acento en la relevancia de las instituciones, y sobre todo del Estado, y resultó en una incorporación en la agenda de investigación y enseñanza de cuestiones como la sociedad civil y sus organizaciones, así como de análisis con foco en los microfundamentos político-gubernamentales.

Referencias

CLAD. (2010). "Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI". Caracas: CLAD.

- Evans, Peter. (1996). "El Estado como problema y como solución". En *Desarrollo Económico*, 35 (140).
- Feldman, Martha S. y Anne M. Khademian. (2002). "To manage is to govern". En *Public Administration Review*, 62(5): 541-555.
- Grindle, Merilee. (2012). "Conclusion. The Politics of Institutional Creation and Recreation". En *Jobs for the boys*. Cambridge, Massachusetts y Londres: Harvard University Press. 241-263.
- Peters, B. Guy. (1999). "Capítulo 5: La política y la administración pública". En *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica de España. Primera edición en español de la cuarta edición en inglés.
- Levi, Margaret. (2002). "The State of the Study of the State". En Katznelson I. y Milner H. (eds). *The State of the Discipline*. New York: Norton (con APSA) 33-55.
- Martínez Nogueira, Roberto. (2001). "La gestión pública: Del diálogo crítico a la evaluación de la diversidad". En *Revista Política y Gestión*, 1, Noviembre, Buenos Aires: Homo Sapiens.
- Moe, Terry. (1989). "The politics of bureaucratic structure". En *Can the government govern?*, John Chubb y Paul E. Peterson. Washington D.C: The Brookings Institution.
- Oszlak, Oscar. (1978). "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". En *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 40, N.º 3. México.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell. (1984). "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". En Kliksberg B. y Sulbrant J. (comps). *Para investigar la Administración Pública*. Madrid: INAP.
- Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky. (1998). "Complejidad de la acción conjunta". En *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Przeworski, Adam. (1998). "Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente". En *Revista Argentina de Ciencia Política*. N.º 2 (diciembre).
- Skocpol, Theda. (1985). "Explaining social revolutions". En *States and Social Revolutions*. Cambridge, London, New York, New Rochelle, Melbourne, Sydney: Cambridge University Press. 3-43.
- Skocpol, Theda y Kenneth Finegold. (1982). "State capacity and economic intervention in the early New Deal". En *Political Science Quarterly*, 97.
- Weber, Max. (1996). "Capítulo X: La institución estatal racional y los partidos políticos y parlamentos modernos (sociología del Estado)". En *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.

El estado del estudio del Estado*

Margaret Levi

En este momento, el concepto de Estado no está muy en boga en las ciencias sociales. No obstante, conserva una existencia esquelética y espectral, en gran medida, debido a que, por todos los cambios de énfasis y de interés en la investigación, la cuestión existe y ningún tipo de reestructuración conceptual puede disolverla (Nettl, 1968: 55a).

Las palabras de Nettl, publicadas hace más de treinta años, resuenan en la actualidad. Luego de un periodo de estudio, el énfasis en las teorías del Estado y el interés científico-social en el Estado parecen haber quedado en segundo plano con respecto a las instituciones y al capital social. La consideración del Estado como variable conceptual fluye y refluye; existen buenas razones para afirmar que el Estado es inútil como concepto y una resistencia bien fundada para archivarlo. Sabemos que la noción de nación-Estado es problemática, dado el número de naciones que no tienen Estado y la cantidad de Estados que no tienen naciones. Entendemos que el modelo continental europeo de Estado tiene una utilidad descriptiva y teórica limitada para comprender a Gran Bretaña, a las Américas, o los antípodas, sin mencionar al mundo en desarrollo. Hemos descubierto que los esfuerzos por medir el grado de estatalidad están lejos de ser satisfactorios. Aun así, «El Estado» captura la combinación de la coerción centralizada y transcendental con la complejidad del personal, las instituciones gubernamentales, así como los actores y las agencias no gubernamentales de una forma que nada más parece hacerlo.

Un Estado, ya sea que surja de una sociedad civil o que sea impuesto a esta, se encuentra en el centro de la teoría política occidental moderna de Bobin y de Hobbes, y es la base del análisis político y sociológico de Marx y Weber. La existencia dentro de un determinado territorio del aparato de un Estado que concentra violencia, coordina reglamentaciones y posee un gobierno que es capaz de realizar y de implementar políticas públicas ha sido considerada un componente clave del desarrollo económico y político durante mucho tiempo. Entonces, ¿por qué se ha demostrado que es tan difícil utilizar el concepto de Estado en el análisis?

Hay varias razones, pero están más vinculadas con la metodología del entendimiento del Estado que con la aplicación del concepto. Primero, el Estado es un compuesto de factores, no una única variable. A veces, solo uno o un subconjunto de esos factores, por ejemplo, el gobernante, la clase gobernante o la burocracia, lleva adelante el trabajo explicativo fundamental. Un buen análisis exige realizar una diferenciación entre las características del Estado con el fin de evaluar su importancia relativa; el Estado es menos que la suma de sus partes. Segundo, el Estado es una abstracción, por lo que las decisiones las toman el personal del Estado o los gobernantes, no el Estado en sí. Una vez más, el análisis se centra en un aspecto en particular del Estado; en consecuencia, este es menos que la suma de sus partes. Tercero, el Estado a veces es lo que afecta una situación determinada, otras, el foco de atención y, con frecuencia, lo que transforma y es transformado al mismo tiempo. Esto exige un modelo dinámico con desviaciones de retroalimentación complicadas. A menudo, esos modelos son una caricatura y no una investigación realista. Por último, el Estado está histórica y geográficamente limitado; se trata de una noción que no tiene significado en todos los lugares y en todas las épocas. No siempre ha habido Estados y no hay Estados en todos lados. Algunos de los esfuerzos para identificarlo o para evaluar su grado de penetración simplemente pueden ser inoportunos. Los analistas no siempre son cuidadosos en la especificación del alcance de las condiciones de sus conceptos; por consiguiente, gran parte de la teoría del Estado muestra los problemas que surgen de este error.

El concepto de Estado además no está de moda debido a los cambios en el énfasis de la práctica política. Existe un ataque, desde la derecha y desde la

izquierda, de las características integradoras, centralizadoras y coercitivas del Estado, y hay escepticismo sobre la realidad de la soberanía y de la relativa autonomía del Estado en la esfera internacional. El mismo modelo de Estado que fue la meta de un gran número de países durante los últimos tres siglos ahora está siendo cuestionado en las democracias industriales avanzadas, así como en los países de transición postsocialistas y en el Tercer Mundo. Al mismo tiempo, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, hay una movilización para impulsar el cambio y demandas en materia de autonomía y control popular. Los objetivos son los grandes Estados, así como las empresas y las organizaciones internacionales gigantes que esos Estados apoyan. La democratización es un enorme llamamiento para una amplia gama de grupos y de personas que sienten que el Estado es distante y, lo que resulta aún más importante, no representa sus intereses, preocupaciones y valores.

En muchos países industriales avanzados, también hay un ataque al gran gobierno que el modelo tradicional de Estado supone. Margaret Thatcher, Ronald Reagan y los economistas neoliberales, quienes enfatizan la desregulación y el no intervencionismo económico, han iniciado una verdadera reconsideración de las políticas sociales y de los niveles de imposición de cargas fiscales. En los países en desarrollo y dentro de las comunidades internacionales bancarias y de ayuda, el apartamiento del gobierno refleja la corrupción, el amiguismo y las ineficiencias que es tan probable que fluyan desde el personal del Estado como las políticas para mejorar el crecimiento. Y, por supuesto, el énfasis que tanto los responsables de formular políticas como aquellos que protestan colocan en la sociedad civil refleja el colapso o la deficiencia de los gobiernos y de los propios Estados en los que se encuentran. Al parecer, los Estados no siempre están donde la acción está o, para algunos, donde debería estar.

Entre los comparativistas, urge saber si estamos siendo testigos del final de la era del Estado moderno y del gran gobierno¹. Esa preocupación está involucrada con el debate contemporáneo sobre la función adecuada del gobierno y de las intervenciones democráticas, especialmente en Europa, así como en los países de transición y en vías de desarrollo que enfrentan graves problemas vinculados con la creación del Estado y con la gobernanza. En el centro de la teoría del Estado, se encuentra cuál es la mejor forma de

lograr el orden social, de fomentar el crecimiento económico y de facilitar la expresión democrática. De este modo, resulta muy complicado separar los interrogantes normativos y de diseño institucional sobre el Estado del programa empírico que se focaliza en explicar las variaciones en los acuerdos del Estados y sus efectos.

Como sugiere esta breve introducción y como deja en claro el siguiente análisis de la literatura, la gama de temas incluidos en el debate de «El Estado» es, de hecho, muy variada. La literatura nos lleva a abordar temas de definición; luego, a considerar lo que en realidad sabemos sobre lo que hace el Estado y lo que puede hacer; a conocer la relación entre las instituciones del Estado, el gobierno y el mercado; y, por último, a evaluar los problemas analíticos y metodológicos. En este trabajo abordo los interrogantes normativos sobre cuál es la función que el Estado debería tener en la economía y en la sociedad; además, planteo problemas de responsabilidad democrática. Todos estos temas han sido considerablemente estudiados por los académicos —en el pasado y en el presente—, por lo que les pido disculpas anticipadas a todos los autores cuyos trabajos importantes no he analizado.

No me preocupa que en la actualidad el estudio del Estado *per se* esté pasado de moda; la oscilación del péndulo pertenece a la esfera de trabajo de las ciencias sociales. Lo que me inquieta es que tal vez no estemos creando conocimiento de forma útil y constructiva. Soy una optimista moderada; creo que existe la posibilidad de acumular conocimiento en las ciencias sociales, pero solo si tenemos en cuenta el trabajo que se ha realizado antes y si prestamos atención a los métodos y a los descubrimientos actuales. De modo más crítico, quiero que mantengamos un programa de investigación sobre el Estado con un escepticismo razonable sobre la función que este tiene. Con toda seguridad, no defiendo el hecho de que el Estado, menos aún el gran gobierno, siempre sea una fuerza positiva para el desarrollo. Douglas North, historiador económico que asumió el compromiso de entender la función del Estado (1981, 1990), es el autor de una cita a la que, en general, hago alusión: «La existencia del Estado es esencial para el crecimiento económico; sin embargo, es la fuente de la decadencia económica producida por el hombre» (1981: 20). Es esa anomalía de la intervención del Estado la que nuestra investigación debe abordar.

¿Cómo llegamos hasta este punto?

La teoría del Estado, como suele denominarse, ha atravesado varias reencarnaciones y diferentes controversias bastante disímiles han dominado el debate en distintas épocas. A los primeros teóricos les preocupaba el problema vinculado con el orden social. Para comprender su fuente, Thomas Hobbes, John Locke y Jean-Jacques Rousseau basaban sus argumentos en las suposiciones sobre el estado de naturaleza. Desde el siglo XIX, los antropólogos han desacreditado esas nociones de sociedad sin Estado o, al menos, de sociedad acéfala; no obstante, un legado es el debate continuo sobre las circunstancias en las cuales la cooperación y la producción de bienes públicos son posibles sin un Estado. La lógica subyacente de la teoría liberal también da lugar a otro conjunto de controversias sobre si el origen y la conservación del Estado se basan en el consentimiento o en la coerción; controversias que, evidentemente, se vinculan con las preocupaciones sobre la responsabilidad democrática. Estos continúan siendo asuntos que siguen vivos entre aquellos que se oponen a las intervenciones estatales en el mercado y en la vida de las personas.

Los economistas clásicos, los liberales originales que los neoliberales veneran, por ejemplo, Adam Smith y David Ricardo, y sus contrapartes de la filosofía política, por ejemplo, David Hume, Jeremy Bentham y John Stuart Mill, en general, enfatizaron una función importante pero mínima del Estado en cuanto a la protección de los contratos y al ofrecimiento de ciertos servicios públicos que de otro modo no se brindarían. Sin embargo, el principal objetivo de los economistas fue la eliminación de las reglamentaciones y de los privilegios de monopolio que impedían el comercio. Para los filósofos, fue el uso del Estado para fomentar la libertad individual y la inhibición de las violaciones por parte de esta de esa libertad.

Los críticos más famosos del liberalismo clásico, Karl Marx y Friedrich Engels, se concentraron en el papel del Estado en la promoción del crecimiento económico y el mejoramiento de la condición humana, el proyecto «altamente modernista» que James C. Scott (1998) y otros condenan. A medida que las depresiones, la desigualdad, el imperialismo y las revoluciones marxistas llevaron a la expansión significativa del poder del Estado, la teoría quedó relegada. El leninismo le otorgó una función

extraordinaria al Estado en la creación del socialismo. En comparación con la actualidad, lo mismo hicieron los políticos y los economistas de los gobiernos que aceptaron el keynesianismo, la democracia social o alguna forma de New Deal (Nuevo Acuerdo). La literatura de mediados y de finales del siglo xx sobre el Estado reflejó la preocupación de las élites gobernantes con respecto a la importancia del papel del Estado y a la demanda popular, o la oposición, en materia de intervención y protección gubernamental. En general, la investigación fue enmarcada en torno a las cuestiones del desarrollo de los Estados modernos. La investigación histórica detallada y comparativa caracteriza gran parte de este trabajo. Esa fue la era de los grandes modelos de modernización, por un lado, y de los estudios de áreas fomentados en los Estados Unidos por el Departamento de Estado, por el otro. Esto fue el auge de lo que ahora llamamos «los antiguos institucionalistas», cuyos trabajos clásicos reciben hoy una lectura renovada (por ejemplo, Stinchcombe, 1997; Remmer, 1997).

Desde finales de la década del sesenta, los académicos izquierdistas volvieron a acudir al análisis marxista y de clases como base para la comprensión y para la investigación de las relaciones entre los Estados y el capitalismo. En Francia, Nicos Poulantzas (1968, 1969) y Louis Althusser (1971) iniciaron un debate mundial. En los Estados Unidos, James O'Connor (1973) advirtió sobre la crisis económica del Estado; en Alemania, Claus Offe y Jürgen Habermas debatieron la crisis de legitimación (ver, en especial, Offe, 1973a, b, 1984; Habermas, 1975) y, posteriormente, otros grandes académicos abordaron temas y preocupaciones similares (ver, en particular, Block, 1977, 1980; Jessop, 1990; Przeworski y Wallerstein, 1982).

La controversia sobre el Estado capitalista fue un impulso detrás del torrente de destacados textos que ubicaban al Estado en la historia y utilizaban modos de análisis estructural que vinculaban la forma de Estado con la naturaleza de la economía. Perry Anderson (1974a, 1974b), Charles Tilly (1975, 1990), Theda Skocpol (1979), Michael Mann (1986, 1993), así como otros estructuralistas que se centraban en el Estado, se concentraron en la interacción entre los acuerdos estatales, los titulares del poder del Estado, la geopolítica y la sociedad civil, en especial, su composición de clases. Tendieron a trabajar con variables macro a gran escala y a tratar al Estado como a un actor unitario. Su lema era traer al

Estado de vuelta (ver, Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985). Los primeros de estos autores solían ser historiadores y sociólogos, pero pronto se les unieron (y, a veces, fueron anteriores a ellos) numerosos científicos políticos especializados en política comparativa (por ejemplo, O'Donnell, 1973) y en relaciones internacionales (por ejemplo, Krasner, 1978 y Katzenstein, 1978, 1984). Con el tiempo, su autoidentificación cambió y pasaron de ser estructuralistas que se centraban en el Estado a ser institucionalistas históricos². Aproximadamente al mismo tiempo, surgió un enfoque alternativo para analizar al Estado, en gran medida iniciado por Douglass North (1981) y Yoram Barzel (1989) en el área de economía, y desarrollado por Robert Bates (1981; ver también Bates y Lien, 1985) y por mí (1981, 1988), al menos eso me gusta creer, en ciencias políticas. Los modelos se basaban en la economía neoclásica, pero incorporaban una fuerte dosis de estructuralismo en la forma de derechos de propiedad o de poder de clase. Dado que todos se crean sobre el microfundamento de actores racionales limitados, quienes enfrentan problemas de acción colectiva y de costos de oportunidad, solo tienen poder relativo de negociación; en consecuencia, deben considerar la transacción de los costos de sus políticas. En un análisis de la literatura que hice en mi libro de 1988, a ese impulso que estaba detrás de este enfoque lo llamé «traer a las personas de vuelta al Estado». Para los teóricos del Estado racionalista, el Estado en sí mismo no es el actor, ya que los actores son los agentes que componen al Estado y a los grupos sociales, políticos y económicos que le demandan determinadas cuestiones al Estado.

La acción en la elección racional que teoriza sobre el Estado proviene de las suposiciones sobre las maximizaciones de los actores claves y de la variación en las limitaciones de su acción; los racionalistas discuten sobre la maximización adecuada y sobre las limitaciones más críticas. Como ejemplo, Edgar Kiser (1994) propone la maximización del poder por parte de los gobernantes en contraste con mi suposición sobre la maximización del ingreso; la adjudicación del poder de nuestras teorías es mediante consecuencias comprobables. Después de deducir un conjunto posible de metas para los actores del Estado, los teóricos del Estado racionalista luego se centran en las normas y en los acuerdos que constituyen el Estado y en el poder relativo de negociación, así como en la influencia sobre los actores que no son del Estado. La combinación de las instituciones que

constituyen al Estado y de las relaciones de poder dentro de la sociedad estructura los incentivos en los actores del Estado para que establezcan, implementen y apliquen las políticas que formulan.

La línea de batalla se dibujaba entre estos dos disímiles enfoques de la teoría del Estado; por un lado, aquel fundado en la macrosociología histórica y, por el otro, aquel basado en la microeconomía. Por supuesto, a lo largo de todo este periodo, un sinfín de académicos de la política comparativa ofreció un análisis de la función del Estado en el desarrollo político y económico que no encajaba de manera perfecta en ninguno de los campos. Algunos de los nombres que se me vienen de inmediato a la mente son Alice Amsden (1989), Robert Wade (1990) y Stephen Haggard (1990).

La investigación más reciente sobre el Estado proviene de varias perspectivas. Brian Downing (1992) y Thomas Ertman (1997) continúan con la tradición sociológica histórica. Ambos enfatizan la geopolítica, pero Downing se centra en la extracción fiscal y en la movilización militar, mientras que Ertman subraya el papel de las instituciones locales de gobernanza. La perspectiva racionalista está representada por David Laitin (1992; ver también Laitin *et al.*, 1994); Barbara Geddes (1994); Edgar Kiser y X. X. Tong (1992, 1999); Yoram Barzel (2001; ver también Kiser y Barzel, 1991; Barzel y Kiser, 1997); y Mancur Olson (1993), cuyos trabajos se centran en la creación del Estado, la reforma de este y los orígenes de la democracia. Además, existe una fuerte tradición dentro de las relaciones internacionales que está representada por Henrik Spruyt (1994), Janice Thomson (1994) y Andrew Moravscik (1997, 1998a), cuyas preocupaciones sobre la soberanía los llevaron a pensar con más profundidad acerca del propio Estado. Asimismo, numerosos textos intentan sintetizar los diversos enfoques sobre el Estado, los cuales sugieren nuevas orientaciones (por ejemplo, Hall e Ibenberry, 1989; Hobson, 2000), así como algunos serios esfuerzos para probar aspectos específicos de algunas de las principales afirmaciones de los teóricos estatales (ver, por ejemplo, Rasler y Thompson, 1985; Thompson y Rasler, 1999). Por último, un importante grupo de jóvenes académicos está aplicando y mejorando los modelos teóricos del pasado con el fin de entender las transiciones en los Estados contemporáneos (por ejemplo, Whiting, 2000; Grzymala-Busse, 2002; Luong, 2002; Kang, 2002).

La mayoría de los trabajos antes citados se centran en el Estado, ya sea al definir al propio Estado o a su personal como los actores claves. Otra tradición, igual de antigua, se concentra en las alternativas para el Estado como un sistema de reglamentaciones y de medios para asegurar la cooperación y el orden social. La versión contemporánea se encuentra en los estudios que localizan soluciones espontáneas basadas en la comunidad para los problemas de acción social. El trabajo fundamental de Michael Taylor, el galardonado libro *El gobierno de los bienes comunes*, de Elinor Ostrom (1990) y la obra de William Riker han hecho que numerosos investigadores busquen acuerdos descentralizados no gubernamentales aunque, en general, institucionales, para producir bienes colectivos y para garantizar la cooperación y el intercambio. El último trabajo fundamental del gran sociólogo James Coleman (1990b: 300-21), en el que reflejó cómo el capital social, definido como los recursos estructurales sociales que un individuo obtiene de las relaciones sociales y de la organización social, puede facilitar las acciones individuales, está en consonancia con este programa. Tanto en el trabajo de Coleman como en el todavía más orientado a los grupos de Robert Putman (1993a, 2000) sobre capital social, el papel del Estado no se condena, sino que es ignorado o tratado como secundario.

Hay otro grupo de académicos, algunos de los cuales comenzaron con un foco en el Estado, cuyas investigaciones históricas los llevaron a descubrir soluciones no estatales para los problemas de orden social y de acción colectiva. El modelado de estas instituciones alternativas para regular los mercados, como la Liga Hanseática o los gremios mercantiles (Greif, 1994b; Milgrom, North y Weingast, 1990), o para garantizar la paz social y el crecimiento económico donde existen facciones potencialmente opuestas, como la *Podesta* (Greif, 1994a, 1998), alimentó la versión del nuevo institucionalismo económico que hoy ejerce influencia sobre la política comparativa.

Una tradición investigativa muy diferente, vinculada con la popularidad de los enfoques interpretativos y foucaultianos, también realiza críticas a la investigación centrada en el Estado. Joel Migdal (1988, 2001; ver también Migdal, Kohli y Shue, 1994) introdujo un enfoque del Estado en la sociedad con el fin de enfatizar la importancia de los grupos sociales en la delimitación de la penetración y de la eficacia de los Estados en muchos

países en desarrollo. Scott (1998) fue aún más lejos. Este autor define al Estado como un proyecto «totalizador» con esquemas que son ambiciosos, pero que fracasan en miras a «mejorar la condición humana» (esto fue parte de su subtítulo). Paul Brass (1997, 2000) hace una afirmación similar. Migdal, Scott, Brass y otros enfatizan las relaciones de poder y la resistencia del pueblo como los sujetos de interés en lugar del Estado.

Volver a hacer énfasis en el Estado como una variable conceptual produjo buenos trabajos que, a su vez, estimularon un diálogo con los académicos que deseaban dejar de subrayar, combatir o, de manera más sencilla, reconsiderar la trascendencia del papel del Estado en el desarrollo económico y político. Pero ¿qué hemos aprendido como consecuencia del gran volumen de trabajos que hoy se encuentra disponible? Ahora analizaré este interrogante.

¿Qué es el Estado?

Uno de los problemas al que tuvieron que enfrentarse los académicos en sus esfuerzos por utilizar al Estado como una variable conceptual es cuál es la mejor forma de definirlo. Sin saber qué es el Estado, resulta complejo determinar qué función cumple y cuán fuerte es, entre otras cuestiones. Durante mucho tiempo, los académicos tendieron a depender de la definición de Max Weber, que es la siguiente: «Una organización política obligatoria se llamará “Estado” en la medida en que su personal administrativo mantenga [*sic*] con éxito el reclamo del *monopolio* del uso *legítimo* de la fuerza física para aplicar el orden» (1978 [1956], 54, la cursiva es de Weber). La definición captura varios atributos claves de un Estado: su coercitividad, su dependencia de la fuerza física y la existencia de personal administrativo. No obstante, como nos enseña la más reciente literatura sobre el Estado, la medida en que el Estado tiene el monopolio de la fuerza física y la medida en que el uso de ella es legítimo son variables, no elementos de una definición. Asimismo, la definición de Weber no captura las cualidades territoriales de los Estados o, de modo suficiente, sus capacidades regulatorias por medio de leyes y de normas. Sin duda, su trabajo aborda esas preguntas, pero su definición clásica no parece llevarnos donde su mente ágil, de otra manera, nos lleva.

Permítanme ofrecer una alternativa menos parsimoniosa pero más integral, obtenida a partir de la literatura que recientemente he analizado. Un Estado es un aparato complejo de poder centralizado e institucionalizado que concentra la violencia, establece los derechos de propiedad y regula a la sociedad dentro de un determinado territorio, al mismo tiempo que es reconocido formalmente como tal por los foros internacionales³. Todos los Estados comparten algunas características comunes: una estructura legal y un aparato coercitivo que crea y aplica los derechos de propiedad; un sistema de leyes y de normas que regula las interacciones entre aquellos que viven en el Estado; un mecanismo para comercializar con aquellos que viven en otros Estados, defenderse de ellos y atacarlos; y procedimientos y agencias para recaudar impuestos del pueblo y para formular políticas para este. Un Estado lleva adelante estas funciones por intermedio de una amplia variedad de instituciones, agencias, normas sociales y actores que algunos son gubernamentales y otros no lo son. Este enfoque para conceptualizar al Estado deja abierto el interrogante de la legitimidad y de la aceptación popular general, ya que algunos Estados tienen estas características, pero otros no las tienen. Esto además significa que puede haber variedades de Estados: algunos grandes, otros pequeños; unos muy inmiscuidos en la sociedad, otros no tan arraigados. Así, cada Estado, aun aquellos que tienen leyes, Constituciones y acuerdos gubernamentales prácticamente iguales, es distinto porque la combinación del conjunto de factores es casi por necesidad única y particular.

Los gobernantes, los sujetos y los ciudadanos se identifican con el Estado. Los ciudadanos que se oponen a un conjunto particular de funcionarios gubernamentales pueden hasta ser leales con el propio Estado. Como afirma Migdal: «De hecho, lo que ha distinguido al Estado moderno de la mayoría de las organizaciones políticas a gran escala en la historia, como los imperios, ha sido su insinuación en las identidades principales de sus sujetos» (1994: 13). El patriotismo y el nacionalismo se encuentran entre las formas que esa identidad adopta. Lo destacado del Estado como una identidad se verifica parcialmente en el mundo moderno por la existencia del fenómeno de los apátridas. Están aquellos que no se identifican con ningún Estado determinado ni con ninguna nación o pueblo que no tiene una base territorial o que ha perdido el control sobre ella.

Los Estados se asemejan, pero son distintos, a las ciudades-estado, a los imperios y a cualquier otro medio alternativo de institucionalización del poder y de la identidad en un determinado territorio. Los Estados contienen leyes, burocracias y gobiernos, pero son diferentes a ellos.

Los Estados se pueden formar, pero no son elegidos. Los gobiernos lo son. Un gobierno es la organización que establece y administra políticas públicas. Los tipos de gobierno se distinguen por los acuerdos para realizar e implementar leyes y legislación. Pueden ser autoritarios, democráticos o de alguna otra clase. En general, el gobierno es el motor principal del Estado, dado que es el que organiza el libramiento legal de la guerra, la administración de justicia, la recaudación de los ingresos y la provisión de los beneficios oficiales del Estado. Sin embargo, pueden darse importantes cambios en el personal, en las políticas o hasta en la forma de gobierno, mientras que el Estado permanece estable. Resulta difícil imaginar que el Estado cambie sin que su gobierno también lo haga.

El estudio del Estado da lugar a cuestiones separadas de aquellas que surgen del estudio del gobierno. Los orígenes del Estado, si en realidad existen, así como los interrogantes sobre la creación y la transformación de este, centran la atención de los académicos en los procesos históricos y demográficos, al igual que en las fuerzas sociales y en la dinámica del poder dentro de un espacio geográfico determinado. Se le debe prestar igual atención a los factores mundiales, incluidos el comercio, la guerra y el colonialismo. Las sociedades, los partidos, las organizaciones no gubernamentales, las clases, así como los funcionarios del gobierno y los ciudadanos (o sujetos) figuran en el estudio del Estado. El análisis del gobierno —su tamaño, organización, políticas y tipo de régimen— centra nuestro foco casi de manera exclusiva en las interacciones entre los actores que tienen funciones muy específicas, por ejemplo, los legisladores, los miembros del Poder Ejecutivo, los intereses organizados, los ciudadanos, los embajadores, quienes se ven influenciados por la presión económica tanto dentro de los límites del país como fuera de ellos y por las ideologías y los grupos. Estos actores se ven limitados por las instituciones y las normas del Estado, y por el poder relativo de negociación de otros agentes estatales, sujetos y enemigos. Se encuentran arraigados al Estado, pero no son la totalidad de este.

A medida que los académicos comenzaron a investigar sistemáticamente el papel del Estado como ente represivo o facilitador de la liberación política y del crecimiento económico, el énfasis tendió a cambiar del Estado, abstracción relativa y conjunto complejo de variables, a los elementos particulares que realizan el trabajo: los gobernantes, los ciudadanos, los burócratas, los legisladores. Indudablemente, el gobierno es una organización política obligatoria y entre sus funciones principales encontramos la extracción en forma de dinero y de personas de sus pueblos, así como la regulación de la economía mediante la creación y la protección de los mercados. Aunque el foco de estudio pudo haber cambiado del Estado al gobierno, pronto veremos que una concepción más amplia, que incluye a los actores no gubernamentales y a las normas de la sociedad, es una parte fundamental de la historia.

El Estado en el desarrollo económico y político

Sabemos bastante sobre algunas de las funciones que el Estado tiene en el desarrollo económico y político, a pesar de que, como se evidencia al mirar rápidamente al mundo que nos rodea, no se cuenta con una receta determinada para el éxito. En las páginas que siguen, se hace hincapié en las responsabilidades internas del Estado y no en el papel que tiene en el comercio o en la guerra⁴.

Primero, el Estado es ejecutor de contratos. Para estar seguros, los mercados pueden existir sin Estados, pero las clases de mercados que identificamos con las economías avanzadas dependen de un gobierno estable y del imperio de la ley. Lo que no sabemos es cuándo la implementación burocrática o jurídica es esencial ni en qué circunstancias o de qué maneras los mecanismos de coordinación (en lugar de la cooperación o la coerción) servirán —aunque estamos comenzando a tener alguna idea al respecto— (Carey, 2000).

Segundo, el Estado es proveedor de los bienes públicos que las empresas necesitan, pero no brindan: pesos y medidas estandarizados, puentes, caminos, educación. No todos los mercados requieren la infraestructura que el Estado proporciona, pero las redes complejas y sofisticadas de comercialización, sin duda, la necesitan. La producción de esos bienes

reduce los costos de intercambio y mejora la productividad al asegurar la capacidad de sus capitalistas para localizar, crear y distribuir capital físico y mano de obra calificada de manera adecuada.

Tercero, el Estado brinda seguro social en la economía política. Naturalmente, el debate sobre el Estado de bienestar es acerca de la medida de la responsabilidad del Estado con respecto a los desempleados, a los desplazados y a los pobres.

Sabemos que asegurar los contratos, reducir los costos de intercambio y proveer bienes públicos implica brindar información sobre los posibles socios comerciales y los recursos, la educación y otros tipos de producción de capital humano, así como crear y proteger las relaciones y las redes sociales que facilitan una variedad de actividades de cooperación y de intercambio. El debate sobre estas cuestiones nos llevará a una posible cuarta función del Estado: incentivar la conciencia cívica y el civismo dentro de la política.

Si bien existe consenso sobre las funciones del Estado, o al menos sobre las primeras tres, no sabemos qué es lo más eficiente y equitativo para que el Estado lo brinde directamente ni cuáles son las ventajas de tener una provisión privada con regulación del Estado o sin ella. Muchos consideran que conocen sobre este tema, en particular los economistas neoliberales, pero solo es un comienzo para ser evidencia fuerte. Y parte de lo que pensamos que sabemos hoy está a disposición de cualquiera. Quizá, el periodo actual de neoliberalismo, al crear una base para la comparación con las prácticas pasadas, generará suficiente investigación con el fin de mejorar nuestro entendimiento de estas cuestiones⁵.

Estados leviatanes y depredadores

Parte de la razón por la cual el Estado tiene tanta mala fama entre muchos analistas políticos y entre los responsables de formular políticas está vinculada con la medida en que ha demostrado ser una fuente importante de decadencia económica producida por el hombre (North, 1981: 20) y un inhibidor de la democracia y de la igualdad. Dado que el reciente resurgimiento del interés en el Estado se centró en los problemas, como

la revolución, la recaudación y las ineficiencias creadas por la corrupción estatal y la titularidad pública, entre otros, no resulta sorprendente que el Estado se identifique como el problema y no como la solución.

La percepción del Estado como una amenaza a la libertad se encarna en la noción del Estado como un leviatán. Hobbes utilizó ese término para describir la acumulación de la población en una gran comunidad y, en esa época, expresó lo siguiente: «Esta es la generación de ese gran leviatán o más bien (para hablar con mayor reverencia) de ese *Dios Mortal* a quien le debemos, bajo el *Dios Inmortal*, nuestra paz y defensa» (Hobbes 1985 [1651], 227, la cursiva es de Hobbes). De acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el término proviene de dos usos anteriores: una criatura marina mítica y gigantesca, y un hombre con un gran poder y una enorme riqueza. Ha logrado representar la idea del Estado inmenso en tamaño, vasto en poder y de largo alcance. Si bien se supone que es benéfico, al menos según la creencia de Hobbes, el objetivo del leviatán es actuar en interés de todo el pueblo, ya sea que las personas estén o no de acuerdo con sus políticas.

De acuerdo con Hobbes, la existencia del Estado mejora la libertad al brindarle seguridad física a las personas y a la propiedad. Además, garantiza la prosperidad económica al aplicar los derechos de propiedad y, de ese modo, asegura la producción y el comercio. Sin embargo, en su propia formulación, el leviatán es una institución no democrática, incluso antidemocrática. Quién controla o debería controlar al Estado fueron y continúan siendo los ejes de investigación y de cuestionamiento. Ya he mencionado las ideas de los argumentos normativos más importantes, pero la pregunta empírica acerca de qué hace el Estado y en qué condiciones continúa sin respuesta.

Los modelos, en particular aquellos que derivan de las perspectivas de elección pública y de elección racional, han aclarado las razones por las cuales los Estados pueden inclinarse hacia la búsqueda de rentas, la sobrerrecaudación y otras prácticas supuestamente depredadoras. Las rentas son los retornos que están por encima de los costos de oportunidad de los dueños de un recurso (Tollison, 1982: 30) y la búsqueda de rentas alude al comportamiento que genera derroche social, debido a la actividad

socialmente improductiva que se dedica a obtener licencias, crear monopolios oficiales u otros derechos económicos. Los trabajos de Anne Krueger, Robert Bates y otros (Krueger, 1974; Bates, 1981; Bates y Krueger, 1993) proporcionan evidencias acerca de que la búsqueda de rentas existe y es inútil. No cabe duda de que los agentes del gobierno pueden ser corruptos y pueden utilizar su control sobre los recursos económicos como un medio para mejorar su riqueza personal. Tampoco se cuestiona el hecho de que la búsqueda de rentas y la corrupción puedan ser altamente ineficientes para los actores económicos que deben sobornar y presionar para sobrevivir, así como para la economía en su totalidad.

Al concebir a los encargados de tomar decisiones del gobierno como actores racionales, es posible ver cómo se pueden dar esos resultados. En mi consideración inicial del Estado, los gobernantes siempre son depredadores en el sentido de que buscarán maximizar los ingresos del Estado, pero su depredación está sujeta a las limitaciones de su relativo poder de negociación, sus costos de transacción y sus tasas de descuento (1988: 10, pas.). Es probable que los gobernantes que son relativamente libres, que son capturados por conjuntos particulares de actores poderosos, que no pueden controlar a sus agentes o que deben enfrentar crisis que exigen grandes cantidades de fondos adicionales impongan cargas fiscales que puedan dañar el crecimiento económico de largo plazo. La documentación de esos gobernantes y de esas políticas es una legión. Los gobernantes pueden ser eficientes en lo personal en términos de prolongación del tiempo que deben ocupar sus cargos, pero desastrosos para la economía en su totalidad o para los derechos de los grupos que se encuentran dentro de la política.

Aun así, como han afirmado North (1981), Evans (1992) y muchos otros, el Estado puede ser el medio para resolver los propios problemas que crea. Hace más de doscientos años, Adam Smith enfatizó la necesidad de que existan políticas de Estado muy disímiles. Lo que los académicos contemporáneos más reclaman y han comenzado a investigar sistemáticamente son las condiciones para transformar y construir los acuerdos institucionales de un Estado de desarrollo.

Un Estado democrático y que mejora el crecimiento

Si bien los Estados pueden ser destructivos del bienestar económico y político, también son «esenciales para el crecimiento económico» (North, 1981: 20) y pueden facilitar la democratización. La contribución de un Estado eficaz va más allá de la defensa contra «la guerra de todos contra todos» de Hobbes. La producción de bienes públicos además es, según lo aceptado universalmente, lo que mejora el capital físico y humano. No obstante, la infraestructura y una política bien educada no son condiciones suficientes para el desarrollo político y económico. Cada vez más se torna aparente que es esencial un conjunto de relaciones y de normas sociales que actúen como recursos para la actividad individual —lo que algunos analistas denominan «capital social»—. La cuestión aquí es la medida en que la actividad del gobierno facilita el capital social que luego no solo mejora el mercado, sino también el gobierno y la sociedad.

El argumento que establece que un Estado centralizado destruye la cohesión social y las redes sociales de las comunidades tradicionales y, de ese modo, socava el potencial para lograr cooperación es una afirmación con un linaje distinguido (ver, por ejemplo, Scott, 1976; Taylor, 1982; Gellner, 1988; Ostrom, 1990). Sin embargo, los Estados centralizados también pueden ayudar a crear redes y relaciones sociales de confianza y de autoridad que pueden ser beneficiosas para el pueblo. Puede ser clave en la provisión de recursos y los objetivos para facilitar el crecimiento de las organizaciones y de las asociaciones voluntarias que generan una sociedad civil próspera. Como ejemplo, la creación del correo postal de los Estados Unidos no solo fue esencial para el comercio y para el ahorro (Carpenter, 2001), sino que también fue un factor crítico para la construcción y el mantenimiento del potencial relacionado con el compromiso cívico en el periodo que Tocqueville observó (Skocpol, 1997: 459-63). Esta institución del gobierno central posibilitó las relaciones sociales, políticas y económicas a lo largo del tiempo y en todos los lugares al cimentar el intercambio de información a través de la construcción de canales, vías férreas, puertos y caminos, así como mediante la circulación del periódico, de los documentos y de las personas. La película de Kevin Costner *El cartero* pudo haber estado fuera del presupuesto, pero en su lugar.

Existe considerable literatura sobre cómo los Estados nacionales crean la «estructura de oportunidad» y otros recursos que les permiten a los grupos involucrarse en la acción colectiva, a veces, en oposición al Estado; otras, en su apoyo y, con frecuencia, para lograr sus propios fines en relación con otros actores de la sociedad⁶. En su discurso como presidente de la Asociación de Historia y Ciencias Sociales, Theda Skocpol afirmó que el Estado nacional de los Estados Unidos creó un marco de trabajo que incentivó la asociación voluntaria generalizada (1997: 476) y trazó su evolución, así como la de la simbiosis entre Estado y sociedad que dio lugar a organizaciones translocales capaces de participar activamente en la formulación nacional de políticas. Esta autora limita su análisis a los Estados Unidos, pero el punto subyacente es relevante para una gama amplia de sociedades y de eras (ver, por ejemplo, McAdam, Tarrow y Tilly, 2001).

Numerosos ejemplos muestran este punto; sin embargo, aquí presentaré algunos casos de cómo la política del Estado proporciona una estructura de oportunidad para las redes de acción ciudadana, incluso cuando esta pueda no ser la intención. Los Estados centrales y colonizadores bien pueden haber transformado lingüística, religiosa y racialmente a distintos grupos en minorías, pero esos Estados también ofrecen una nueva base para las relaciones de poder y las definiciones del estado étnico y de los idiomas (por ejemplo, Hechter, 1975, 2000; Laitin, 1992; Laitin *et al.*, 1994). Los programas contra la pobreza del presidente Lyndon Johnson ofrecieron, al menos durante un tiempo, recursos para la gente pobre que luego se movilizó para cambiar las políticas gubernamentales locales (Bachrach y Baratz, 1980). Sidney Tarrow (2000), académica muy vinculada con la teoría de la política contenciosa, brinda un análisis convincente de cómo las mismas reglas que los Estados establecen pueden posibilitar y legitimar la acción ciudadana y contribuir a la formación de redes de activistas, como sucedió en torno a la controversia relacionada con la enfermedad de las vacas locas en Europa. Varios autores (Rothstein, 1990, 1992: 39-46; Western, 1997) han documentado cómo las variaciones en la administración del seguro público de desempleo afectan la sindicalización; en aquellos países donde los sindicatos administran el esquema, la densidad de sindicatos es más alta.

Hoy podemos cuestionar los aspectos positivos del clientelismo que, a menudo, es una forma de corrupción y de amiguismo, pero también, como Robert Merton (1949) tan sagazmente observó, es un medio para crear tanto capital humano como capital social (a pesar de que él no utiliza ninguno de estos términos) como una red que vincula a los actores del gobierno con los residentes, en especial étnicos, de un vecindario. Robert Michels (1962 [1919]: 185-89), mucho antes que Merton, notó cómo los Estados brindan puestos de trabajo que sobornan el descontento al crear lazos de dependencia y de lealtad, así como al ofrecer un sustento. Existe cierta evidencia para ambas proposiciones y espacio considerable para identificarlas aún más.

Se debe separar la atención hacia las normas civiles que facilitan el acatamiento de la ley y el compromiso cívico de la atención hacia el modo en que los Estados ayudan a producir normas y se benefician de ellas. Sigo los pasos de Ensminger y Knight (1997: 2) en la delimitación de las normas sociales como reglas informales que estructuran el comportamiento de maneras que les permiten a las personas obtener beneficios de la acción colectiva. Existen numerosos ejemplos de las formas en que el establecimiento de ciertas leyes y políticas gubernamentales promueve normas que luego modifican cómo las personas piensan y que también fomentan resultados colectivamente beneficiosos. Sin duda, los cambios de pensamiento con respecto a la esclavitud (Engerman, 1997) tuvieron fuentes extraestatales, pero las modificaciones resultantes en la ley parecieron tener un efecto en la concepción cambiante de las personas en materia de esclavitud a lo largo del tiempo. Encuentro un proceso similar en mi propio trabajo (1997a: 103-6, 205-8, 211) sobre la evolución de las prácticas vinculadas con el servicio militar obligatorio y la búsqueda de uno más equitativo; descubro que los cambios en esta materia reflejan y alteran lo que constituye la percepción de un servicio militar más justo y equitativo. Bo Rothstein (1998) analiza cómo la creación de políticas de bienestar universal en una etapa temprana de la historia sueca continúa afectando las creencias de los suecos sobre lo que es justo y, por lo tanto, las clases de legislación que aceptarán y que pueden implementarse a un costo relativamente bajo. Por último, en un campo bastante distinto, Robert Keohane (1999: 236-37) explora cómo las burocracias gubernamentales ayudan a generar la creación de redes transnacionales que se convierten en las portadoras de las ideas que garantizan la cooperación internacional.

Las relaciones de confianza que un Estado cultiva son tan importantes como las redes sociales, las organizaciones y las normas que este fomenta⁷. Las leyes que el Estado impone proporcionan un seguro y sanciones contra el oportunismo ilegal; la confianza lubrica el intercambio y la gobernanza. La confianza interpersonal es esencial para el crecimiento económico, dado que facilita la confección de contratos, reduce los costos de intercambio y simplifica la renegociación cuando la situación cambia. Tocqueville observó lo importante que es la confianza para las relaciones comerciales (1990 [1835]: 387-90), por lo que posteriormente muchos han enfatizado la importancia de la confianza en el desarrollo de las economías capitalistas complejas. Sin embargo, apenas unos pocos (por ejemplo, Fukuyama, 1995) han reconocido el papel fundamental que tiene el Estado en la creación de clases de confianza que lleva a tener un mejor gobierno y una economía más productiva.

Los Estados también pueden ayudar a producir confianza interpersonal y a reducir los costos de transacción por intermedio de regulaciones dirigidas a reasegurarles a los consumidores que están obteniendo lo que creen que están pagando; por consiguiente, estarán protegidos de una amplia variedad de peligros creados por el hombre. Técnicamente, esas regulaciones, en general, constituyen una manera de ejecutar un contrato, por lo que los abusos por parte del vendedor quedan sujetos a la decisión de los tribunales. No obstante, el efecto es una especie de confianza generalizada o, mejor dicho, una confianza en el mercado y una mayor voluntad para involucrarse en el comercio productivo. Ya sea que el público esté consciente de esto o no, son las regulaciones del gobierno las que brindan un contexto a la voluntad de los consumidores para que proporcionen los números de sus tarjetas de crédito por teléfono, utilicen cajeros automáticos, se suban y se bajen de los aviones, y hasta compren propiedades. Aquellos países que tienen gobiernos menos confiables y menos transparentes suelen tener costos de transacción significativamente más altos, así como una pérdida de peso productivo, según lo que los estudios están comenzando a demostrar (ver, por ejemplo, DeSoto, 1989; Campos y Root, 1996).

La capacidad de un Estado para generar confianza interpersonal puede depender, en gran parte, de la fiabilidad del propio Estado. En este contexto,

«fiabilidad» alude a la medida en que su proceso de toma de decisiones, sus políticas y sus procedimientos de implementación sean considerados justos y no discriminatorios, según los estándares de la era, pero también, y hasta de forma más central, hace referencia a que los actores del gobierno transmiten de manera creíble que actuarán en interés de los ciudadanos que representan⁸. Así, casi siempre, la incompetencia generalizada o la corrupción son indicadores de agentes de un Estado no confiable, al igual que el comportamiento que favorece a un grupo de clase, étnico, lingüístico o racial en particular.

Uno de los principales descubrimientos de mi investigación sobre el Estado (1988, 1997a, 1997b) es que la palabra «rentable» significa extraer ingresos y hombres según los mecanismos de bajo costo para aumentar el cumplimiento entre los contribuyentes y que incluso los gobernantes más autocráticos dependen de un cierto grado de cumplimiento cuasivoluntario. La creación del cumplimiento cuasivoluntario, menos aún el consentimiento, exige un gobierno confiable, en especial, uno que alcance los estándares actuales de justicia tanto en la toma de decisiones como en la implementación de políticas. Los ciudadanos y los sujetos se encuentran en una especie de acuerdo de ojo por ojo; todos cooperan, siempre que se asegure que los otros lo harán.

La consecuencia radica en que es probable que ciertos tipos de Estados puedan extraer recursos, en dinero y en hombres, de sus pueblos de una mejor manera. Existen dos condiciones necesarias: por un lado, capacidad suficiente para inmiscuirse profundamente en la sociedad, la cual depende del poder del Estado para calmar al campo y para crear un aparato burocrático adecuado. Por otro lado, la existencia de un gobierno, que puede ser más democrático, pero sin duda es más propenso a ser relativamente consensual y más justo en el modo en que inaugura e implementa políticas. Al menos, será más creíble (Whiting, 2000). No obstante, la consecuencia es que, sin un gobierno creíble, la sociedad se sentirá traicionada, por lo que será más probable que se resista o se rebele. Los indicios de considerable parasitismo ciudadano que el gobierno podría controlar, pero que todavía no lo hace, puede provocar un incumplimiento adicional por parte de los ciudadanos, al igual que la evidencia de prácticas gubernamentales discriminatorias, violaciones de

las negociaciones en materia de políticas o trato burocrático deficiente de los ciudadanos. Los Estados imponen derechos y normas más allá de los asociados con los contratos de propiedad material y económica. Al proteger los derechos de las minorías, los Estados facilitan la cooperación entre las personas que tienen razones para ser recelosas de otras. Al legalizar los sindicatos o al imponer leyes contra el trabajo infantil, los Estados reducen los costos para los trabajadores de controlar y sancionar a los empleadores; por consiguiente, puede aumentar la probabilidad de que exista tanto confianza como productividad.

El grado de cooperación social y económicamente productiva en la sociedad afecta la capacidad de un Estado para gobernar y la vitalidad del intercambio económico. La confianza en la fiabilidad del Estado también tiene consecuencias adicionales para la gobernanza: afecta el nivel de tolerancia de los ciudadanos con respecto al régimen, así como el grado de cumplimiento en relación con las demandas y con las regulaciones gubernamentales⁹. La destrucción de la creencia en la fiabilidad del Estado puede llevar a un antagonismo generalizado hacia la política del gobierno, hasta la resistencia activa, y puede ser una de las fuentes de mayor desconfianza social. La investigación sobre Europa Oriental da más crédito a esta afirmación (ver, por ejemplo, Rose, 1994; Mishler y Rose, 1997; Sztompka, 1999). El efecto puede ser la ruptura de la capacidad del Estado, aun cuando haya una fuerte infraestructura gubernamental.

Una vez que se ha destruido la confianza en la fiabilidad del Estado, su reconstrucción, a menudo, exige esfuerzos extraordinarios, como sabemos que sucedió en varias partes del mundo. En realidad, el momento actual de la historia proporciona un laboratorio extraordinario para comprender la destrucción, la transformación y la reconstrucción del Estado. En estos momentos, existen numerosos académicos que están produciendo una investigación exhaustiva que brindará una base para generar y comprobar las hipótesis, así como para contrastar sus explicaciones con las alternativas¹⁰. Además, muchos de ellos creen en el conocimiento acumulativo y están comprometidos con él.

De hecho, en un nivel, sabemos bastante acerca de este proceso. Es aquí donde la literatura histórica y sociológica sobre los orígenes y el

desarrollo de los Estados hace realidad sus objetivos, así como el trabajo de un número bastante significativo de comparativistas que han estado preparando el campo durante algún tiempo. Sin embargo, a pesar de los detallados recuentos y de los considerables avances en la comprensión de los caminos hacia cualquier configuración en particular estudiada, todavía no contamos con un entendimiento dinámico adecuado de cómo resolver los problemas de corrupción, mejorar la pobreza y garantizar el bienestar de las personas por medio del Estado o, en verdad, por otros medios. No obstante, como mencioné previamente en este ensayo, soy una optimista moderada.

Déficits de confianza y de democracia producidos por el Estado

Un Estado que mejora el crecimiento no es, incluso cuando se logra, una condición suficiente para la democracia política. Un Estado centralizado no necesariamente protege contra un ataque de violencia política y de disolución económica, tampoco es la única ni la mejor forma de promover la cooperación económica y política positiva a nivel local. En realidad, la reducción del tamaño y las intervenciones del gobierno tampoco, de manera forzosa, mejoran la democracia.

Existe una enorme literatura sobre democracia, sus orígenes, su fragilidad y su sostenibilidad; además, los comparativistas han hecho importantes avances en la comprensión de ciertas características de la democratización, así como en el reconocimiento de la necesidad de analizar las particularidades de cada caso (para conocer un análisis excelente, ver Bunce, 2000). De acuerdo con Bunce, hay, al menos, dos cuestiones que sabemos sobre la relación entre el Estado y la supervivencia de la democracia: primero, el mantenimiento de la democracia casi siempre exige «acuerdos difíciles sobre la composición de la nación y los límites del Estado» (2000: 712). Segundo, «un Estado fuerte, en pocas palabras, es un garante de la democracia —tanto como es un garante del capitalismo—» (715). La democracia tiene posibilidades de ser estable solo donde existe un estado de derecho estable.

No obstante, hasta con un Estado fuerte e instituciones democráticas constituidas, la democracia puede estar bajo presión como resultado de

una reducción en la rendición de cuentas democrática, de la captura del Estado por parte de intereses particulares que no actúan en pos del bien común y de los fracasos del gobierno para proporcionar lo que la sociedad cree que desea o merece. El análisis del Estado que está compuesto por actores que tienen metas limitadas por las instituciones gubernamentales confiables o que responden a ellas comienza a responder varios asuntos desconcertantes de las ciencias sociales contemporáneas: por qué las democracias suelen ser más productivas en el crecimiento económico que los regímenes autoritarios y por qué estamos siendo testigos de lo que, al parecer, es un incremento del escepticismo de los ciudadanos con respecto al gobierno y a la política en las democracias establecidas¹¹.

Mancur Olson (1993) afirma que cuanto más abarcativo es el interés del gobernante, más probable es que el sistema de cargas fiscales proporcione los incentivos adecuados para el crecimiento; en consecuencia, los gobernantes brindarán a cambio servicios públicos. Una visión alternativa, más convincente y mejor fundamentada, establece que los gobernantes y las élites sofisticados crean o aprovechan las instituciones políticas, como los parlamentos, que no solo facilitan la negociación en materia de impuestos, sino que además proporcionan un medio para sancionar a los gobernantes que faltan a su palabra; en otras palabras, esos acuerdos institucionales hacen que las promesas de los gobernantes sean creíbles (Levi, 1988: 117-21; Root, 1989; Brewer, 1989; North y Weingast, 1989; Ertman, 1997: 221). Los compromisos creíbles y las instituciones autoimpuestas reducen significativamente la necesidad de los ciudadanos de realizar una inversión personal para sancionar y controlar a los agentes del Estado y así se mejora la confianza que ellos tienen en el Estado y en el gobierno. Por supuesto, esta es una teorización que permite explicar acciones específicas. No tiene la grandeza ni la envergadura de las conjeturas de Olson, pero es observable y falible.

No cabe duda, aunque lo que Scharpf (1999) llama «mecanismos orientados a los aportes» está bajo una significativa presión como consecuencia de las fuerzas del mercado global, la creación del gobierno regional en Europa y el alcance del gobierno en todos lados. Cada vez más, las fuentes importantes de poder residen en las organizaciones privadas o en los órganos no mayoritarios del Estado. El problema no es, como Karen Remmer (1997:

52) y otros autores han afirmado, que «las actividades, los recursos y el peso relativo del Estado se están reduciendo». En cambio, como Peter Evans esgrime: «El peligro no está en que los Estados terminarán como instituciones marginales, sino que formas más malvadas y más represivas de organización del papel del Estado se aceptarán como el único modo de evitar el colapso de las instituciones públicas» (1997: 64, en el artículo que se encuentra inmediatamente después del de Remmer en *World Politics*). La cuestión de los efectos de foco cambiante del poder y de las políticas del Estado merece la investigación empírica teóricamente informada que está comenzando a darse.

Sin embargo, hay cuestiones que ya conocemos. Sabemos que el Estado es, a menudo, prisionero de las presiones económicas —internacionales e internas— y de los poderosos actores de la sociedad que influyen en la gama de opciones disponibles para los actores del Estado. Hace mucho tiempo, los marxistas aseveraron esta proposición, por lo que es parte del canon de los académicos del desarrollo. No obstante, bastante recientemente, los académicos han desglosado y probado los componentes claves de esta afirmación. Przeworski y Wallerstein (1988; ver también Przeworski, 1985, 1991) ayudaron a iniciar toda una serie de trabajos sofisticados, formales y cuantitativos sobre la dependencia estructural del Estado con respecto al capital. El trabajo sobre aranceles y cárteles realizado por historiadores económicos, comparativistas y académicos de la economía política internacional (EPI) están comenzando a revelar algunas conclusiones determinantes acerca de la interacción entre los factores internos y externos (ver, por ejemplo, Bates, 1997b; Moravcsik, 1998). Muchos de los autores de la investigación reciente sobre las políticas sociales y la regulación económica dentro de las economías mundiales y regionales cambiantes están involucrados en un verdadero debate acerca del papel de la globalización, los efectos de la política partidista y la influencia de los sindicatos y de las sociedades en el Estado. Están comprobando y falseando sus hipótesis, al mismo tiempo que ofrecen informes alternativos (ver, por ejemplo, Garrett, 1998b; Boix, 1998; Iversen, 1999; Scharpf y Schmidt, 2000b; Swank, 2002; Hall y Soskice, próximo a ser publicado).

Sin embargo, no es solo la falta de aportes populares o la excesiva influencia de los intereses comerciales y empresariales que dan cuenta del déficit

democrático. Además existen problemas reales de «legitimación orientada a la producción» (Scharpf, 1999). Una parte de la historia radica en la reducción del bienestar o de otros beneficios sociales que caracterizaron a tantos gobiernos europeos, en especial, los gobiernos democráticos sociales de la era posterior a la Segunda Guerra Mundial. Otra parte de la historia se vincula con los mayores costos de gobernanza combinados con reducciones políticamente impulsadas en el ingreso gravable que hace que sea en extremo difícil pagar lo que los ciudadanos desean o necesitan. Entonces, tenemos una nueva versión de la «crisis fiscal del Estado».

De igual, o tal vez mayor, importancia en relación con la «legitimación de la producción» es el hecho de que los gobiernos nacionales deban encontrar formas y normas que inhiban «la carrera hacia el final» y que convencen a los ciudadanos de ser parte del compromiso con esta nueva visión del bien colectivo¹². Esta no es tarea sencilla.

Cuestiones metodológicas y conceptuales

Mantener un programa de investigación sobre el Estado es una cosa, y todavía hay muchos que intentan lograrlo. Mejorar la calidad de esa investigación es otra. El Estado comparte muchas características con el elefante tan mal descrito por los hombres ciegos de Chelm. Es vasto, ya que está lleno de partes cuyas conexiones tienen sentido solo si puede entenderse la totalidad —algo difícil de lograr si su perspectiva le permite ver solamente ciertos elementos—. El problema se intensifica si se está interesado en los orígenes del Estado o en su futuro probable, sin mencionar su diseño institucional o sus mejores prácticas.

Mi argumento es que la estrategia de los hombres de Chelm es incorrecta. Como sabemos gracias a otras historias sobre ellos, su verdadera debilidad es la falta de razón, no de vista. El Estado es demasiado complejo y variado para entenderlo en su totalidad, aun si fuera posible ofrecer una imagen estática del exterior de esta criatura con todas sus peculiaridades y particularidades. Algunos académicos reaccionan brindando análisis abundantes y detallados de los procesos del Estado y de los gobiernos; otros ofrecen importantes teorías que derivan de una lectura amplia o de la lógica formal. Debemos ir más allá de las abultadas descripciones

de los Estados específicos en épocas determinadas en pos de desarrollar modelos e hipótesis falibles provenientes de presupuestos realistas y lógicos acerca del Estado y de las interacciones de sus agentes, entre ellos y con toda la sociedad. Una buena teoría exige un entendimiento de las relaciones entre las partes, de cómo se vinculan. En el mejor de los casos, podemos desarrollar solo teorías parciales, que aumentarán nuestra comprensión y nuestra influencia. Coincido con Barbara Geddes [Geddes. (2002). "The Great Transformation in the Study of Politics in Developing Countries" en Katznelson I. y Milner H. (eds). *The State of the Discipline*. New York: Norton (con APSA)] cuando afirma: «La tradición que más impide el desarrollo de un cuerpo de conocimiento sobre política comparativa es... nuestra selección de grandes e inadecuadamente definidos resultados para explicar»¹³. Si bien mi meta en el largo plazo es promover nuestra capacidad para entender los grandes resultados del desarrollo político y económico, el enfoque que adopto es considerar las piezas del rompecabezas, modelar la situación de la mejor manera, combinando la deducción racionalista con la investigación inductiva, y utilizar la estadística comparativa para producir hipótesis falibles, que luego se contrastarán con las pruebas empíricas.

Asimismo, estoy abogando por la generación de hipótesis comprobables de los modelos que pueden tener un alto poder predictivo, pero que es probable que sean de alcance limitado y solo representen ciertos subgrupos de las complejas interacciones de múltiples ámbitos y niveles que son características de los procesos del mundo real. (Scharpf, 1997: 31; ver también Moravcsik, 1998a: 17, pas.; Bates *et al.*, 1998). Esto revierte mucho de lo que se ha afirmado sobre la teoría racionalista, en especial, su pretensión de universalidad. El universalismo depende de las suposiciones de racionalidad o de la teoría general del interés, no de los modelos de interacciones particulares ni de los descubrimientos sobre ellos.

Lo que acabo de decir sugiere que gran parte del debate acerca de los orígenes del Estado y su impacto continuará sin solución debido a que el alcance de la iniciativa es demasiado amplio. Además, existe otra razón: la adjudicación de las afirmaciones teóricas, ya sea que se obtengan en forma deductiva o inductiva, implica ir al grano con respecto a la recopilación de datos y a la comprobación de hipótesis. Naturalmente, las hipótesis deben

obtenerse de manera lógica y las suposiciones deben ser justificables. Resulta más que apropiado criticar las fallas de cualquiera de estas dimensiones y, por supuesto, de las teorías que pueden ser reemplazadas por alternativas que den mejor cuenta de la variación. Incluso así y a pesar de la detallada evidencia recogida y de las abundantes comentarios ofrecidos, muchos autores, en realidad, no obtienen sus hipótesis ni las comprueban. Por el contrario, hemos sido testigos de «... la multiplicación de las afirmaciones posibles (...) cuando las hipótesis casi nunca son descartadas, casi nunca son confirmadas». (Moravcsik, 1998a: 17; ver también Remmer, 1997)¹⁴.

Otro interrogante surge de inmediato: ¿Cómo emprendemos con más eficacia la obtención de esas hipótesis? Aquí presento una miríada de estrategias, muchas de las cuales son igualmente productivas en la creación de buenos modelos al servicio del conocimiento acumulado. Detallaré la mía (que otros comparten) con el reconocimiento de que apenas es uno de los caminos posible, aunque, por supuesto, creo que es el mejor.

Sin importar si el tema es el gobierno o el Estado, surgen tres problemas analíticos similares: el primero es que las instituciones del Estado y del gobierno están, como Stinchcombe (1997: 1) dice, «formadas por personal». Aun si uno acepta, como lo hago yo, la definición de instituciones como las reglas de juego en contraposición del «proceso por el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad» (Huntington, 1965: 394), alguien tiene que verificar que se esté llevando a cabo el trabajo. Hay personas involucradas que toman decisiones intencionales y defienden valores e intereses. Stinchcombe está en lo cierto cuando critica a muchos de los «nuevos institucionalistas económicos» por desatender la función de las personas que tienen a cargo, al igual que los teóricos del Estado racionalista estaban en lo correcto al llamarles la atención a los estructuralistas por tratar a los Estados como despersonalizados¹⁵.

El segundo punto analítico fundamental es que resulta inadecuado tratar al Estado como un actor unitario. Obviamente, puede haber voceros que reflejen la totalidad de las preferencias de los actores claves del Estado y del aparato gubernamental. Sin embargo, no resulta suficiente estar en desacuerdo con los componentes de la organización; es esencial brindar un microfundamento sobre la base de las personas y de los grupos. Esto

nos lleva de inmediato al mundo de las preferencias, las motivaciones, la acción colectiva y los problemas de coordinación.

El tercer y último punto establece que es crucial entender a los actores del Estado como personas que responden a otros actores o fuentes de presión internos o internacionales, así como a actores involucrados en la interacción estratégica. Puede haber Estados y sus representantes pueden ser más autónomos con respecto a la sociedad o más poderosos internacionalmente que otros. No obstante, las mejores teorías sobre el Estado consideran con seriedad a estos factores y modelan las interacciones estratégicas entre los actores del Estado, entre el Estado y los actores de la sociedad y entre los representantes de varios Estados. En el proceso, se concentran específicamente en el papel de las instituciones, los costos de transacción, la acción colectiva, la política contenciosa y los movimientos sociales.

Nótese que todavía no he dicho nada sobre los actores racionales, aunque esa es, sin duda, una suposición en prácticamente todas las teorías más interesantes del Estado. Sin embargo, no todas esas teorías pertenecen a académicos de la opción racional. Thelen (1999) hace hincapié en el «préstamo creativo» y en el aprendizaje que ha tenido lugar entre los racionalistas y los institucionalistas históricos. Muchos de ellos ahora discuten de modo explícito sobre los problemas de acción colectiva y de agencia; además han aprendido que la aceptación de los actores como racionales no les impide presumir de que los actores también son ideológicos, emocionales, altruistas, etcétera. Mientras tanto, los racionalistas están aprendiendo que el reconocimiento de la función de las ideas y de los valores no impide la racionalidad en forma de comportamiento estratégico y egoísta; están adoptando materiales interpretativos. Los institucionalistas históricos tienden a incorporar a los actores en marcos de significación y a proporcionarles identidades matizadas que afectan sus preferencias; esto apenas está comenzado a suceder entre los racionalistas (Bates *et al.*, 1998).

Con el tiempo, como varios académicos han notado (Hall y Taylor, 1996; Levi, 1997b; Thelen, 1999), ha habido cierto grado de convergencia en los programas de investigación y en las herramientas de análisis de los que fueron enfoques extremadamente distintos y competitivos con respecto a las instituciones y al Estado. Para algunos, la principal diferencia entre estos

dos enfoques es «la centralidad relativa del ‘orden de equilibrio’ contra el ‘proceso histórico’ en el análisis de los fenómenos políticos» (Thelen, 1999: 381; ver también Orren y Skowronek, 1994). Indudablemente, aquellos que forman parte de la escuela del institucionalismo histórico tienen más probabilidad de estar interesados en las instancias de la transformación del Estado, la revolución y la guerra civil; en el modo en que surgen las preferencias y cómo son alteradas, así como en explicaciones dinámicas. Sin duda, los racionalistas tienden a preocuparse más por la estabilidad, a tomar las preferencias como dadas y a depender de la estadística comparativa. No obstante, hasta esta distinción está desapareciendo.

Aun así, existe una división teórica y metodológica que continúa siendo materia de simposios y de debate¹⁶. Sin embargo, a los fines de este trabajo, lo que importa no son los argumentos entre los teóricos del Estado ni las variedades de institucionalistas, sino lo que hemos aprendido en forma colectiva que alimenta la investigación y las cuestiones sobre políticas que actualmente enfrentamos.

Conclusión

Volvemos al punto de partida. En las décadas del setenta y del ochenta, una nueva generación de científicos sociales abogó por «traer al Estado de vuelta». En esta era de «sacar al Estado», el lema tiene considerable atractivo, al menos para mí, pero con ciertas salvedades. El Estado debe constituirse o reconstituirse en aquellos países que operan sin estado de derecho e institucional o, como Stinchcombe (1997) pensaba, sin mecanismos institucionales o institucionalizados de coordinación. En aquellos países con Estados que funcionan, debe prestarse algo de atención al déficit democrático producido por la reorganización de las responsabilidades del Estado. Lo que ha cambiado en forma notable es la función del gobierno y de la esfera pública. Un gobierno adecuadamente institucionalizado es el principal impulso para el crecimiento económico, el desarrollo político y los bienes colectivos. Un gobierno mal institucionalizado es la principal fuente de deficiente desempeño económico, elitismo y pérdida social. La ideología antigobierno arraigada en el neoliberalismo puede ser un antídoto para la dependencia del Estado de tareas inadecuadas y puede corregir las regulaciones ineficaces e indebidamente costosas. No obstante,

el efecto de esta ideología ha sido ocultar las funciones importantes que el Estado puede tener y, en general, tiene en la promoción de una economía productiva y de una forma de gobierno participativa. Estas son funciones que el Estado tiene no solo históricamente o en los países en desarrollo, sino también en los países industriales y democráticos más avanzados del mundo contemporáneo. Y esas son funciones que el Estado puede tener y debería continuar teniendo.

Sin embargo, no deseo finalizar con un tono normativo. Aunque considero que las cuestiones normativas son críticas, ningún programa normativo puede realizarse sin un entendimiento real de lo que en verdad sucede, por qué ocurre y qué es posible. He seguido a Nettl en su afirmación de que el Estado está o no de moda como un constructo de una ciencia social debido a la combinación de los problemas encontrados al usar el concepto en análisis rigurosos y en la medida en que el Estado parece ser un factor que le concierne al mundo contemporáneo. Por ejemplo, Nettl esgrime que la pérdida de interés en el Estado reflejó la combinación de la creciente influencia de las ciencias sociales de los Estados Unidos (1968: 560) y la progresiva importancia de los países del tercer mundo (1968: 560). Un concepto como el de nación-Estado no era aplicable y el concepto de Estado tuvo casi igual de escaso significado. No fue adecuado para describir los procesos que se daban en esos países ni fue útil en la creación de la teoría sobre esos procesos. Para Nettl, la geografía es determinante. En mi opinión, el fracaso de los académicos para desarrollar buenas metodologías y teorías lleva a los profesionales a buscar conceptos alternativos como base para las explicaciones y para la política.

Lo que he ofrecido, espero, es un detalle de la investigación que todavía debe llevarse a cabo sobre la base de una evaluación de lo que nosotros, como académicos, hemos logrado hasta ahora. A pesar de la literatura de múltiples siglos sobre el Estado, a pesar de todo lo pensado y lo escrito sobre las consecuencias —positivas y negativas— de la intervención estatal en la economía y de los problemas de responsabilidad democrática, la teoría del Estado continúa siendo incipiente. Los hombres ciegos de Chelm solo miraban al exterior. Hemos comenzado a ahondar en el interior para comprender de qué modo las piezas encajan juntas, cuáles son las fuentes del cambio y del dinamismo, y qué hace que un Estado sea

próspero o decadente. No obstante, las herramientas de la investigación y el cuerpo de casos cuidadosamente investigado, que es necesario para la creación y la comprobación adecuadas de una teoría, apenas comienzan a estar disponibles. Al combinar una perspectiva interdisciplinaria con una consideración correcta de las variaciones y de los aspectos concretos de las acciones y de los efectos del Estado, hay esperanza de que desentrañemos las complejas relaciones dentro del Estado y entre este, el gobierno y la sociedad civil.

Notas

* Título original: *The State of the Study of the State*, de Margaret Levi; en "Political Science: State of The Discipline, the Centennial Edition". ©2002 por **W.W. Norton & Company**. Reproducido con el permiso de W.W. Norton & Company Inc.

©2002 **Ira Katznelson y Helen V. Milner en la traducción**. Todos los derechos reservados. *Se prohíbe la reproducción, almacenamiento en un sistema de recuperación, transmisión de ninguna forma ni por ningún medio sin el consentimiento previo por escrito de la editorial.*

1. Se encuentra un número considerable de artículos sobre este tema. Ver, por ejemplo, Evans, 1997; Hagopian, 2000; el simposio sobre *Governance* 13:2 (abril de 2000), editado por Graham Wilson, págs. 233-78, que incluye artículos de Wilson, Sbragia, Peterson y Michiletti.
2. Ver Thelen (1999), Pierson y Skocpol de este volumen para conocer un debate sobre la evolución y las contribuciones del institucionalismo histórico.
3. El reconocimiento internacional formal excluye a las organizaciones similares al Estado, como la mafia.
4. Ver Kahler en este volumen para conocer un debate acerca de temas más internacionales que involucran al Estado.
5. El modelo de lo que tengo en mente es el libro de Waterbury (1993) sobre el Estado egipcio; la comparación de Smith y Lipsky (1993) entre la provisión del gobierno y del sector privado de servicios sociales en los Estados Unidos o la investigación de Snyder (2001) sobre la desregulación en México.
6. Para conocer un análisis útil de este concepto y de la literatura del movimiento social en general, ver McAdam, Tarrow y Tilly (1997).
7. Esta sección se obtuvo, en gran parte, de mi libro *A State of Trust* (1998). Ver también mi libro *Consent, Dissent, and Patriotism* (1997a).
8. Esta conceptualización de un Estado confiable proviene, en gran parte, de mi propio trabajo (1997a, 1998), pero también del trabajo de Russell Hardin (2002).
9. Este punto está siendo cada vez mejor documentado por los académicos que usan

tanto métodos cuantitativos como cualitativos. Ver, por ejemplo, Tyler (1990, 1998), Peel (1995), Levi (1997a), Scholz (1998), Rothstein (1998).

¹⁰. Cualquier lista que pueda proporcionar dejará afuera importantes trabajos de los cuales no tengo conocimiento o que simplemente me he olvidado de incluir. En consecuencia, permítanme mencionar solo a algunos autores cuyos relevantes libros son recientes o se publicarán en breve en la serie Estudios de Cambridge sobre Política Comparativa: Kitschelt *et al.*, 1999; Bunce, 1999; Easter, 2000; Migdal, 2001; Stokes, 2001a; Stokes, 2001b; Snyder, 2001; Kreppel, 2001; Beissinger, 2001; Murillo, 2001; Jones Luong, 2002; Kang, 2002; Grzymala-Busse, 2002; Franzese, 2002; Lehoucq y Molina, será publicado próximamente.

¹¹. Naturalmente, existe un interrogante bastante serio con respecto a si en verdad lo son. Ver, en particular, Przeworski y Limongi, 1993; Przeworski *et al.*, 2000.

¹². Estoy libremente parafraseando y firmemente creando sobre los aportes de Scharpf (1999).

¹³. Como John Carey se dará cuenta, me beneficié muchísimo con sus comentarios sobre mi descripción temprana de la metodología adecuada.

¹⁴. Ahora debería agregar, con la posible excepción de la investigación legislativa en los Estados Unidos, que probablemente no haya áreas de la ciencia política que hayan satisfecho estos criterios.

¹⁵. Otro punto destacable de Stinchcombe —que también es de Migdal (1994)— es la importancia de los valores. Aun así, el Estado, al menos para un gran número de teóricos en la materia, en parte se trata de obtener autoridad y credibilidad, y hacer posible la coordinación. Los papeles y las Constituciones son buenos porque coordinan a los miembros de la sociedad en torno a ciertas normas, valores y reglas (ver, por ejemplo, Carey, 2000; Hardin, 1999). Entonces, parte de este debate es más terminológico que real.

¹⁶. Por ejemplo, ver Kiser y Hechter, 1999 y el artículo posterior «Symposium on Historical Sociology and Rational Choice Theory», en *American Journal of Sociology* (1998), que contiene artículos de Somers, Kiser y Hechter; Boudon, Goldstone y Calhoun. Ver también el simposio sobre «Analytic Narratives», en *Social Science History* (2000), que contiene artículos de Carpenter, Skocpol, Parikh y Bates *et al.*

Referencias

Althusser, L. (1969). *For Marx*. Nueva York: Pantheon Books.

Amsden, A. (1989). *Asia's next giant. South Korea and late industrialization*. Nueva York-Oxford: Oxford University Press XVI.

Anderson, P. (1974). *Lineages of the absolutist state*. Londres: NLB.

- (1974). *Passages from antiquity to feudalism*. Londres: NLB.
- Bachrach, P. & Baratz, M. (1980). *Power and Poverty*. Nueva York: Oxford University Press.
- Barzel, Y. (1989). *Economic analysis of property rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barzel, Y. (2001). *A Theory of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barzel, Y. & Kiser, E. (1997). The development and decline of medieval voting institutions: a comparison of England and France. *Economic Inquiry*, 35(2), pp. 244-260.
- Bates, R. (1981). *Markets and states in tropical Africa*. Berkeley: University of California Press.
- (1997). *Open-economy politics: The Political Economy of the World Coffee Trade*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- (2000). Analytic Narratives Revisited. *Social Science History*, 24(4), pp. 685-696.
- Bates, R. & Donald Lien, D. (1985). A Note on Taxation, Development, and Representative Government. *Politics & Society*, 14(1), pp. 53-70.
- Bates, R., Greif, A., Levi, M., Rosenthal, J. & Weingast, B. (1998). *Analytic narratives*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Bates, R. & Krueger, A. (1993). *Political and economic interactions in economic policy reform*. Oxford, UK: Blackwell.
- Beissinger, M. (2001). *Nationalist mobilization and the collapse of the Soviet State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Block, F. (1977). The Ruling Class Does Not Rule. *Socialist Revolution*, 33, pp. 6-28.
- (1980). Beyond Relative Autonomy. In: R. Miliband & J. Saville, ed., *Socialist Register*, 1st ed. Londres: Merlin, pp. 227-42.
- Boix, C. (1998). *Political parties, growth and equality*. Cambridge, U.K: Cambridge University Press.
- Boudon, R. (1998). Limitations of Rational Choice Theory. *American Journal of Sociology*, 104(3), pp. 817-828.
- Brass, P. (2000). Foucault Steals Political Science. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 3(1), pp. 305-330.
- (1997). *Theft of an Idol: Text and Context in the Representation of Collective Violence*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Brewer, J. (1989). *The sinews of power. War, money and the english state, 1668-1783*. Nueva York: Knopf.
- Bunce, V. (1999). *Subversive institutions*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- (2000). Comparative Democratization: Big and Bounded Generalizations. *Comparative Political Studies*, 33(6-7), pp. 703-734.

- Calhoun, C. (1998). Explanation in Historical Sociology: Narrative, General Theory, and Historically Specific Theory. *American Journal of Sociology*, 104(3), pp. 846-871.
- Campos, J. & Root, H. (1996). *The key to the Asian miracle*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Carey, J. (2000). Parchment, Equilibria, and Institutions. *Comparative Political Studies*, 33(6-7), pp. 735-761.
- Carpenter, D. (2000). Commentary: What Is the Marginal Value of Analytic Narratives?. *Social Science History*, 24(4), pp. 653-667.
- (2001). *The forging of bureaucratic autonomy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Coleman, J. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- DeSoto, H. (1989). *The other path: The Invisible Revolution in the Third World*. Nueva York: Harper & Row.
- Downing, B. (1992). *The military revolution and political change*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Easter, G. (2000). *Reconstructing the state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ensminger, J. & Knight, J. (1997). Changing Social Norms: Common Property, Bridewealth, and Clan Exogamy. *Curr Anthropol*, 38(1), p.1.
- Ertman, T. (1997). *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, P. (1992). The State as the Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change. In: S. Haggard & R. Kaufman, ed., *The Politics of Economic Adjustment*, 1st ed. Princeton: Princeton University Press.
- (1997). The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization. *World Politics*, 50(01), pp. 62-87.
- Evans, P., Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (1985). *Bringing the state back in*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Franzese, R. (2002). *Macroeconomic policies of developed democracies*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Garrett, G. (1998). *Partisan politics in the global economy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma*. Berkeley: University of California Press.
- (2002). The Great Transformation in the Study of Politics in Developing Countries. In: I. Katznelson & H. Milner, ed., *Political Science: The State of the Discipline*, 1st ed. Nueva York & Londres: Norton.

Gellner, E. (1988). Trust, Cohesion, and the Social Order. In: D. Gambetta, ed., *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, 1st ed. Nueva York: Blackwell.

Goldstone, J. (1998). Initial Conditions, General Laws, Path Dependence, and Explanation in Historical Sociology. *American Journal of Sociology*, 104(3), pp. 829-845.

Greif, A. (1994). Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies. *Journal of Political Economy*, 102(5), p.912.

— (1994). On the Political Foundations of the Late Medieval Commercial Revolution: Genoa During the Twelfth and Thirteenth Centuries. *J. Eco. History*, 54(02), p. 271.

—(1998). Self-enforcing Political Systems and Economic Growth: Late Medieval Genoa. In: R. Bates, A. Greif, M. Levi, J. Rosenthal and B. Weingast, ed., *Analytic Narratives*, 1st ed. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Grzymala-Busse, A. (2002). *Redeeming the Past: The Regeneration of Communist Successor Parties in East Central Europe after 1989*. Nueva York: Cambridge University Press.

Haggard, S. (1990). *Pathways from the periphery*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Hagopian, F. (2000). Political Development, Revisited. *Comparative Political Studies*, 33(6-7), pp. 880-911.

Hall, J. & Ikenberry, G. (1989). *The state. Minneapolis*. University of Minnesota Press.

Hall, P. & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), pp. 936-957.

Hall, P. & Soskice, D. (2003) Varietà dei capitalismi: alcuni tratti fondamentali. *Stato e Mercato* 69, (Dicembre) 341-364, 394-7.

Hardin, R. (1999). *Liberalism, constitutionalism, and democracy*. Oxford: Oxford University Press.

— (2002). *Trust and trustworthiness*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

Hechter, M. (1975). *Internal colonialism*. Berkeley: University of California Press.

— (2000). *Containing nationalism*. Oxford: Oxford University Press.

Hobbes, T. (1985). *Leviathan*. Harmondsworth: Penguin.

Hobson, J. (2000). *The state and international relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Huntington, S. (1965). Political Development and Political Decay. *World Politics*, 17(03), pp. 386-430.

Iversen, T. (1999). *Contested economic institutions*. Nueva York: Cambridge University Press.

Jessop, B. (1990). *State theory*. University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press.

- Jones Luong, P. (2002). *Institutional change and political continuity in Post-Soviet Central Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jürgen, H. (1975). *Legitimation Crises*. Boston: Beacon.
- Kahler, M. (2002). The State of the State in World Politics. In: I. Katznelson & H. Milner, ed., *Political Science: The State of the Discipline*, 3rd ed. Nueva York & Londres: Norton.
- Kang, D. (2002). *Crony capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Katzenstein, P. (1978). *Between power and plenty*. Madison: University of Wisconsin Press.
- (1984). *Corporatism and change*. Ithaca [N.Y.]: Cornell University Press.
- Kiser, E. (1999). Comparing Varieties of Agency Theory in Economics, Political Science, and Sociology: An Illustration from State Policy Implementation. *Sociological Theory*, 17(2), pp. 146-170.
- (1994). Markets and Hierarchies in Early Modern Tax Systems: A Principal-Agent Analysis. *Politics & Society*, 22(3), pp. 284-315.
- Kiser, E. & Barzel, Y. (1991). The Origins of Democracy in England. *Rationality and Society*, 3(4), pp. 396-422.
- Kiser, E. & Hechter, M. (1991). The Role of General Theory in Comparative-Historical Sociology. *American Journal of Sociology*, 97(1), p.1.
- (1998). The Debate on Historical Sociology: Rational Choice Theory and Its Critics. *American Journal of Sociology*, 104(3), pp. 785-816.
- Kiser, E. & Tong, X. (1992). Determinants of the Amount and Type of Corruption in State Fiscal Bureaucracies: An Analysis of Late Imperial China. *Comparative Political Studies*, 25(3), pp. 300-331.
- Kitschelt, H., Lange, P., Marks, G. & Stephens, J. (1999). *Continuity and change in contemporary capitalism*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Krasner, S. (1978). *Defending the national interest*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Kreppel, A. (2001). *The European Parliament and Supranational Party System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krueger, A. (1974). The political economy of the rent seeking society. *American Economic Review*, 64(3), pp. 291-303.
- Laitin, D. (1992). *Language repertoires and state construction in Africa*. Cambridge [England]: Cambridge University Press.
- Laitin, D., Sole, C. & Kalyvas, S. (1994). *Language and the Construction of States: The Case of Catalonia in Spain*. *Politics & Society*, 22(1), pp. 5-29.

Lehoucq, F. & Molina Jiménez, I. (2002). *Stuffing the ballot box*. Nueva York: Cambridge University Press.

Levi, M. (1981). The Predatory Theory of Rule. *Politics & Society*, 10(4), pp. 431-465.

— (1988). *Of rule and revenue*. Berkeley: University of California Press.

— (1997a). A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative Perspective and Historical Analysis. In: M. Lichbach & A. Zuckerman, ed., *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, 1st ed. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 19-41.

— (1997b). *Consent, dissent, and patriotism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mann, M. (1986). *The sources of social power*. Cambridge [Cambridgeshire]: Cambridge University Press.

McAdam, D., Tarrow, S. & Tilly, C. (1997). Toward an Integrated Perspective on Social Movements and Revolutions. In: M. Lichbach & A. Zukerman, ed., *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, 1st ed. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 142-73.

—(2001). *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press.

Merton, R. (1949). *Social theory and social structure*. Glencoe, Ill.: Free Press.

Michels, R. (1962). *Political parties: A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. Nueva York: Free Press.

Migdal, J. (1988). *Strong societies and weak states*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

— (1994). The State in Society. In: J. Migdal, A. Kohli & V. Shue, ed., *State power and social forces*, 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press.

— (2001). *State in society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Migdal, J., Kohli, A. & Shue, V. (1994). *State power and social forces*. Cambridge [England]: Cambridge University Press.

Milgrom, P., North, D. & Weingast, B. (1990). The Role of Institutions in the Revival of Trade: the Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs. *Economics and Politics*, 2(1), pp. 1-23.

Mishler, W. & Rose, R. (1997). Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluations of Civil and Political Institutions in Post-Communist Societies. *The Journal of Politics*, 59(02), p. 418.

Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51(4), pp.513-553.

— (1998). *The choice for Europe*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

- Murillo, M. (2001). *Partisan coalitions and labor competition in Latin America*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Nettl, J. (1968). The State as a Conceptual Variable. *World Politics*, 20(04), pp. 559-592.
- North, D. (1981). *Structure and change in economic history*. Nueva York: Norton.
- (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. & Weingast, B. (1989). Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. *J. Eco. History*, 49(04), p. 803.
- O'Connor, J. (1973). *The fiscal crisis of the state*. Nueva York: St. Martin's Press.
- O'Donnell, G. (1973). *Modernization and bureaucratic-authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- Offe, C. (1973). The Abolition of Market Control and the Problem of Legitimacy, Part 1. *Kapitalstate*, 1, pp. 109-16.
- (1973). The Abolition of Market Control and the Problem of Legitimacy, Part 2. *Kapitalstate*, 2, pp. 73-75.
- Offe, C. & Keane, J. (1984). *Contradictions of the welfare state*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Olson, M. (1993). Dictatorship, Democracy, and Development. *American Political Science Review*, 87(3), p. 567.
- Orren, K. & Skowronek, S. (1994). Beyond the Iconography of Order: Notes for a "New" Institutionalism. In: L. Dodd & C. Jillson, ed., *The Dynamics of American Politics*, 1st ed. Boulder: Westview.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parikh, S. (2000). Commentary: The Strategic Value of Analytic Narratives. *Social Science History*. Volume 24, Number 4, Winter 2000, pp. 677-684.
- Peel, M. (1995). *Good times, hard times*. Carlton, Vic.: Melbourne University Press.
- Pierson, P. & Skocpol, T. (2002). Rational Choice Institutionalism. In: I. Katznelson & H. Milner, ed., *Political Science: The State of the Discipline*, 3rd ed. Nueva York & Londres: Norton.
- Poulantzas, N. (1969). The Problem of the Capitalist State. *New Left Review*, 58, pp. 67-78.
- Poulantzas, N. & O'Hagan, T. (1968). *Political power and social classes*. Londres: NLB.
- Przeworski, A. (1985). *Capitalism and social democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1991). *Democracy and the market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, A. & Limongi, F. (1993). Political Regimes and Economic Growth. *Journal of Economic Perspectives*, 7(3), pp. 51-69.

Przeworski, A. & Wallerstein, M. (1982). The Structure of Class Conflict under Democratic Capitalism. *American Political Science Review*, 82, pp. 11-31.

Przeworski, A. & Wallerstein, M. (1988). Structural Dependence of the State on Capital. *American Political Science Review*, 82(1), p. 11.

Przeworski, A., Alvarez, M., Cheubub, J. & Limongi, F. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.

Putnam, R. (2000). *Bowling alone*. Nueva York: Simon & Schuster.

Putnam, R., Leonardi, R. & Nanetti, R. (1993). *Making democracy work*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Rasler, K. & Thompson, W. (1985). War Making and State Making: Governmental Expenditures, Tax Revenues, and Global Wars. *American Political Science Review*, 79(2), p. 491.

Remmer, K. (1997). Theoretical Decay and Theoretical Development: The Resurgence of Institutional Analysis. *World Politics*, 50(01), pp. 34-61.

Root, H. (1989). Tying the King's Hands: Credible Commitments and Royal Fiscal Policy during the Old Regime. *Rationality and Society*, 1(2), pp. 240-258.

Rose, R. (1994). Postcommunism and the Problem of Trust. *Journal of Democracy*, 5(3), pp. 18-30.

Rothstein, B. (1990). Marxism, Institutional Analysis and Working-Class Power: The Swedish Case. *Politics & Society*, 18(3), pp. 317-45.

— (1992). Social Justice and State Capacity. *Politics & Society*, 20(1), pp. 101-126.

— (1998). *Just institutions matter*. Londres: Cambridge University Press.

Scharpf, F. (1997). *Games real actors play*. Boulder, Colo.: Westview Press.

— (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic*. Oxford: Oxford University Press.

Scharpf, F. & Schmidt, V. (2000). *Welfare and work in the open economy*. Oxford: Oxford University Press.

Scott, J. (1976). *The moral economy of the peasant*. New Haven: Yale University Press.

— (1998). *Seeing like a state*. New Haven: Yale University Press.

Skocpol, T. (1979). *States and social revolutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

— (1997). The Tocqueville Problem: Civic Engagement in American Democracy. *Social Science History*, 21(4), p. 455.

- (2000). Commentary: Theory Tackles History. *Social Science History*, 24(4), pp. 669-676.
- Smith, S. & Lipsky, M. (1993). *Nonprofits for hire*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Snyder, R. (2001). *Politics after neoliberalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Somers, M. (1998). "We're No Angels": Realism, Rational Choice, and Relationality in Social Science. *American Journal of Sociology*, 104(3), pp. 722-784.
- Spruyt, H. (1994). *The sovereign state and its competitors*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Stinchcombe, A. (1997). On the Virtues of the Old Institutionalism. *Annual Review of Sociology*, 23(1), pp. 1-18.
- Stokes, S. (2001a). *Markets, Mandates, and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- (2001b). *Public support for market reforms in new democracies*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Swank, D. (2002). *Global capital, political institutions, and policy change in developed welfare states*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sztompka, P. (1999). *Trust*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Tarrow, S. (2000). Mad Cows and Activists: Contentious Politics in the Trilateral Democracies. In: S. Pharr & R. Putnam, ed., *Disaffected Democracies: What's Troubling Trilateral Democracies*, 1st ed. Princeton: Princeton University Press, pp. 270-90.
- Taylor, M. (1982). *Community, anarchy, and liberty*. Cambridge [Cambridgeshire]: Cambridge University Press.
- Taylor, M. & Taylor, M. (1987). *The possibility of cooperation*. Cambridge [Cambridgeshire]: Cambridge University Press.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 2(1), pp. 369-404.
- Thompson, W. & Rasler, K. (1999). War, the Military Revolution(s) Controversy, and Army Expansion: A Test of Two Explanations of Historical Influences on European State Making. *Comparative Political Studies*, 32(1), pp. 3-31.
- Thomson, J. (1994). *Mercenaries, pirates and sovereigns*. Princeton (N.J.): Princeton University Press.
- Tilly, C. (1990). *Coercion, capital, and European states, AD 990-1990*. Cambridge, Mass.: B. Blackwell.
- Tilly, C. & Ardant, G. (1975). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Tollison, R. (1982). Rent Seeking: A Survey. *Kyklos*, 35(4), pp. 575-602.
- Tyler, T. (1990). *Why people obey the law*. New Haven: Yale University Press.
- (1998). Trust and Democratic Government. In: V. Braithwaite & M. Levi, ed., *Trust and Democratic Government*, 1st ed. Nueva York: Russell Sage, pp. 269-94.
- Wade, R. (1990). *Governing the market*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Waterbury, J. (1993). *Exposed to innumerable delusions*. Cambridge [England]: Cambridge University Press.
- Weber, M. (1978). *Economy and society*. Berkeley: University of California Press.
- Western, B. (1997). *Between class and market*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Whiting, S. (2000). *Power and wealth in rural China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilson, G. (2000). In a State?. *Governance*, 13(2), pp. 235-242.

La institución estatal racional y los partidos políticos y parlamentos modernos (sociología del Estado)*

Max Weber

1. Origen del Estado racional^{1,2}

El Estado en el sentido de Estado racional solo se da en Occidente. La lucha permanente, en forma pacífica o bélica, de los Estados nacionales en concurrencia por el poder creó para el moderno capitalismo occidental las mayores oportunidades. Cada Estado particular había de concurrir por el capital, no fijado a residencia alguna, que le prescribía las condiciones bajo las cuales le ayudaría a adquirir el poder. De la coalición necesaria del Estado nacional con el capital surgió la clase burguesa nacional, la burguesía en el sentido moderno del vocablo. En consecuencia, es el Estado nacional a él ligado el que proporciona al capitalismo las oportunidades de subsistir; así, pues, mientras aquel no ceda el lugar a un Estado universal, subsistirá también este³.

En el *ancien régime* chino⁴, había por encima del poder intacto de las familias, los gremios y las corporaciones una capa delgada de los llamados funcionarios: los mandarines. El mandarín es ante todo un literato de formación humanística, que posee una prebenda, pero que no está preparado él mismo en lo más mínimo para la administración e ignora todo de la jurisprudencia, pues es ante todo un calígrafo que sabe hacer versos, conoce la literatura multisecular de los chinos y está en condiciones de interpretarla. A las realizaciones políticas no les concede la menor importancia. Semejante funcionario no administra él mismo, sino que la administración está en manos de los secretarios de cancillería.

El mandarín es trasladado de un lugar a otro, para que no pueda tomar pie en el distrito de su administración, ni incluso puede empleársele en su provincia natal. Y como quiera que no entiende nunca el dialecto de su provincia de gobierno, no puede tener comercio con el público. Un Estado con semejantes funcionarios es algo distinto del Estado occidental. En realidad, en él todo reposa en la concepción mágica de que la virtud del emperador y de los funcionarios, o sea, su superioridad en materia literaria, basta en tiempos normales para mantenerlo todo en orden. Pero si se produce una sequía u otro acontecimiento desagradable, entonces aparece un edicto en el sentido de que las pruebas en materia de versificación se hagan más difíciles o se aceleren los procesos, porque en otro caso los espíritus se agitan. El reino es un Estado agrícola. De ahí que el poder de las familias campesinas, sobre las que reposan las nueve décimas partes de la economía y a cuyo lado existen además los gremios y las corporaciones, esté totalmente intacto. Fundamentalmente, todo se deja a sí mismo. Los funcionarios no gobiernan, sino que solo intervienen en los casos de agitación y en los incidentes desagradables.

La cosa es muy distinta en el Estado racional, el único en el que puede prosperar el capitalismo moderno. Se funda en la burocracia profesional y en el derecho racional.

El Estado chino pasó ya en los siglos VII y XI a la administración por medio de funcionarios profesionales en lugar de los de formación puramente humanística. Pero aquella solo logró imponerse pasajera; luego tuvo lugar el consabido eclipse de luna, y todo volvió a derogarse. Que el alma popular china no hubiese soportado acaso la burocracia profesional no puede sostenerse seriamente. Su ascenso (y con él el del Estado racional) se vio más bien impedido en cada caso por la fuerza intacta de la magia. De ahí que tampoco pudieran romperse nunca las asociaciones familiares, como fue el caso en Occidente en virtud del desarrollo urbano y del cristianismo.

El derecho racional del moderno Estado occidental, según el cual decide el funcionario de formación profesional, proviene en su aspecto formal, no en cuanto al contenido, del derecho romano. Este es en primer lugar un producto de la ciudad-estado romana, que nunca dejó llegar al poder a la democracia en el sentido de la ciudad griega y, con ella, su

justicia. El tribunal griego de los heliastas ejercía una justicia de Cadí; las partes actuaban por medio del patetismo, de lágrimas y de insultos del adversario dirigidos al juez. Según revelan los discursos de Cicerón, ese procedimiento se practicó también en Roma en el proceso político, pero no así en el civil, en el que el pretor instituía un *iudex* al que impartía instrucciones estrictas para los supuestos de la condena del demandado o para la desestimación de la demanda. Puso luego orden en ese derecho racional, bajo Justiniano, la burocracia bizantina, por el interés natural del funcionario en cuanto a poseer un derecho sistematizado, definitivamente fijado y, por consiguiente, fácil de enseñar y aprender. Con la decadencia del Imperio Romano de Occidente, el derecho fue a parar a manos de los notarios italianos. Son estos, y en segundo lugar las universidades, los que tienen sobre la conciencia el renacimiento de aquel derecho. Los notarios conservaron las antiguas fórmulas contractuales del derecho romano adaptándolas a las necesidades de los tiempos; al lado de ellas, se constituyó en las universidades una teoría sistemática del derecho. Sin embargo, lo decisivo del desarrollo estuvo, con todo, en la racionalización del proceso. Lo mismo que todos los pleitos primitivos, también el antiguo proceso germánico era un procedimiento estrictamente formal. La parte que equivocara tan solo una palabra de la fórmula perdía, porque la fórmula poseía significado mágico, y se temían funestas consecuencias mágicas. El formalismo mágico del proceso germánico se adaptaba al formalismo del derecho romano, y aquel fue interpretado en el sentido de este. Contribuyó inicialmente a dicho resultado la monarquía francesa mediante la creación del Instituto de los defensores (abogados), cuya misión consistía ante todo en pronunciar las fórmulas judiciales correctamente; pero luego también, particularmente, el derecho canónico. La grandiosa organización administrativa de la Iglesia necesitaba formas fijas, con fines disciplinarios frente a los legos, pero también para su propia disciplina interna. Ni ella ni la burguesía podían satisfacerse con el juicio germánico de Dios. Lo mismo que esta última no podía conformarse con que se decidieran las acciones jurídico-mercantiles por medio de un desafío, y se hacía por consiguiente documentar por doquiera la libertad con respecto a la obligación del desafío jurídico y del juicio de Dios, así también la Iglesia, después de haber vacilado inicialmente en su actitud, acabó por sostener la opinión de que tales medios procesales eran paganos y no podían por consiguiente tolerarse, plasmando el derecho canónico racionalmente, en

la medida posible. Esta doble racionalización del proceso, por parte laica y eclesiástica, se extendió a continuación por todo el mundo occidental.

Se ha querido ver en la recepción del derecho romano (véase Below, *Die Ursachen der Rezeption* [«Las causas de la recepción del derecho romano»]) la causa tanto de la decadencia de la clase campesina como del advenimiento del capitalismo. Sin duda, hubo casos en los que la aplicación de principios de derecho romano resultaba perjudicial para el campesino, así por ejemplo, la interpretación de los antiguos derechos comunitarios fronterizos como servidumbres significó que el que presidía la comunidad en calidad de superior era considerado, de acuerdo con el derecho romano, como propietario, viéndose gravada con servidumbres la posesión de los miembros. Pero por otra parte, en cambio, la monarquía dificultó extraordinariamente a los propietarios territoriales en Francia, precisamente por medio de sus juristas imbuidos de derecho romano, el establecimiento de campesinos. Ni ha sido tampoco el derecho romano sin más la causa del advenimiento del capitalismo. En Inglaterra, patria del capitalismo, no hubo recepción del derecho romano, porque existía allí, en unión con el Tribunal del rey, un estamento de los abogados que nunca permitió que se tocaran las instituciones jurídicas nacionales. Dominaba este la enseñanza del derecho, salían de su seno (y salen hoy todavía) los jueces, e impidió, por consiguiente, que en las universidades inglesas se enseñara derecho romano, con el fin de que no llegaran a las poltronas de los jueces personas que no salieran de sus filas.

Por otra parte, todas las instituciones características del capitalismo moderno provienen de orígenes distintos del derecho romano: la carta de renta (el pagaré y el empréstito de guerra) proviene del derecho medieval, y en su constitución contribuyeron ideas jurídicas germánicas; la acción proviene asimismo del derecho medieval y moderno, ya que el derecho antiguo no la conocía; y lo mismo cabe decir de la letra de cambio, a cuya constitución han contribuido los derechos arábigos, italiano, alemán e inglés; también la sociedad mercantil es un producto de la Edad Media, pues la Antigüedad no conocía sino la empresa en comandita; así también la hipoteca, con inscripción en el registro de la propiedad y título hipotecario, lo mismo que la representación: una y otra son de origen medieval y no antiguo. La recepción del derecho romano solo influyó decisivamente en

cuanto creó el pensamiento jurídico-formal. Conforme a su estructura, todo derecho se orienta según principios jurídico-formales o materiales, debiendo entenderse bajo estos últimos los principios utilitarios y de equidad, de acuerdo con los cuales procede, por ejemplo, la jurisdicción del *Cadí* islámico. La justicia de toda teocracia y de todo absolutismo se orientó en sentido material, en tanto que la de la burocracia, por el contrario, se ha orientado siempre en sentido jurídico-formal. Federico el Grande odiaba a los juristas, porque aplicaban constantemente sus edictos de orientación material a su manera formalista, poniéndolos de este modo al servicio de fines de los que aquel nada quería saber. El derecho romano fue aquí (lo mismo que en el resto) el medio que sirvió a la erradicación del derecho material en beneficio del formal.

Pero ese derecho formalista es estable. En China puede, por ejemplo, suceder que un hombre que ha vendido a otro una casa vuelva algún tiempo después al comprador y le pida asilo, por haber caído entretanto en la pobreza. Y si el comprador hace caso omiso del antiguo mandamiento chino de la ayuda fraternal, entonces los espíritus se agitan; resulta, pues, que el vendedor empobrecido vuelve a instalarse en la casa en calidad de inquilino forzoso, sin pago alguno de renta. Con semejante derecho, el capitalismo no puede operar; lo que necesita es un derecho con el que se pueda contar lo mismo que con una máquina; los puntos de vista religioso-rituales y mágicos no han de jugar en él papel alguno. La creación de semejante derecho se consiguió al aliarse el Estado moderno a los juristas, para imponer sus ambiciones de poder. En el siglo *xvi* lo intentó temporalmente con los humanistas, y los primeros gimnasios griegos se crearon con el supuesto de que el que en ellos se había educado era apto para el ejercicio de los cargos estatales; porque la lucha política tenía lugar en parte considerable mediante el intercambio de escritos oficiales, y este solo podía llevarse a cabo entre quienes tuvieran conocimientos suficientes del latín y el griego. Esta ilusión duró muy poco. Advirtiose pronto que los egresados de los gimnasios no estaban en condiciones, en cuanto tales, de llevar la política, de modo que no quedaban más que los juristas. En China, donde dominaba el mandarín de formación humanista, el monarca no disponía de juristas, y la lucha de las distintas escuelas filosóficas acerca de cuál de ellas formaba a los mejores estadistas permanecía indecisa, hasta que finalmente triunfara el confucianismo ortodoxo. También la India

contaba con escritores, pero carecía de juristas. En cambio, el Occidente disponía de un derecho formalmente estructurado, producto del genio romano, y los funcionarios formados a base de dicho derecho se revelaron, en cuanto técnicos de la administración, como superiores a todos los demás. Desde el punto de vista de la historia económica, este hecho adquirió importancia, porque la alianza entre el Estado y la jurisprudencia formal había de favorecer al capitalismo.

Una política económica estatal digna de este nombre, o sea, una política continuada y consecuente, solo se origina en la época moderna. El primer sistema que produce es el llamado mercantilismo. Anteriormente al mismo, sin embargo, había por doquier dos cosas: política fiscal y política del bienestar, en el sentido, esta última, del aseguramiento de la cantidad usual de alimentos.

En el Oriente, motivos esencialmente rituales, al lado de la constitución en castas y familias, han impedido el desarrollo de una política económica planeada. En China, los sistemas políticos cambian extraordinariamente. El país tuvo una época de comercio exterior muy vigoroso hasta la India. Pero, luego, se limitó la política económica china al aislamiento del exterior, de modo que el conjunto de las importaciones y las exportaciones estaba en manos de solo trece empresas y pasaba solo por el puerto de Cantón. En el interior, la política se orientaba en forma puramente religiosa; solo cuando se produzcan acontecimientos naturales terribles empezaban a buscarse deficiencias. En esto siempre se tenía presente, en primer término, el estado de ánimo de las provincias, y constituía un problema principal el de saber si había que cubrir las exigencias del Estado por medio de impuestos o de prestaciones. En el Japón, la constitución feudal produjo exactamente los mismos efectos, lo que llevó al aislamiento del exterior; aquí el objeto era la estabilización de las clases. Temíase que el comercio exterior llevara a un cambio en la estratificación de las fortunas. En Corea determinaron el cierre motivos rituales. Si venían al país elementos extranjeros (esto es, impuros), había que temer la cólera de los espíritus. En la Edad Media india encontramos en el país a comerciantes griegos y romanos (también a mercenarios romanos), inmigración judía y privilegios concedidos a la misma; sin embargo, estas posibilidades no lograron desarrollarse, porque todo resultó estereotipado por el ordenamiento en castas, que hacía

imposible una política económica planeada. Añadíase a esto el hecho de que el hinduismo veía con malos ojos los viajes al extranjero. En efecto, el que se traslada a este ha de volver a ser admitido en su casta a su regreso.

En el *Occidente*, una política económica planeada pudo desarrollarse hasta el siglo XIV solo en la medida en que para ello entraban en consideración las ciudades.

También aquí⁵ encontramos diferencias fundamentales entre el desarrollo antiguo y el medieval-moderno. En la *Antigüedad*, desapareció la libertad de las ciudades en favor de un imperio universal organizado burocráticamente, en el que no había lugar para el capitalismo político. Vemos que los emperadores, dependientes inicialmente, desde el punto de vista financiero, del orden ecuestre, se van emancipando gradualmente del mismo, eliminándolo del arrendamiento de los impuestos y con ello de su fuente más abundante de riqueza, en forma análoga a la seguida por los reyes egipcios, quienes supieron hacer también el aprovisionamiento político y militar de sus Estados independiente de los poderes capitalistas, llevando al arrendatario de los impuestos a convertirse en funcionario fiscal. En la época imperial, el arrendamiento de los dominios fue reculando por doquier en beneficio de la apropiación hereditaria permanente. En lugar de la atribución de los pedidos estatales a empresarios por medio de sumisión, introdúcese liturgias y prestaciones de los súbditos; las diversas clases de población se articulan en gremios profesionales, y a estos gremios de nueva formación se les imponen las cargas estatales con responsabilidad solidaria. Este desarrollo significa la asfixia del capitalismo antiguo. En lugar del ejército mercenario se introduce la conscripción; para los barcos, existe la obligación de ponerlos a disposición; la cosecha conjunta de trigo, en la medida en que proviene de países de excedentes, se distribuye de acuerdo con las necesidades entre determinadas ciudades, con exclusión del comercio privado; la obligación relativa a la construcción de caminos y, en general, toda carga de consideración se pone sobre los hombros de personas vinculadas hereditariamente a la gleba y a la profesión. Finalmente, los municipios urbanos romanos corren detrás de sus presidentes municipales, en forma no muy distinta a como los aldeanos corren detrás de sus bulas comunales, porque los habitantes son solidariamente responsables de los impuestos y las prestaciones estatales.

Era determinante para todas estas prestaciones el principio del *origo*, imitación a su vez de la *idía* del Egipto de los Ptolomeos: los deberes de los súbditos solo pueden cumplirse en la comunidad de origen. Una vez establecido dicho sistema, las posibilidades de ganancias se eliminaron para el capitalismo: lo mismo que en el Estado egipcio de las prestaciones, así tampoco hubo lugar para aquel en el Estado romano de las liturgias de los últimos tiempos.

En forma totalmente distinta, en cambio, se ha desarrollado el destino de la ciudad de los tiempos modernos. También aquí se le fue quitando progresivamente la administración autónoma. La ciudad inglesa de los siglos XVII y XVIII no era ya más que una parentela de gremios de significado puramente financiero y estamental. Las ciudades alemanas de la misma época, con excepción de las capitales, eran ciudades rurales, a las que todo les era decretado desde arriba. Por lo que se refiere a las ciudades francesas, esta evolución se había iniciado ya antes. En cuanto a las ciudades españolas, estas fueron sometidas por Carlos V en ocasión de la rebelión de los Comuneros, y las italianas estaban en manos de la *Signoria*, en tanto que las rusas no ascendieron nunca a la libertad de las ciudades del Oeste. Les fue quitada a las ciudades la autonomía en materia militar, judicial y artesanal. Por lo regular, nada se cambió con ello de los antiguos derechos en el aspecto formal, pero, en realidad, las ciudades han sido despojadas en la época moderna de su libertad, exactamente lo mismo que en la Antigüedad con el establecimiento del dominio romano. Salvo que, a diferencia de entonces, fueron a caer en poder de los Estados nacionales que estaban en mutua concurrencia constante.

Sin duda, hubo inicios de una política económica de los príncipes. En la época de los Carolingios, encontramos tasas de los precios y una política de prosperidad en diversas direcciones; pero en su mayoría quedaron como letra muerta y, con excepción de la reforma monetaria y de los sistemas de pesas y medidas en la época de Carlomagno, todo había desaparecido ya sin dejar traza en la época siguiente. La política comercial con el Oriente, que le hubiera gustado emprender, resultó imposible debido a la falta de una flota adecuada.

En tanto que el Estado principesco fracasaba, intervino la Iglesia en el terreno de la vida económica tratando de introducir en la misma un mínimo de derecho, de honestidad y de ética eclesiástica. Una de sus medidas más importantes para ello fue el apoyo prestado a la paz pública, para lo que trató de introducir primero asambleas de la paz pública y de imponer finalmente la observancia fundamental de la misma. Por otra parte, las grandes comunidades eclesiásticas de bienes, y en particular los conventos, fueron vehículos de una economía muy racional que, si bien no puede llamarse capitalista, era, con todo, la más racional de aquellos tiempos. Estas tendencias cayeron más adelante en descrédito, en la medida en que la Iglesia hacía revivir sus antiguos ideales ascéticos adaptándolos a la época. Entre los emperadores vuelven luego a encontrarse algunos intentos de política comercial bajo Federico Barbarroja: tasas de precios, un acuerdo aduanero con Inglaterra que había de favorecer a los comerciantes alemanes. Federico II realizó la paz pública, pero practicó por lo demás una política meramente fiscal, que solo favorecía a los comerciantes ricos y sus privilegios, ante todo aduanales. La única medida de política económica de los reyes alemanes fue la lucha contra los derechos aduaneros del Rin que, sin embargo, frente a la gran cantidad de pequeños señores allí establecidos, resultó en conjunto ineficaz. Salvo esto, falta toda política económica sistemática. Las medidas que dan a veces la impresión de semejante política, tales como el bloqueo de Venecia por el emperador Sigmundo, o el bloqueo ocasional del Rin (en lucha contra Colonia), no son en realidad más que medidas de carácter político. La política aduanera estaba en manos de los príncipes territoriales. También aquí falta, con contadas excepciones, todo intento de fomento sistemático de la economía. Los puntos de vista dominantes entre aquellos son favorecimiento del tráfico próximo, a expensas del tráfico a distancia, para favorecer el intercambio entre la ciudad y el campo adyacente; los derechos de exportación han de ser siempre más altos que los de importación; favorecimiento de los comerciantes del país en materia aduanera; tasas diferenciales para los caminos, porque el príncipe desea favorecer una determinada vía, para explotarla mejor desde el punto de vista fiscal, objeto en cuya consecución llegó a recurrir a la obligatoriedad vial y a la sistematización del derecho de depósito; y, finalmente, situación de privilegio en favor de los comerciantes urbanos, a cuyo propósito el Duque Luis *el Rico* de Baviera (1450-1479) llegó a vanagloriarse de haber eliminado por completo el comercio rural.

Los derechos aduaneros de protección no se conocen, como no sea con algunas excepciones, como por ejemplo, los derechos tiroleses sobre el vino, para proteger a los del país contra la importación de los vinos de Italia. Toda la política aduanera en conjunto se inspira exclusivamente en puntos de vista fiscales y del abastecimiento en víveres. Lo mismo se aplica a los numerosos tratados aduaneros que se remontan hasta el siglo XIII. La técnica de las tasas fue variando. Originariamente, regía una tasa aduanera de un sesentavo del valor, en tanto que en el siglo XIV había subido hasta el dozavo, por que la tasa había de funcionar al propio tiempo como derecho de consumo. Nuestras medidas modernas de política comercial, tales como los derechos de protección, estaban representadas por prohibiciones indirectas de comercio, que se decretaban con mucha frecuencia cuando se trataba de proteger la alimentación de los trabajadores manuales locales y, más adelante, la de los editores. O bien se permitía solo el comercio al por mayor, prohibiéndose en cambio el comercio detallista.

El primer indicio de una política económica principesca racional aparece en Inglaterra, en el siglo XIV. Se trata de lo que a partir de Adam Smith se ha dado en llamar «mercantilismo».

Mercantilismo significa el paso de la empresa capitalista de utilidades a la política. El Estado es tratado como si constara única y exclusivamente de empresas capitalistas; la política económica exterior descansa en el principio dirigido a ganar la mayor ventaja posible al adversario: a comprar lo más barato posible y a vender a precios mucho más caros. El objeto consiste en reforzar el poder de la dirección del Estado hacia fuera. Mercantilismo significa, pues, formación moderna de poder estatal, directamente mediante aumento de los ingresos del príncipe, e indirectamente mediante aumento de la fuerza impositiva de la población.

El supuesto de la política mercantilista residía en el alumbramiento en el país del mayor número de fuentes de ingresos posible. Es erróneo, sin embargo, suponer que los teóricos y los estadistas mercantilistas confundieran la posesión de metales nobles con la riqueza de un país. Sabían perfectamente que la fuente de dicha riqueza está en la fuerza impositiva, y no es sino con el fin de aumentarlo que hicieron todo lo posible para retener en el país el dinero que amenazaba con desaparecer

del tráfico. Otro punto programático del mercantilismo era, en conexión concreta directa con la política de poder del sistema, el del mayor aumento posible de la población y, para poder mantenerla a pesar de todo, la creación de las más oportunidades posibles de venta al exterior y aun, en lo posible, de las de productos que comprendían un máximo de mano de obra del país, o sea, pues, de productos acabados, y no acaso de materias primas. Finalmente, el comercio había de tener lugar en el mayor grado posible por medio de comerciantes propios, de modo que los beneficios vinieran a aumentar la fuerza impositiva interior. Teóricamente, ese sistema se apoyaba en la teoría de la balanza comercial, que enseña que un país se empobrece tan pronto como el valor de las importaciones rebasa el de las exportaciones; esta teoría se desarrolló por vez primera en Inglaterra en el siglo xvi.

Y, en términos generales, Inglaterra es el país de origen del mercantilismo. Las primeras trazas de su aplicación se encuentran allí en el año 1381. Al producirse, bajo el débil rey Ricardo II, una escasez de dinero, el Parlamento nombró una comisión investigadora, que es la que primero trabajó con el concepto de la balanza comercial, con todas sus características esenciales. Al principio solo produjo leyes ocasionales: prohibición de la importación y favorecimiento de la exportación, pero sin que por ello toda la política inglesa adoptara una orientación mercantilista. El cambio decisivo suele situarse en 1440. En aquella ocasión surgieron (por medio de uno de los numerosos *Statutes of employment* decretados para combatir las deficiencias señaladas) dos puntos de vista que ya se habían elevado antes, pero solo ocasionalmente, a la categoría de principio, a saber: los comerciantes extranjeros que llevan mercancías a Inglaterra han de invertir todo el dinero que por ellas reciben en mercancías inglesas y los comerciantes ingleses que van al extranjero han de devolver a Inglaterra, en moneda contante, una parte por lo menos del producto obtenido. A estas dos formulaciones se fue luego adaptando progresivamente el sistema conjunto del mercantilismo, hasta la Ley de Navegación de 1651, con la exclusión de la navegación extranjera.

El mercantilismo, como alianza del Estado con intereses capitalistas, apareció bajo un doble aspecto. 1) Una de sus formas de aparición fue la de un mercantilismo monopolístico estamental, tal como se nos presenta

de modo típico en la política de los Estuardos y de la iglesia anglicana y, en particular, en la del obispo Laud, decapitado más tarde. Ese sistema quería la creación de una articulación estamental de toda la población en sentido cristiano-social, una estabilización de los estamentos, para poder volver a introducir el sistema social de la caridad cristiana. En contraste violento con el puritanismo, que veía en todo pobre a un perezoso o un criminal, aquel sistema simpatizaba con la pobreza. En la práctica, el mercantilismo de los Estuardos se orientó en sentido predominantemente fiscal, por cuanto todas las nuevas industrias solo podían importar en virtud de concesión real de monopolio y habían de mantenerse constantemente bajo el control y la explotación fiscal por parte del rey. Parecida, aunque no tan consecuente, fue la política de Colbert en Francia. Perseguía este un fomento artificial de la industria apoyado en monopolios, intención en la que coincidía con los hugonotes, cuya persecución veía por consiguiente con desagrado. En Inglaterra, la política real y anglicana sucumbió en el Parlamento Largo debido a los puritanos. La lucha de estos contra el rey se prolongó por muchos años, bajo la consigna: «contra los monopolios», que en parte se habían otorgado a extranjeros y en parte a cortesanos, en tanto que las colonias eran asignadas a favoritos del rey. El estamento de los pequeños empresarios, que entretanto habían crecido, sobre todo en el marco de los gremios, pero en parte también fuera de estos, luchaba contra la política monopolística real, y el Parlamento Largo decretó la incapacidad electoral de los monopolistas. La obstinación extraordinaria con la que el sentido económico del pueblo inglés se ha erigido contra todos los cárteles y monopolios halló expresión en dichas luchas puritanas. 2) La segunda forma del mercantilismo fue la del mercantilismo nacional, que se limitaba a proteger sistemáticamente las industrias nacionales realmente existentes, pero no creadas por monopolios.

Casi ninguna de las industrias creadas por el mercantilismo sobrevivió a la época mercantilista. Las creaciones de los Estuardos fracasaron, lo mismo que las de los Estados continentales del Occidente y las posteriores de Rusia. Ni constituye tampoco el mercantilismo nacional el punto de partida del desarrollo capitalista, sino que este tuvo lugar primero en Inglaterra al lado de la política monopolístico-fiscal del mercantilismo; de tal manera que una capa de empresarios que habían prosperado independientemente del poder de Estado halló, después del fracaso de la

política monopolístico-fiscal de los Estuardos en el siglo XVIII, el apoyo sistemático del Parlamento. Por última vez se enfrentaron aquí en lucha abierta los capitalismo irracional y racional: el capitalismo orientado en el sentido de las oportunidades fiscales y coloniales y de los monopolios estatales, y el que se orientaba hacia las oportunidades del mercado, que se buscaban automáticamente, de dentro a fuera, en virtud de las realizaciones mercantiles propias. El punto en que entraron en conflicto fue el Banco de Inglaterra. Había sido creado por el escocés Paterson, aventurero capitalista tal como los Estuardos los cultivaban mediante la concesión de monopolios. Pero formaban, además, parte del Banco hombres de empresa puritanos. La última vez que el Banco se desvió en el sentido del capitalismo de aventura fue en ocasión del asunto de la South-Sea-Company. Pero prescindiendo de dicho caso, podemos seguir paso a paso en su comportamiento cómo la influencia de Paterson y los de su calaña va perdiendo terreno frente a la influencia de la categoría racionalista de los miembros del Banco, que eran todos directa o indirectamente de origen puritano o estaban bajo la influencia de la manera de ser puritana.

El mercantilismo siguió además jugando el papel conocido en la historia de la economía. En Inglaterra, solo dejó definitivamente de ser operante con la introducción del libre cambio, realización de los puritanos Dissenters (Cobden y Bright) y de su unión con intereses industriales, que ya podían prescindir ahora del apoyo mercantilista.

2. El Estado racional como asociación de dominio institucional con el monopolio del poder legítimo⁶

Desde el punto de vista de la consideración sociológica, una asociación «política» y en particular un «Estado» no se pueden definir por el contenido de lo que hacen. En efecto, no existe apenas tarea alguna que una asociación política no haya tomado alguna vez en sus manos, ni tampoco puede decirse de ninguna, por otra parte, que la política haya sido siempre exclusivamente propia de aquellas asociaciones que se designan como políticas, y hoy como Estados, o que fueron históricamente las precursoras del Estado moderno. Antes bien, sociológicamente el Estado moderno solo puede definirse en última instancia a partir de un medio específico que, lo mismo que a toda asociación política, le es propio, a saber: el de la coacción física.

«Todo Estado se basa en la fuerza», dijo en su día Trotsky en Brest-Litowsk. Y esto es efectivamente así. Si solo subsistieran construcciones sociales que ignoraran la coacción como medio, el concepto de Estado hubiera desaparecido; entonces se hubiera producido lo que se designaría, con este sentido particular del vocablo, como «anarquía». Por supuesto, la coacción no es en modo alguno el medio normal o único del Estado —nada de esto—, pero sí su medio específico. En el pasado, las asociaciones más diversas —empezando por la familia— emplearon la coacción física como medio perfectamente normal. Hoy, en cambio, habremos de decir: el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio —el concepto del «territorio» es esencial a la definición— reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima. Porque lo específico de la actualidad es que a las demás asociaciones o personas individuales solo se les concede el derecho de la coacción física en la medida en que el Estado lo permite. Este se considera, pues, como fuente única del «derecho» de coacción.

La «política» sería, así, para nosotros, aspiración a la participación en el poder, o a la influencia sobre la distribución del poder, ya sea entre Estados o, en el interior de un Estado, entre los grupos humanos que comprende, lo cual corresponde también esencialmente al uso lingüístico. Cuando se dice de una cuestión que es una cuestión «política», o de un ministro o un funcionario que es un funcionario «político», o de una decisión que tiene carácter «político», entonces se entiende siempre con ello que los intereses de la distribución, la conservación o el desplazamiento del poder son determinantes de la respuesta a aquella cuestión, o condicionan aquella decisión, o determinan la esfera de actuación del funcionario en cuestión. El que hace política aspira a poder: poder, ya sea como medio al servicio de otros fines —ideales o egoístas—, o poder «por el poder mismo», o sea, para gozar del sentimiento de prestigio que confiere.

El Estado, lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han precedido, es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima (es decir: considerada legítima). Así, pues, para que subsista es menester que los hombres dominados se sometan a la autoridad de los que dominan en cada caso. Cuándo y por qué lo hagan, solo puede comprenderse cuando se

conocen los motivos internos de justificación y los medios externos en los que la dominación se apoya.

Motivos de justificación interior, o sea, motivos de legitimidad de una dominación —para empezar con ellos— hay tres en principio. Primero, la autoridad del «pasado», de la costumbre consagrada por una validez inmemorial y por la actitud habitual de su observancia: es esta la dominación «tradicional», tal como la han ejercido el patriarca y el príncipe patrimonial de todos los tipos. Luego, la autoridad del don de *gracia* personal extraordinario (carisma), o sea, la devoción totalmente personal y la confianza personal en revelaciones, heroísmo y otras cualidades de caudillaje del individuo: dominación «carismática», tal como la ejercen el profeta o —en el terreno político— el príncipe guerrero escogido o el conductor plebiscitado, el gran demagogo y jefe político de un partido Y, finalmente, la dominación en virtud de «legalidad», o sea, en virtud de la creencia en la validez de un *estatuto* legal y de la «competencia» objetiva fundada en reglas racionalmente creadas, es decir: disposición de obediencia en el cumplimiento de deberes conforme a estatuto; esta es la dominación tal como la ejercen el moderno «servidor del Estado» y todos aquellos otros elementos investidos de poder que en este aspecto se le asemejan. Se comprende que, en realidad, condicionan el sometimiento motivos muy poderosos de miedo y esperanza: temor de la venganza de poderes mágicos o del dueño del poder, o esperanza de una recompensa en el otro mundo o en este, al lado de otros intereses de la índole más diversa. De ello hablaremos en seguida. Sin embargo, si se pregunta por los motivos de «legitimidad» de dicho sometimiento, entonces nos encontramos con esos tres tipos «puros». Y estas representaciones de la legitimidad y su motivación interna son para la estructura de la dominación de muy considerable importancia. Sin duda, los tipos puros solo se encuentran raramente en la realidad. Pero no nos proponemos entrar aquí en el detalle de las modificaciones, las transiciones y las combinaciones sumamente complicadas de dichos tipos puros: en efecto, esto pertenece a la esfera de los problemas de la «teoría general del Estado».

Aquí nos interesa ante todo el segundo de los tipos en cuestión, o sea, la dominación en virtud de devoción de los dominados al «carisma» puramente personal del «caudillo». Tiene aquí sus raíces la idea de la

vocación en su expresión suprema. La devoción al carisma del profeta o del caudillo en la guerra o del gran demagogo en la asamblea (*ekklesia*) o el parlamento significa que este pasa por el conductor interiormente «llamado» de los hombres, que estos no se le someten en virtud de costumbre o estatuto, sino porque creen en él. Sin duda, él mismo, si es algo más que un vano y limitado advenedizo, vive su propia causa, «persigue su misión». Pero la devoción de su séquito —de sus apóstoles, sus secuaces o sus partidarios— se dirige a su persona y sus cualidades. En las dos mayores figuras del pasado, la del mago y profeta por un lado y la del príncipe guerrero escogido, del jefe de banda y condotiero por el otro, el caudillaje ha aparecido en todos los terrenos y en todas las épocas históricas. Sin embargo, es peculiar del Occidente: el caudillaje político primero en la figura del «demagogo» libre, que solo se desarrolló en el terreno de la ciudad-estado, propio exclusivamente de la civilización occidental y ante todo mediterránea, y luego del «jefe de partido» parlamentario, que también solo creció en el ámbito del Estado constitucional occidental.

Sin embargo, esos políticos de «profesión», en el sentido más estricto del vocablo, no son en absoluto las solas figuras decisivas en el lenguaje de la lucha política por el poder. Decisiva es, antes bien, la clase de los medios auxiliares de que disponen. La cuestión: ¿cómo hacen los poderes políticamente dominantes para mantenerse en su dominio? se aplica a toda modalidad de dominación política en cualquiera de sus formas, o sea, tanto a la tradicional como a la legal y la carismática.

Toda empresa de dominio que requiere una administración continua necesita, por una parte, la actitud de obediencia en la actuación humana con respecto a aquellos que se dan por portadores del poder legítimo y, por otra parte, por medio de dicha obediencia, la disposición de aquellos elementos materiales eventualmente necesarios para el empleo físico de la coacción, es decir: el cuerpo administrativo personal y los medios materiales de administración.

El cuerpo administrativo, que representa externamente a la empresa política de dominio lo mismo que a cualquier otra, no se halla ligado a la obediencia frente al detentador del poder por aquella sola representación de la legitimidad de que hablábamos hace un momento, sino además por

otros dos medios que apelan directamente al interés personal: retribución material y honor social. Los feudos de los vasallos, las prebendas de los funcionarios patrimoniales y el sueldo de los modernos servidores del Estado —el honor de la nobleza, los privilegios de clase y el honor del funcionario— constituyen la paga, y el temor de perderla constituye el fundamento último y decisivo de la solidaridad del cuerpo de la administración con el soberano. Esto se aplica asimismo al caudillaje carismático, a saber: honor militar y botín para el séquito guerrero, y los *spoils*, o sea, la explotación de los súbditos por el monopolio de los cargos, beneficios políticamente condicionados y primas a la vanidad, para el séquito demagógico.

Para el mantenimiento de todo dominio por la fuerza se necesitan además determinados elementos materiales externos, exactamente lo mismo que en la empresa económica. Todos los ordenamientos estatales se pueden clasificar en dos grupos, según se funden en el principio de que las personas que constituyen el cuerpo con cuya obediencia el soberano ha de contar, ya sean funcionarios o lo que fueren, poseen en propiedad los medios de administración, ya se trate de dinero, edificios, material bélico, lotes de automóviles, caballos o lo que sea, o que, por el contrario, el cuerpo administrativo esté «separado» de los medios de administración, en el sentido en que actualmente el empleado y el proletario están «separados», en la empresa capitalista, de los medios materiales de producción. O sea, pues, según el soberano tenga organizada la administración por cuenta propia y la haga funcionar por medio de servidores, empleados, favoritos o personas de confianza que no son propietarios, esto es, poseedores por derecho propio de los medios materiales de la empresa, sino que es el señor el que en el ejercicio de los mismos los dirige, o que ocurra lo contrario. Esta diferencia se encuentra por doquiera en todas las organizaciones administrativas del pasado.

La asociación política en que los medios materiales de la administración se encuentran total o parcialmente en el poder propio del cuerpo administrativo dependiente la designaremos como articulada «en clases». El vasallo, por ejemplo, pagaba de su propio bolsillo, en la asociación feudataria, la administración y la jurisdicción del distrito que le había sido dado en feudo, y se equipaba y abastecía a sí mismo para la guerra,

y sus subvasallos hacían lo mismo. Esto comportaba consecuencias considerables desde el punto de vista de la posición de poder del señor, que solo se apoyaba así en el vínculo personal de lealtad y en el hecho de que la posesión del feudo y el honor social del vasallo derivaban de la «legitimidad» de aquel.

Sin embargo, encontramos también en todas partes, hasta en las formaciones políticas más tempranas, la administración por cuenta propia del señor: por medio de esclavos dependientes personalmente de él, de funcionarios domésticos, servidores, «favoritos» personales y prebendarios retribuidos a sus expensas con asignaciones en especie o en dinero, trata aquel de retener la administración en sus propias manos, de procurarse los medios para ello, ya sea de su bolsa o de los productos de su patrimonio, y de crearse un ejército dependiente personalmente de él, por cuanto estaba equipado y abastecido a cargo de sus graneros, sus almacenes y sus armerías. En tanto que en la asociación «en clases» el señor gobierna con la ayuda de una «aristocracia» autónoma, o sea, que comparte el poder con ella, aquí, en cambio, se apoya en siervos domésticos o en plebeyos, o sea, en capas desposeídas, carentes de honor social propio, que le están materialmente ligadas por completo y no disponen de poder propio concurrente alguno. Corresponden a este tipo todas las formas de dominación patriarcal y patrimonial, de despotismo sultanesco y de ordenamiento estatal burocrático. Y en particular este último, o sea, aquel que en su formación más racional caracteriza también, y aun precisamente, al Estado moderno.

El desarrollo de este se inicia por doquiera a partir del momento en que se empieza a expropiar por parte del príncipe a aquellos portadores de poder administrativo que figuran a su lado: aquellos poseedores en propiedad de medios de administración, de guerra, de finanzas y de bienes políticamente utilizables de toda clase. El proceso conjunto forma un paralelo completo con el desarrollo de la empresa capitalista, con su expropiación paulatina de los productores independientes. Al final vemos que, efectivamente, en el Estado moderno concurre en una sola cima la disposición de la totalidad de los medios políticos de explotación, y que ya ni un solo funcionario es personalmente propietario del dinero que gasta o de los edificios, depósitos, utensilios y máquinas de guerra de que dispone. En el «Estado» actual, pues —y esto constituye un rasgo esencial

del concepto—, la «separación» del cuerpo administrativo, o sea, de los funcionarios y los trabajadores administrativos, de los medios materiales de administración, se ha llevado a cabo por completo...

Desde el punto de vista de nuestra consideración importa, pues, destacar lo puramente conceptual en el sentido de que el Estado moderno es una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema.

3. La empresa estatal de dominio como administración. Dirección política y burocracia

En el Estado moderno, el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas, sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil. Porque también el oficial moderno superior dirige las batallas desde su despacho (*Bureau*). Lo mismo que el llamado progreso hacia el capitalismo a partir de la Edad Media constituye la escala unívoca de la modernización de la economía, así constituye también el progreso hacia el funcionario burocrático, basado en el empleo, en sueldo, pensión y ascenso, en la preparación profesional y la división del trabajo, en competencias fijas, en el formalismo documental y en la subordinación y la superioridad jerárquica, la escala igualmente unívoca de la modernización del Estado, tanto del monárquico como del democrático. Así es, en todo caso, cuando el Estado no es un pequeño cantón de administración por turno, sino un gran Estado de masas. La democracia elimina la administración en la misma medida que el Estado absoluto y en favor de funcionarios empleados por medio de *honorarios*, ya sean estos feudales, patrimoniales o patricios, o actúen en virtud de otros títulos honoríficos o hereditarios. Funcionarios a sueldo deciden acerca de las necesidades y las quejas de cada día. En el aspecto que a tal efecto es decisivo, el titular del dominio militar, o sea, el oficial, no se

distingue del funcionario administrativo burgués. En efecto, también el ejército moderno de masas es un ejército burocrático, y el oficial es una categoría especial de funcionario, en contraste con el noble, el *condottiere*, el cabecilla o los héroes homéricos. La fuerza efectiva del ejército descansa en la disciplina. Y, en la administración municipal, el avance del burocratismo se produce en condiciones solo ligeramente modificadas. Y cuanto mayor es el municipio o cuanto más inevitablemente se va despojando, en virtud de la formación de asociaciones de fines específicos condicionadas técnica o económicamente, de sus rasgos autóctonos orgánicos locales, tanto más rápido es aquel avance. Lo mismo que en la Iglesia tampoco fue, por ejemplo, el tan cacareado dogma de la infalibilidad, sino el episcopado universal el que elaboró la conclusión, importante desde el punto de vista del principio, de 1870. Ese fue, en efecto, el que creó la «capellanocracia» y, en contraste con la Edad Media, convirtió al obispo y al cura en simples funcionarios del poder curial central. Y lo mismo cabe decir de las grandes empresas privadas de la actualidad, tanto más cuanto mayores son. Los empleados privados aumentan, según lo indican las estadísticas, más rápidamente que los obreros, y constituye un error suponer que el trabajo intelectual de la oficina se distinga en lo más mínimo de aquel del despacho estatal.

Antes bien, ambos son esencialmente homogéneos. Desde el punto de vista de la sociología, el Estado moderno es una «empresa» con el mismo título que una fábrica: en esto consiste precisamente su rasgo histórico específico. Y se halla asimismo condicionada de modo homogéneo, en esta y en aquel, la relación de poder en el interior de la empresa. Así como la independencia relativa del artesano, del pequeño industrial doméstico, del campesino con tierra propia, del comanditario, del noble y del vasallo se fundaba en que eran propietarios ellos mismos de los utensilios, las existencias, los medios monetarios o las armas con que ejercían sus respectivas funciones económicas, políticas, o militares y de los que durante dicho ejercicio vivían, así descansa también la dependencia jerárquica del obrero, del empleado de escritorio, del empleado técnico, del asistente académico de instituto y del funcionario estatal y el soldado, exactamente del mismo modo, en el hecho de que los utensilios, existencias y medios pecuniarios indispensables para la empresa y su existencia económica están concentrados bajo la facultad de disposición del empresario, en

un caso, y del soberano político en el otro... Ese fundamento económico decisivo, o sea, la «separación» del trabajador de los medios materiales del trabajo —de los medios de producción en la economía, de los medios bélicos en el ejército, de los medios materiales administrativos en la administración pública, y de los medios monetarios en todos ellos, de los medios de investigación en el instituto universitario y en el laboratorio— es común, como tal fundamento decisivo, tanto a la empresa político-militar estatal moderna como a la economía capitalista privada. En ambos casos, la disposición de dichos medios está en manos de aquel poder al que el aparato de la burocracia (jueces, funcionarios, oficiales, capataces, empleados, suboficiales, etc.) obedece o a cuya llamada atiende; aquel aparato igualmente característico de todas aquellas formaciones y cuya existencia y función están ligadas indisolublemente, tanto como causa cuanto como efecto, a aquella «concentración de los medios materiales de explotación» o, lo que es más, cuya forma constituye. «Socialización» creciente significa hoy, inexorablemente, burocratización creciente.

Pero también históricamente, el «progreso» hacia lo burocrático, hacia el Estado que juzga y administra asimismo conforme a un derecho estatuido y a reglamentos concebidos racionalmente, está en la conexión más íntima con el desarrollo capitalista moderno. La empresa capitalista moderna descansa internamente ante todo en el cálculo. Necesita para su existencia una justicia y una administración cuyo funcionamiento pueda calcularse racionalmente, por lo menos en principio, por normas fijas generales con tanta exactitud como puede calcularse el rendimiento probable de una máquina. Puede contentarse tan poco con la justicia llamada en el lenguaje corriente «del Cadí», o sea, con el juicio según el sentido de equidad del juez en cada caso o según otros medios y principios irracionales de la averiguación del derecho, tales como imperaban por doquiera en el pasado y subsisten hoy todavía en Oriente, como con la administración patriarcal que procede según arbitrio y gracia —por lo demás conforme a una tradición inviolablemente sagrada, pero con todo irracional— de las asociaciones de poder teocráticas o patrimoniales del Asia y del pasado occidental. Sin duda, la circunstancia de que esa «justicia del Cadí» y su administración correspondiente sean a menudo venales, precisamente debido a su carácter irracional, permite que surjan y subsistan (y a menudo debido a dichas cualidades prosperen y florezcan)

el capitalismo del comerciante y del proveedor del Estado, y todas aquellas otras modalidades del capitalismo prerracionalista conocidas en el mundo desde hace cuatro milenios y, en particular, el capitalismo de aventureros y de rapiña enraizado sobre todo como tal en la política, el ejército y la administración. Sin embargo, aquello que en contraste con dichas formas capitalistas remotas de lucro es específico del capitalismo moderno, o sea, la organización estrictamente racional del trabajo en el terreno de la técnica racional, no se ha originado en parte alguna —ni podía originarse— en el marco de aquellos organismos estatales de construcción irracional. Porque, para ello, estas formas de empresa moderna, con su capital fijo y su cálculo exacto, son demasiado sensibles frente a las irracionalidades del derecho y de la administración. Así, pues, solo podía originarse: 1) allí donde, como en Inglaterra, la elaboración práctica del derecho se hallaba efectivamente entre las manos de abogados, los cuales, en interés de sus clientes, esto es, de elementos capitalistas, ideaban las formas adecuadas de los negocios, y de cuyo gremio salían luego los jueces, ligados estrictamente a los «precedentes», o sea, a esquemas calculables. 2) O bien allí donde el juez, como en el Estado burocrático con sus leyes racionales, es más o menos un autómatas de párrafos, al que se le dan desde arriba los autos, con los costos y las tasas, para que emita hacia abajo la sentencia con sus fundamentos más o menos concluyentes, es decir, en todo caso, un funcionamiento que en conjunto puede calcularse⁷.

La exposición se orienta en adelante hacia el reclutamiento de los cuerpos administrativos en la formación del Estado racional⁸. En el curso del proceso político de expropiación (véase el párrafo anterior) que tuvo lugar con éxito mayor o menor en todos los países del mundo, surgieron, al servicio inicialmente del príncipe, las primeras categorías de «políticos profesionales» en otro sentido, esto es, en el sentido de individuos que no se proponían ser señores ellos mismos, como los caudillos carismáticos, sino que entraban al servicio de señores políticos. Poníanse en esta lucha a disposición del príncipe y hacían de la atención de su política un modo de vida, por una parte, y un ideal de vida, por la otra. Una vez más, solo en Occidente encontramos esta clase de políticos profesionales al servicio también de otros poderes, al lado del servicio del príncipe. Sin embargo, en el pasado dichos políticos se desarrollaron también aquí, en la lucha del príncipe contra los estamentos, al servicio del primero.

Llamaremos «estamentos» a los poseedores por derecho propio de medios militares, o de medios materiales importantes para la administración, o de poderes de dominio personales. Gran parte de ellos estaban muy lejos de dedicar su vida total o parcialmente, o aún más que ocasionalmente, al servicio de la política. Aprovechaban, antes bien, su poder señorial en interés de la obtención de rentas, o incluso directamente de beneficios, y solo actuaban políticamente, al servicio de la asociación política, cuando el señor o sus propios compañeros de estamento se lo pedían especialmente. Ni obraba tampoco en otra forma una parte de aquellas fuerzas auxiliares a las que el príncipe recurría para la creación de una empresa política propia a su disposición exclusiva. Los «consejeros *a domo*» y, más atrás todavía, una parte considerable de los consejeros que se reunían en la «curia» y en las demás corporaciones consultivas de los príncipes poseían dicho carácter. Solo que con estas fuerzas auxiliares ocasionales o extraprofesionales el príncipe, por supuesto, no salía del paso. Tenía, pues, que tratar de buscarse una plana mayor de fuerzas auxiliares que se dedicaran exclusivamente a su servicio, a título por consiguiente de ocupación principal. De dónde las reclutara dependía en parte muy considerable la estructura de la construcción política dinástica en gestación, y no solo ella, sino también el carácter conjunto de la civilización correspondiente. Y hallábanse mucho más en la misma necesidad aquellas asociaciones políticas que, con eliminación total o limitación considerable del poder del príncipe, se constituían políticamente como comunidades (llamadas) «libres» —«libres» no en el sentido de la libertad con respecto del dominio coactivo, sino en el sentido de la falta del poder del príncipe, legítimo en virtud de tradición (consagrado por lo regular por la religión), como fuente exclusiva de toda autoridad. Históricamente, aquellas son exclusivamente originarias del Occidente, y su núcleo fue la ciudad como asociación política, tal como esta apareció primero en el ámbito de la civilización mediterránea.

La peculiaridad típica del político profesional, tanto de los «caudillos» como de su séquito, ha variado mucho y sigue siendo todavía muy diversa.

Contra los estamentos, el príncipe se apoyaba en capas políticamente utilizables de carácter no estamental. Pertenecían a estas inicialmente, en la India e Indochina, en la China budista, en el Japón y en la Mongolia

de los lamas, lo mismo que en las regiones cristianas de la Edad Media, los clérigos. Técnicamente, porque sabían escribir. La importación de brahmanes, de sacerdotes budistas, de lamas y el empleo de obispos y curas a título de consejeros políticos han tenido lugar por doquiera con objeto de procurarse fuerzas administrativas que supieran escribir y pudieran utilizarse en las luchas del emperador, el príncipe o el *khan* contra la aristocracia. Los clérigos, sobre todo los célibes, estaban al margen de la agitación de los intereses políticos y económicos normales, y no caían en la tentación, como ocurría con los feudatarios, de perseguir para su descendencia un poder político frente al de su señor. Estaban «separados» de los medios de explotación de la administración del príncipe por sus propias cualidades de estamento.

Otra capa semejante la constituían los literatos de formación humanista. Hubo una época en que se aprendía a hacer discursos en latín y versos en griego con objeto de llegar a ser consejero político y, ante todo, redactor de las memorias políticas de un príncipe. Esta fue la época del primer florecimiento de las escuelas de humanistas y de las fundaciones principescas de cátedras de «poética»; época que en Alemania pasó rápidamente, pero que ejerció con todo sobre el sistema escolar una influencia duradera, aunque políticamente no tuviera mayores consecuencias. No así, en cambio, en el Asia oriental. El mandarín es allí o, mejor dicho, fue originariamente algo parecido al humanista de nuestro Renacimiento, es decir: un literato de formación humanista versado en los monumentos lingüísticos del pasado remoto. En los diarios de Li-Hung-Tschang, se encuentra que también su mayor orgullo consistía todavía en que sabía hacer poesías y era un buen calígrafo. Esta capa, con sus convencionalismos desarrollados en la Antigüedad china, ha decidido el destino conjunto de China, y tal habría sido tal vez también el nuestro, si los humanistas hubieran tenido en su época la menor oportunidad de imponerse.

La tercera capa era la de la nobleza cortesana. Una vez que los príncipes hubieron logrado despojar a la nobleza de su poder político estamental, la atrajeron a la corte y la utilizaron en el servicio político y diplomático. Contribuyó a la transformación de la enseñanza en el siglo XVII en Alemania el hecho de que, en lugar de los literatos humanistas, entraran al servicio de los príncipes políticos profesionales cortesanos.

La cuarta categoría fue una formación específicamente inglesa, un patriciado que abarcaba al pequeño comerciante y al pequeño rentista urbano, y se designaba técnicamente como *gentry*: una capa que el príncipe utilizó originariamente contra los barones, poniéndola en posesión de los cargos del *self-government*, pero de la que se fue luego haciendo cada vez más dependiente. Esa capa se mantuvo en posesión de todos los cargos de la administración local, ejerciéndolos gratuitamente en interés de su propio poder social. Ha preservado a Inglaterra de la burocratización, que había de constituir el destino de la totalidad de los Estados continentales.

Una quinta capa fue peculiar del Occidente, ante todo del continente europeo, y revistió importancia decisiva por lo que se refiere al conjunto de la estructura política del mismo: la de los juristas de formación universitaria. La formidable influencia del derecho romano, tal como lo había transformado el Estado burocrático de la Roma decadente, no queda tan claramente de manifiesto en parte alguna como en el hecho de que la revolución de la empresa política en el sentido del desarrollo hacia el Estado racional fuera obra de juristas cultivados. También en Inglaterra, aunque allí los grandes gremios nacionales de juristas impidieron la recepción del derecho romano. No se halla en región alguna de la tierra una analogía correspondiente. Todos los intentos de un pensamiento jurídico racional en la Escuela india de Mīmāṃsā y todo el cultivo continuo del pensamiento jurídico antiguo en el Islam no han logrado impedir que el pensamiento jurídico racional se viera asfixiado por formas de pensar teológicas. Ante todo no se racionalizó por completo el procedimiento litigioso. Esto solo lo han logrado la recepción de la jurisprudencia romana antigua, producto de una construcción política de carácter absolutamente peculiar que ascendió de la ciudad-Estado al imperio universal, por los juristas italianos, el *usus modernus* de los pandectistas y canonistas de fines de la Edad Media, y las teorías del derecho natural surgidas en el pensamiento cristiano y secularizadas más adelante. En el *podestà* italiano, en los juristas franceses del rey, que crearon los medios formales para la socavación del dominio de los *seigneurs* por la monarquía, en los canonistas y los teólogos iusnaturalistas del conciliarismo, en los juristas de corte y los jueces ilustrados de los príncipes continentales, en los teorizantes neerlandeses del derecho natural y en los monarcómacos, en los juristas ingleses de la Corona y el Parlamento, en la «*noblesse de robe*» de los Parlamentos franceses

y, finalmente, en los abogados de la época de la Revolución, en todos ellos ha tenido este racionalismo jurídico sus grandes representantes. Sin él, el advenimiento del Estado absoluto se concibe tan poco como la Revolución. Cuando se examinan las objeciones de los Parlamentos franceses o los *cahiers* de los Estados Generales franceses a partir del siglo xvi y hasta el año 1789, encuéntrase por doquiera el espíritu jurista. Y quien estudia las profesiones de los miembros de la Convención francesa, encuentra en ellas —pese a que habían sido elegidos con un derecho electoral igual— a un solo proletario, a muy pocos empresarios burgueses y, en cambio, a cantidad considerable de juristas de todas clases, sin los cuales el espíritu específico que animaba a dichos intelectuales radicales y sus proyectos no se podría concebir. Desde entonces, el abogado moderno y la democracia moderna son sencillamente inseparables, y los abogados en el sentido nuestro, como estamento independiente, tampoco se dan más que en el Occidente a partir de la Edad Media, en donde se desarrollaron a partir del «defensor», del procedimiento formalista litigioso germánico, bajo la influencia de la racionalización del proceso.

La importancia de los abogados en la política occidental a partir del advenimiento de los partidos nada tiene de casual. En efecto, el juego político de los partidos significa, precisamente, juego de elementos interesados, y pronto habremos de ver lo que debe entenderse con ello. Y el llevar un asunto con eficacia en beneficio de los interesados es precisamente el cometido del abogado de profesión. En ello, este es superior a cualquier «funcionario». Sin duda, puede llevar con éxito, es decir, técnicamente «bien», una causa apoyada en argumentos lógicamente endebles, o sea, en este sentido, «mala». Pero solamente él, también, lleva con éxito —o sea, en este sentido, «bien»— una causa apoyada en argumentos lógicamente «sólidos», o sea, en este sentido, una causa «buena». En cambio, el funcionario en calidad de político convierte con demasiada frecuencia, mediante una conducción técnicamente «mala», una causa «buena» en sí bajo todos los aspectos en una causa «mala». Porque es el caso que la política actual tiene lugar de modo preponderante en público y por los medios de la palabra hablada o escrita. Y el sopesar los efectos de la misma cae en la esfera de las tareas propias del abogado, y no en la del funcionario profesional que no es un demagogo ni, de acuerdo con su misión, debe serlo, y si, pese a todo, se esfuerza por serlo, entonces suele convertirse por lo regular en un mal demagogo.

A partir del Estado constitucional, y más aún a partir de la democracia, el «demagogo» es en Occidente el tipo del jefe político. El sabor desagradable del vocablo no debe hacer olvidar que no fue Cleón, sino Pericles, el primero que llevó dicho nombre. Sin cargo alguno, o bien —en contraste con los cargos designados por la suerte de la democracia antigua— investido con el único cargo de elección, el de estratego superior, dirige la asamblea (*ekklesia*) soberana del pueblo (*demos*) de Atenas. Sin duda, la demagogia moderna se sirve también del discurso oral, y aun en un volumen enorme si se considera la cantidad de discursos electorales que un candidato moderno ha de pronunciar, pero se sirve en forma más eficaz aún de la palabra impresa...

Hay dos maneras de hacer de la política una profesión. En efecto, se vive «para» la política o «de» la política. Esta oposición no es en modo alguno exclusiva. Por lo regular, antes bien, ambas cosas —idealmente por lo menos, pero en general también materialmente— van juntas. El que vive «para» la política «hace de ella —en el sentido interior— su vida»: o goza de la mera posesión del dominio que ejerce, o nutre su equilibrio interno y el sentimiento de su personalidad en la conciencia que tiene de conferir un sentido a su vida mediante el servicio de una «causa». En este sentido interior, toda persona seria que vive para una causa vive también al propio tiempo de dicha causa. Por consiguiente, la distinción se refiere a un aspecto mucho más macizo de la cosa, o sea, al económico. Desde este punto de vista, vive «de» la política como profesión el que aspira a hacerse de ella una fuente permanente de ingresos, y vive «para» la política aquel en quien no sucede tal cosa. Para que en este sentido económico alguien pueda vivir «para» la política han de darse, en las circunstancias imperantes del ordenamiento de la propiedad privada, determinados supuestos: ha de ser —condiciones normales— independiente de los ingresos que la política le pueda reportar. Y en condiciones normales esto significa que ha de poseer bienes de fortuna o ha de tener una posición privada que le rinda ingresos suficientes. Sin duda, el séquito de los príncipes guerreros pregunta tan poco por las condiciones de la economía normal como el séquito del héroe revolucionario de la calle. Uno y otro viven del botín, del robo, de confiscaciones, de contribuciones y de la imposición de medios forzosos de pago carentes de valor, todo lo cual viene en esencia a ser lo mismo. Pero este es un fenómeno necesariamente extraordinario; en la

economía normal, en cambio, solo los medios propios de fortuna prestan dicho servicio. Pero no basta con ello: en efecto, aquel ha de ser además económicamente «sustituible», en el sentido de que sus ingresos no han de depender del hecho de que haya de poner constantemente todo su trabajo y su atención personales, o en todo caso de modo muy preponderante, al servicio de sus ingresos. En este sentido el más sustituible es el rentista, o sea, aquel cuyos ingresos son totalmente independientes de su trabajo, ya se trate, como en el caso del señor territorial del pasado o de los grandes propietarios terratenientes y los señores de calidad del presente, de rentas de bienes inmuebles —en la Antigüedad y en la Edad Media también de rentas de esclavos o siervos—, de títulos mobiliarios o de otras fuentes modernas análogas de renta. Ni el trabajador ni el empresario (y menos aún precisamente el gran empresario moderno, lo que no hay que olvidar) son «sustituibles» en tal sentido. Porque también el empresario precisamente —el industrial en mucho mayor grado que el agrícola, habida cuenta del carácter estacional de la agricultura— está ligado a su empresa y es insustituible. Le resulta en efecto muy difícil hacerse representar, aunque solo sea temporalmente. Ni es tampoco sustituible, por ejemplo, el médico, y cuanto más eminente es y más ocupado está tanto menos puede ausentarse de sus ocupaciones. Es mucho más sustituible, en cambio, por razones de la misma técnica de la profesión, el abogado, el cual, por consiguiente, ha jugado también como político profesional un papel mucho mayor y aun a menudo directamente dominante. No queremos proseguir en este casuismo y nos limitamos a poner en claro algunas consecuencias.

La dirección de un Estado o de un partido por personas que viven (en el sentido económico de la palabra) exclusivamente para la política y no de ella implica necesariamente un reclutamiento «plutocrático» de las capas políticamente dominantes. Con lo cual, por supuesto, no se afirma al propio tiempo, que, a la inversa, la capa políticamente dominante no trate también de vivir «de» la política, o sea que no trate de aprovechar su dominio político en beneficio de sus intereses económicos privados. Nada de eso. No ha habido capa alguna que no lo haya hecho en una forma u otra. Solo significa, pues lo siguiente: que los políticos profesionales no se ven directamente obligados a buscar para su actividad política una retribución, como ha de hacerlo obviamente el que carece de bienes de fortuna propios. Y por otra parte,

tampoco significa, por ejemplo, que los políticos carentes de tales bienes tengan solo o preponderantemente en vista sus intereses privados en la política, o que no piensen, o no piensen principalmente «en la causa». Antes bien, para el hombre acaudalado, la preocupación por su «seguridad» económica constituye consciente o inconscientemente, según lo revela la experiencia, un punto cardinal de su orientación vital. En cambio, el idealismo totalmente desinteresado y sin prevenciones se encuentra, si no exclusiva sí por lo menos precisamente, en las capas que, debido a la falta de bienes de fortuna, están por completo al margen de los círculos interesados en el mantenimiento del orden económico de una sociedad determinada, siendo esto así, en particular, en las épocas excepcionales, es decir: revolucionarias. Solo significa que el reclutamiento no plutocrático de los políticamente interesados, del caudillaje y de su séquito, se halla ligado al supuesto obvio de que dichos interesados reciban del ejercicio de la política ingresos regulares y seguros. La política puede ser honorífica y practicarse en este caso por personas de las que suelen designarse como «independientes», o sea, pudientes, rentistas ante todo, o bien hacer su dirección asequible a los que no disponen de medios, y entonces ha de ser retribuida. El político profesional que vive «de» la política puede ser o un punto «prebendario» o un «funcionario» a sueldo. Obtiene entonces ingresos de derechos y tasas por determinadas actividades, o recibe una cantidad fija en especie o en dinero, o ambas cosas a la vez. Puede adoptar el carácter de un «empresario», como el condotiero o el arrendatario o comprador de cargos del pasado, como el *boss* norteamericano, que considera sus costos como una inversión de capital de la que saca provecho mediante el empleo de su influencia. O puede percibir un sueldo fijo, como un redactor, un secretario de partido, un ministro o un funcionario político. En el pasado, los feudos, regalos de tierras, prebendas de toda clase y, con el desarrollo de la economía monetaria, ante todo prebendas en forma de espórtulas constituían la retribución típica de los príncipes, los conquistadores victoriosos o los jefes de partido triunfantes, a su séquito, en tanto que esta consiste hoy ante todo en cargos de toda clase en los partidos, periódicos, cooperativas, cajas de seguros de enfermedad, en los municipios o el Estado, otorgados por los jefes de partido por servicios especiales.

Frente a esto se sitúa ahora el desarrollo del funcionarismo moderno en un cuerpo de trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado, con un honor de cuerpo altamente desarrollado en interés de la integridad, sin el cual gravitaría sobre nosotros el peligro de una terrible corrupción o de una mediocridad vulgar, que amenazaría al propio tiempo el funcionamiento puramente técnico del aparato estatal, cuya importancia, mayormente con una socialización creciente, ha ido aumentando sin cesar y seguirá haciéndolo. La administración de tipo diletante por políticos de presa, que según el resultado de la elección presidencial dejaba cesantes en los Estados Unidos a centenares de miles de funcionarios, hasta los carteros, y no conocía al funcionario profesional de por vida, hace ya mucho que ha sido quebrantada por medio de la Civil Service Reform. Determina esa evolución las necesidades puramente técnicas, ineludibles, de la administración. En Europa, el funcionarismo profesional basado en la división del trabajo ha surgido gradualmente de una evolución de medio milenio. Empezaron con ello las ciudades y las *signorie* italianas, y entre las monarquías los Estados conquistadores de los normandos. El paso decisivo se efectuó en las finanzas de los príncipes. En las reformas administrativas del emperador Maximiliano I puede apreciarse cuán difícilmente —incluso bajo la presión de la necesidad extrema y del dominio turco— lograran los funcionarios en ese terreno, que es el que menos soportaba el diletantismo del soberano, que entonces era todavía ante todo un señor feudal, desposeer al príncipe. El desarrollo de la técnica militar requería el oficial especializado, y el afinamiento del proceso jurídico el jurista cultivado. En esos tres terrenos el funcionarismo profesional triunfó definitivamente, en los Estados más avanzados, en el siglo xvi. Con ello habíase iniciado al propio tiempo, con el ascenso del absolutismo del príncipe frente a los estamentos, la dimisión paulatina de su dominio independiente en favor de los funcionarios profesionales, que habían empezado por hacer posible su victoria sobre aquellos.

Simultáneamente con el ascenso del funcionarismo de formación profesional tuvo lugar asimismo —aunque en transiciones mucho menos perceptibles— el desarrollo del «jefe político». Desde siempre y en todas partes, había habido tales consejeros realmente eficaces de los príncipes. En el Oriente, la necesidad de descargar en lo posible al sultán

de la responsabilidad personal por el éxito del gobierno había creado la figura del «Gran Visir». En el Occidente, bajo la influencia ante todo de los informes de la embajada veneciana en tiempos de Carlos V —la época de Maquiavelo—, que se leían en los círculos diplomáticos con pasión, la diplomacia se convirtió primero en un arte deliberadamente cultivado, cuyos adeptos, de formación humanista por lo regular, se trataban mutuamente como una capa cultivada de iniciados, de modo análogo a los estadistas humanistas chinos de últimos tiempos de los Estados parciales. La necesidad de una dirección formalmente unitaria de la política conjunta, incluso la interior, por medio de un estadista dominante solo surgió definitiva e imperativamente con el desarrollo constitucional. Hasta ahí había sin duda habido siempre semejantes personalidades individuales como consejeros o, mejor dicho —más concretamente—, como guías de los príncipes. Pero la organización de las autoridades había seguido de momento, aun en los Estados más avanzados, otros caminos. Se habían formado autoridades administrativas supremas colegiadas. En teoría, y en grado paulatinamente decreciente también de hecho, dichos cuerpos se reunían bajo la presidencia del príncipe, que formulaba la decisión. Por medio de ese sistema colegiado, que daba lugar a informes, contrainformes y votos motivados de la mayoría y la minoría, y rodeándose además de personas de su confianza —el «gabinete»— por cuya mediación pronunciaba sus decisiones sobre los acuerdos del consejo de Estado —o como quiera que se llamara la autoridad suprema—, el príncipe, que cada vez quedaba más relegado a la posición de un diletante, trataba de sustraerse al peso inevitablemente creciente de la formación profesional de los funcionarios y de conservar la dirección suprema en sus manos: esta lucha latente entre el funcionarismo profesional y la autocracia se daba en todas partes. La situación solo cambió frente a los Parlamentos y a las aspiraciones al poder de los jefes de los partidos. Condiciones muy diversas condujeron con todo al mismo resultado externo, aunque sin duda con algunas diferencias. Donde quiera que las dinastías retuvieran un poder efectivo en manos —como, por ejemplo, en Alemania—, los intereses del príncipe se hallaban en adelante solidariamente enlazados con los del funcionarismo contra el Parlamento y sus ambiciones de poder. Los funcionarios tenían interés en que también los puestos directivos, los ministerios, se proveyeran de sus filas, convirtiéndose así en oportunidad de ascenso para ellos mismos. Y el monarca por su parte estaba interesado

en poder nombrar los ministros, a su criterio, también de entre las filas de los funcionarios que le eran devotos. Por lo tanto, ambas partes tenían interés en que la dirección política se enfrentara al Parlamento unida y compacta, o sea que el sistema colegiado se reemplazara por un jefe de gabinete unitario. Por otra parte, el monarca necesitaba además, aunque solo fuera para sustraerse formalmente a la lucha y los ataques de los partidos, de una persona individual responsable que lo cubriera, es decir: de una persona que respondiera ante el Parlamento, se le enfrentara y negociara con el mismo. Todos estos intereses actuaban aquí en el mismo sentido: en el sentido de un ministro funcionario individualmente rector. Y con mayor fuerza todavía actuaba en el sentido de la unificación el desarrollo del poder del Parlamento allí donde, como en Inglaterra, este iba ganando ventaja frente al monarca. Aquí se desarrolló el «gabinete», con el jefe unitario del Parlamento a la cabeza, el *leader*, como comité del poder oficialmente ignorado por las leyes, pero en realidad políticamente decisivo, o sea, del *partido* que contaba en cada caso con la mayoría. En efecto, como tales, las corporaciones colegiadas oficiales no eran órganos del poder efectivamente dominante, el partido, y no podían ser por tanto el exponente del verdadero gobierno. Antes bien, el partido dominante necesitaba, para afirmar su poder en el interior y poder practicar una política exterior de envergadura, un órgano combativo, compuesto exclusivamente de sus hombres realmente representativos y que actuara confidencialmente, y esto es, precisamente, el gabinete; en tanto que de cara al público —y en especial de cara al público parlamentario— necesitaba un guía responsable para todas las decisiones: el jefe de gabinete. Este sistema inglés fue adoptado luego en el Continente en forma de los ministerios parlamentarios, y solo en Estados Unidos y las democracias influidas desde allá se le enfrentó un sistema totalmente heterogéneo, que ponía a la cabeza del aparato de funcionarios designado por él al jefe del partido vencedor, designado por elección popular directa, ligándolo solo a la aprobación del Parlamento en materia de presupuesto y legislación.

El desarrollo de la política en «empresa», que requería una preparación en la lucha por el poder y en los métodos de la misma, tales como el sistema moderno de los partidos los ha ido desarrollando, imponía ahora la separación de los funcionarios públicos en dos categorías, no sin duda totalmente, pero sí claramente distintas: la de los funcionarios

profesionales por una parte y la de los funcionarios «políticos» por la otra. Los funcionarios «políticos» en el sentido propio del vocablo se distinguen por lo regular externamente por el hecho de que se les puede transferir y despedir, o por lo menos «poner a disposición», en cualquier momento, como es el caso de los prefectos franceses y de los funcionarios de igual clase de otros países, en contraste con la «independencia» de los funcionarios judiciales. En Inglaterra pertenecen a dicha clase aquellos funcionarios que por convención fija dejan sus cargos al cambiar la mayoría parlamentaria o también el gabinete. Cuéntanse en particular entre ellos aquellos cuya competencia abarca la atención de la «administración interior» en general, siendo el elemento «político» de la misma la tarea, ante todo, del mantenimiento del orden en el país, o sea, de las relaciones de dominio existentes. En Prusia, después del decreto de Puttkamer⁹, esos funcionarios tenían el deber, so pena de medidas disciplinarias, de «representar la política del gobierno», y se los utilizaba, lo mismo que a los prefectos en Francia, como aparato oficial para influir en las elecciones.

Sin duda, la mayoría de los funcionarios «políticos» compartían la cualidad de todos los demás, de acuerdo con el sistema alemán y en contraste con el de otros países, en el sentido de que también la obtención de dichos cargos iba ligada a un estudio académico, a pruebas profesionales y aun determinado servicio preparatorio. Este distintivo específico del funcionalismo profesional moderno solo les falta en Alemania a los jefes del aparato político, o sea, a los ministros. Ya bajo el régimen anterior a 1918 podía uno ser ministro prusiano de enseñanza sin haber asistido a un instituto de enseñanza superior, en tanto que en principio solo se podía ser consejero dictaminador sobre la base de las pruebas prescritas. Por supuesto, el jefe de departamento y consejero dictaminador —por ejemplo, bajo Althoff en el Ministerio de Enseñanza— estaba infinitamente mejor informado acerca de los problemas propiamente técnicos del ramo que su superior. Y la situación era la misma en Inglaterra. De ahí que aquel fuera, en todos los asuntos corrientes, el más competente. No era esto absurdo en sí mismo. En efecto, el ministro era el representante de la constelación política que ocupaba el poder había, pues, de representar los criterios políticos de la misma y de aplicarlos a las propuestas de los funcionarios profesionales que le estaban subordinados, dictándoles en su caso las directivas de carácter político.

La situación es totalmente análoga en la empresa económica privada: el «soberano» propiamente dicho, la asamblea de accionistas, influye tan poco sobre la dirección de la empresa como un «pueblo» regido por funcionarios profesionales, y las personas de quienes depende la política de aquella, el «consejo de administración» dominado por los bancos, solo dan las directivas económicas y eligen a los administradores, sin estar en condiciones de dirigir técnicamente la empresa ellos mismos...

El verdadero funcionario —y esto es decisivo para la apreciación del régimen del Imperio alemán antes de 1918—, de acuerdo con su propia profesión, no ha de hacer política, sino que ha de «administrar» y, ante todo, de modo imparcial; y esto es así también, al menos oficialmente, por lo que se refiere a los llamados funcionarios administrativos «políticos», en la medida en que no se plantee la «razón de Estado», es decir: en la medida en que no estén afectados los intereses vitales del orden dominante. El funcionario ha de ejercer su cargo *sine ira et studio*, «sin cólera ni prejuicio». No ha de hacer, pues, precisamente aquello que el político, tanto el jefe como su séquito, han de hacer siempre y necesariamente, esto es, luchar. Porque el partidarismo, la lucha y la pasión —*ira et studium*— constituyen el elemento del político. Y más que de nadie, del jefe político. La actuación de este se mueve en efecto bajo un principio de responsabilidad muy distinto, y aun directamente opuesto, de aquel del funcionario. El honor del funcionario está en su capacidad para, cuando pese a sus representaciones el superior jerárquico persiste en una orden que a aquel le parece errónea, ejecutarla bajo la responsabilidad del mandante con la misma escrupulosidad que si correspondiera a su propia convicción. Sin esta disciplina, moral en el sentido más alto del vocablo, y sin esta abnegación, todo el aparato se vendría abajo.

Y el honor del jefe político, o sea, del estadista dirigente, está, en cambio, precisamente en asumir con carácter exclusivo suyo la responsabilidad de todo lo que hace, responsabilidad que no puede ni debe declinar o descargar en otros. Precisamente los tipos de funcionarios de moral elevada suelen ser malos políticos, sobre todo en el concepto político de la palabra «irresponsable», tales como hemos encontrado siempre, en Alemania, en posiciones directivas. Esto es lo que designamos como «burocracia»¹⁰.

En la administración de las asociaciones de masas, el funcionarismo de empleo fijo y preparación especializada forma siempre el número del aparato, y su «disciplina» constituye un supuesto imprescindible del éxito. Y aun en mayor grado con el volumen creciente de la asociación, complicación creciente de sus tareas y, ante todo, dependencia creciente de su existencia (ya se trate de luchas por el poder en el mercado, en la liza electoral o en el campo de batalla)... Lo mismo que los italianos, y después de ellos los ingleses, crearon la organización económica capitalista moderna, así crearon en su día los bizantinos, y después de ellos los italianos, los Estados territoriales de la época absolutista, los franceses la centralización revolucionaria francesa y finalmente, superándolos a todos, los alemanes la organización burocrática profesional, racional y especializada de todas las asociaciones humanas de dominio, desde la fábrica hasta el ejército y el Estado, con verdadero virtuosismo y no dejándose aventajar provisionalmente y en parte por otras naciones, ante todo por los norteamericanos, sino en la técnica de la organización de los partidos. Y la Guerra Mundial¹¹ significó ante toda la extensión triunfal de esta forma de vida al mundo entero, movimiento ya iniciado desde antes. En efecto, universidades, escuelas superiores técnicas y comerciales, escuelas industriales, academias militares, escuelas especializadas de todas las clases imaginables (escuelas de periodismo) y, además, el examen profesional como supuesto de todos los cargos oficiales públicos de retribución interesante y ante todo «asegurada»; el diploma de examen como base de todas las aspiraciones a alguna posición social (el connubio y el comercio social con los círculos que se consideran como «la sociedad»); el sueldo con derecho a pensión, seguro y «conforme a la posición» y, en lo posible, la mejora y el ascenso por antigüedad, todo esto constituía ya desde antes la «exigencia del día», sustentada por el interés en la asistencia a las escuelas superiores juntamente con el afán de prebendas de sus alumnos, tanto en el Estado como fuera del mismo. Aquí solo nos toca examinar las consecuencias en relación con la vida política. Porque este hecho escueto de la burocratización universal se oculta en verdad también detrás de aquello que de modo eufemístico se designa como «socialismo del futuro», detrás de la consigna de la «organización», de la «economía cooperativista» y, de modo general, detrás de todas las expresiones análogas del presente. En efecto, estas significan siempre en su resultado (aunque a veces se propongan precisamente lo contrario) creación de burocracia. Sin duda, la

burocracia no es ni con mucho la única forma moderna de organización, como la fábrica no es tampoco la única forma de empresa industrial. Pero ambas son, con todo, las que imprimen su sello a la época presente y al futuro previsible. El futuro es de la burocratización...

La burocracia se caracteriza frente a otros vehículos históricos del orden de vida racional moderno por su inevitabilidad mucho mayor. No existe ejemplo histórico conocido alguno de que allí donde se entronizó por completo —en China, Egipto y en forma no tan consecuente en el Imperio romano decadente y en Bizancio— volviera a desaparecer, como no sea con el hundimiento total de la civilización conjunta que la sustentaba. Y sin embargo, estas no eran todavía más que formas sumamente irracionales de burocracia, o sea, «burocracias patrimoniales». La burocracia moderna se distingue ante todo de esos ejemplos anteriores por una cualidad que refuerza su carácter de inevitable de modo considerablemente más definitivo que el de aquellas otras, a saber: por la especialización y la preparación profesionales racionales. El antiguo mandarín chino no era un funcionario profesional, antes, por el contrario, era un *gentleman* cultivado literaria y humanísticamente. Los funcionarios egipcio, romano-decadente y bizantino eran ya mucho más burócratas en el sentido nuestro. Pero las tareas estatales que tenían a su cargo eran infinitamente simples y modestas en comparación con las modernas, y su actuación se hallaba ligada en parte tradicional y en parte patriarcalmente, o sea, en todo caso, irracionalmente. El funcionario antiguo era un puro empírico, lo mismo que el artesano del pasado. El moderno, en cambio, tiene cada día —y en forma cada vez más inevitable— mayor preparación profesional y especialización en concordancia con la técnica racional de la vida moderna. Todas las burocracias de la tierra siguen el mismo camino. El antiguo funcionario norteamericano de patrocinio partidista, por ejemplo, era sin duda un «conocedor» experto del lugar de la lucha electoral y de la «práctica» correspondiente, pero no era en modo alguno un profesional de formación especializada. Es en ello, y no en la democracia como tal, en lo que se fundaba la corrupción allí imperante, la cual es tan ajena al funcionario profesional universitario del «*civil service*», que solo ahora¹² empieza a formarse allí, como a la burocracia inglesa moderna, que de modo progresivo se va introduciendo en el lugar del «*self-government*» por *honorarios* («*gentlemen*»). Pero allí donde el funcionario profesional preparado llega a

dominar, su poder es sencillamente inquebrantable, porque entonces toda la organización del abastecimiento vital más elemental se halla cortada por el patrón de sus servicios. Puede concebirse teóricamente una eliminación cada vez más extensa del capitalismo privado, aunque esto no constituya en modo alguno una empresa tan nimia como suelen soñarlo algunos que no lo conocen. Pero, aun suponiendo que se lograra alguna vez, ello no significaría prácticamente en modo alguno, con todo, una ruptura de la acerada estructura del moderno trabajo industrial, sino que significaría, por el contrario, que ahora se burocratizaría también la dirección de las empresas estatificadas o confiadas a una forma cualquiera de «economía colectiva». Las formas de vida de los empleados y trabajadores de las administraciones estatales de las minas y los ferrocarriles prusianos no son en absoluto sensiblemente distintas de aquellas de las grandes empresas capitalistas privadas. Pero sí son, en cambio, menos libres, porque toda lucha por el poder con una burocracia estatal es inútil, y porque no se puede apelar allí a instancia alguna interesada en principio contra ella y su poder, como es posible, en cambio, frente a la economía privada. Esta sería toda la diferencia. Una vez eliminado el capitalismo privado, la burocracia estatal dominaría ella sola. Las burocracias privada y pública, que ahora trabajan una al lado de la otra y, por lo menos posiblemente, una contra otra, manteniéndose, pues, hasta cierto punto mutuamente en jaque, se fundirían en una jerarquía única; a la manera, por ejemplo, del Egipto antiguo, solo que en forma incomparablemente más racional y, por tanto, menos evitable.

Una máquina inerte es espíritu coagulado. Y solo el serlo le da el poder de forzar a los individuos a servirla y de determinar el curso cotidiano de sus vidas de trabajo de modo tan dominante como es efectivamente el caso en la fábrica. Es espíritu coagulado asimismo aquella máquina viva que representa la organización burocrática con su especialización del trabajo profesional aprendido, su delimitación de las competencias, sus reglamentos y sus relaciones de obediencia jerárquicamente graduados. En unión con la máquina muerta, la viva trabaja en forjar el molde de aquella servidumbre del futuro a la que tal vez los hombres se vean algún día obligados a someterse impotentes, como los *fellahs* del antiguo Estado egipcio, si una administración buena desde el punto de vista puramente técnico —y esto significa una administración y un aprovisionamiento

racionales por medio de funcionarios— llega a representar para ellos el valor supremo y único que haya de decidir acerca de la forma de dirección de sus asuntos. Porque esto lo hace la burocracia incomparablemente mejor que cualquier otra estructura del poder. Y aquel molde, que nuestros literatos loan con candor, completado por la vinculación del individuo a la empresa (inicios de ello en las llamadas «instituciones de asistencia social»), a la clase (mediante solidez creciente de la articulación de posesión) y aun tal vez algún día en el futuro a la profesión (por medio de la satisfacción «litúrgica» de las necesidades estatales, es decir: de la asignación de cargas estatales a asociaciones articuladas por profesiones), sería tanto más irrompible si luego en el terreno social, por ejemplo, como en los Estados feudales del pasado, una organización en «estamentos» de los dominados se integrara a la burocracia o, en realidad, se le subordinara. Iría apareciendo, entonces, una articulación social «orgánica», esto es, egipcio-oriental, solo que, en contraste con esta, tan estrictamente racional como lo es una máquina. ¿Quién se atrevería a negar que algo por el estilo figura entre las posibilidades del futuro? Supongamos por un momento que precisamente dicha posibilidad constituye el destino ineludible, ¿quién no sonreiría en tal caso ante el temor de que la evolución política y social puedan conducirnos en el futuro a un «individualismo», una «democracia» u otra cosa por el estilo excesivos, y de que la «verdadera libertad» solo brillará cuando la «anarquía» actual de nuestra producción económica y la agitación partidista de los Parlamentos se hayan eliminado en beneficio del «orden social» y de la «articulación orgánica» o, en otras palabras, del pacifismo de la impotencia social bajo las alas del único poder realmente inevitable: la burocracia en el Estado y la economía?

En presencia del hecho básico del progreso incontenible de la burocratización, la cuestión acerca de las formas políticas de la organización futura solo puede plantearse en los siguientes términos:

1) ¿Cómo es posible en presencia de la prepotencia de esa tendencia hacia la burocratización salvar todavía algún resto de libertad de movimiento «individual» en algún sentido? Porque, a fin de cuentas, constituye un burdo autoengaño creer que sin dichas conquistas de la época de los «derechos del hombre» podríamos —aun el más conservador entre nosotros— ni siquiera vivir¹³.

2) ¿Cómo puede darse alguna garantía, en presencia del carácter cada día más imprescindible del funcionarismo estatal —y del poder creciente del mismo que de ello resulta—, de que existen fuerzas capaces de contener dentro de límites razonables, controlándola, la enorme prepotencia de dicha capa, cuya importancia va aumentando de día en día? ¿Acaso la democracia solo será también posible en ese sentido limitado?

3) Una tercera cuestión, y aun la más importante de todas, resulta de la consideración de lo que la burocracia no realiza como tal. Es fácil comprobar, en efecto, que su capacidad de realización, tanto en el terreno de la empresa político-estatal pública como en el de la economía privada, presenta *límites fijos*. El espíritu rector, o sea, el «empresario» aquí y el «político» allí, es algo distinto del «funcionario». No necesariamente desde el punto de vista de la forma, pero sí en cuanto al contenido. También el empresario está sentado ante su «buró». También el jefe militar. Este es un oficial y, en este aspecto, no se distingue formalmente de los demás oficiales. Y si el director general de una gran empresa es un funcionario al servicio de una sociedad anónima, entonces tampoco él se distingue en principio en cuanto a su estatuto jurídico de los demás funcionarios. Y lo propio ocurre en el terreno de la vida estatal con el jefe político. En efecto, formalmente el Primer Ministro es un funcionario a sueldo con derecho a pensión. La circunstancia de que conforme a todas las constituciones de la Tierra se le pueda despedir en todo momento y él pueda renunciar, distingue externamente su posición de servicio frente a la de la mayoría de los funcionarios, pero no de todos ellos. Mucho más sorprendente, en cambio, es el hecho de que a él —y a él solo— no se le exija una calificación de formación profesional como ocurre con los demás funcionarios. Y esto indica que, conforme al sentido de su posición, él es con todo, distinto de los demás funcionarios, en forma análoga a como el empresario y el director general lo son en el marco de la economía privada. O mejor dicho: que ha de ser otra cosa. Y así es, efectivamente. Cuando un hombre rector es un «funcionario» conforme al sentido de su actuación, o sea, un individuo acostumbrado a realizar su trabajo honradamente y con sentido del deber conforme a reglamento y mandato, entonces, por muy activo que sea, no se le puede emplear ni a la cabeza de una empresa de la economía privada ni a la del Estado.

La diferencia solo reside en parte en la clase de la actuación esperada. En el detalle se espera por lo regular del «funcionario» lo mismo que del «director», y aun a menudo en conjunto, independencia de decisión y capacidad de organización en virtud de ideas propias. Y no digamos ya que la idea según la cual el funcionario se agota en la actuación subalterna cotidiana y solo el director realiza las tareas especiales «interesantes» que requieren capacidad intelectual es errónea y se concibe únicamente en un país que no tiene noción alguna de la forma cómo se llevan a cabo sus asuntos y de cuáles sean las funciones de sus funcionarios. La diferencia reside en la índole de la *responsabilidad* de uno y otro, y a partir de esta determinase también sin duda alguna en gran parte la clase de las exigencias que se ponen a la peculiaridad de cada uno de ellos. Un funcionario —digámoslo una vez más—¹⁴ que recibe una orden en su opinión equivocada puede —y debe— formular reparos. Pero si el superior jerárquico la mantiene a pesar de ello, entonces el deber del funcionario, y no solo su deber, sino también su honradez, está en ejecutarla como si correspondiera a su convicción, mostrando con ello que su sentido del deber inherente al cargo está por encima de su amor propio. Que la instancia superior de la que recibe un mandato imperativo sea una «autoridad», o una «corporación», o una «asamblea», esto es indiferente. Así lo requiere, en efecto, el espíritu del cargo. A menudo habrá de recurrir a compromisos, esto es, habrá de sacrificar lo menos importante a lo más importante. Pero si no tiene el valor de decirle a su señor, sea este el monarca o el pueblo: o se me da ahora tal o cual instrucción o renuncio, entonces no es más que un «pegote», como ha calificado Bismarck a ese tipo de funcionario, y no un jefe. El funcionario ha de estar «por encima de los partidos», lo que en realidad significa fuera de la lucha por el poder propio, y la responsabilidad personal, derivada de dicho poder en relación con su causa, constituye el elemento vital tanto del político como del empresario¹⁵.

4. Los partidos y su organización

La existencia de los partidos no se menciona en Constitución alguna ni (por lo menos en Alemania) en ley alguna¹⁶, pese a que representen hoy los portadores más importantes, con mucho, de la voluntad política de los elementos dominados por la burocracia, o sea, de los «ciudadanos». Al revés de todas las corporaciones definidas por la ley o por contrato,

los partidos son por su naturaleza más íntima —sean los que fueren los medios empleados para la retención permanente de sus afiliados— organizaciones de creación libre que se sirven de una *propaganda* libre en necesaria renovación constante. Actualmente, su objeto consiste siempre en la adquisición de votos en las elecciones para los cargos políticos o en una corporación votante. Un núcleo de elementos interesados en la existencia del partido, reunidos bajo un jefe o un grupo de prominentes y de articulación firme muy diversa —y aun hoy a menudo con una burocracia desarrollada—, cuida del financiamiento con el concurso de mecenas, o de elementos interesados económicamente o aspirantes a cargos, o por medio de cuotas de socios, y en la mayoría de los casos de todas estas fuentes. Dicho núcleo elabora el programa en cada caso, elige la forma del procedimiento y designa los candidatos. Aun en el caso de una forma muy democrática de organización de los partidos de masas, la cual tiene como consecuencia, como siempre, un extenso funcionarismo retribuido, la masa, por lo menos de los electores y en gran parte también de los simples «miembros», no participa (o lo hace solo de modo formal) en la determinación del programa y la designación de los candidatos. Antes bien, a los electores solo se les toma en consideración en cuanto que el programa y los candidatos se adaptan y designan teniendo en cuenta las probabilidades de ganar votos por su medio.

Por mucho que se lamente ahora desde el punto de vista moral la existencia de los partidos, sus medios de propaganda y de lucha y el hecho de que la confección de los programas y de las listas de candidatos estén inevitablemente en manos de minorías, lo cierto es que la existencia de los mismos no se eliminará, y aquella forma de su estructura y de su proceder solo se eliminarán a lo sumo en parte. La ley puede sin duda reglamentar, como ha sido el caso reiteradamente en Estados Unidos, la forma de constitución de todo núcleo activo de partido (en forma análoga, por ejemplo, a la de las condiciones de la constitución de los sindicatos) y las «normas de lucha» en la liza electoral. Pero en cuanto a eliminar la lucha de los partidos, esto es imposible, si no se quiere que desaparezca al propio tiempo la representación popular activa. Pese a lo cual, la idea confusa de que sí se puede, y debiera intentarse, vuelve siempre a agitarse de nuevo en algunas mentes. Forma parte, consciente o inconscientemente, de los supuestos de las múltiples propuestas en el sentido de crear, en lugar o

al lado de los Parlamentos formados sobre la base del sufragio universal (igual o graduado), corporaciones electivas de base «profesional» en las que las representaciones profesionales reunidas corporativamente serían al propio tiempo cuerpos electorales para el Parlamento. Pensamiento absurdo ya en sí mismo, en una época en que la pertenencia formal a una profesión determinada (que en derecho electoral habría de ligarse a caracteres externos) prácticamente nada dice, como es notorio, acerca de las funciones económica y social; en que toda nueva invención técnica y todo desplazamiento y nueva formación económicos alteran las funciones y con ellas también el sentido de las posiciones profesionales, que permanecen formalmente iguales, y de la proporción numérica de unas con respecto a otras. Pensamiento, por lo demás, que tampoco constituye por supuesto medio adecuado alguno al fin perseguido. Porque aun si se lograra reunir a todos los electores en corporaciones profesionales por el estilo de las actuales cámaras de comercio o agrícolas para elegir luego el Parlamento por las mismas, las consecuencias serían, por descontado:

1) Que al lado de dichas organizaciones profesionales legalmente acopladas habría, por una parte, las representaciones de los intereses basadas en el reclutamiento libre, de modo análogo a como al lado de las cámaras agrícolas existe la agrupación de los agricultores y al lado de las cámaras de comercio existen las distintas clases de las organizaciones libres de los empresarios. Por otra parte, muy lejos de desaparecer, los partidos fundados en la propaganda libre adaptarían por supuesto la dirección y la clase de su propaganda al nuevo estado de cosas. 2) Que la solución de las tareas objetivas de la representación profesional se vería ahora arrastrada, al influir su composición sobre las elecciones al Parlamento y con ellas sobre el patrocinio de los cargos, en el torbellino de las luchas políticas partidistas por el poder, o sea que, en lugar de los representantes profesionales objetivamente competentes, pulularan en ella los representantes de los partidos. Y 3) finalmente, que el Parlamento se convertiría en un mercado de compromisos de intereses puramente materiales, sin orientación político-estatal alguna. Para la burocracia, por su parte, resultarían de ello mayor tentación y un campo de acción ampliado para conservar, aprovechando la rivalidad de las oposiciones materiales de intereses y mediante un sistema reforzado de patrocinio, de provisión y de propinas, su propio poder y, ante todo, para convertir en ilusorio todo

control administrativo. Porque los procesos y compromisos decisivos de los interesados tendrían lugar ahora, mucho menos controlados, tras las puertas cerradas de sus agrupaciones no oficiales. No sería, pues, el jefe político, sino el hombre de negocios el que obtendría directamente ventaja del Parlamento, en tanto que, para la solución de las cuestiones políticas desde puntos de vista políticos, la llamada «representación popular» sería en verdad el lugar menos apropiado. Para el entendido todo esto es obvio. Como lo es asimismo que semejante remedio no lo es en modo alguno para reducir la influencia capitalista sobre el Parlamento y los partidos y, menos aún, para eliminar o por lo menos depurar la actuación de estos últimos. Lo que ocurriría sería precisamente todo lo contrario. El hecho de que los partidos sean formaciones de reclutamiento libre se opone a su reglamentación, y esta realidad es ignorada por aquellas tendencias ideológicas que solo quisieran considerar como organizaciones a las formaciones creadas por medio de un reglamento estatal y no, en cambio, a las que han surgido «espontáneamente» en la liza del ordenamiento social actual¹⁷.

Los partidos políticos pueden apoyarse, en los Estados modernos, ante todo en dos principios internos básicos. O son esencialmente organizaciones patrocinadoras de cargos —como en Estados Unidos desde la eliminación de las grandes pugnas a propósito de la interpretación de la Constitución—, en cuyo caso su objetivo consiste sencillamente en llevar a sus jefes por medio de elecciones al lugar director, para que estos distribuyan luego los cargos estatales entre su séquito, o sea, entre el aparato burocrático y de propaganda del partido. Carentes en tal caso de programa propio, inscriben en el mismo, en competencia unos con otros, aquellos postulados que suponen deber ejercer mayor fuerza de atracción sobre los votantes. Este carácter de los partidos se pone tan al desnudo en los Estados Unidos de América, porque no existe allí un sistema parlamentario, sino que el presidente de la Unión, elegido directamente por el pueblo (con la participación de los senadores elegidos por los Estados), es quien tiene en sus manos el patrocinio de la cantidad enorme de cargos oficiales a proveer. Pese a la corrupción que llevaba aparejada, dicho sistema fue de todos modos popular porque eludía la formación de una casta de burócratas. Y fue técnicamente posible, además, porque y en la medida que, en presencia de un excedente enorme de oportunidades económicas, podía soportarse

aun la peor de las economías dirigida por diletantes. Sin embargo, la necesidad creciente de reemplazar a los favoritos de los partidos y los funcionarios de ocasión desprovistos de toda formación profesional por funcionarios preparados que ocupan los cargos a título de carrera y de modo vitalicio va socavando progresivamente las prebendas a los partidos norteamericanos, y hace que también allí se vaya constituyendo inevitablemente una burocracia al estilo europeo.

O bien los partidos son principalmente partidos de ideología que se proponen, por consiguiente, la implantación de ideales de contenido político. Tal fueron, en forma bastante pura, el centro alemán de los años setenta y la socialdemocracia hasta su burocratización total. Por lo regular, sin embargo, los partidos suelen ser ambas cosas a la vez, o sea que se proponen fines políticos objetivos transmitidos por tradición y que en consideración de esta solo se van modificando lentamente, pero persiguen además el patrocinio de los cargos. Y aun en primer término la ocupación por sus jefes de los cargos directivos, o sea, de los de carácter político. La consecución de este objetivo permite luego a los jefes y a los interesados en la empresa procurar a sus protegidos, durante el dominio político del partido, colocación en empleos estatales asegurados. Esto constituye la regla en los Estados parlamentarios, y de ahí que en ellos hayan seguido también dicho camino los partidos de ideología. En los Estados no parlamentarios, en cambio, los partidos no disponen del patrocinio de los cargos. En cambio, los más influyentes de ellos suelen estar allí en condiciones de obligar a la burocracia dominante a que, al lado de los aspirantes recomendados por su conexión con los funcionarios, acojan a sus protegidos en empleos estatales apolíticos, ejerciendo de este modo un patrocinio subalterno¹⁸.

Todas las luchas de partido son, no solo luchas por objetivos materiales, sino también ante todo por el patrocinio de los cargos. Todas las luchas entre las tendencias particularistas y centralistas en Alemania versan también ante todo sobre cuáles poderes, si los de Berlín o los de Munich, Karlsruhe, Dresde, etc., hayan de tener en sus manos el patrocinio de los cargos¹⁹. La relegación en su participación en los cargos la resienten los partidos más gravemente que la actuación contra sus objetivos materiales. El desplazamiento político-partidista de los prefectos se ha considerado

siempre en Francia como una conmoción mayor, y ha producido siempre mayor agitación, que una modificación del programa gubernamental, que casi solo revestía significado fraseológico. Algunos partidos, como en particular en Estados Unidos a partir de la desaparición de las antiguas disputas acerca de la interpretación de la Constitución, son puros partidos a la caza de cargos, que modifican su programa objetivo según las probabilidades de la captación de votos. En España, los dos grandes partidos se iban alternando hasta en estos últimos años²⁰, en un turno fijo convencional por medio de elecciones «fabricadas» desde arriba, para proveer con cargos a sus respectivos séquitos. En los territorios que fueron colonias españolas, trátase siempre, tanto en las llamadas «elecciones» como en las llamadas «revoluciones», del acceso al pesebre del Estado, en el que los vencedores desean nutrirse. En Suiza, los partidos se reparten los cargos pacíficamente entre sí sobre la base del sistema proporcional, y algunos de nuestros proyectos «revolucionarios» de Constitución²¹, como por ejemplo, el primero que se estableció para Baden, querían extender dicho sistema a los cargos ministeriales y trataban de este modo al Estado como una verdadera institución proveedora de prebendas. Entusiasmosse ante todo por ello el partido del centro, convirtiendo incluso, en Baden, el reparto proporcional de los cargos por confesiones, o sea, sin consideración de las realizaciones, en un punto de su programa. A medida que, a consecuencia de la burocratización general va subiendo el número de los cargos y que crece la apetencia hacia los mismos como forma de porvenir específicamente asegurado, aumenta también para los partidos dicha tendencia, y estos se convierten cada vez más para sus secuaces en medio para la consecución de semejante seguridad²². Y el progreso de la burocratización de los partidos no se distingue tampoco de aquel de la economía y de la administración estatal.

En relación con su estructura interna, todos los partidos van pasando en el curso de los últimos decenios, paralelamente a la racionalización creciente de la técnica electoral, a la organización burocrática. Los grados de desarrollo que los diversos partidos hayan alcanzado en dicho proceso son distintos, pero la dirección del proceso es, por lo menos en los Estados populosos, unívoca. El «*caucus*» de J. Chamberlain en Inglaterra, el desarrollo de la que de modo significativo se llama «máquina» en Estados Unidos y el aumento progresivo de la importancia del funcionarismo

partidista en todas partes, también en Alemania —y de modo más rápido en la socialdemocracia y, en forma muy natural, precisamente en el partido democrático—, son todos ellos con el mismo título etapas de dicho proceso. En el partido del centro, realiza el servicio de la burocracia, en forma declarada o encubierta, el aparato eclesiástico, la «capellanocracia», y por el partido conservador de Prusia, a partir del ministerio Puttkamer²³, el aparato del Consejo territorial y de la Dirección burocrática. El poder de dichos partidos descansa ante todo en la calidad de la organización de esas burocracias. Y al propio tiempo, en la enemistad recíproca de dichos aparatos de partido, mucho más que en diferencias de programa, se fundan las dificultades, entre otras cosas, para la fusión de los dos partidos...

En el sistema de los partidos, es un estado de cosas condenado a desaparecer el que existan todavía unos, como en Francia (cuya miseria parlamentaria proviene de la falta de partidos burocratizados) y en parte también en Alemania, que se siguen aferrando al sistema de los *honoratorias* locales, que en su tiempo, en la Edad Media, dominaba universalmente toda clase de asociaciones y predomina hoy todavía en los municipios pequeños y medianos. Semejantes «ciudadanos respetables», «científicos eminentes» o como quiera que se los llame, solo entran en consideración como medio de propaganda y únicamente como tal, pero en ningún caso como portadores de la labor decisiva cotidiana, de modo análogo a como en los consejos de administración de las sociedades anónimas figuran toda clase de dignatarios decorativos, o en las asambleas católicas los príncipes de la Iglesia, y en las reuniones de la federación de los campesinos miembros auténticos y no tan auténticos de la nobleza. El trabajo efectivo lo realizan en todas las organizaciones, cada vez más, los empleados y los agentes remunerados de toda clase²⁴.

En todas las asociaciones políticas de cierto volumen, o sea, en las que se extienden más allá del ámbito y del círculo de tareas de los pequeños cantones rurales, con elecciones periódicas de los jefes, la empresa política es necesaria: empresa de los *interesados*. Lo que significa que un número relativamente pequeño de personas interesadas primariamente en la vida política, o sea, en la participación en el poder político, se crean, mediante reclutamiento libre, un séquito, se presentan ellas mismas o sus patrocinados como candidatos electorales, reúnen dinero y salen

en busca de votos. No se concibe que en las grandes asociaciones las elecciones puedan tener adecuadamente lugar sin dicha empresa. Esta significa prácticamente la división de los ciudadanos con derecho de voto en elementos políticamente activos y elementos políticamente pasivos, y como quiera que la diferencia se funda en la libre voluntad, de ahí que no se pueda eliminar ni siquiera por medidas disciplinarias de ninguna clase, tales como votación obligatoria o representación —corporativa profesional— u otras cualesquiera propuestas dirigidas expresa o efectivamente contra dichos hechos y, con ello, contra el dominio de los políticos profesionales. El caudillaje y el séquito como elementos activos del reclutamiento libre, tanto del séquito como, a través de este, del electorado pasivo, constituyen elementos vitales necesarios de todo partido. Sin embargo, su estructura es distinta. Los «partidos» de las ciudades medievales, tales como, por ejemplo, los güelfos y los gibelinos, eran séquitos puramente personales. Cuando se examina el estatuto *della parte guelfa*, la confiscación de los bienes de los *nobili* —esto significaba originariamente de todas las familias que vivían aristocráticamente, o sea que podían ser feudatarias—, su exclusión de los cargos y las votaciones, los comités de partido interlocales, así como las organizaciones estrictamente militares y sus primas de delación, uno recuerda el bolchevismo con sus soviets, sus organizaciones militares y —en Rusia ante todo— de confidentes de la policía estrictamente cribadas, el desarme y la privación de derechos de los «burgueses», esto es, de los empresarios, comerciantes, rentistas, sacerdotes, descendientes de la dinastía, agentes policiacos, y sus confiscaciones. Y cuando vemos, por otra parte, que la organización militar de aquel partido era un puro ejército de aristócratas que había de formarse según matrículas y que los nobles ocupaban casi todas las posiciones directivas, en tanto que los soviets por su parte han conservado o, mejor dicho, vuelven a introducir al empresario de retribución elevada, el salario a destajo, el taylorismo y la disciplina del ejército y el taller, y buscan capitales extranjeros, o sea que, en resumen, han de volver a adoptar todas aquellas cosas combatidas por ellos como instituciones burguesas de clase y que, además, han vuelto a poner en funcionamiento como instrumento principal de su poder estatal a los agentes de la antigua *Ochrana*, la analogía se hace más impresionante todavía. Sin embargo, no tratamos aquí de semejantes organizaciones de la violencia, sino de políticos profesionales, quienes se

esfuerzan por llegar al poder en el mercado de los votos por medio de la propaganda escueta y «pacífica» del partido.

También esos partidos en el sentido nuestro eran inicialmente, por ejemplo, en Inglaterra, puros séquitos de la aristocracia. Con todo cambio de partido de un *peer*, por cualquier causa que tuviera lugar, pasaba también todo lo que de aquel dependía al partido contrario. Las grandes familias de la nobleza, con el propio rey a la cabeza, tenían, hasta la Ley de la Reforma, el patrocinio de una cantidad enorme de distritos electorales. Son vecinos de dichos partidos de la nobleza los partidos de los *honoratiores*, que se formaron por doquiera con el advenimiento del poder de la burguesía. Los círculos de la «cultura y la propiedad» se separaron, bajo la guía de las capas intelectuales típicas del Occidente, en parte según los intereses de clase, en parte según la tradición familiar y, en parte, de modo puramente ideológico, en partidos dirigentes. Sacerdotes, maestros, profesores, abogados, médicos, farmacéuticos, campesinos acaudalados y fabricantes —en Inglaterra toda aquella capa que se cuenta entre los *gentlemen*— formaron de momento asociaciones ocasionales y, a lo sumo, clubes políticos; en tiempos agitados hacía su aparición la pequeña burguesía y aun, ocasionalmente, el proletariado cuando surgían jefes, los cuales, sin embargo, no procedían de su seno. En esta fase no existen todavía en el país partidos organizados interlocalmente como asociaciones permanentes. La cohesión la crean únicamente los parlamentarios; deciden acerca de la presentación de cantidades los *honoratiores*. Los programas resultan, en parte, de las campañas de propaganda de los candidatos y, en parte, de los congresos de los *honoratiores* o de los acuerdos de los partidos parlamentarios. Al lado de los cargos y a título honorífico, estaba, como labor ocasional, la dirección de los clubes o bien, allí donde estos faltaban (como en la mayoría de los casos), la empresa totalmente informal de la política por parte de los pocos que en tiempos normales estaban interesados en la política. Solo el periodista es político profesional, solo el periódico es empresa política permanente y, al lado de estos, solo la sesión parlamentaria. Sin duda, los parlamentarios y los jefes de las fracciones parlamentarias saben a cuáles prominentes locales deben dirigirse cuando una acción política parece deseable, pero solo en las ciudades mayores subsisten asociaciones permanentes de los partidos a base de cuotas moderadas de los miembros, con reuniones y asambleas públicas

periódicas para oír los informes de los diputados. La vida solo se agita en el periodo electoral.

El interés de los parlamentarios en la posibilidad de compromisos electorales interlocales y en la eficacia de programas unitarios aceptados por vastos círculos de la población y en una agitación unitaria en todo el país, constituye el elemento motor de una aglutinación cada vez más vigorosa de los partidos. Sin embargo, pese a que ahora se extiende una red de asociaciones partidistas locales también en las ciudades medianas y, a su lado, de «hombres de confianza» en el campo, con los que un miembro del partido parlamentario mantiene correspondencia permanente a título de director del Buró político central, el carácter del aparato del partido como asociación de *honoratiores* permanece con todo inalterado. Los funcionarios remunerados faltan todavía fuera de la oficina central; son en todas partes las personas «conspicuas» las que, debido al prestigio de que gozan en los demás aspectos, dirigen las asociaciones locales; son los *honoratiores* extraparlamentarios los que, al lado de la capa de *honoratiores* de los diputados que ocupan sitios en el Parlamento, ejercen influencia. Sin duda, el alimento espiritual para la prensa y las asambleas locales lo proporciona cada vez en mayor grado la correspondencia del partido publicada por este. Las cuotas regulares de los miembros se hacen indispensables; una fracción de las mismas ha de cubrir los gastos de la oficina central. En esta fase se encontraban, no hace mucho tiempo todavía, la mayoría de las organizaciones de los partidos alemanes. Y en Francia regía todavía en parte la primera etapa, o sea, la unión totalmente inestable de los parlamentarios y, en el campo, el número reducido de los *honoratiores*, en tanto que los programas se establecían en cada caso en ocasión de la campaña electoral por los candidatos o sus patrocinadores, aunque inspirándose en mayor o menor grado en acuerdos locales y en los programas de los parlamentarios. Solo poco a poco se fue superando dicho sistema. El número de los políticos que hacían de la política su profesión principal era reducido y constaba esencialmente de los diputados elegidos, los pocos empleados de la central, los periodistas y —en Francia—, además, de aquellos cazadores de empleos que ocupaban un «cargo político» o aspiraban momentáneamente al mismo. Formalmente la política constituía, de modo muy predominante, una ocupación accesoria. También el número de los diputados «ministrables» era limitado, lo mismo que,

debido al carácter de *honoratiores*, el de los candidatos elegibles. En cambio, el número de los interesados en la política, sobre todo materialmente, era muy grande. Porque todas las medidas de un ministerio, y ante todo la solución de las cuestiones personales, tenían lugar a base de su influencia en materia electoral, y se intentaba hacer prosperar toda clase de deseos por medio del diputado local, al que el ministro, si este pertenecía a su mayoría —y a esto aspiraba todo el mundo— difícilmente podía dejar de atender. El diputado particular ejercía el patrocinio de los cargos y, en general, toda clase de patrocinio en los asuntos de su distrito electoral y, por su parte, para volver a ser elegido, mantenía contacto con los prominentes locales.

Se distinguen fuertemente de este estado de cosas idílico del dominio de los círculos de *honoratiores*, y sobre todo de los parlamentarios, las formas modernas de la organización de los partidos. Estas son producto de la democracia, del derecho electoral de las *masas*, de la necesidad de la propaganda y la organización de masas, del desarrollo de la suprema unidad de dirección y de la disciplina más estricta. Cesan el dominio de los *honoratiores* y la dirección por los parlamentarios. Toman la empresa en sus manos los políticos «profesionales» de *fuera* del Parlamento. Ya sea como «empresarios» —como lo fueron el *boss* norteamericano y también el «*election agent*» inglés—, ya como funcionarios de sueldo fijo. En el aspecto formal, se produce una vasta democratización. Ya no es la fracción parlamentaria la que elabora los programas correspondientes ni tienen ya los *honoratiores* locales la designación de los candidatos en sus manos, sino que son las asambleas de los miembros organizados de los partidos las que los eligen, enviando delegados a las asambleas de orden superior, de las que hasta el «día del partido» puede haber varias. En realidad, sin embargo, el poder está por supuesto en manos de aquellos que prestan su trabajo de modo continuo en la empresa, o bien de aquellos otros de quienes —en calidad de mecenas, por ejemplo, o de directores de poderosos clubes de intereses políticos (*Tammany Hall*)— la empresa depende, en su marcha, pecuniaria o personalmente. Lo esencial está en que todo ese aparato humano —la «máquina» como en los países anglosajones se lo designa acertadamente— o, mejor dicho, los que lo dirigen, están en condiciones de mantener en jaque a los parlamentarios y de imponerles en grado considerable su voluntad. Y esto es particularmente importante en relación con la selección para la dirección del partido. El jefe es solo aquel al que la

máquina obedece, aun por encima de la cabeza del Parlamento. La creación de semejantes máquinas significa con otras palabras, el advenimiento de la democracia *plebiscitaria*.

Por supuesto, el séquito partidista, ante todo el funcionario y el empresario del partido, esperan de la victoria de su jefe un beneficio personal, ya sean cargos u otras ventajas. De él, y no solo de los distintos parlamentarios, y esto es lo decisivo. Esperan ante todo que la influencia demagógica de la personalidad del jefe atraiga al partido en las elecciones votos y mandatos y, con ello, mayores probabilidades de conseguir para los partidarios y para sí mismos la retribución esperada. Y desde el punto de vista ideal, la satisfacción de trabajar en devoción personal convencida para un individuo —este elemento carismático de todo caudillaje—, y no solo en favor de un programa abstracto de un partido formado por mediocridades, es lo que constituye uno de los estímulos más poderosos.

Esta forma ha logrado imponerse en lucha latente permanente con los *honoratiores* locales y los parlamentarios, que tratan de conservar su influencia en grado diverso. Entre los partidos burgueses, primero en los Estados Unidos, y luego en el partido socialdemócrata, ante todo de Alemania. Se producen reveses constantes, tan pronto, por ejemplo, como no se da un jefe universalmente aceptado, o aun habiéndolo, hay que hacer continuamente concesiones a la vanidad y al espíritu interesado de los *honoratiores*. Y ante todo, la máquina puede también caer bajo el dominio de los funcionarios del partido en cuyas manos descansa el trabajo regular. En opinión de muchos círculos socialdemócratas, su partido habría caído en esa «burocratización». Sin embargo, los «funcionarios» suelen someterse con relativa facilidad a una personalidad de jefe vigorosamente demagógica, ya que sus intereses materiales e ideales están íntimamente enlazados con la ampliación del poder del partido, que se espera de la actuación de aquel y, por otra parte, el trabajo al servicio de un caudillo proporciona en sí mismo mayor satisfacción interior. Mucho más difícil resulta en cambio el ascenso a jefes allí donde —como en los partidos burgueses— al lado de los funcionarios conservan los *honoratiores* influencia sobre el partido. Porque estos «hacen» idealmente «su vida» del pequeño puesto de presidentes o miembros de comité que ocupan. Determinan su acción el resentimiento contra el demagogo como *homo novus*, la convicción de

la superioridad de la «experiencia» política —que efectivamente reviste una importancia considerable— y la preocupación ideológica frente al quebrantamiento de las antiguas tradiciones del partido. Y en el partido tienen en su favor a todos los elementos tradicionalistas. El elector rural, ante todo, pero también el pequeño burgués, atiende al nombre del prominente que le es familiar desde siempre y ve con desconfianza al hombre que le es desconocido, aunque para adherirse al mismo en forma más inquebrantable, por supuesto, una vez que este ha logrado asegurarse el éxito. Veamos algunos ejemplos principales de esta lucha de las dos formas de estructura y el advenimiento de la plebiscitaria, descritos sobre todo por Ostrogorski.

Primero, en Inglaterra. Hasta 1868 la organización de los partidos fue allí casi exclusivamente sobre la base de los *honorarios*. Los *torios* se apoyaban allí en el campo, por ejemplo, en el pastor anglicano y, a su lado —por lo regular—, en el maestro, pero ante todo en los grandes terratenientes del *county* correspondiente, en tanto que los *whigs*, por su parte, lo hacían en el predicador no conformista —allí donde lo había—, en el administrador de correos, el herrero, el sastre, el cordelero, o sea, en artesanos del tipo del que —ya que se suele charlar con ellos— podía esperarse alguna influencia política. En las ciudades, los partidos se dividían según opiniones en parte económicas, en parte religiosas y, en parte también, según las simplemente tradicionales en las familias. Sin embargo, los *honorarios* eran siempre los portadores de la empresa política. Por encima de ellos, flotaban el Parlamento y los partidos con el gabinete y el *leader*, que era presidente del consejo de ministros o de la oposición. Ese *leader* tenía a su lado al personaje político profesional más importante de la organización del partido, el «azuzador» (*whip*). Tenía este en sus manos el patrocinio de los cargos, y era así a él a quien habían de dirigirse los aspirantes a los mismos, a cuyo propósito consultaba a los diputados de los distintos distritos electorales. A partir de esto, empezó a formarse una capa de políticos profesionales, reclutándose a agentes locales inicialmente sin paga que ocupaban un lugar análogo al de los «hombres de confianza» alemanes. Y al lado de estos fue surgiendo en los distritos una figura de empresario de tipo capitalista la del «*election agent*», cuya existencia en la legislación inglesa, que garantiza la pureza del sufragio, era inevitable. Esta legislación trató de controlar los costos de las elecciones y de oponerse al poder del dinero,

obligando al candidato a indicar lo que la elección le había costado, porque este —como ocurría anteriormente también en Alemania—, además de su voz, tenía también ocasión de poner a contribución su bolsillo. Y el *election agent* se hacía pagar por él una cantidad global, con lo que por lo regular solía hacer un buen negocio. En la división de poderes entre el *leader* y los *honoratiores* del partido, en el Parlamento y en el país, el primero había ocupado en Inglaterra desde siempre una posición muy importante, por razones obvias de hacer posible una política de envergadura y al propio tiempo estable. Sin embargo, la influencia de los parlamentarios y los *honoratiores* del partido seguía siendo considerable.

Así se presentaba aproximadamente la antigua organización de los partidos: mitad administración de los *honoratiores* y mitad ya negocio de empleados y empresarios. Pero, a partir de 1868, se formó para unas elecciones locales de Binningham primero, y luego en todo el país, el sistema del «*caucus*». Dieron vida al mismo un pastor no conformista y, a su lado, Joseph Chamberlain. El punto de partida fue la democratización del derecho electoral. Para conseguir la adhesión de las masas era necesario crear un aparato enorme de asociaciones de aspecto democrático, constituir en cada barrio urbano un cuartel electoral, mantener el aparato constantemente en marcha y burocratizado todo vigorosamente, o sea que se requería un número cada vez mayor de funcionarios remunerados y de comités electorales locales, en los que pronto estuvo organizado un diez por ciento de los electores y se elegían mediadores principales, con derecho de coopción, como portadores formales de la política del partido. El elemento motor fueron los círculos interesados locales, interesados ante todo en la política municipal —fuente por doquiera de las más pingües oportunidades materiales—, y también fueron ellos los que aportaron en primer término los medios financieros. Esta máquina de nueva creación no dirigida ya por el Parlamento hubo de sostener pronto luchas con los poderes anteriores, ante todo con el *whip*, pero apoyada en los intereses locales logró un triunfo tal que este hubo de someterse y pactar con ella. El resultado fue una centralización de todo el poder en las manos de pocas personas y, finalmente, de la única que figuraba a la cabeza del partido. Porque, en el partido liberal, todo el sistema había surgido en unión con el ascenso de Gladstone al poder. Fue el elemento fascinante de la «gran» demagogia de Gladstone, la firme creencia de las masas en el contenido ético de su política y, ante todo, en el carácter

ético de su personalidad, lo que proporcionó a la máquina una victoria tan rápida sobre los *honorarios*. Aparecía en el escenario un elemento cesáreo-plebiscitario: el dictador del campo de batalla electoral. Lo que no tardó en ponerse de manifiesto. Ya en 1877 actuó el *caucus* por vez primera en las elecciones estatales. Con éxito brillante: el resultado fue la caída de Disraeli en medio de sus grandes éxitos. En 1886, la máquina estaba ya orientada a tal punto carismáticamente hacia la persona que al plantearse la cuestión del *Home rule*, el aparato entero, de arriba abajo, no preguntó: ¿estamos objetivamente en el terreno de Gladstone?, sino que, a una señal de este, dio media vuelta con él y dijo: «haga lo que haga, le seguimos», abandonando a Chamberlain, su propio creador.

Esta máquina requiere un aparato de personal considerable. Hay efectivamente unas dos mil personas que viven en Inglaterra directamente de la política de los partidos y son muchas más las que cooperan como aspirantes a cargos o como elementos interesados, sobre todo, en el marco de la política municipal. Al lado de las oportunidades económicas, existen para el político activo del *caucus* alicientes de vanidad. Llegar a ser «JP» (juez de paz) o incluso «MP» (miembro del Parlamento) es por supuesto la suprema aspiración de la ambición normal, y quienes gozaron de buena educación y eran *gentlemen* pudieron realizarla. Cual meta suprema, sobre todo para los grandes mecenas —y las finanzas de los partidos se apoyaban tal vez en un 50 por ciento en donativos de personas anónimas—, presentábase la dignidad de Par.

El efecto del sistema conjunto fue que, actualmente, con excepción de los pocos miembros del gabinete (y de algunos solitarios), los parlamentarios ingleses no son normalmente otra cosa que ganado votante bien disciplinado. En el *Reichstag* alemán solía simularse, por lo menos mediante el balance de la correspondencia privada, en el pupitre delante del asiento de cada uno, que se estaba trabajando por el bien de la patria. Semejantes gestos no se exigen en Inglaterra: allí el miembro del Parlamento solo ha de votar y no traicionar al partido; ha de aparecer cuando le llaman los azuzadores y ha de hacer lo que disponen respectivamente el gabinete o el *leader* de la oposición. Y en el país, a mayor abundamiento, cuando se da un jefe de relieve, la máquina del *caucus* carece casi de opinión y está por completo en manos del líder. Por encima del Parlamento, se encuentra,

pues, de hecho, el dictador plebiscitario que lleva a las masas a seguirle por medio de la «máquina» y para quien los parlamentarios no son más que prebendarías políticos de su séquito.

¿Y cómo se opera la selección de tales caudillos? Y para empezar, ¿conforme a cuál capacidad? Es naturalmente decisivo ante todo —al lado de las cualidades de la voluntad, que deciden en todo el mundo— el poder del discurso demagógico. El carácter de este ha ido cambiando, desde los tiempos de Cobden, en que se dirigía al entendimiento, pasando por los de Gladstone, que era un técnico del discurso sobrio en que «los hechos hablaban por sí mismos», hasta los nuestros, en que se trabaja en gran parte con medios puramente emotivos por el estilo de los que emplea también el Ejército de Salvación para poner a las *masas* en movimiento. El estado de cosas actual puede designarse tranquilamente como «dictadura basada en el aprovechamiento de la *emotividad* de las masas». Sin embargo, el sistema muy desarrollado del trabajo de *comité* en el Parlamento inglés hace posible y obliga a cada uno de los que aspiran a participar en la dirección a *trabajar* en alguno de ellos. Todos los ministros conspicuos de los últimos decenios han pasado por dicha escuela que es sin duda alguna muy real y eficaz, y la práctica del informe y de la crítica pública en dichas sesiones hace que se produzca una verdadera selección y que el mero demagogo quede eliminado.

Así están las cosas en Inglaterra. Sin embargo, comparado con la organización norteamericana de los partidos, que puso de manifiesto el principio plebiscitario de modo particularmente temprano y claro, el sistema del *caucus* inglés no es más que una forma atenuada del norteamericano. Según la idea de Washington, Estados Unidos había de ser una comunidad regida por *gentlemen*. En aquella época, el *gentleman* era, también al otro lado del Atlántico, un terrateniente o un hombre que había completado la enseñanza secundaria. Y así fue inicialmente. Al constituirse los partidos, los miembros del Parlamento (Casa de los Representantes) aspiraron de momento a ser los dirigentes, como en Inglaterra en tiempos de los *honorarios*. La organización de los partidos era muy laxa. Esto se prolongó hasta 1824. Pero ya antes de los años veinte hallábase la máquina del partido en gestación aquí en muchas comunidades, que fueron así la cuna de la evolución moderna. Con todo, no fue sino la elección para presidente

de Andrew Jackson, candidato de los campesinos del Oeste, la que había de terminar con las antiguas tradiciones. La terminación formal de la dirección de los partidos por los parlamentarios más eminentes se produjo poco después de 1840, al retirarse los grandes parlamentarios —Calhoun, Webster— de la vida política, porque, frente a la máquina de los partidos, el Parlamento había perdido casi todo poder en el país. El hecho de que la «máquina» plebiscitaria se desarrollara en Estados Unidos tan pronto tiene su razón en que allí, y solo allí, el jefe del ejecutivo y jefe del patrocinio de los cargos —y de esto es de lo que se trataba— era un presidente votado en plebiscito y, debido a la «división de los poderes», era casi independiente del Parlamento en el ejercicio de su cargo. En consecuencia, un verdadero botín de prebendas en forma de cargos ofrecíase como premio de la victoria en la elección precisamente del presidente. Y por medio del «*spoils system*», elevado entonces sistemáticamente por el presidente Andrew Jackson a la categoría de principio, sacábase la conclusión.

Este *spoils system* —la atribución de todos los cargos federales al séquito del candidato vencedor— significa desde el punto de vista de la formación de los partidos que estos, verdaderas organizaciones a la caza de cargos, se enfrentan unos a otros sin contenido ideológico definido, adaptando sus respectivos programas en ocasión de cada elección particular a las oportunidades más favorables en cada caso, a la captación de votos, y cambiándolos, en consecuencia, en un grado que, pese a todas las analogías, no se encuentra en otra parte alguna. Los partidos están cortados por completo según el patrón de la lucha electoral más importante en relación con el patrocinio de los cargos, o sea, la de la presidencia de la Unión y de los cargos de gobernadores de los Estados particulares. Los programas y los candidatos se fijan en las «convenciones nacionales» de los partidos, sin intervención de los parlamentarios, o sea, por asambleas de aquellos, constituidas de modo formalmente muy democrático por delegados de otras asambleas, que deben a su vez sus mandatos a las «*primaries*», o sea, a las asambleas primeras de los electores del partido. Ya en estas se eligen los delegados a nombre del candidato a la presidencia, y en el interior de los distintos partidos, ruge la lucha más encarnizada alrededor de la cuestión de la «*nomination*». Como que se hallan en manos del presidente los nombramientos de unos trescientos a cuatrocientos mil funcionarios que aquel efectúa sin más consulta que la de los senadores de los distintos

Estados. Así, pues, los senadores son políticos influyentes. La Casa de los Representantes, en cambio, carece prácticamente de influencia política, porque le está sustraído el patrocinio de los funcionarios y porque los ministros, meros auxiliares del presidente legitimado por el pueblo frente a todo el mundo, incluso frente al Parlamento, pueden ejercer sus cargos independientemente de la confianza o la desconfianza de este último: consecuencia estricta de la «división de poderes».

El sistema del botín, apoyado en esta forma, fue técnicamente posible en Estados Unidos porque la juventud de la nación norteamericana podía soportar una administración de puros diletantes. Ya que la administración por trescientas a cuatrocientas mil gentes semejantes, que nada podían aducir en favor de su calificación como no fuera el hecho de haber prestado buenos servicios al partido, no podía por supuesto subsistir sin daños enormes —corrupción y despilfarro sin precedentes— que solo un país de posibilidades económicas ilimitadas todavía podía permitirse.

Y la figura que con ese sistema de la máquina plebiscitaria de los partidos emerge a la superficie es el «boss». El boss es un empresario político de tipo capitalista, que por su cuenta y riesgo proporciona votos. Puede haber adquirido sus primeras relaciones como abogado, como hotelero, tabernero o propietario de algún otro negocio por el estilo, o aun como prestamista. A partir de ahí va extendiendo su red hasta que logra «controlar» un número suficiente de votos. Una vez conseguido esto, entra en relación con otros bosses vecinos, llama la atención, por medio de celo, habilidad y ante todo discreción, de los que ya han progresado en la carrera, y empieza a ascender. El boss es imprescindible para la organización del partido. Este se halla centralizado en su mano. Él es quien, en parte esencial, proporciona los medios. Se los procura en parte por medio de cuotas de socios y, ante todo, mediante impuestos sobre los sueldos de aquellos funcionarios que han conseguido los cargos por conducto suyo y de su partido. Y, además, mediante soborno y propinas. El que quiera violar impunemente alguna de las muchísimas leyes necesita contar con la connivencia del boss y ha de pagar por ello. En otro caso se crea inevitablemente dificultades. Pero, con esto solo, el capital para la marcha del negocio no basta todavía. El boss es imprescindible como receptor directo de las sumas de dinero de los grandes magnates de las finanzas. Estos no confiarían en ningún caso

directamente dinero para fines electorales a un funcionario a sueldo del partido o a cualquier persona que hubiera de rendir cuentas públicamente. Y el *boss*, con su sagaz discreción es, por supuesto, el hombre de aquellos círculos capitalistas que financian la elección. El *boss* típico es un hombre absolutamente realista. No aspira a honores sociales, ya que al «*professional*» se le menosprecia en la «buena sociedad». Buscar exclusivamente poder, poder como fuente de dinero, pero también por el poder mismo. Trabaja en la oscuridad, y esto es lo que le distingue del *leader* inglés. No se le oír hablar nunca en público: sugiere a los oradores lo que conviene que digan, pero él calla. No acepta formalmente cargo alguno, excepto el de senador en el Senado federal. Ya que, como quiera que en virtud de la Constitución los senadores participan en el patrocinio de los cargos, de ahí que los *bosses* más influyentes tengan a menudo su asiento personal en dicha corporación. La asignación de los cargos tiene lugar en primer término en relación con los servicios prestados al partido. Pero también la atribución por una suma de dinero se producía a menudo, y para algunos cargos había precios fijos, o sea, un sistema de venta de cargos, como ya lo tuvieron en muchos casos las monarquías de los siglos XVII y XVIII, incluido el Estado pontificio.

El *boss* no tiene «principios» políticos fijos, carece por completo de ideología y solo pregunta: ¿qué es lo que proporciona votos? No es raro que sea un hombre sin educación. Sin embargo, en su vida privada suele comportarse correctamente y sin reproche. Solo en su ética política se adapta espontáneamente a la ética corriente de la actuación política tal como se da, lo mismo que muchos alemanes lo habrán hecho en materia económica en la época del «acaparamiento». El que se le menosprecie socialmente como «*professional*», como político de profesión, le deja indiferente. Y en cuanto al hecho de que él mismo no llegue ni quiera llegar a los altos cargos de la Unión, esto tiene la ventaja de que a menudo se introduzca en la candidatura a personalidades relevantes ajenas al partido, o sea, a notabilidades —y no siempre de nuevo a los viejos *honorarios* del partido, como en Alemania—, con tal que el *boss* considere que los nombres en cuestión son susceptibles de atraer votos en las elecciones. Esta estructura, precisamente, de los partidos carentes de ideología, con sus hombres influyentes socialmente menospreciados, es la que ha llevado en los Estados Unidos a la presidencia a hombres competentes que en

Alemania nunca habrían ascendido a ello. Sin duda, los *bosses* se resisten en principio contra un *outsider* que podría resultar peligroso para sus fuentes de dinero y de poder. Sin embargo, en la competencia por el favor de los electores han tenido que avenirse a menudo a aceptar candidatos considerados como enemigos de la corrupción.

Tenemos, pues, aquí una empresa de partido de tipo pronunciadamente capitalista, vigorosamente organizada de arriba abajo, apoyada también en clubes por el estilo del *Tammany Hall*, extraordinariamente fuertes y organizados a manera de órdenes, que aspiran exclusivamente al provecho por medio del dominio político y, ante todo, de las administraciones municipales, que también aquí constituyen el objeto más importante de explotación. Esta estructura de la vida de los partidos resultó posible a consecuencia del elevado grado de democracia de los Estados Unidos como «país nuevo». Conexión que hace que dicho sistema vaya ahora declinando gradualmente. Norteamérica ya no puede permitirse el lujo de que la gobiernen diletantes. Hace 15 años podía oírse todavía a trabajadores norteamericanos decir, cuando se les preguntaba por qué se dejaban gobernar en esa forma por políticos a los que ellos mismos despreciaban: «preferimos tener de funcionarios a gente a la que escupimos, y no una casta de funcionarios, como la vuestra, que nos escupa a nosotros». Este era el antiguo punto de vista de la «democracia» norteamericana; pero los socialistas pensaban ya entonces de modo totalmente distinto. Sea como fuere, aquel estado de cosas ya no podía soportarse por más tiempo. La administración por diletantes ya no daba más de sí, y la *Civil Service Reform* crea en número cada vez creciente puestos vitalicios con derecho a pensión, lo que tiene como consecuencia que ocupen los cargos funcionarios formados en la Universidad y tan competentes e insobornables como los alemanes. Unos cien mil cargos ya no son ahora objeto de botín en la lucha electoral, sino cargos remunerados y sujetos a prueba de calificación. En esta forma, el *spoils system* irá retrocediendo y la forma de la dirección de los partidos habrá también de transformarse, solo que no sabemos todavía de qué modo.

En Alemania, las condiciones decisivas de la empresa política han sido hasta aquí esencialmente las siguientes: primero, impotencia del Parlamento. La consecuencia de ello era que nadie que tuviera calidad de jefe ingresaba en

él. Añadíase —y de este segundo elemento dependía el primero— la enorme importancia en Alemania del funcionarismo profesional. Esta importancia llevaba aparejado que dicho funcionarismo profesional aspirara no solo a los cargos que requerían formación profesional, sino también a los cargos de ministro. En el *Landtag* bávaro, pudo decirse en 1918, al discutirse la parlamentarización: «los individuos dotados ya no se harán funcionarios, si se pone en las poltronas ministeriales a los parlamentarios». Por otra parte, la administración burocrática se sustraía sistemáticamente a un control por el estilo del que representan los estudios de los asuntos por los comités ingleses, poniendo en esta forma a los Parlamentos en la imposibilidad —con contadas excepciones— de formar en el seno de aquellos jefes de administración realmente aptos. El tercer elemento era que, a diferencia de Estados Unidos, había en Alemania partidos de ideología que sostenían, por lo menos con bona fides subjetiva, que sus miembros representaban «concepciones filosóficas». Y los dos mayores de esos partidos, el centro por una parte y la socialdemocracia por la otra, eran, y aun por voluntad propia, partidos minoritarios natos. Los círculos directivos del centro nunca se abstuvieron de proclamar durante el Imperio que estaban en contra del parlamentarismo porque temían quedar relegados al estado de minoría, lo que les dificultaría la colocación de los aspirantes a cargos, como la venían practicando, por presión sobre el gobierno. Y la socialdemocracia era un partido minoritario por principio, y un obstáculo para la parlamentarización, porque no quería mancharse con el orden político burgués establecido. El hecho de que ambos partidos se excluyeran a sí mismos del sistema parlamentario hacía que este no fuera viable.

En los partidos burgueses, por su parte, el promedio de las organizaciones, diversamente vigorosas como ya se dijo, presentaba aproximadamente el siguiente panorama:²⁶ la empresa local activa la llevan por lo regular, extraoficialmente, los *honorarios*, y solo en las grandes ciudades los funcionarios. Las redacciones de los periódicos o los bufetes de los abogados proporcionan en las ciudades medianas las oficinas. Únicamente los grandes distritos cuentan con secretarios a sueldo fijo, que recorren el país. La confección de las listas de candidatos y el establecimiento de las consignas electorales tiene lugar por medio de una cooperación, muy diversa de un caso a otro, de las asociaciones locales y regionales; la colaboración de estas últimas la determinan sobre todo las exigencias

de las coaliciones electorales y de los acuerdos en caso de *ballotage*. Los directores locales agrupan a su alrededor, por medio de una propaganda diversamente intensa, a los miembros permanentes de la organización local del partido. Los medios principales de propaganda los constituyen las reuniones públicas. La actividad de los miembros es exigua. A menudo no hacen mucho más que pagar cuotas, suscribirse a los periódicos del partido, llenar a lo sumo regularmente las asambleas en que hablan los oradores del partido y participar en forma moderada en las labores en ocasión de elecciones. En cambio, participan, por lo menos por la forma, en la adopción de los acuerdos relativos a las elecciones de la junta directiva local y de los hombres de confianza y, según la importancia del lugar, directa o indirectamente, de los delegados a las asambleas generales del partido. Con todo, las personalidades que han de elegirse se designan generalmente por aquel núcleo de directivos y funcionarios permanentes, y pertenecer a él en la mayoría de los casos, completándose la lista con algunos *honoratiores* de nombre conocido, o de influencia social, útiles o eméritos, en virtud de su espíritu de sacrificio material. La actividad, pues, de aquella segunda clase de miembros se reduce a la asistencia y la votación en esas elecciones, que tienen lugar a intervalos distantes, y a las discusiones y resoluciones preparadas por lo regular en gran parte de antemano por los directivos. El cambio total del personal, de los directivos locales y de los funcionarios de distrito es raro y suele ser siempre consecuencia de una rebelión interna, por motivos, en la mayoría de los casos, de cuestiones personales. Carece finalmente de toda actividad el votante que no pertenece a la organización, al que los partidos tratan de conquistar y al que solo se tiene personalmente en cuenta en ocasión de las elecciones y, esto aparte, en la propaganda pública que le está destinada. Es sustancialmente más vigorosa, abarca una fracción mayor de los votantes que entran en consideración como electores y está fuertemente disciplinada y centralizada bajo formas democráticas, la organización reiteradamente descrita del partido socialdemócrata. Más laxa y más ligada a los círculos locales de *honoratiores* era la de los partidos de la derecha, que sin embargo tienen a su lado, en la federación de los campesinos, una vigorosa organización de masas. En el partido del centro, el centralismo y la dirección autoritaria están formalmente más desarrollados, aunque el poder del clero, tiene sus límites, como se ha visto, en todos los asuntos que no son de política eclesiástica.

En todo caso ha desaparecido ya, con el grado de desarrollo conseguido, aquel antiguo estado de cosas en cuya virtud las elecciones tenían lugar sobre la base de ideas y consignas que, establecidas previamente por ideólogos, se propagaban y discutían luego en la prensa y en las asambleas libres; los candidatos eran propuestos por comités formados *ad hoc*; los elegidos se reunían luego en partidos, y estos grupos parlamentarios, de fondo personal cambiante, constituían el elemento directivo de los correligionarios diseminados por el país, formulando en particular la consigna para las próximas elecciones. En todas partes, solo que a un ritmo distinto, va pasando a primer término como elemento motor de la táctica del partido el *funcionario* del mismo. Y a su lado: la consecución de fondos. Al lado de las cuotas regulares, que en las organizaciones de masas como el partido socialdemócrata constituyen por supuesto el elemento relativamente más importante, la escasez de recursos hace volver al escenario político el mecenazgo que antaño dominara con carácter exclusivo. Ese tampoco ha faltado nunca por completo en el partido socialdemócrata... Importancia intermedia tiene el mecenazgo como fuente de finanzas en la izquierda burguesa, y considerablemente más fuerte en la derecha. La mayor, sin embargo, como corresponde a la naturaleza de las cosas, en los partidos burgueses del centro por el estilo de los liberales nacionales y los antiguos conservadores libres. De ahí que la fuerza modesta actual de estos partidos centrales constituya la mejor escala aproximada para apreciar la importancia del dinero en sí, esto es, del dinero dado individualmente por los interesados en elecciones sobre la base del mismo derecho electoral. Y tampoco a su propósito puede hablarse en absoluto de que el dinero, particularmente imprescindible por supuesto para ellos, lograra reunir por sí solo las cifras electorales necesarias. Antes bien, dichos partidos viven de una especie de matrimonio mixto de las potencias del dinero con aquella ancha capa del intelectualismo, ante todo con el magisterio académico y extraacadémico, que sigue adhiriéndose sentimentalmente a las reminiscencias de la era bismarckiana. A esos, como suscriptores, aspira una parte de la prensa burguesa desproporcionadamente grande en relación con las cifras de electores, actitud que imita en forma diluida la prensa de anuncios desprovista totalmente de ideología, porque resulta cómoda a los círculos oficiales y sociales.

El camino del desarrollo hacia el gremio de los *honorarios* lo han seguido todos los partidos alemanes. Los políticos profesionales alemanes no tenían poder alguno [en el país], ni responsabilidad alguna; solo podían, pues, jugar un papel bastante insignificante de *honorarios* y, a consecuencia de ello, estaban últimamente animados de aquellos instintos gremiales típicos en todas partes. El que poseía cualidades de caudillo no era tolerado, a causa de ello precisamente, por los *honorarios* de ningún partido... Después de la muerte de Bebel, que fue todavía un jefe, empezó en el interior del partido [socialdemócrata] el dominio de los funcionarios, y las consecuencias del mismo anteriormente examinadas se produjeron también allí... Los partidos burgueses se convirtieron por completo, ya a partir de los años ochenta, en gremios de *honorarios*. En ocasiones, sin duda, los partidos habían de recurrir con fines de propaganda a mentalidades ajenas a los mismos. Evitaban, con todo, en lo posible que entraran en las elecciones, y esto solo ocurría allí donde era inevitable. En el Parlamento reinaba el mismo espíritu, y los Parlamentos alemanes eran asimismo gremios.

Ahora, debido al formidable colapso que suele designarse como revolución, tal vez se esté operando un cambio. Tal vez..., pero no es seguro. Al principio surgieron intentos de nuevas clases de aparatos de los partidos. Primero, aparatos de diletantes. Representados con particular frecuencia por estudiantes de las diversas escuelas superiores, que dicen a un hombre al que atribuyen cualidades de caudillo: «Nosotros estamos dispuestos a efectuar por usted el trabajo necesario, usted llévelo a ejecución». Y en segundo lugar, aparatos de tipo mercantil. Sucedió que alguna gente fuera a ver a individuos a los que atribuían cualidades de caudillo y se ofrecieran a encargarse de la propaganda a cambio de cantidades fijas de dinero por cada voto. Desde puntos de vista de la técnica puramente política, el segundo de dichos aparatos podría considerarse probablemente como más seguro. Sin embargo, uno y otro no fueron más que burbujas de ascenso rápido que pronto volvieron a desaparecer. Los aparatos existentes cambiaron de equipo, pero siguieron trabajando. Aquellos fenómenos no fueron más que un síntoma de que los nuevos aparatos ya se ajustarían, eventualmente, si aparecieran los jefes. Sin embargo, ya la peculiaridad técnica del derecho electoral proporcional excluía su advenimiento. Solo surgieron un par de dictadores de la calle, para volver a desaparecer. Y solo

el séquito de la dictadura de la calle está organizado con firme disciplina; de ahí el poder de esas minorías en curso de desaparición.

Pero supongamos que la cosa cambiara; entonces, de acuerdo con lo que se dijo anteriormente, habría que tener claramente presente que la dirección de los partidos por jefes plebiscitarios comporta la «deshumanización» del séquito: su proletarianización espiritual, podría decirse. Para ser utilizable por el caudillo como aparato, ha de obedecer ciegamente, ha de ser máquina en el sentido norteamericano, no ha de dejarse perturbar por la vanidad de los *honorarios* ni por las pretensiones de los puntos de vista propios. La elección de Lincoln solo fue posible por ese carácter de la organización del partido, y en el caso de Gladstone se produjo lo mismo, como ya se dijo, en el *caucus*. En efecto, este es el precio con que se paga la dirección por un caudillo. Pero no hay más elección que esta: democracia de jefe con «máquina», o democracia sin jefes, esto es, el dominio de los «políticos de profesión» sin profesión, sin las cualidades internas, carismáticas, que consagran precisamente al jefe. Y esto significa en este caso aquello que la fronda partidista suele designar como dominio de «camarilla». Por el momento en Alemania solo existe esto último. Y en cuanto al futuro, la continuación se ve favorecida, por lo menos en el *Reich*, por el hecho de que por una parte el Consejo federal volverá probablemente a renacer y limitará necesariamente el poder del Parlamento y, con él, su importancia como lugar de selección de jefes. Y por otra parte, por el derecho electoral proporcional, tal como está concebido ahora: en efecto, este constituye un fenómeno típico de la democracia sin jefes, no solo porque favorece el chalaneo de los *honorarios* a propósito de la colocación, sino también porque en el futuro proporciona a las asociaciones de interesados la posibilidad de forzar la admisión de sus funcionarios en las listas, creando así un Parlamento apolítico en el que no hay lugar para un verdadero caudillaje. La única válvula de escape para la necesidad de caudillaje podría ser el presidente del *Reich*, si se le eligiera plebiscitariamente, y no por el Parlamento. El caudillaje sobre el terreno del mérito en el trabajo podría surgir y seleccionarse ante todo si en las grandes comunidades —como en los Estados Unidos por doquiera que se quiso atajar la corrupción seriamente de raíz— apareciera en la superficie el dictador urbano plebiscitario, con el derecho de reunir él mismo, independientemente, a sus colaboradores. Esto requeriría una organización del partido cortada

según el patrón de semejantes elecciones. Pero la hostilidad perfectamente pequeñoburguesa de todos los partidos contra los jefes, la socialdemocracia incluida, deja la índole futura de la conformación de los partidos y, con ella, de todas esas posibilidades en completa oscuridad todavía²⁸.

5. El Parlamento como órgano estatal y el problema de la publicidad administrativa. La tarea de la selección del jefe

Los Parlamentos modernos son en primer término representaciones de los elementos *dominados* por los medios de la burocracia. Un cierto mínimo de aprobación interna —por lo menos de las capas socialmente importantes— de los dominados constituye un supuesto previo de la duración de todo dominio, aun del mejor organizado. Los Parlamentos son hoy el medio de manifestar externamente dicho mínimo de aprobación. Para ciertos actos de los poderes públicos, la forma de acuerdo por medio de ley, después de discusión previa con el Parlamento, es obligatoria, y a dichos actos pertenece ante todo el presupuesto. Hoy, como en la época del origen del derecho estamental, la disposición sobre la modalidad de la creación de dinero del Estado, o sea, el derecho del presupuesto, constituye la fuerza parlamentaria decisiva. Sin embargo, mientras un Parlamento solo pueda apoyar las quejas de la población frente a la administración mediante denegación de dinero o rehusándose a aprobar proyectos de ley o por medio de propuestas intrascendentes, queda excluido de la participación positiva en la dirección política. En tal caso solamente puede hacer y solo hará «política negativa», esto es, se enfrentará a los directivos administrativos como una potencia enemiga y solo recibirá de aquellos, que lo considerarán como un obstáculo, un mínimo de información.

Por otra parte, la burocracia pasa fácilmente a los ojos del Parlamento, en tal supuesto, como una casta de ambiciosos y alguaciles a los que el pueblo se enfrenta en cuanto objeto de sus artes molestas y, en buena parte, superfluas. La cosa cambia allí donde el Parlamento ha logrado que los directivos de la administración hayan de salir directamente de su seno («*sistema parlamentario*» en sentido propio) o bien que, para permanecer en sus cargos, necesiten de la confianza expresa de su mayoría o deban por lo menos dimitir ante la manifestación de su desconfianza (*selección parlamentaria* de los jefes) y que, por tal motivo, deban responder y

rendir cuentas de modo exhaustivo y bajo la inspección del Parlamento o de sus comités (*responsabilidad parlamentaria* de los jefes), llevando la administración conforme a las normas aprobadas por el mismo (*control parlamentario de la administración*).

En este caso, los directivos de los partidos dominantes del Parlamento son necesariamente copartícipes positivos del poder del Estado. El Parlamento es en tal supuesto un factor de política positiva, al lado del monarca, el cual no decide así, o no decide predominantemente o, en todo caso, exclusivamente, y en virtud de los derechos formales de la corona, sino en virtud de su influencia, que sigue siendo grande sobre la política de todos modos: diversamente grande según su prudencia y el carácter consecuente de su política. En este caso se habla, lo sea o no, de un «Estado popular», en tanto que el Parlamento de los súbditos con política negativa frente a una burocracia dominante representa una modalidad del «Estado autoritario». A nosotros nos interesa aquí la importancia práctica de la posición del Parlamento.

Se puede odiar o querer el mecanismo parlamentario, pero lo que no se puede hacer, en todo caso, es eliminarlo. Solo se puede hacerlo políticamente impotente, como hizo Bismarck con el *Reichstag*. Sin embargo, aparte de las consecuencias generales de la «política negativa», la impotencia del Parlamento se manifiesta en los siguientes fenómenos. Toda lucha parlamentaria es, por supuesto, no solo una lucha de oposiciones objetivas, sino al propio tiempo y en el mismo grado una lucha por poder personal. Allí donde la posición fuerte del Parlamento lleva aparejado que el monarca confíe efectivamente la dirección de la política al hombre de confianza de la franca mayoría, la lucha de los partidos por el poder se encamina a la consecución de dicha posición política suprema. Son, en tal supuesto, los individuos de mayor instinto político y con las cualidades más pronunciadas de jefe los que la llevan a cabo y los que, por consiguiente, tienen la mayor probabilidad de llegar a los puestos de dirección. Porque la existencia del partido en el país y todos los innumerables intereses ideales y, en parte muy materiales, ligados a la misma exigen imperativamente que llegue a la dirección una personalidad dotada de cualidades de jefe. Para los temperamentos políticos se da entonces, y solo entonces, el estímulo conducente a someterse a la selección por medio de esa lucha de competencia.

Muy otra es la situación cuando, con la designación de «gobierno monárquico», la ocupación de los puestos supremos del Estado es objeto del ascenso de funcionarios o de relaciones cortesanas casuales y cuando un Parlamento impotente ha de consentir semejante composición del gobierno. También entonces actúa naturalmente dentro de la lucha parlamentaria, al lado de las oposiciones objetivas, la ambición personal de poder, pero en formas y direcciones muy distintas y subalternas. Es la dirección que se ha tomado en Alemania a partir de 1890. Al lado de los intereses económicos privados locales de electores influyentes, el pequeño patrocinio subalterno es entonces el punto a cuyo alrededor en última instancia todo gira... Los partidos excluidos permanentemente de los cargos estatales tratan entonces de resarcirse en las administraciones comunales o en las cajas de asistencia de enfermedad, como en su día la socialdemocracia, y practican en el Parlamento una política hostil o ajena al Estado. Porque, como tal, todo partido aspira a *poder*, esto es, a participación en la administración y, por consiguiente, a influencia en la ocupación de los cargos... Esta es la consecuencia inmediata cuando el partido (o la coalición de partidos) que en el Parlamento tiene efectivamente en sus manos la mayoría, en favor o en contra del gobierno, no es llamado oficialmente como tal a la ocupación de los supremos cargos políticos de responsabilidad. Por otra parte, ese sistema permite que individuos que pueden ser excelentes funcionarios, pero que no poseen el menor asomo de las dotes del estadista, se mantengan en los puestos políticos directivos hasta que alguna intriga los elimine de la superficie en favor de cualquier otra persona de su mismo estilo...²⁹.

La esencia de toda política, como habremos de recalcar todavía reiteradamente, es *lucha, conquista* de aliados y de un séquito voluntario y, para ello, para ejercitarse en este arte difícil, la carrera administrativa no ofrece en el Estado autoritario, quiérase o no, oportunidad alguna. Es sabido que para Bismarck la escuela fue el Parlamento federal de Francfort. En el ejército, la preparación se orienta hacia la lucha, y de la misma pueden surgir jefes militares. Para el político moderno, en cambio, la palestra está en el Parlamento, lo mismo que para el partido está en el país, y no se puede sustituir por nada equivalente y, menos que todo, por la competencia en materia de ascenso. En un Parlamento, por supuesto, y para un partido cuyo jefe obtiene el poder del Estado...³⁰.

¿Qué curso siguen ahora³¹ los asuntos en el Parlamento? Los discursos que un diputado pronuncia ya no son hoy en modo alguno confesiones ni, mucho menos, intentos de convencer a los adversarios. Son, antes bien, declaraciones oficiales del partido dirigidas al país «desde la ventana». Una vez que los representantes de todos los partidos han hablado alternativamente una o dos veces, el debate se cierra en el *Reichstag*. Los discursos se someten previamente a la sesión de la fracción respectiva, o se acuerdan en ella todos los puntos esenciales. Asimismo se decide allí quién deba hablar por el partido. Los partidos tienen sus peritos especializados para cada cuestión, lo mismo que la burocracia tiene sus funcionarios competentes. Sin duda, tienen también sus zánganos, esto es, oradores de galería que solo deben utilizarse cautelosamente con fines representativos, al lado de sus abejas laboriosas. Aunque no sin excepción, rige de todos modos en conjunto la frase de que quien realiza el trabajo, tiene la influencia. Y ese trabajo tiene lugar entre bastidores, en las sesiones de las comisiones y las fracciones y, para los miembros realmente activos, ante todo en sus estudios privados³².

La actitud política meramente negativa manifestábase en el *Reichstag* y en los partidos³³ hasta en los detalles más nimios de la orden del día y de las convenciones. Se conocen no pocos casos en que jóvenes talentos con cualidades de jefe eran simplemente mantenidos en posición subalterna, en el seno de los partidos, por los viejos y eméritos prominentes locales o generales de los mismos, tal como ocurre en todo gremio. En un Parlamento impotente, reducido a una política negativa, esto es natural. Porque en este solo dominan los instintos gremiales. En cambio, esto no podría permitírsele ningún partido cuya existencia estuviera cortada según el patrón de la participación en el poder y la responsabilidad del Estado, y en el cual, por tanto, todo partidario en el país habría que ser o no ser del partido, y todos los intereses al mismo ligados, dependen de que él se *subordine* a las personas dotadas de cualidades de jefe de las que aquel dispone. Porque no es la policéfala asamblea del Parlamento como tal la que puede «gobernar» y «hacer» la política. De esto no se habla en parte alguna del mundo, ni aun en Inglaterra. En efecto, la amplia masa de los diputados en su conjunto solo funge como séquito del líder, o de los pocos de ellos que forman el gabinete, y les obedece ciegamente mientras tienen éxito. Domina siempre la actividad política el principio

del «pequeño número», esto es, la superior capacidad de maniobra de los pequeños grupos dirigentes. Este rasgo «cesarístico» es imposible de eliminar (en los Estados de masas).

Pero él solo garantiza también que, frente al público, descansa en determinadas personalidades la *responsabilidad* que en una asamblea policéfala gobernante se volatilizaría por completo. Es lo que se revela precisamente en la democracia propiamente dicha. Los funcionarios designados para sus cargos por elección popular se acreditan según toda la experiencia anterior, en dos casos. Por una parte, en la asociación local cantonal, en donde en el caso de población estable la gente se conoce mutuamente, de modo que el éxito puede decidir las elecciones en el marco de la comunidad de vecindad. Y por otra parte, con reservas considerables, en la elección del supremo hombre de confianza político de una nación en un Estado de masas. De este modo, solo raramente llega al poder supremo el jefe más excelente, pero en conjunto lo hacen con todo jefes políticos adecuados. En cambio, para la masa conjunta de los funcionarios medianos, sobre todo, de aquellos que requieren una formación profesional, el sistema de la elección popular suele por lo regular fallar totalmente en los Estados de masas, por razones fáciles de comprender. En Estados Unidos, los jueces nombrados por el Presidente eran inmensamente superiores en competencia e integridad a los de elección popular. Porque en el jefe que los elegía se tenía con todo una instancia responsable de la calidad de los funcionarios, y el partido dominante pagaba luego directamente las consecuencias si en los nombramientos llegaban a cometerse graves errores. De ahí que el dominio del mismo derecho electoral haya vuelto siempre a conducir en las grandes comunidades a que mediante votación popular se eligiera para el cargo de alcalde a una persona de confianza de los ciudadanos, con amplia libertad para procurarse él mismo su aparato administrativo. También el dominio parlamentario inglés tiende a desarrollar rasgos cesarísticos semejantes. El estadista dirigente va ganando frente al Parlamento que lo elige una posición cada vez más eminente.

Los inconvenientes, inherentes por supuesto lo mismo que a toda organización humana en general a la selección de los políticos dirigentes por medio de la propaganda de los partidos, han sido puestos de manifiesto por los escritores alemanes de los últimos decenios hasta la saciedad. Que

también el dominio parlamentario partidista exija y no pueda menos que exigir que el individuo deba someterse a jefes, que a menudo solo puede aceptar como «mal menor», es algo que se sobrentiende. Pero el Estado autoritario, en cambio, no le deja, en primer lugar, elección alguna, y le impone, en segundo lugar, funcionarios superiores en lugar de jefes. Y esto constituye ciertamente una diferencia...

Los motivos del comportamiento personal en el seno de un partido son sin duda tan poco exclusivamente idealistas como puedan serlo en una jerarquía burocrática los intereses habituales en materia de ascenso y prebendas de los concurrentes. Tanto aquí como allí trátase en la mayoría de los casos de intereses personales. Lo que importa, pues, es que esos intereses humanos en todas partes, y a menudo solo demasiado humanos, actúen con todo de tal modo que la *selección* de los individuos dotados de cualidades de jefe no resulte por lo menos directamente impedida. Y esto solo es posible en un partido cuando en caso de éxito se les brinda a sus jefes el poder y, con él, la responsabilidad en el Estado. Solo es posible en estas condiciones, lo que sin embargo no garantiza tampoco que sea efectivamente así.

Porque no un Parlamento perorante, sino solo un *Parlamento activo* puede constituir un terreno adecuado para que crezcan y asciendan en él, por vía de selección, cualidades no solo demagógicas, sino cualidades auténticamente políticas de jefe. Y un Parlamento activo es aquel que, colaborando, *controla* de modo ininterrumpido la *administración*...

El funcionarismo se ha acreditado de modo brillante dondequiera que hubo de demostrar en relación con tareas burocráticas perfectamente delimitadas de carácter especializado su sentido de responsabilidad, su objetividad y su competencia en materia de problemas de organización. Solo que aquí se trata de realizaciones políticas, y no de «servicio», y los hechos mismos ponen de manifiesto aquello que ningún amante de la verdad podrá negar, a saber: que la burocracia ha fracasado por completo allí donde se le han confiado cuestiones políticas. Y esto no tiene nada de casual. Sería sorprendente, por el contrario, que unas facultades interiormente distintas por completo coincidieran dentro de la misma construcción política. En efecto, no es cosa del funcionario, como ya se

dijo, entrar combativamente con sus propias convicciones en la lucha política y, en este sentido, «hacer política», que siempre es lucha. Su orgullo está, por el contrario, en preservar la imparcialidad y en pasar por encima de sus propias preferencias y opiniones, para ejecutar escrupulosa e inteligentemente lo que la prescripción general o la instrucción particular le exigen, aun y precisamente cuando estas no corresponden a sus propias concepciones políticas personales. En cambio, la *dirección* de la burocracia, que le asigna sus tareas, ha de resolver por supuesto continuamente problemas políticos: problemas de poder y culturales. Y el *controlarla* en esa función constituye la tarea primera y fundamental del Parlamento. Y no son solamente las tareas atribuidas a las instancias centrales superiores las que pueden revestir importancia política y requerir soluciones inspiradas en puntos de vista políticos, sino que puede ser así, igualmente, en relación con cualquier cuestión particular, por muy técnica que sea, de las instancias subordinadas. Los políticos han de proporcionar a la burocracia el contrapeso. Pero se resiste a ello el interés de dominio de las instancias rectoras de una pura burocracia, que propenderán siempre a una libertad lo más incontrolada posible y, ante todo, a la monopolización de los cargos ministeriales para el ascenso de los funcionarios.

La posibilidad de controlar eficazmente el funcionarismo está sujeta a supuestos previos.

La posición dominante de todos los funcionarios descansa, aparte de la técnica especializada de la administración como tal, en el saber, en un saber de dos clases: primero, en el *saber profesional*, «técnico» en el sentido más amplio del vocablo, adquirido mediante preparación profesional. Que este esté también representado en el Parlamento o que los diputados puedan en los casos particulares proporcionarse personalmente informes acudiendo a los especialistas, esto es casual y asunto privado. Nunca sustituye esto, por lo que se refiere al control de la administración, al careo sistemático (juramentado) de los expertos ante una comisión parlamentaria con la colaboración de los funcionarios del ramo correspondiente, que es lo único que garantiza el control y la encuesta omnicompreensiva. El *Reichstag*³⁴ carecía de semejante facultad.

Pero el saber profesional no fundamenta por sí solo la burocracia. Añádese al mismo el conocimiento, asequible solo al funcionario a través del aparato oficial, de los hechos concretos determinantes de su conducta, o sea, el *saber relativo al servicio*. Solo aquel que independientemente de la buena voluntad del funcionario puede procurarse dicho conocimiento fáctico está en condiciones, en cada caso, de controlar eficazmente la administración. Según las circunstancias, cabe considerar la inspección de las actas, el examen ocular y, en el caso extremo, una vez más el careo juramentado de los afectados, en calidad de testigos, ante una comisión parlamentaria. También de esta facultad carecía el *Reichstag*.

Y por razones de ningún modo objetivas, sino simplemente porque la mayor fuerza del funcionarismo consiste en la conversión, a través del concepto del «secreto profesional», del saber relativo al servicio en un *saber secreto*, o sea, en un medio, en última instancia, para asegurar a la administración contra los controles. En tanto que los escalones inferiores de la jerarquía burocrática son controlados y criticados por los superiores, fallaba en Alemania todo control, tanto técnico como político, frente a las instancias superiores, o sea, precisamente frente a aquellas que tienen que ver con la «política». La manera como en el *Reichstag* solía contestarse por parte de los jefes administrativos a las preguntas y críticas de la representación parlamentaria solo es posible cuando al Parlamento le están negados los medios de procurarse en todo momento, por medio del llamado *derecho de encuesta*, el conocimiento de aquellos hechos y puntos de vista profesionales susceptibles ellos solos de permitirle la colaboración permanente y de influir en la dirección de la administración. No es acaso que el *Reichstag* haya de entrar en sus comisiones en vastos estudios y de publicar al respecto gruesos volúmenes: de que esto no ocurra se encarga ya por lo demás la grave tarea que pesa sobre sus hombros, sino que el derecho de encuesta solo ha de emplearse como medio auxiliar ocasional y constituye además una vara cuya sola existencia obliga a los jefes administrativos a dar respuesta en una forma que hace superfluo su empleo. A esta modalidad de empleo de dicho derecho por parte del Parlamento inglés se deben los mejores resultados del mismo. La integridad de los funcionarios ingleses y el elevado nivel de la educación política del pueblo inglés tienen su fundamento, en buena parte, en ello, y se ha repetido a menudo que en la forma como las discusiones en el seno de los comités son seguidas por la prensa y los lectores se tiene la mejor escala del grado

de madurez política del pueblo. Porque dicha madurez no se manifiesta de ningún modo en los votos de desconfianza, en las acusaciones ministeriales y en otros pequeños espectáculos teatrales del inorgánico parlamentarismo francoitaliano, sino en el hecho de que la nación esté informada acerca de la manera de conducir los negocios su burocracia y pueda así controlarla constantemente e influir sobre la misma. Solo los comités de un Parlamento poderoso son y pueden ser los lugares desde donde se ejerza dicha influencia educadora. Y, con ello, la burocracia como tal solo puede en última instancia salir ganando ella misma. La relación entre el público y el funcionario es raramente tan falta de comprensión como en Alemania, y no lo es nunca en todo caso entre los pueblos educados desde el punto de vista parlamentario. En Alemania, en efecto, los problemas con los que el funcionario ha de luchar en el cumplimiento de su tarea no se ponen de manifiesto visiblemente en parte alguna. Sus realizaciones no pueden comprenderse ni valorarse nunca, ni puede superarse aquel estéril echar pestes contra «Santa Burocracia», mientras subsista la situación de una burocracia incontrolada. Ni tampoco resultaría debilitada la posición del funcionarismo en el lugar que le corresponde. El Consejo informativo de preparación especializada es superior dondequiera a su ministro (incluso, y aun a menudo precisamente, al ministro salido de la burocracia profesional) en materia de asuntos especializados, y esto es así, lo mismo en Inglaterra (aunque en conjunto no más) que en Alemania. Porque la formación especializada es en las condiciones modernas el supuesto indispensable del conocimiento de los medios técnicos para la consecución de objetivos políticos. Pero el fijar los objetivos políticos no es asunto de especialización alguna, y la política no ha de decidirla el funcionario profesional exclusivamente como tal.

El control y la cooperación permanentes, asegurados por medio del derecho de encuesta, de los comités parlamentarios con la administración y con respecto a ella constituyen la condición fundamental previa de un incremento de las realizaciones positivas del *Parlamento como órgano estatal*. Constituyen al propio tiempo la condición indispensable para que el Parlamento se convierta en el lugar de *selección* de los *jefes* políticos. Los discursos insustanciales del Parlamento en Alemania suelen desprestigiar a dicha institución como el lugar en donde no se hace más que «hablar». En forma análoga, aunque por supuesto mucho más inteligente, tronó Carlyle hace tres generaciones en Inglaterra contra el Parlamento inglés,

lo que no fue obstáculo para que ese se fuera convirtiendo cada vez más en el verdadero soporte del poderío mundial de aquel pueblo. Hoy, en cambio, quiérase o no, ya no es el valor de la propia espada el soporte físico de la acción rectora (la política lo mismo que la militar), sino que dicho soporte lo constituyen hoy, antes bien, ondas sonoras y gotas de tinta (palabras escritas y pronunciadas) totalmente prosaicas. De lo único que se trata es de que dichas palabras, órdenes o propaganda, notas diplomáticas o declaraciones oficiales, las formen, en el Parlamento propio el espíritu y los conocimientos, la voluntad firme y la experiencia sensata. En un Parlamento que solo puede ejercer la crítica, sin poderse procurar el conocimiento de los hechos, y cuyos jefes de partido no son puestos nunca en situación de tener que demostrar de lo que son capaces, solo tienen la palabra ya sea la demagogia ignorante o la importancia rutinaria (o ambas a la vez)... Por supuesto, la formación política no se adquiere en los discursos ostentativos y decorativos del pleno de un Parlamento, sino solamente en el curso de la carrera parlamentaria mediante una labor asidua y tenaz. Ninguno de los grandes parlamentarios ingleses subió a la cima sin haberse formado en la escuela de los comités y sin haber pasado, a partir de allí, por toda una serie de resortes de la administración, familiarizándose con su actividad. Únicamente dicha escuela de labor intensa frente a las realidades de la administración, que el político ha de resolver en las comisiones de un poderoso Parlamento activo y en la que ha de acreditarse, convierten a dicha asamblea en un laboratorio de selección de políticos que no sean meros demagogos, sino trabajadores objetivos, tal como el Parlamento inglés (lo que nadie puede honradamente negar) se ha afirmado en forma hasta hoy inigualada. Solo esta clase de cooperación entre los funcionarios profesionales y los políticos de profesión garantiza el control de la administración y, con él, la educación y la formación de conductores y conducidos. La *publicidad* de la administración impuesta por el control efectivo por parte del Parlamento es lo que hay que postular como condición previa de toda labor parlamentaria fructífera y de toda educación política...

Las discusiones acerca de la política exterior (y de la guerra) corresponden de momento al estudio de un pequeño círculo de hombres de confianza de los partidos. Y comoquiera que la política en general solo la hacen siempre unos pocos, puede también aceptarse que, en relación con los objetivos de la

alta política, los partidos no se organicen a manera de «gremios», sino como «séquitos». Así, pues, sus hombres de confianza políticos han de ser «jefes», o sea que, en materia de decisiones importantes, han de estar investidos de poderes ilimitados (o han de poder recabarlos en el transcurso de unas pocas horas de unos comités susceptibles de reunirse en todo momento)... En todo caso, en situaciones muy tensas, solo un pequeño grupo sujeto al deber de discreción puede preparar adecuadamente, estudiándolas, las decisiones verdaderamente políticas³⁵.

Como único inconveniente objetivamente considerable contra el derecho de encuesta suelen los tratadistas de derecho público aducir que, en la elaboración de la orden del día, el *Reichstag* es totalmente autónomo y que, por consiguiente, la mayoría puede en cada caso dejar un asunto unilateralmente de lado o presentarlo de tal manera que no pueda comprobarse lo que no le conviene. Indudablemente, la autonomía de la orden del día (art. 27, constitucional —«Decreto imperial»— del 71) tomada (indirectamente), sin espíritu crítico, de la teoría inglesa, no se aviene con aquel derecho. Antes bien, la garantía de la confianza ha de crearse por medio de normas legales. En particular, el derecho ha de crearse absolutamente como *derecho minoritario* (digamos, por ejemplo, a petición de 100 diputados) y, por supuesto, con el derecho de la minoría a representación, interrogación e informe accesorio. Aunque solo fuera para oponerse en el futuro a toda posible «*política mayoritaria*» parlamentaria y sus peligros conocidos aquel contrapeso de la publicidad que falta en los demás Estados y que hasta el presente solo ha existido en Inglaterra por cortesía de los partidos³⁶...

La estructura completa del Parlamento alemán [hasta 1918] estaba adaptada a una política meramente negativa: crítica, mociones, discusiones, enmiendas y aprobación de los proyectos gubernamentales, así como los usos parlamentarios, todo respondía a dicho carácter. Siendo así que la altura o la profundidad de un Parlamento depende de si pueden o no, no solo discutirse en él, sino también resolverse los grandes problemas; de si cuenta o no, y en qué medida, lo que en él ocurre; de si es o no algo más que el aparato de aprobación tolerado de mala gana por una burocracia dominante.³⁷ Y, además, para convertir a un Parlamento en apto para el poder se requiere ante todo —al lado de los importantes complementos

mencionados de sus atribuciones— lo siguiente: la creación de un parlamentarismo profesional adecuado³⁸.

Contribuye vigorosamente a la actitud de muchos partidos con respecto a la cuestión de la parlamentarización, lo que significa tanto como la selección parlamentaria de los jefes, el resentimiento de los temperamentos burocráticos de partido contra el caudillaje auténticamente político. Ese resentimiento se aviene sin duda admirablemente con los intereses de la burocracia en idéntico sentido. Porque el parlamentarismo profesional como tal constituye un elemento irritante de los instintos de los jefes administrativos burocráticos. Al menos como inspector molesto y como pretendiente a una participación nada despreciable en el poder. Y, más aún, si se presenta como posible competidor en la lucha por los puestos directivos (lo que con los representantes de intereses no ocurre). De ahí también la lucha por el mantenimiento de la ignorancia del Parlamento. Porque únicamente parlamentarios profesionales calificados que hayan pasado por la escuela de intensiva labor en los comités de un Parlamento activo pueden dar jefes responsables, y no solo demagogos y diletantes. Y toda la estructura interna del Parlamento ha de estar cortada según el patrón de semejantes jefes y de su actuación, como a su manera lo están ya desde hace mucho lo del Parlamento inglés y sus partidos.

6. Parlamentarismo y democracia³⁹

La parlamentarización y la democratización⁴⁰ no están en modo alguno en una relación de reciprocidad necesaria, sino que a menudo están en oposición. Y aun recientemente se ha pensado con frecuencia que son necesariamente opuestos. Porque el verdadero parlamentarismo —así se sostiene— solo es posible en un sistema de dos partidos, y este, a su vez, solo en el caso del poder aristocrático de los *honorarios* dentro de los partidos. Y efectivamente, el antiguo parlamentarismo histórico de Inglaterra no era, conforme a su origen estamental, ni aun después del *Reform Bill* y hasta la guerra⁴¹, verdaderamente «democrático» en el sentido continental. Empezando por el derecho electoral. El censo de las viviendas y los derechos de votos plurales efectivos revestían tanta trascendencia, que, de haberlos transportado a las condiciones alemanas, solo la mitad de los socialdemócratas actuales⁴², y muchos menos diputados del centro

que ahora⁴³, tendrían sus asientos en el *Reichstag*. Y por otra parte, hasta el sistema *caucus* de Chamberlain, ambos partidos estuvieron dominados por los clubes de *honoratiores*. En el caso de que se lleve realmente a cabo la exigencia formulada inicialmente por los *levellers* en el campamento de Cromwell relativa al sufragio universal y unipersonal y la del voto de la mujer (inicialmente limitado), el carácter del Parlamento inglés habrá de alterarse considerablemente, y progresará también la burocratización de los partidos. El conocido sistema español de dos partidos, fundado en la firme convención de los *honoratiores* de estos de que las elecciones se resuelvan en la alternancia periódica en el poder de los aspirantes a cargos de ambos lados, parece en este momento⁴⁴ que ha de sucumbir al primer intento de elecciones verdaderas. Sin embargo, ¿eliminarán semejantes cambios el parlamentarismo? La subsistencia y el poder formal de los Parlamentos no resultan amenazados por la democracia del derecho electoral en sí. Esto lo demuestran Francia y otros países de derecho electoral igual, en que los ministerios salen sin excepción del Parlamento y se apoyan en su mayoría. Sin embargo, el espíritu del Parlamento francés es sin duda muy distinto del inglés. Solo que Francia no es precisamente el país en el que se puedan estudiar las consecuencias típicas de la democracia para el parlamentarismo. En efecto, el carácter pronunciadamente pequeñoburgués y, más aún, de pequeño rentista de su población estable crea condiciones para un tipo específico de dominio de los *honoratiores* en los partidos y una influencia particular de la *haute finance* que no se dan en las de un Estado predominantemente industrial. En este, la estructura de los partidos franceses es tan inconcebible como por otra parte la del sistema histórico de los dos partidos de Inglaterra.

En los Estados industriales, el sistema de dos partidos es imposible, tan solo como consecuencia de la división de las capas económicas modernas en burguesía y proletariado y por la importancia del socialismo como evangelio de las masas. Esto produce una barrera, por así decir, «confesional». Este es el caso, en particular, en Alemania. Por otra parte, la organización del catolicismo en Alemania como partido de protección minoritario, a consecuencia de las condiciones confesionales, aunque en el centro solo posea su número de diputados actuales debido a la división en distritos electorales, difícilmente podrá con todo eliminarse. Por consiguiente, figurarán en Alemania de modo permanente, uno al lado de

otro, por lo menos cuatro grandes partidos, y probablemente cinco y los gobiernos de coalición seguirán siendo necesarios, con lo que el poder de una corona que maniobrara con inteligencia seguiría siendo importante⁴⁵.

Sin embargo, el poder de los *honoratiores* no es posible fuera de regiones agrarias apartadas de latifundios patriarcales, porque la *propaganda moderna de masas* convierte la racionalización de la empresa del partido —el funcionario, la disciplina, la caja, la prensa y la propaganda del partido— en fundamento de los éxitos electorales. Los partidos se organizan en forma cada vez más vigorosa. Se esfuerzan por ligar ya la juventud a su séquito. En el partido del centro, esto lo realiza automáticamente el aparato eclesiástico y entre los conservadores, el ambiente social. Otros partidos cuentan con sus organizaciones juveniles particulares, entre ellos, por ejemplo, la «juventud nacional-liberal» y las asambleas juveniles de los socialdemócratas. Y asimismo ponen los partidos todos los intereses económicos a su servicio. Organizan sindicatos, cooperativas, uniones de consumidores, etc., e introducen a sus hombres de confianza en los puestos del partido creados en esa forma. Se crean escuelas de oratoria y otros institutos para el adiestramiento de agitadores, redactores y empleados, en parte con fondos de varios millones. Surge toda una literatura de partido nutrida por los mismos capitales facilitados por interesados, que compran periódicos, fundan agencias de anuncios y otras cosas por el estilo. Los presupuestos de los partidos se inflan, porque los gastos de las elecciones y el número de los elementos agitadores retribuidos van subiendo... Crece en importancia el *aparato del partido*, y en la misma medida decrece la importancia de los *honoratiores*...

Por muy distinta que sea la estructura social interna de los partidos alemanes, la burocratización y la economía financiera son de todos modos aquí, como en todas partes, fenómenos concomitantes de la democratización. Y esto exige una labor de *captación* de votos mucho más continua e intensa de lo que conocieron nunca los antiguos partidos de *honoratiores*. El número de discursos electorales que un candidato ha de pronunciar —en lo posible en cada pequeña localidad de su distrito—, de visitas e informes que ha de hacer y la necesidad de la correspondencia con los correligionarios, de clichés para la prensa y de propaganda de toda clase aumenta hoy en día sin cesar. Y así también la mordacidad

y la brutalidad de los medios de lucha. Esto es objeto de lamentación frecuente y se pone a menudo a cargo de los partidos como peculiaridad de estos. Solo que en ello participan no solo los aparatos de los partidos, ya que el aparato del gobierno, que está en posesión del poder, actúa exactamente en la misma forma. La prensa bismarckiana, que se nutría del llamado «fondo Welfen», figuraba, en cuanto a falta de escrúpulos en materia de medios y de tono, sobre todo, a partir de 1878, decididamente a la cabeza. Los intentos de crear una prensa local dependiente por completo del aparato burocrático dominante no han cesado. Por consiguiente, la existencia y la calidad de esos medios de lucha nada tiene que ver con el grado de parlamentarización ni tampoco con la modalidad de gradación del derecho electoral, sino que es el resultado de las elecciones de *masas* meramente como tales, independientemente de si los lugares de selección de los jefes políticos son las corporaciones electorales o de si estas solo pueden practicar una política de intereses y propinas meramente negativa. Precisamente en ese último caso suele tomar la lucha de los partidos formas particularmente subalternas, porque solo se nutre así de intereses puramente materiales y personales.

Puede sin duda tratarse de impartir, mediante aplicación estricta del derecho penal, que la lucha política ataque el honor personal y la vida privada del adversario, evitando la propalación irresponsable de afirmaciones sensacionales falsas, pero lo que es la modalidad y el carácter de la *lucha* misma, esto no podrá cambiarse mientras existan corporaciones elegidas que decidan a propósito de intereses materiales. Y mucho menos todavía rebajando la importancia y el nivel del Parlamento... La cuestión política es sencillamente la siguiente: ¿qué consecuencias tiene para la evolución de la actuación política, tanto extraparlamentaria como parlamentaria, esa democratización creciente de los medios y las organizaciones de lucha políticos?⁴⁶. Porque los fenómenos que acabamos de describir van de la mano con la organización del trabajo del Parlamento anteriormente examinada.

Y tanto lo uno como lo otro claman por una figura característica, el político profesional, o sea, una persona que, por lo menos a título idealista, aunque en la gran mayoría de los casos por interés material, haga de la actividad política dentro del partido el contenido de su existencia. Esta figura es, en su tipo actual, el producto inevitable de la racionalización

y la especialización de la labor política de partido en el terreno de las elecciones de masas. Y también aquí, una vez más, independientemente por completo del grado de influencia y responsabilidades políticas que se fije, mediante la parlamentarización, en manos de los partidos.

Políticos profesionales los hay, según vimos⁴⁷, de dos clases, a saber: aquellos que viven materialmente «de» los partidos y de la actividad política —entre los norteamericanos, los grandes y los pequeños «empresarios», los *bosses*, y en Alemania los «trabajadores» políticos, los funcionarios remunerados por el partido—, y los que están en condiciones por su posición pecuniaria de vivir «para» la política y se ven impelidos a ello por sus convicciones, o sea que hacen de ella su vida ideal, como lo hizo, por ejemplo, Paul Singer, que fue al propio tiempo un gran mecenas del partido, en la socialdemocracia. Entiéndase bien que no se trata aquí en modo alguno de negarle acaso al funcionario de partido todo «idealismo» político. Lejos de ser el idealismo función, por ejemplo, de la posición de fortuna, la vida «para» la política es precisamente más barata para el partidario acaudalado. Precisamente, ese elemento económicamente independiente, hacia arriba y hacia abajo, es muy apreciado en la vida de los partidos. Con todo, la actividad propia del partido no puede sufragarse hoy con ello solo, ya que la masa del trabajo fuera del Parlamento habrá de descansar siempre en el funcionario del partido. Y estos funcionarios, ya debido a su absorción por la actividad corriente, no son en modo alguno los más indicados siempre para el Parlamento. Antes bien, esto solo es así, en una extensión relativamente considerable, por lo que se refiere a la socialdemocracia. En la mayoría de los partidos burgueses, en cambio, el secretario del partido, ligado por su cargo, no es en modo alguno siempre el candidato más indicado. Si predominara él solo, el funcionarismo de partido no actuaría favorablemente dentro del Parlamento, por muy deseable y útil que sea la representación de dicho elemento en el mismo. Pero semejante predominio no existe ni aun en la socialdemocracia, el más fuertemente burocratizado de los partidos. Por otra parte, el peligro del «espíritu burocrático» en perjuicio de los verdaderos temperamentos de jefe lo provocaría relativamente menos el funcionarismo de partido. Semejante peligro lo representa mucho más la necesidad de tener en cuenta en la propaganda electoral a las organizaciones modernas de intereses: o sea, pues, la introducción de los empleados de dichas organizaciones en

las listas de candidatos de los partidos, que aumentaría considerablemente si se practicara un derecho electoral proporcional en forma de la elección generalizada por lista. Un Parlamento compuesto solo de empleados de esta clase sería políticamente estéril. No cabe duda que el espíritu de los empleados de semejantes organizaciones, como lo son los partidos ellos mismos y, por ejemplo, los sindicatos, es muy distinto, debido al entrenamiento en la lucha con la opinión pública, que el de empleado de Estado, que trabaja apaciblemente en su oficina. Precisamente, con los partidos más radicales y así, pues, con los socialdemócratas ante todo, aquel peligro sería mínimo, porque la rudeza de la lucha actúa fuertemente contra el anquilosamiento de una capa de prebendarios, que tampoco allí es siempre rara. Sin embargo, también allí los verdaderos jefes solo en una pequeña proporción eran funcionarios de partido.

El carácter de las exigencias actuales de la actuación política lleva antes bien aparejado el que, en todos los Parlamentos y partidos democratizados, una determinada profesión juegue un papel particularmente importante en el reclutamiento de los parlamentarios: la de los abogados. Aparte del conocimiento del derecho como tal y al lado del adiestramiento, mucho más importante, en la lucha que presenta esa profesión en contraste con los cargos de los juristas empleados, contribuye también decisivamente a ello un elemento puramente material, o sea, la posesión de un despacho propio, tal como lo necesita hoy imprescindiblemente el político profesional. Y en tanto que todo otro empresario es específicamente «insustituible» en el trabajo de su empresa y que, habida cuenta de las exigencias crecientes del trabajo político regular, tendría que abandonar su profesión para convertirse en político profesional, para el abogado, en cambio, el pasar de su profesión a la actividad política profesional es relativamente fácil, tanto técnicamente como desde el punto de vista de las condiciones interiores previas...

Preguntamos ahora: ¿En qué dirección se desarrolla el caudillaje en los partidos bajo la presión de la democratización y de la importancia creciente de los políticos profesionales, los funcionarios de partido y los interesados, y cuáles repercusiones tiene esto sobre la vida parlamentaria?

Una concepción popular alemana hace el balance de la cuestión de los efectos de la «democratización» de modo muy simple: el *demagogo*

—dice— sube, y el demagogo victorioso es el que tiene menos escrúpulos en relación con los medios de captación de las masas. Constituiría sin duda un autoengaño la idealización de las realidades de la vida. La frase relativa al ascenso del demagogo en su sentido peyorativo ha sido exacta a menudo y lo es, efectivamente, en relación con el demagogo en su sentido correcto. En el sentido peyorativo, se aplica a la democracia aproximadamente en la misma extensión en que se aplica, por ejemplo, a la monarquía aquella observación que dirigió hace algunos decenios un general conocido a un monarca autócrata: «Vuestra Majestad no tardará en verse rodeada por meros canallas». La consideración objetiva de la selección democrática se servirá siempre de la comparación con otras organizaciones humanas y sus sistemas de selección. Ahora bien, basta una sola mirada al personal de las organizaciones burocráticas, incluido el mejor cuerpo de oficiales, para darse cuenta de que el reconocimiento interior de los subordinados en el sentido de que el superior, y ante todo el nuevo superior de avance rápido, «merece» su puesto no constituye en ningún modo la regla, sino más bien la excepción. Un escepticismo profundo acerca de la justicia de la provisión de los puestos, tanto en relación con los motivos de los directivos como en relación con los medios de los que los ocupantes se han valido para obtener sus cargos, domina (prescindiendo de los pequeños chismes) la opinión de la gran mayoría de las personas precisamente más serias del interior de las organizaciones. Solo que esta crítica, en la mayoría de los casos muda, tiene por lo regular lugar al margen de la opinión pública, que nada sospecha de ello. Sin embargo, innúmeras experiencias, que cada uno puede adquirir a su alrededor, enseñan que la medida de la sumisión frente al aparato y el grado de «comodidad» que ofrece el subordinado para el superior constituyen las cualidades que garantizan el ascenso de la manera más segura. Hablando en términos generales, la selección no es ciertamente la más adecuada para llevar a los puestos a los jefes natos. En la provisión de los cargos académicos, el escepticismo de los iniciados es, en una porción muy considerable de los casos, el mismo, pese a que aquí, en presencia de las realizaciones conocidas, el control de la opinión pública podría manifestarse, lo que con los funcionarios, por lo general, no suele ser el caso. En cambio, el político que llega a ocupar el poder y ante todo el jefe de partido se halla expuesto a la crítica de los enemigos y competidores en la prensa, y puede estar seguro de que, en la lucha, los

motivos y los medios determinantes de su ascenso se sacarán a relucir sin el menor escrúpulo. La consideración objetiva habría, pues, de llevar a la conclusión de que la selección dentro de la demagogia de los partidos no tiene en modo alguno lugar, a la larga y en conjunto, según distintivos menos útiles que los que rigen a puerta cerrada en la burocracia...

Lo decisivo es, sin embargo, que para el caudillaje político solo están preparadas en todo caso las personas que han sido seleccionadas en la lucha política, porque toda política es, por su esencia misma, lucha. Y esto, quíerose o no, lo asegura globalmente mejor el tan vituperado «oficio de demagogo» que la sala del archivo, la cual, por su parte, brinda una preparación infinitamente mejor, indudablemente, en relación con la administración objetiva...

Democratización y demagogia van juntas. Pero independientemente —repetámoslo una vez más— de la clase de constitución estatal, y en la medida en que las masas ya no se tratan como objeto puramente pasivo de administración, sino que su actitud se toma de algún modo en consideración. Como que el camino de la demagogia lo han seguido también a su manera los monarcas modernos. Estos ponen en efecto en movimiento, para su prestigio, discursos, telegramas, medios efectistas de toda índole, y no puede sostenerse que esta clase de propaganda política haya resultado menos peligrosa desde el punto de vista del Estado que la demagogia electoral más desenfrenada...

Sin embargo, aquí solo hemos de ocuparnos de las consecuencias de la importancia real de la demagogia en relación con la estructura de los puestos de los jefes políticos, o sea, de la cuestión acerca de cómo se comporten por consiguiente uno con respecto al otro la democracia y el parlamentarismo.

La importancia de la *democratización activa de las masas* está en que el jefe político ya no es proclamado candidato en virtud del reconocimiento de sus méritos en el círculo de una capa de *honorarios*, para convertirse luego en jefe, por el hecho de destacar en el Parlamento, sino que consigue la confianza y la fe de las mismas masas, y su poder, en consecuencia, con medios de la demagogia de masas. Por su carácter, esto representa un cambio *cesarístico* en la selección de los jefes. Y efectivamente, toda

democracia tiende a ello. El medio específicamente cesarístico es el plebiscito. No se trata de una «votación» o «elección» normal, sino de la confesión de una «fe» en la vocación de un jefe, que aspira para sí a dicha aclamación. El jefe llega al poder ya sea por la vía militar —como dictador militar a la manera de Napoleón I que se hace confirmar en su posición por plebiscito—, o por el camino burgués, por confirmación plebiscitaria de la pretensión de dominio de un político no militar, como Napoleón III, a la que el ejército se aviene. Ambas vías de selección del jefe están en tensión tanto con el principio parlamentario como (por supuesto) con la legitimidad hereditaria monárquica. Toda clase de elección popular directa del magistrado supremo y, más allá de esta, toda clase de posición política de fuerza que se funda en el hecho de la confianza de las masas y no del Parlamento —incluida la posición de fuerza de un héroe guerrero popular— se encuentra en el camino hacia aquellas formas «puras» de aclamación cesarística. En particular, por supuesto, la posición legitimada por designación y votación (formalmente) «democráticas» del Presidente de los Estados Unidos, cuya superioridad frente al Parlamento se funda precisamente en esto. Las esperanzas que una figura tan cesárea como Bismarck ligaba al derecho electoral igual y la clase de su demagogia antiparlamentaria apuntan, solo que adaptadas en su formulación y fraseología a las condiciones legitimistas de su cargo de ministro, en la misma dirección. La manera de reaccionar la legitimidad hereditaria de las monarquías contra esos poderes cesarísticos lo reveló la separación de Bismarck de su cargo. Toda democracia parlamentaria, por su parte, trata también de eliminar esos métodos plebiscitarios de la elección del jefe, peligrosos para el poder del Parlamento, como lo han hecho en particular la Constitución y el derecho electoral franceses (derogación de la elección por listas a causa del peligro del boulangierismo)⁴⁸. Lo pagaron sin duda con aquella falta de autoridad de los poderes supremos frente a las masas que es típica de Francia y contrasta tan vigorosamente con la posición autoritaria del Presidente norteamericano. En las monarquías hereditarias democratizadas, por otra parte, el elemento plebiscitario cesarístico está siempre muy atenuado⁴⁹. Pero tampoco falta. La posición del primer ministro inglés (durante la guerra) no se basa de hecho en modo alguno en la confianza del Parlamento y sus partidos, sino en la de las masas del país y del ejército en campaña. Sin embargo, el Parlamento se adapta (aunque de mal grado) a la situación. La oposición entre *selección*

plebiscitaria y parlamentaria de los jefes es, pues, real. Sin embargo, no por ello carece de valor la existencia del Parlamento. Porque, frente al hombre de confianza cesarístico (de hecho) de las masas, garantiza en Inglaterra: 1) la continuidad, 2) el control de su posición de poder, 3) el mantenimiento frente a él de las garantías jurídicas burguesas, 4) una forma ordenada de los méritos políticos de los políticos que aspiran a la confianza de las masas en el marco del trabajo parlamentario, y 5) una forma pacífica de eliminación del dictador cesarístico una vez que ha perdido la confianza de las masas. Sin embargo, el hecho de que precisamente las grandes decisiones de la política —también y sobre todo en la democracia— las haga el individuo, esta circunstancia inevitable determina que la democracia de masas compre sus éxitos positivos, desde la época de Pericles, mediante fuertes concesiones al principio cesarístico de la selección de los jefes. En las grandes comunidades norteamericanas, por ejemplo, la corrupción solo pudo reprimirse mediante dictadores municipales plebiscitarios a quienes la confianza de las masas confirió el derecho de escoger ellos mismos sus comités administrativos. Y siempre que se han enfrentado a grandes problemas, los partidos democráticos de masas han debido someterse por doquiera más o menos incondicionalmente a jefes que poseyeran la confianza de las masas.

La importancia que en presencia de esta circunstancia corresponde en una democracia de masas al Parlamento ya se examinó a la luz del ejemplo de Inglaterra. Sin embargo, hay no solo «socialistas» de buena fe, sino también «demócratas» de buena fe que odian el sistema parlamentario, a tal punto que inscriben en su bandera un «socialismo sin Parlamento» o una «democracia sin Parlamento». Sin duda, las antipatías avasalladoras no se pueden razonar. Pero conviene darse cuenta cabal de adónde conducirían en sus consecuencias prácticas. Veámoslo en las condiciones de un ordenamiento estatal monárquico⁵⁰. ¿Qué representaría en el marco de dicha constitución, con su poder autoritario burocrático, una democracia sin traza de parlamentarismo? Semejante democratización puramente pasiva no sería más que una forma totalmente pura de la *burocracia incontrolada*, bien conocida, que se designaría como «régimen monárquico». O bien, si se la enlazara con la organización de la economía esperada por los «socialistas» mencionados, un paralelo racional moderno del antiguo «Estado de las liturgias». Unas asociaciones de intereses

legitimadas y (supuestamente) controladas por la burocracia estatal serían soportes activos de la administración autónoma de los sindicatos y soportes pasivos de las cargas estatales. Los funcionarios estarían en tal caso controlados por esos interesados sindicados, de lucro y ganancia, pero no por el monarca, que no estaría en condiciones para ello, ni por los ciudadanos, desprovistos de representación.

Consideremos más de cerca esa perspectiva de futuro. Su realización no significaría la eliminación por siempre más del empresario de la economía privada, ni aun en el caso de amplias «colectivizaciones» estatales, sino una organización de grandes y pequeños capitalistas, de pequeños productores desposeídos y de trabajadores asalariados, con una oportunidad de ingreso reglamentada en alguna forma y —aspecto principal— garantizada monopolísticamente para cada categoría. Esto sería «socialismo» aproximadamente en el mismo sentido en que lo fuera el «Nuevo Imperio» egipcio antiguo. «Democracia», en cambio, solo lo sería si se cuidara de que, por lo que se refiere a la manera de conducir dicha economía sindicada, fuera decisiva la voluntad de las masas. De qué modo pudiera esto tener lugar sin una representación que asegurara el poder de estas masas y controlara permanentemente los sindicatos, o sea, sin un Parlamento democratizado que interviniera en las relaciones objetivas y personales de la administración considerada, no hay manera de preverlo. Sin una representación del tipo actual, cabría esperar de la economía sindicada el desarrollo hacia una política gremial de la alimentación asegurada, o sea, hacia una economía estacionaria y la eliminación del interés económico de la racionalización. Porque el interés por la garantía gremial de la alimentación de los perceptores de ingresos desprovistos de capital, o que solo disponen de poco, ha sido siempre decisivo, tan pronto como se la organizó monopolísticamente. Esto, pues, puede considerarlo como futuro ideal «socialista» o «democrático» quien quiera. Pero se requiere en cambio un diletantismo totalmente frívolo para confundir esa agrupación sindicada de los intereses de ganancia y salario con el ideal, ahora sustentado tan a menudo, de que en el futuro la producción de bienes habrá de adaptarse a las necesidades y no al interés de ganancia, como ocurre siempre. Porque para la realización de este último ideal es obvio que no debiera partirse de la sindicación y la monopolización de los intereses de ganancia, sino precisamente de todo lo contrario, o sea, de la

organización de los intereses de los consumidores. La organización habría, pues, de producirse en tal caso a la manera de la agrupación de intereses organizada por el Estado, con corporaciones y sindicatos forzosos, sino a la manera de una gigantesca cooperativa de consumo forzosa organizada por el Estado, la cual habría entonces de decidir la dirección de la producción de acuerdo con la demanda, tal como tratan ya ahora de hacerlo aisladamente (por medio de producción propia) las uniones de consumidores. Y cómo pudieran garantizarse en tal caso los intereses «democráticos», o sea, los de las masas de consumidores, en otra forma que por medio de un Parlamento que controlara también constantemente de modo decisivo la producción, tampoco se puede prever.

La eliminación verdaderamente completa de los Parlamentos no la ha postulado todavía seriamente ningún demócrata, por mucha prevención que abrigue contra la forma actual de los mismos. En cuanto instancia para la consecución del *carácter público de la administración*, para la fijación del presupuesto y, finalmente, para la discusión y la aprobación de los proyectos de ley —funciones en las que son efectivamente insustituibles en toda democracia—, es probable que se los quiera dejar subsistir en todas partes. La oposición contra los mismos, en la medida en que es honradamente democrática y no, decididamente, una disimulación deliberada de intereses burocráticos de poder, desea más bien probablemente en esencia dos cosas: 1) que no sean decisivos para la creación de leyes los acuerdos del Parlamento, sino la votación popular forzosa, y 2) que no subsista el *sistema* parlamentario, esto es, que los Parlamentos no sean lugares de selección de los políticos directivos, ni su confianza o desconfianza decisivos para su permanencia en los cargos. Y esto es, como es sabido, el derecho vigente en la democracia norteamericana. Resulta allí, en parte, de la elección popular del jefe del Estado y otros funcionarios, y en parte de principio llamado de la «división de poderes». Pero las experiencias de la democracia norteamericana demuestran con claridad suficiente que esa forma de eliminación del parlamentarismo tampoco brinda, frente al sistema parlamentario, la menor garantía de una administración más objetiva e insobornable; antes bien, sucede todo lo contrario. Es cierto que con la elección popular del jefe del Estado no se han hecho en conjunto malas experiencias. En todo caso, el número de los presidentes verdaderamente ineptos no ha sido mayor, por lo menos, en los últimos decenios, que en las

monarquías hereditarias el número de los monarcas ineptos. En cambio, en conjunto, los propios norteamericanos no están muy satisfechos con el principio de la elección popular de los funcionarios. En efecto, si se la piensa generalizada, no solo elimina aquello que distingue técnicamente a la máquina burocrática, esto es, la disciplina oficial, sino que, en el caso de su aplicación masiva en un gran Estado moderno, tampoco ofrece garantía alguna de la calidad de los funcionarios. Pone la selección de los candidatos a los cargos, en contraste con el sistema parlamentario, en manos de pandillas invisibles y, frente al público —en comparación con un partido parlamentario y su jefe—, en alto grado irresponsables, que presentan a los electores profesionalmente inexpertos los candidatos, o sea, en el caso de funcionarios administrativos con el requisito de calificación técnica profesional, mediante un procedimiento de provisión sumamente inadecuado. Precisamente en relación con las exigencias más modernas de la administración, y lo propio cabe decir a propósito de la judicatura, los funcionarios de formación profesional nombrados por el jefe del Estado funcionan notoriamente en Estados Unidos incomparablemente mejor, tanto técnicamente como desde el punto de vista de la incorruptibilidad. Y es que la selección de funcionarios profesionales y la de los jefes políticos son precisamente dos cosas totalmente distintas. En cambio, la desconfianza contra los Parlamentos impotentes y por consiguiente tan corruptos de los Estados norteamericanos particulares ha conducido a la ampliación de la legislación popular directa.

La *votación popular* tiene límites internos, tanto como medio de elección cuanto como de legislación, que resultan de su peculiaridad técnica. En efecto, solo responde con «sí» o «no». En los Estados de masas, no le está atribuida en parte alguna la función más importante del Parlamento: la fijación del presupuesto. Pero obstruiría también considerablemente, en un gran Estado de masas, la elaboración de aquellas leyes que se fundan en una compensación de intereses antagónicos. Porque podrían provocar un «no» los motivos más dispares, si no existen los medios de compensar los intereses opuestos en el terreno de la negociación. Y es que el *referéndum* no conoce precisamente el *compromiso*, en el que descansa inevitablemente en todo Estado de masas, con fuertes oposiciones regionales, sociales, confesionales y otras de la estructura interna, la mayoría de todas las leyes. No cabe prever en qué forma podría llegarse en un Estado de masas a la

aprobación por medio de votación popular de leyes impositivas otras que las de confiscaciones progresivas de los ingresos y las fortunas, o las de «socializaciones». Sin duda, es posible que a un socialista esta consecuencia no se le antoje nada indeseable. Solo que no se conoce ni un solo ejemplo —ni en Estados Unidos, ni aun en las condiciones muy favorables de los cantones suizos, con su población de criterio objetivo y educada políticamente en virtud de antigua tradición— de que un aparato estatal que se halla bajo la presión del *referéndum* haya llevado efectivamente a cabo semejantes impuestos sobre las fortunas, a menudo nominalmente muy elevados y en parte confiscatorios. Y los principios plebiscitarios debilitan el peso propio de los jefes de partido y la responsabilidad de los funcionarios. Una desaprobación de los funcionarios directivos por medio de una votación popular que rechace sus propuestas no tiene como consecuencia, como en los Estados parlamentarios un voto de desconfianza, la dimisión de aquellos, ni puede tenerla. Porque el voto negativo no pone de manifiesto sus motivos, ni impone a la masa popular que vota contra el gobierno, de sustituir a los funcionarios desautorizados por sus propios jefes responsables.

Finalmente, cuanto más creciera la administración económica por cuenta propia de la burocracia estatal, tanto más fatalmente se haría sentir la falta de un órgano autónomo de control que pudiera, como lo hacen los Parlamentos, pedir públicamente explicaciones a los funcionarios todopoderosos y tuviera el poder de exigirles rendimientos de cuentas. Como medios, tanto de la selección de los funcionarios profesionales como de la crítica de sus funciones, los medios específicos de la democracia puramente plebiscitaria, o sea, las elecciones y las votaciones populares directas y, a mayor abundamiento, el *referéndum* de destitución, son un Estado de masas totalmente inadecuados. Y si ya para el partido la importancia del dinero juega en las elecciones parlamentarias un papel nada insignificante, su poder y la fuerza de penetración de los aparatos demagógicos soportados por él en las condiciones de un Estado de masas subirían, en caso del dominio exclusivo de elecciones y votaciones populares, hasta lo astronómico.

Sin duda, la elección y votación popular obligatoria no constituye el polo opuesto radical del hecho, con frecuencia lamentado, de que, en

el Estado parlamentario, el ciudadano no hace políticamente más que introducir cada par de años en una urna una papeleta impresa que le proporcionan las organizaciones de los partidos. Se han preguntado si esto constituía un medio de educación política. No cabe duda alguna de que solo lo es en las condiciones, anteriormente examinadas, de una publicidad y un control público de la administración, que acostumbra a los ciudadanos a seguir constantemente de cerca la manera como se administran sus asuntos. La votación popular obligatoria, en cambio, llama en ocasiones al ciudadano a pronunciarse un par de docenas de veces, en un par de meses, en materia de leyes, y le impone además la obligación de votar largas listas de candidatos oficiales que le son perfectamente desconocidos personalmente y de cuya calificación personal nada sabe. Sin duda, la falta de calificación profesional (que se da también en el monarca) no constituye en sí misma un argumento en contra de la selección democrática de los funcionarios, ya que no se necesita ciertamente ser zapatero para saber si a uno le aprieta el zapato confeccionado por un zapatero. Pero, con todo, en la elección popular de los funcionarios profesionales es sumamente grande el peligro no solo del embotamiento, sino también de la desorientación en cuanto a la persona verdaderamente culpable de la mala administración, y ello en contraste con el sistema parlamentario, en que el elector se atiene a los jefes del partido responsable del nombramiento de los funcionarios. Y en cuanto a la aprobación de leyes técnicamente complicadas, el resultado de la votación popular precisamente puede quedar fácilmente de hecho, en manos de unos pocos interesados astutos ocultos. En este aspecto, las condiciones de los países europeos, de burocracia profesional desarrollada, son muy distintas de las de Estados Unidos, en donde la votación popular se considera como único correctivo posible de la corrupción de las legislaturas allí inevitablemente subalternas.

Sin embargo, nada se pretende decir con ello en contra de la aplicación de la votación popular como *ultima ratio* en determinados casos, pese a las condiciones de los Estados de masas que difieren de las de Suiza. Pero es el caso que dicha votación no hace en modo alguno superfluos, en los grandes Estados, a los Parlamentos poderosos. En efecto, en cuanto órgano de control de la burocracia y de la publicidad administrativa, como medio de eliminación de funcionarios superiores incompetentes, como

lugar de fijación del presupuesto y como elemento donde puedan lograrse compromisos entre partidos, el Parlamento es también en las democracias electivas imprescindible. Y lo es mayormente todavía en las monarquías hereditarias, ya que el monarca heredero ni puede trabajar con meros funcionarios de elección popular, ni puede, si los designa él mismo, tomar partido, si es que su función específica de política interior, consistente en facilitar una solución pacífica en el caso de falta de un ambiente político y de una posición de fuerzas políticas definidos, no ha de resultar comprometida. Y además, el poder parlamentario es imprescindible en las monarquías hereditarias, al lado de jefes «cesarísticos», siquiera debido al hecho de que pueden darse largos periodos en los que falten hombres que gocen de la confianza general de las masas. El problema de la sucesión ha constituido por doquiera el talón de Aquiles del gobierno puramente cesarístico. El ascenso, la separación y la eliminación del jefe cesarístico tienen las mayores probabilidades de producirse sin catástrofe allí donde la cooperación efectiva de vigorosas corporaciones representativas en el gobierno mantiene la continuidad política y las garantías constitucionales del orden civil sin interrupción alguna.

El punto que en última instancia suscita el antagonismo de los demócratas antiparlamentaristas reside sin duda en el carácter en buena parte voluntarista de la actividad política de los partidos y, con ella, del poder parlamentario mismo. Y efectivamente, tal como ya vimos, enfréntanse mutuamente en dichos sistemas partícipes «activos» y partícipes «pasivos» de la vida política. La actividad política es una actividad de interesados. Por «interesados» no ha de entenderse aquí aquellos interesados materiales que en toda forma de ordenamiento estatal influyen en la política de algún modo, sino aquellos interesados políticos que persiguen poder y responsabilidad políticos para la realización de determinadas ideas políticas, sino que esa actividad de interesados es precisamente lo esencial de la cuestión. Porque no es la masa «pasiva» la que engendra de su seno al jefe, sino que es el jefe político el que gana a sus adeptos y conquista a la masa por medio de la «demagogia». Esto es así aun en el ordenamiento estatal más democrático. De ahí que la pregunta inversa, en el sentido de si los partidos permiten o no, en una democracia de masas, el ascenso de personalidades rectoras, resulte más apropiada. ¿Están en condiciones, simplemente, de abrirse a ideas nuevas? De hecho, caen en

la misma burocratización que el aparato estatal. La creación de partidos totalmente nuevos, con el aparato correspondiente de organización y servicios de prensa, requiere hoy un gasto pecuniario y de energías tal, y resulta tan difícil frente a la posición hegemónica de la prensa existente, que prácticamente casi no entra en consideración. Por su parte, los partidos existentes están estereotipados. Sus cargos burocráticos constituyen el «nutrimento» de sus titulares. Su acervo de ideas se halla fijado en buena parte en los escritos de propaganda y en la prensa partidista. Los intereses materiales de los editores y los autores participes se oponen a la devaluación de dicha literatura mediante reajuste de las ideas. Y el político profesional, en primer término, que ha de vivir del partido, no desea en modo alguno que se desvalore la propiedad «ideal» de pensamientos y consignas: su instrumento intelectual. De ahí que la recepción de ideas nuevas por los partidos solo se produzca de modo relativamente rápido allí donde, como en Estados Unidos, unos puros partidos de patrocinio de cargos, carentes en absoluto de ideología propia, echan mano a cada elección, para adaptarlos a sus «plataformas», de aquellos «tablones» de los que se prometen en cada caso la mayor fuerza de atracción en cuanto a la captación de votos. Y más difícil parece ser todavía el ascenso de nuevos jefes. A la cabeza de los partidos alemanes vemos desde hace mucho tiempo a los mismos dirigentes, muy respetables sin duda personalmente, pero que con frecuencia no destacan especialmente ni por su mentalidad ni por su temperamento político vigoroso. De la prevención gremial contra las nuevas individualidades se habló ya en su lugar: es algo que reside en la naturaleza misma de las cosas. También aquí las condiciones son parcialmente distintas en aquellos partidos que son precisamente como los norteamericanos. En el interior de estos son allí particularmente estables los jefes, los *bosses*, que solo persiguen el poder y, en ningún modo, los honores o la responsabilidad. Y precisamente en interés de la conservación de su poder, no se exponen a las peripecias de una candidatura propia, en cuya ocasión saldrían a relucir públicamente sus prácticas políticas, con lo cual su persona comprometería las probabilidades de éxito de su partido. De ahí que como candidatos presenten a menudo, aunque no siempre de buen grado, «hombres nuevos». Los presentan de buena gana, en cambio, cuando en su sentido son «de confianza». Y de mala gana, en otros casos, pero forzados a ello, cuando por su «novedad», o sea, en virtud de alguna realización específica notoria, aquellos poseen tal fuerza

de atracción, que, en interés de la victoria electoral, su presentación se hace indispensable. Estas condiciones de la elección popular, producto de la misma, no se pueden trasladar en absoluto a Alemania, y es muy dudoso que dicho traslado fuera deseable. Como son intransferibles asimismo a Alemania las condiciones francesas e italianas, en que un número bastante reducido de personalidades políticas «ministrables», solo completadas de vez en cuando por algún novato, ocupa alternativamente, en combinaciones siempre nuevas, los cargos directivos: resultado de la estructura de los partidos de dichos países. Difieren mucho de esto, en cambio, las condiciones inglesas. En efecto, muéstrase que allí, en el marco de la carrera parlamentaria (en la que no podemos entrar aquí con mayor detalle) y también en el de los partidos rígidamente organizados por el sistema *caucus*, los temperamentos políticos y las personalidades dirigentes han hecho su aparición en cantidad suficiente y siguen en ascenso. Por una parte, la carrera parlamentaria abre a las ambiciones políticas y a la voluntad de poder y responsabilidad las mayores oportunidades y, por otra parte, debido al rasgo «cesarístico» de la democracia de masas, los partidos se ven obligados a someterse allí, en calidad de jefes y tan pronto como se revelan en condiciones de conquistar la confianza de las masas, a personalidades de temperamento y dotes verdaderamente políticos. Y es que, como volvemos a verlo siempre de nuevo, la probabilidad de que lleguen al frente temperamentos con cualidades de jefe es función, precisamente, de las oportunidades de poder de los partidos. En todo caso, ni el carácter cesarístico y la demagogia de masas, ni la burocratización y la estereotipación de los partidos, constituyen en sí mismos un obstáculo insuperable al ascenso de jefes. Precisamente, los partidos rígidamente organizados que quieren mantenerse verdaderamente en el poder han de *subordinarse* a los hombres de confianza de las masas, cuando se trata de verdaderos jefes; en tanto que el séquito laxo del Parlamento francés constituye, como es sabido, el verdadero terreno de las intrigas parlamentarias. La firme organización de los partidos y, ante todo, la obligación por parte del conductor de masas de formarse y acreditarse mediante participación en los trabajos de las comisiones parlamentarias de acuerdo con las reglas convencionales de aquellos, ofrece cierta garantía de que dichos hombres de confianza cesarísticos de las masas se adapten a las firmes formas jurídicas de la vida del Estado y no se elija de modo simplemente emocional, o sea, por sus meras cualidades «demagógicas»

en el sentido peyorativo del vocablo. Precisamente, en las condiciones actuales de la selección de los jefes, constituyen un Parlamento fuerte y unos partidos parlamentarios responsables, en cuanto lugar de selección y prueba de los conductores de masas para directivos del Estado, factores fundamentales de una política estable.

Porque el peligro político de la democracia de masas para el Estado reside en primer término en la posibilidad del fuerte predominio en la política de los elementos *emocionales*. La «masa» como tal (cualesquiera que sean en un caso particular las capas sociales que la forman) solo «piensa hasta pasado mañana». Porque se halla siempre expuesta, como la experiencia lo enseña continuamente, a la influencia momentánea puramente emocional e irracional (lo que por lo demás comparte también con la moderna monarquía «de gobierno propio», que ostenta los mismos caracteres). La mente clara y fría —y la política eficaz, y aun precisamente la política eficaz democrática, se hace con la cabeza— domina en las decisiones responsables tanto más cuanto: 1) es menor el número de los que participan en el examen, 2) es más clara la responsabilidad para cada uno de ellos y para los que ellos conducen. La superioridad, por ejemplo, del Senado norteamericano con respecto a la Cámara de los Representantes es función esencialmente del número menor de los senadores; y las mejores realizaciones políticas del Parlamento inglés son producto de la responsabilidad unívoca. En donde esta falla, falla también la eficacia del poder del partido, lo mismo que toda otra. Y descansa en la misma base la utilidad político-estatal de la actividad de los partidos a cargo de grupos políticos de interesados firmemente organizados. En tanto que es totalmente irracional por otra parte, desde el punto de vista político-estatal, la «masa» no organizada, o sea, la democracia de la calle. Esta es más poderosa en los países de Parlamento impotente o desacreditado, lo que significa, ante todo, falto de *partidos racionalmente organizados*. En Alemania, prescindiendo de la ausencia de la cultura latina «de mesa de café» y del temperamento más reposado, las organizaciones como los sindicatos y también el partido socialdemócrata constituyen un vigoroso contrapeso al dominio momentáneo e irracional de la calle, típico de pueblos puramente plebiscitarios⁵¹.

Notas

* Título original: “Die Rationale Staatsanstalt un die modernen politischen Parteien (Staatssoziologie)”. ©1922 I.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tubinga.

La institución estatal racional y los partidos políticos y parlamentos modernos (Sociología del Estado) de Max Weber. ©2013, Fondo de Cultura Económica
 Todos los derechos reservados. México, DF. **Derechos de la traducción ©2013.**

^{1.} La sección novena no constituye una contribución original de Max Weber a *Economía y sociedad*. Su contenido, reunido a base de textos publicados por Max Weber en otros lugares, se ha sistematizado y se ha provisto de títulos. Véase al respecto el prólogo, pp. XII-XIV.

^{2.} Reproducción de *Wirtschaftsgeschichte. Abriss der universalen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte (Historia de la economía. Esbozo de la historia social y económica)*, cap. IV, 8, pp. 289-300.

^{3.} *Ibid.*, pp. 288-89, 7ª edición.

^{4.} Cf. al respecto *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie* («Artículos conjuntos sobre la sociología de la religión»), vol. 1, pp. 276 ss.

^{5.} Este y el párrafo siguiente están tomados de *Wirtschaftsgeschichte* («Historia de la economía»), pp. 287-88.

^{6.} Reproducción de *Politik als Beruf* («La política como profesión»), pp. 3-10 (*Ges. Politische Schriften* [«Obras políticas reunidas»], pp. 396-402).

^{7.} Hasta aquí la parte de este párrafo está reproducida de *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* («Parlamento y gobierno en Alemania de nuevo ordenamiento»), pp. 13-18, en *Gesammelte politische Schriften* («Obras políticas reunidas»), pp. 139-43.

^{8.} Frase de transición del editor. Lo que sigue está tomado de *Politik als Beruf* («La política como profesión») (véase más adelante p. 1072, nota 7).

^{9.} 1822. [E.].

^{10.} Reproducido de *Politik als Beruf* («La política como profesión»), pp. 10-15, 16-26 (*Politische Schriften*-«Obras políticas»-pp. 402-15).

^{11.} 1914-1918.

^{12.} Escrito el año 1917 [E.].

^{13.} Es decir: como hombres [E.].

^{14.} Guiones del editor. Cf. p. 1071.

^{15.} Reproducido de *Parlament als Regierung* («El Parlamento como gobierno»), pp. 25-34, en *Politische Schriften* («Obras políticas»), pp. 148-54. [E.].

16. Publicado en 1918. [E.]
17. Véanse más detalles al Respecto en *Gesammelte Politische Schriften* («Obras políticas reunidas»), pp. 284-99. [E.]
18. Reproducido de *Parlament und Regierung* («Parlamento y gobierno»), pp. 18-24, en *Gesammelte Politische Schriften* («Obras políticas reunidas»), pp. 113-7. [E.]
19. Publicado en 1919. [E.]
20. Publicado en 1919. [E.]
21. Publicado en 1919. [E.]
22. Reproducido de *Politik und Beruf* («Política y profesión»), pp. 15-16, en *Ges. Politische Schriften* («Obras políticas completas»), pp. 406-7.
23. Escrito en 1917.
24. Reproducido de *Parlament und Regierung* («Parlamento y gobierno»), pp. 24 ss., en *Politische Schriften* («Obras políticas reunidas»), pp. 147 ss. [E.]
25. 1904. [E.]
26. Antes del 9 de noviembre de 1918. Este párrafo y el siguiente son una intercalación en *Parlament und Regierung* («Parlamento y gobierno»), pp. 102-5, en *Politische Schriften* («Obras políticas reunidas»), pp. 203-5. [E.]
27. Primavera de 1919. [E.]
28. Reproducido de *Politik als Beruf* («Política como profesión»), pp. 30-40, en *Ges. Politische Schriften* («Obras políticas reunidas»), pp. 419-34. Escrito antes de 1920. [E.]
29. Reproducido de *Parlament und Regierung* («Parlamento y gobierno»), pp. 39-43, en *Ges. Politische Schriften* («Obras políticas reunidas»), pp. 158-61. [E.]
30. Reproducido de *Parlament und Regierung* («Parlamento y gobierno»), p. 51 en *Ges. Politische Schriften* («Obras políticas reunidas»), pp. 166. [E.]
31. En el Imperio alemán, antes de 1918. [E.]
32. Reproducido de *Parlament und Regierung* («Parlamento y gobierno»), p. 47 en *Ges. Politische Schriften* («Obras políticas reunidas»), pp. 163-4. [E.]
33. En el Imperio alemán, antes de 1918. [E.]
34. Antes de 1918. [E.]
35. Reproducido de *Parlament und Regierung* («Parlamento y gobierno»), pp. 51-63 en *Ges. Politische Schriften* («Obras políticas reunidas»), pp. 166-75. [E.]
36. *Ibid.*, pp. 177-8. [E.]
37. Interpolación de *Parlament und Regierung* («Parlamento y gobierno»), pp. 55, 13 en

Ges. Politische Schriften («Obras políticas reunidas»), pp. 169, 139. [E.]

^{38.} *Ibid.*, pp. 72-3; lo que sigue: *ibid.*, p. 74 en *Ges. Politische Schriften* («Obras políticas reunidas»), pp. 182 s. [E.]

^{39.} Reproducido de *Parlament und Regierung* («Parlamento y gobierno»), pp. 99-128 en *Ges. Politische Schriften* («Obras políticas reunidas»), pp. 201-22. [E.].

^{40.} No hemos de ocuparnos aquí del problema de la democratización social, sino solo del derecho electoral democrático, esto es, igual, en su relación con el parlamentarismo (original).

^{41.} La Primera Guerra Mundial. [E.]

^{42.} Antes de noviembre de 1918. [E.]

^{43.} Antes de noviembre de 1918. [E.]

^{44.} Antes de noviembre de 1918. [E.]

^{45.} Antes de noviembre de 1918. [E.]

^{46.} La democratización de la actuación política es en Alemania, tanto por lo que se refiere a la izquierda como a la derecha, un hecho que ya no se puede eliminar. *Parlament und Regierung* («Parlamento y gobierno»), p. 130 en *Politische Schriften* («Obras políticas»), p. 224. [E.]

^{47.} Paréntesis del editor. Cf. *supra*, p. 1066.

^{48.} 1889. [E.]

^{50.} Toda la fuerza del parlamentarismo británico depende del hecho bien conocido en Inglaterra de que el puesto formalmente más alto del Estado se halla ocupado con carácter permanente. En qué se funda esa función de la mera existencia de un monarca, no hemos de examinarlo aquí. Ni hemos tampoco de averiguar si esto solo podría realizarlo por doquiera un monarca (*Parlament und Regierung* («Parlamento y gobierno»), pp. 36-7, en *Politische Schriften* («Obras políticas»), p. 156.

^{51.} Publicado antes del 9 de noviembre de 1918. [E.]

^{52.} Cf. además al respecto: *Gesammelte Politische Schriften* («Obras políticas completas»), pp. 317 s.

Explicando revoluciones sociales: Alternativas para las teorías existentes*

Theda Skocpol

Las revoluciones son las locomotoras de la historia.

Karl Marx

La controversia sobre diferentes perspectivas de la «metodología» y de la «teoría» se lleva adelante adecuadamente en relación cercana y continua con los problemas sustantivos... La naturaleza de estos problemas limita y sugiere qué métodos y concepciones se utilizan y de qué la forma.

C. Wright Mills

Las revoluciones sociales han sido sucesos extraños pero trascendentales de la historia del mundo moderno. Desde Francia en la década de 1790 hasta Vietnam a mediados del siglo xx, estas revoluciones han transformado las organizaciones del Estado, las estructuras de clase y las ideologías dominantes. Han permitido el surgimiento de naciones cuyo poder y autonomía superaron notablemente sus propios pasados prerrevolucionarios y dejaron atrás a otros países que se encontraban en circunstancias similares. La Francia revolucionaria se convirtió de repente en el poder conquistador de Europa continental y la Revolución Rusa generó un superpoder industrial y militar. La Revolución Mexicana le otorgó fortaleza política a su patria para transformarse en una de las naciones poscoloniales más industrializadas y en el país de América Latina menos proclive a golpes de Estado. Desde la Segunda Guerra Mundial, la finalización de un proceso revolucionario que duró mucho tiempo ha reunido y transformado a una China destrozada. Asimismo, las nuevas

revoluciones sociales han permitido que los países de la descolonización y los neocoloniales, como Vietnam y Cuba, rompieran las cadenas de la dependencia extrema.

Sin embargo, las revoluciones sociales no solo han tenido importancia a nivel nacional. En algunos casos, han dado lugar a modelos y a ideales de enorme impacto y atractivo internacional —en especial, cuando las sociedades transformadas eran grandes y geopolíticamente significativas; potencias mundiales reales o futuras—. Los ejércitos patrióticos de la Francia revolucionaria dominaron gran parte de Europa. Incluso antes de las conquistas y mucho después de la derrota militar, los ideales revolucionarios franceses de «Libertad, Igualdad y Fraternidad» dispararon la imaginación en búsqueda de la liberación social y nacional: Los efectos llegaron desde Ginebra hasta Santo Domingo, desde Irlanda hasta América Latina e India, e influyeron en los posteriores teóricos revolucionarios, de Babeuf a Marx, Lenin y los anticolonialistas del siglo xx. La Revolución Rusa sorprendió al Occidente capitalista y despertó las ambiciones de las naciones emergentes al demostrar que el poder revolucionario del Estado podía, dentro del lapso de dos generaciones, transformar un país agrícola atrasado en el segundo poder industrial y militar del mundo. Lo que la Revolución Rusa fue durante la primera mitad del siglo xx, la Revolución China lo fue durante la segunda mitad de ese siglo. Al demostrar que un partido leninista puede liderar a una mayoría campesina en luchas económicas y militares, «proporcionó un enorme poder que el modelo revolucionario y de desarrollo para los países pobres del mundo proclama»¹. A mediados del siglo xx, *The Yen-an Way* (El modo de Yen-an) y *The Countryside Against the City* (El campo contra la ciudad) ofrecieron nuevos ideales y modelos, y esperanzas renovadas para los nacionalistas revolucionarios. Además, como Elbaki Hermassi ha enfatizado, las principales revoluciones afectan no solo a aquellos que están en el exterior que quisieran imitarlos, sino también a aquellos que se encuentran en otros países y que se oponen a los ideales revolucionarios, pero que están obligados a responder a los desafíos o a las amenazas del poder nacional mejorado que se generó. Según Hermassi, «la naturaleza histórica mundial de las revoluciones implica que ejercen un efecto de manifestación que supera las fronteras de su país de origen, con un potencial para provocar oleadas de revoluciones y de contrarrevoluciones, tanto en las sociedades como entre ellas»².

Sin duda, las revoluciones sociales no han sido las únicas fuerzas de cambio de la era moderna. Dentro de la matriz de la «Gran Transformación» (es decir, la comercialización y la industrialización mundiales, así como el surgimiento de Estados nacionales y la expansión del sistema de Estados europeos para abarcar a todo el mundo), las agitaciones políticas y los cambios socioeconómicos han sucedido en todos los países. No obstante, dentro de esta matriz, las revoluciones sociales merecen especial atención no solo debido a su extraordinaria importancia para las historias de las naciones y del mundo, sino también dado su patrón distintivo de cambio sociopolítico.

Las revoluciones sociales son transformaciones rápidas y básicas del Estado y de las estructuras de clase de una sociedad, y están acompañadas, y en parte sostenidas, por levantamientos de clases que provienen de los estratos más bajos de una sociedad. Las revoluciones sociales deben separarse de otras clases de conflictos y de procesos transformadores, sobre todo por la combinación de dos coincidencias: la coincidencia del cambio estructural de la sociedad con el levantamiento de clase y la coincidencia de la transformación política con la social. En cambio, las rebeliones, incluso cuando son exitosas, pueden involucrar levantamientos de clases subordinadas —pero no tienen como consecuencia un cambio estructural—³. Las revoluciones políticas transforman las estructuras del Estado, pero no las estructuras sociales, y no siempre se llevan a cabo mediante un conflicto de clase⁴. Asimismo, los procesos, como la industrialización, pueden modificar las estructuras sociales sin provocar agitaciones políticas repentinas o cambios político-estructurales básicos ni derivar necesariamente de ellos. Lo que resulta único para la revolución social es que las modificaciones básicas en la estructura social y en la estructura política ocurren juntas en un modo de mutuo fortalecimiento. Y esas modificaciones suceden a través de intensos conflictos sociopolíticos en los que las luchas de clases tienen un papel fundamental.

Este concepto de revolución social difiere de muchas otras definiciones en cuestiones significativas. Primero, identifica un objeto *complejo* de explicación, del cual existen relativamente pocas instancias históricas. Hace esto en lugar de intentar multiplicar el número de casos que deben explicar y se concentra solo en una característica analítica (como la violencia o el

conflicto político) compartida por un gran número de sucesos de naturaleza y resultado heterogéneos⁵. Creo con firmeza que la simplificación analítica excesiva no puede llevarnos hacia explicaciones válidas y completas en términos de revoluciones. Si nuestra intención es comprender los conflictos y los cambios a gran escala, como aquellos que ocurrieron en Francia de 1787 a 1800, no podemos avanzar comenzando con objetos de explicación que aíslan solo los aspectos que esos sucesos revolucionarios comparten, por ejemplo, disturbios o golpes de Estado. Debemos mirar a las revoluciones en su totalidad, en gran parte de su complejidad.

Segundo, esta definición hace que la transformación sociopolítica exitosa —el *verdadero cambio* del Estado y de las estructuras de clase— sea parte de la especificación de a qué se llamará revolución social, en lugar de dejar que el cambio dependa de la definición de «revolución» como hacen muchos académicos⁶. El fundamento es mi creencia acerca de que las revoluciones sociales exitosas probablemente surgen de diferentes contextos macroestructurales e históricos que hacen fracasar revoluciones sociales o transformaciones políticas que no están acompañadas por las transformaciones de las relaciones de clase. Debido a que intento centrarme con exactitud en esta cuestión en mi análisis histórico-comparativo —en el cual las revoluciones sociales reales serán contrastadas con casos no exitosos y con transformaciones no sociales ni revolucionarias—, mi concepto de revolución social forzosamente destaca el cambio exitoso como una característica básica definitoria.

Entonces, ¿cómo se deben explicar las revoluciones sociales? ¿En qué situación nos encontramos para optar por modelos productivos de análisis de causas y de resultados? En mi opinión, las teorías sociales científicas existentes no son adecuadas para llevar adelante esta tarea⁷. En consecuencia, el principal objetivo de este capítulo es introducir y defender los principios y los métodos de análisis que representan alternativas para aquellos que todos los enfoques existentes o la mayoría de ellos comparten. Debo afirmar que, en contraste con los modos de explicación utilizados por las teorías dominantes actuales, las revoluciones sociales deberían ser analizadas a partir de una perspectiva estructural y debería prestarse especial atención a los contextos internacionales y a los desarrollos internos y externos que afectan el colapso de las organizaciones

del Estado de los antiguos regímenes, así como la construcción de nuevas organizaciones estatales revolucionarias. Asimismo, debo esgrimir que el análisis histórico-comparativo es la manera más adecuada de desarrollar explicaciones sobre las revoluciones que, a la vez, están fundamentadas históricamente y que son generalizables más allá de los casos únicos.

En pos de facilitar la posterior presentación de estas alternativas teóricas y metodológicas, sería útil identificar tipos fundamentales de teorías sociales y científicas de la revolución que, de manera breve, esbocen las características significativas de cada uno como si estuvieran incorporadas en el trabajo de un escritor representativo. Las clases de teorías que resumiré se denominan, de forma adecuada, «teorías generales de la revolución» —es decir, son esquemas e hipótesis conceptuales formulados de manera un tanto amplia para que sea aplicable a muchas instancias históricas en particular—. Este libro en sí mismo no representa con exactitud la misma clase de esfuerzo académico que esas teorías generales. En cambio y al igual que otros estudios comparativos sobre revoluciones históricamente fundamentados —como *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, de Barrington Moore, Jr.; *Peasant Wars of the Twentieth Century*, de Eric Wolf; y *Modern Revolutions*, de John Dunn⁸—, este libro analiza un set de casos en profundidad. Aun así y al igual que estos trabajos (y tal vez, hasta de manera más determinada que los últimos dos), a este libro no le concierne simplemente contar los casos uno por uno, sino fundamentalmente entender y explicar la lógica generalizable que se utiliza en todo el set de revoluciones que se debate. Resulta evidente que las clases de conceptos y de hipótesis que se encuentran en las teorías generales de la revolución podrían ser relevantes para la tarea explicativa del historiador comparativo; de hecho, cualquier estudio comparativo se inspira en las ideas presentadas por los teóricos científico-sociales de la revolución, o reacciona contra ellas, desde Marx hasta escritores más contemporáneos. En consecuencia, se entiende que las teorías generales breves, a pesar de que no nos permiten explorar los argumentos mucho más ricos de los tratamientos históricos comparativos existentes de las revoluciones, proporcionan un camino económico de identificación de cuestiones teóricas básicas relevantes para que luego sean comentadas.

Es útil, sugiero, pensar en las teorías científico-sociales de la revolución actualmente importantes como agrupadas en cuatro grupos principales, que explicaré uno por uno. El más obviamente relevante de esos grupos es el marxista, ya que las ideas claves están mejor representadas en los trabajos del propio Karl Marx. Como defensores activos de este modo de cambio social, los marxistas han sido los analistas sociales más constantemente preocupados por el entendimiento de las revoluciones sociales como tales. Sin duda, en el tumultuoso siglo desde el fallecimiento de Marx, un gran número de tendencias divergentes se han desarrollado dentro de las tradiciones intelectuales y políticas marxistas: Los teóricos marxistas de la revolución posteriores van de los deterministas tecnológicos, como Nikolai Bukharin (en *Historical Materialism* [Materialismo histórico])⁹, a los estrategas políticos, como Lenin y Mao¹⁰; los marxistas occidentales, como Georg Lukács, Antonio Gramsci, y los «estructuralistas» temporales, como Louis Althusser¹¹. Sin embargo, el enfoque original de Marx en relación con las revoluciones ha continuado siendo la base indiscutida, aun cuando fue interpretada de diversas maneras, para todos los marxistas posteriores.

Los elementos básicos de la teoría de Marx pueden identificarse directamente sin negar el hecho de que todos los elementos están abiertos a cargas e interpretaciones muy variadas. Marx entendió a las revoluciones no como episodios aislados de violencia o de conflicto, sino como movimientos de clases que nacen de las contradicciones estructurales objetivas dentro de sociedades que, de manera histórica, están en vías de desarrollo e impulsadas por el conflicto de modo inherente. Para Marx, la clave para cualquier sociedad es su modo de producción o la combinación específica de fuerzas socioeconómicas de producción (la tecnología y la división del trabajo), así como las relaciones de clase con respecto a la titularidad de la propiedad y a la apropiación del excedente. Esta última, las relaciones de producción, son cruciales de la siguiente manera:

Siempre es la relación directa de los titulares de las condiciones de producción con los productores directos —relación que, de manera natural, le corresponde a una etapa determinada del desarrollo de los métodos de trabajo y, por lo tanto, a su productividad social— que revelan el secreto más íntimo, la base oculta de toda la estructura social, y con él, la forma política de la relación de soberanía y de dependencia, en pocas palabras, la forma específica correspondiente del Estado¹².

La fuente básica de una contradicción revolucionaria en la sociedad, de acuerdo con la formulación teórica más general de Marx, es el surgimiento de una disyunción dentro de un modo de producción entre las fuerzas sociales y las relaciones sociales de producción.

En una determinada etapa de su desarrollo, las fuerzas materiales de producción de la sociedad entran en conflicto con las relaciones de producción existentes o —lo que no es otra cuestión que una expresión legal para lo mismo— con las relaciones de propiedad dentro de las cuales habían estado en funcionamiento antes. A partir de las formas de desarrollo de las fuerzas de producción, esas relaciones se convierten en trabas. Entonces, llega el periodo de revolución social¹³.

A su vez, esta disyunción se expresa a sí misma al intensificar los conflictos de clases. La generación de un modo de producción naciente dentro de los confines de uno existente —del capitalismo dentro del feudalismo y el socialismo dentro del capitalismo— crea una base dinámica para el crecimiento de la unidad y de la conciencia de cada clase protorrevolucionaria por intermedio de constantes luchas contra la clase dominante existente. Así, se llegó a las revoluciones burguesas europeas; los medios de producción y de intercambio, sobre cuyos cimientos se creó la propia burguesía, eran generados en la sociedad feudal¹⁴.

Cada paso en el desarrollo de la burguesía estuvo acompañado por el avance político correspondiente de esa clase. Una clase oprimida bajo el dominio de la nobleza feudal, una asociación armada y autogobernada en la comuna medieval; aquí la república urbana independiente (como en Italia y en Alemania), allí el «tercer Estado» al que la monarquía le cobra impuestos (como en Francia); luego, en el periodo de la manufactura, esa clase servía a la monarquía semifeudal o a la absolutista como un contrapeso contra la nobleza y, en verdad, era la piedra angular de las grandes monarquías en general —al menos, desde el establecimiento de la industria moderna y del mercado mundial, la burguesía ha conquistado por sus propios medios, en el Estado representativo moderno, el dominio político exclusivo¹⁵.

Asimismo, con el establecimiento del capitalismo

el avance de la industria, cuyo promotor involuntario es la burguesía, reemplaza el aislamiento de los obreros, debido a la competencia, por su combinación revolucionaria, dada la asociación¹⁶.

El proletariado atraviesa varias etapas de desarrollo. Con su nacimiento comienza su lucha contra la burguesía. Al inicio, la lucha es llevada a cabo por los obreros individuales, luego por la mano de obra de una fábrica y, con posterioridad, por los operarios de una industria, en una localidad...

De vez en cuando, los trabajadores triunfan, pero solo durante un tiempo. El verdadero fruto de sus batallas no radica en el resultado inmediato, sino en la unión de trabajadores que cada vez se expande más. Esta unión recibe la ayuda de los medios de comunicación mejorados que la industria moderna crea y que ponen a los trabajadores de diferentes lugares en contacto. Fue justamente ese contacto el que se necesitaba para centralizar las numerosas luchas locales, todas de la misma naturaleza, en una única lucha nacional de clases...

[El resultado fue] una guerra civil más o menos encubierta, que se dio dentro de la sociedad existente, hasta el punto en que la guerra estalló en una revolución abierta y en que el derrocamiento violento de la burguesía preparó la base para el dominio del proletariado¹⁷.

La revolución en sí misma se logra a través de la acción de clases liderada por la tímida clase revolucionaria creciente (es decir, la burguesía en las revoluciones burguesas y el proletariado en las revoluciones socialistas). Quizá, la clase revolucionaria recibe el apoyo de los aliados de otra clase, como el campesinado, pero esos aliados no tienen una conciencia total de clase ni están organizados políticamente a nivel nacional. Una vez que triunfa, la revolución marca la transición del modo de producción y la forma de dominación de clases anteriores al nuevo modo de producción, en el que las nuevas relaciones sociales de producción, las nuevas formas políticas e ideológicas y, en general, la hegemonía de la reciente clase revolucionaria triunfante crean condiciones adecuadas para un mayor desarrollo de la sociedad. En pocas palabras, Marx considera que las revoluciones surgen de los modos de producción divididos por clase y transforman un modo de producción en otro mediante el conflicto de clases.

Las otras tres familias de teorías de la revolución han adoptado su forma mucho más recientemente que el marxismo (aunque todas abordan temas particulares sobre la base de los teóricos clásicos sociales, incluidos Tocqueville, Durkheim, Weber y Marx). De hecho, durante las últimas dos décadas, las teorías de la revolución han surgido con rapidez en las ciencias sociales de los Estados Unidos. Este nuevo resultado ha buscado, sobre todo, entender

los orígenes de la inestabilidad social y de la violencia política, no pocas veces por el objetivo declarado de contribuir con las autoridades establecidas para evitar o para mejorar estas condiciones interna y externamente. Cualesquiera sean las aplicaciones deseadas, las teorías elaboradas han sido desarrolladas en ese sentido, ya sea para explicar las revoluciones como tales o para subsumirlas explícitamente dentro de algún tipo de clase más amplia de fenómenos que buscan explicar. La mayoría de estas teorías recientes pueden identificarse con uno u otro de los tres principales enfoques: las teorías de *agregado psicológico*, que intentan explicar las revoluciones en términos de las motivaciones psicológicas que tienen las personas para involucrarse en violencia política o para unirse a los movimientos opositores¹⁸; las teorías de *consenso de sistemas/valores*, que tratan de explicar las revoluciones como respuestas violentas de los movimientos ideológicos al grave desequilibrio en los sistemas sociales¹⁹ y las teorías de *conflicto político*, que afirman que los conflictos entre los gobiernos y varios grupos organizados por el poder deben ser el foco para explicar la violencia colectiva y las revoluciones²⁰. Dentro de cada perspectiva, se ha producido un trabajo teórico importante y representativo: en la teoría de agregado psicológico, *Why Men Rebel* (Por qué los hombres se rebelan), de Ted Gurr; en la teoría de consenso de sistemas/valores, *Revolutionary Change* (Cambio revolucionario), de Chalmers Johnson; y en el enfoque de conflicto político, *From Mobilization to Revolution* (De la movilización a la revolución), de Charles Tilly.

En *Why Men Rebel*²¹, Ted Gurr busca desarrollar una teoría general con base psicológica sobre la magnitud de la «violencia política», definida de la siguiente manera:

Todos los ataques colectivos dentro de una comunidad política contra el régimen político, sus actores —incluso los grupos políticos que compiten entre sí, así como sus titulares— o sus políticas. El concepto representa un set de eventos, una propiedad común que es el uso real o amenazado de violencia... El concepto subsume la revolución... También incluye las guerras de guerrillas, los golpes de Estado, las rebeliones y los disturbios²².

La teoría de Gurr es compleja y está repleta de matices interesantes en toda su elaboración, pero su esencia es simple: La violencia política ocurre cuando muchas personas de la sociedad se enfurecen, en especial, si las condiciones culturales y prácticas existentes brindan un incentivo para

agredir a los objetivos políticos. Las personas se enojan cuando existe una brecha entre los objetos valiosos y las oportunidades que sienten que tienen y los objetos y las oportunidades que en verdad reciben —esta condición se denomina «privación relativa»—. Gurr ofrece modelos especiales para explicar las diferentes formas principales de violencia política. Entre ellas, este autor distingue «levantamiento», «conspiración» y «guerra interna». Las revoluciones están incluidas en la categoría de guerra interna, junto con el terrorismo a gran escala, las guerras de guerrillas y las guerras civiles. Lo que diferencia a las guerras internas de otras formas es el hecho de que están más organizadas que el levantamiento y más basadas en las masas que la conspiración. Por lo tanto y de manera lógica, en una sociedad las revoluciones se explican fundamentalmente debido al acaecimiento de privación relativa generalizada, intensa y multifacética que afecta tanto a las masas como a los candidatos de las élites²³. Si los futuros líderes y los seguidores se sienten por igual muy frustrados, entonces la participación amplia en la violencia política y su organización deliberada son probables; por consiguiente, las condiciones fundamentales para una guerra interna estarán presentes.

El libro *From Mobilization to Revolutions*²⁴, de Charles Tilly representa, por así decirlo, una exposición teórica culminante para un enfoque del conflicto político que nació en polémica oposición a las explicaciones de la teoría de la frustración y la agresión en términos de violencia política, como las de Ted Gurr. Los contraargumentos básicos son convincentes y se especifican de modo sencillo. Los teóricos del conflicto político afirman que sin importar cuán descontento pueda estar un grupo de personas, no puede involucrarse en una acción política (incluida la violencia) a menos que al menos forme parte de grupos mínimamente organizados y con acceso a ciertos recursos. Aun así, los gobiernos o los grupos rivales pueden reprimir con éxito la voluntad de involucrarse en una acción colectiva al provocar que los costos de hacerlo sean muy altos. Asimismo, estos teóricos afirman, según las palabras de Tilly:

Las revoluciones y la violencia colectiva tienden a salirse directamente de los procesos políticos centrales de una población; (...) los reclamos y contrarclamos específicos que varios grupos movilizados le hacen al gobierno son más importantes que la satisfacción o el descontento general de esos grupos, por lo que los reclamos por lugares establecidos dentro de la estructura de poder son cruciales²⁵.

En efecto, Tilly se rehúsa a hacer que la violencia como tal sea su objeto de análisis, porque sostiene que los incidentes de violencia colectiva son, en realidad, solo consecuencias de los procesos normales de la competencia de grupos por el poder y por las metas contradictorias. En cambio, el objeto de análisis es la «acción colectiva», definida como «el actuar en conjunto de las personas en busca de un interés común»²⁶. Tilly analiza la acción colectiva con la ayuda de dos modelos generales: un «modelo político» y un «modelo de movilización»²⁷. Los elementos fundamentales del modelo político son los gobiernos (organizaciones que controlan los principales medios concentrados de coerción en una población) y los grupos que compiten por el poder, incluidos tanto los miembros (competidores que tiene acceso rutinario y de bajo costo a los recursos del gobierno) y los retadores (el resto de los competidores). El modelo de movilización incluye variables diseñadas para explicar el patrón de la acción colectiva en la que determinados competidores se involucran. Esas variables hacen referencia a los intereses colectivos, así como a las oportunidades y a las amenazas que ciertos competidores deben enfrentar en sus relaciones con los gobiernos y con otros grupos que compiten.

Para Tilly, la revolución es un caso especial de acción colectiva en la que los competidores (de ambas partes o todos) luchan por obtener la soberanía política máxima con respecto a un pueblo y en la que los retadores logran, al menos en cierto grado, desplazar a los titulares existentes del poder²⁸. Dada esta concepción, las causas de una situación revolucionaria de «soberanía múltiple» incluye lo siguiente: las primeras consideraciones deberían ser las tendencias sociales en el largo plazo que cambian los recursos de algunos grupos de la sociedad a otros (en particular, si aquellos que ganaron fueron excluidos del poder en el pasado). Segundo, es importante examinar los acaecimientos en el mediano plazo, como la proliferación de ideologías revolucionarias y el aumento de descontento popular, que hacen que los competidores revolucionarios en términos de soberanía tengan más probabilidades de emerger y que los grandes elementos de la población apoyen sus reclamos. Por último:

El momento revolucionario llega cuando los miembros de [una] población que estaban conformes se encuentren con demandas del gobierno y de un órgano alternativo que reclama el control del gobierno que son estrictamente

incompatibles —y se obedezca al órgano alternativo—. Le pagan los impuestos a él, le proporcionan hombres para sus ejércitos, alimentan a sus funcionarios, honran sus símbolos, dedican tiempo para su servicio o brindan otros recursos, a pesar de la prohibición del gobierno aún existente al que antes obedecían. La soberanía múltiple ha comenzado²⁹.

Las revoluciones exitosas, a su vez, dependen no solo del surgimiento de la soberanía múltiple; probablemente, también de «la formación de coaliciones entre los miembros de la sociedad y los competidores que fomentan reclamos alternativos y exclusivos para controlar al gobierno»³⁰. Sin duda, dependen del «control de considerable fuerza por parte de la coalición revolucionaria»³¹. En efecto, solamente si se mantienen estas condiciones adicionales, los retadores revolucionarios tendrán probabilidad de derrotar y desplazar a los titulares existentes del poder.

Mientras que Ted Gurr y Charles Tilly analizan las revoluciones como tipos especiales de eventos políticos que se pueden explicar en términos de teorías generales de violencia política o de acción colectiva, Chalmers Johnson en *Revolutionary Change*³² se asemeja a Marx al analizar las revoluciones desde la perspectiva de la teoría macrosociológica de la integración y del cambio social. Al igual que el estudio de la fisiología y de la patología, Johnson afirma que el análisis de las revoluciones interactúa con el análisis de las sociedades viables y en funcionamiento³³. Al pedirles prestada su sabiduría sociológica a los parsonianos, Johnson plantea que una sociedad normal y libre de crisis debería ser concebida como un sistema social coordinado por los valores que se adapta, de manera funcional, a las exigencias de su entorno. Ese sistema social es un set internamente coherente de instituciones que expresan y especifican las principales orientaciones de valor de la sociedad en normas y funciones. Las orientaciones de valor también han sido internalizadas mediante procesos de socialización que funcionan como la moral personal y los estándares que definen la realidad para la amplia mayoría de los miembros normales adultos de la sociedad. Asimismo, la autoridad política de la sociedad debe legitimarse en términos de valores sociales.

Las revoluciones son definidas y explicadas por Johnson sobre la base de este modelo de sistema social coordinado por los valores. La violencia y el cambio son, según sus palabras, la característica distintiva de la

revolución: «Realizar una revolución implica aceptar la violencia a los fines de hacer que el sistema cambie; de modo más preciso, se trata de la implementación intencional de una estrategia de violencia para efectuar un cambio en la estructura social»³⁴. Cuando son exitosas, las revoluciones cambian, sobre todo, las principales orientaciones de valores de una sociedad. Y el intento deliberado de hacerlo adopta la forma de un movimiento ideológico orientado a los valores que se prepara para usar la violencia contra las autoridades existentes. Incluso así, ese movimiento no surgirá en un primer momento, a menos que el sistema social existente entre en crisis. De acuerdo con Johnson, esto sucede toda vez que los valores y el entorno se «desincronizan», ya sea debido a intromisiones internas o externas —en especial, de los nuevos valores o tecnologías—. Una vez que la desincronización se instala, las personas se desorientan y, por consiguiente, están abiertas a la conversión a los valores alternativos propuestos por un movimiento revolucionario. A medida que esto sucede, las autoridades existentes pierden su legitimidad, por lo que deben depender cada vez más de la coerción para mantener el orden. Aun así, pueden hacer esto de modo satisfactorio solo durante un tiempo. Si las autoridades son inteligentes, flexibles y habilidosas, implementarán reformas para «resincronizar» los valores y el entorno. No obstante, si las autoridades son obstinadamente «intransigentes», la revolución logrará el cambio sistemático de forma violenta. Eso sucederá tan pronto como cierto factor que la suerte aporta se presente para socavar la capacidad poco sólida y temporal de las autoridades que dependen de la coerción.

La fuerza superior puede demorar el estallido de la violencia; sin embargo, una división del trabajo mantenida por cosacos ya no es una comunidad de personas que comparten valores, por lo que, en esa situación (por ejemplo, la Sudáfrica de hoy [1966]), la revolución es endémica y, *ceteris paribus*, la insurrección es inevitable. Este hecho revela (...) la necesidad de investigar la estructura de valores de un sistema y sus problemas con el fin de conceptualizar la situación revolucionaria de modo significativo³⁵.

Por último, una revolución exitosa logra volver a sincronizar los valores y el entorno del sistema social que las autoridades incompetentes o intransigentes del régimen anterior no pudieron sincronizar. En realidad, según la opinión de Johnson, la revolución, pero no el cambio evolutivo, se torna posible y necesaria únicamente debido a que las autoridades de

la prerrevolución no pudieron conservar su legitimidad. Para la teoría de sociedades y de cambios sociales de Johnson, las orientaciones de valores y la legitimidad política son los elementos claves para explicar el surgimiento de situaciones revolucionarias, las opciones de las autoridades existentes, así como la naturaleza y el éxito de las fuerzas revolucionarias.

Incluso, a partir de esquemas breves como estos, debería ser aparente que existen enormes discrepancias entre los principales tipos de teorías científico-sociales, no solo acerca de cómo explicar las revoluciones, sino hasta sobre cómo definir las. En este libro, sin duda, no existe pretensión alguna con respecto a esas discrepancias. Resulta bastante evidente que la concepción de la revolución social aquí utilizada se crea, en gran medida, sobre la base del énfasis marxista en el cambio social estructural y en el conflicto de clases. Además, se rehúsa a abstraerse de las cuestiones relativas a la transformación estructural, como hacen Gurr y Tilly, y a que la reorientación del valor social sea la clave para el cambio social revolucionario, como hace Johnson. Asimismo, en mi análisis total de las causas y de los resultados de las revoluciones sociales, dejaré de lado las hipótesis explicativas acerca de la prohibición relativa y del descontento —en particular, porque acepto las críticas a esas ideas que han sido desarrolladas por teóricos del conflicto político—. También me apartaré (por cuestiones que se tornarán aparentes a medida que el argumento avanza) de las nociones de desequilibrio del sistema, pérdida de legitimidad de la autoridad y conversión ideológica a las visiones del mundo revolucionarias. En su lugar, para el fin específico de comprender algunos de los conflictos involucrados en las revoluciones sociales, haré uso de ciertas ideas adaptadas de las perspectivas marxista y de conflicto político.

La concepción marxista de las relaciones de clase que tienen origen en el control de la propiedad productiva y en la apropiación del excedente económico por parte de los productores directos con respecto a los no productores es, en mi opinión, una herramienta teórica indispensable para identificar una clase de contradicción básica en la sociedad. Las relaciones de clase siempre son una potencial fuente de conflicto social y político; además, los conflictos de clases y los cambios en las relaciones de clase, en verdad, tienen un lugar destacado en las transformaciones sociales

revolucionarias exitosas. Para los casos que se estudiarán en profundidad en este libro —Francia, Rusia y China—, las relaciones de clase entre los campesinos y los terratenientes deben ser analizadas en particular. Estas fueron el lugar de tensiones subyacentes que influyeron en la dinámica económica y política de los antiguos regímenes prerrevolucionarios, incluso, durante los periodos en los que los conflictos de clases manifiestos no estallaban. Y durante la Revolución Francesa, la Revolución Rusa y la Revolución China, los campesinos *arremetieron* contra los privilegios de clase de los terratenientes, por lo que esos conflictos de clases en el campo contribuyeron, tanto de modo directo como indirecto, con todas las transformaciones sociopolíticas logradas por las revoluciones. Por consiguiente, es claro que será importante entender por qué y cómo esos conflictos de clases manifiestos se desarrollaron durante las revoluciones.

A tal fin, el análisis de clases debe complementarse con las ideas de los teóricos del conflicto político. Una cuestión es identificar las tensiones subyacentes y potenciales que tienen origen en las relaciones de clases objetivas, entendidas en forma marxista. Y otra es comprender cómo y cuándo los miembros de las clases descubren que *pueden* luchar de manera eficaz por sus intereses. ¿Cuándo y cómo las clases subordinadas pueden luchar con éxito contra aquellos que los explotan? Y ¿cómo y cuándo las clases dominantes tienen la capacidad para llevar a cabo una acción política colectiva? Para responder estos interrogantes, el argumento del conflicto político por el que la acción colectiva se basa en la organización grupal y el acceso a recursos, incluidos casi siempre los coercitivos, es particularmente productivo. Así, en el análisis de casos históricos de este libro, no solo identificaré clases y sus intereses. También investigaré la presencia o la ausencia (en las formas exactas) de la organización y de los recursos disponibles para los miembros de las clases en relación con las luchas salariales basadas en sus intereses.

En consecuencia, en estas maneras específicas, descubro aspectos de dos de los enfoques teóricos existentes que son relevantes para entender las revoluciones sociales. Sin embargo, como ya se ha sugerido, el objetivo primordial de este capítulo no es considerar las fortalezas y las debilidades relativas de los diversos grupos de teorías de la revolución. Por el contrario, la meta es discrepar de ciertas concepciones, supuestos

y modos de explicación que todos, a pesar de sus evidentes diferencias, en realidad, comparten.

Se deben establecer tres principios fundamentales de análisis como alternativas para las características que todas las teorías de la revolución actualmente dominantes comparten. En primer lugar, un entendimiento adecuado de las revoluciones sociales exige que el analista adopte una perspectiva estructural no controlada con respecto a sus causas y procesos. No obstante, todos los enfoques existentes teorizan sobre la base de una imagen controlada de cómo suceden las revoluciones. En segundo lugar, las revoluciones sociales no pueden explicarse sin hacer una referencia sistemática a las estructuras *internacionales* y a los desarrollos históricos del mundo. Pero los teóricos se centran, de modo fundamental o exclusivo, en los conflictos y en los procesos intranacionales de modernización. En tercer lugar, en pos de explicar las causas y los resultados de las revoluciones sociales, es esencial concebir a los Estados como organizaciones administrativas y coercitivas —que, en potencia, son autónomas de (aunque, por supuesto, condicionadas por) los intereses y las estructuras socioeconómicas—. Sin embargo, en la actualidad, las teorías de la revolución dominantes unen, en modo analítico, al Estado y a la sociedad o reducen las acciones políticas y estatales a representaciones de las fuerzas y de los intereses socioeconómicos.

Cada una de estas afirmaciones es de primordial importancia no solo como una crítica de los defectos compartidos de las teorías existentes, sino también como una base para el análisis de las revoluciones sociales en este libro en su totalidad. De esta manera, cada una se merece una elaboración sistemática.

Una perspectiva estructural

Si uno se distancia un poco de los conflictos entre las perspectivas más destacadas sobre las revoluciones, lo que parece más sorprendente es la uniformidad de la imagen de todo el proceso revolucionario que subyace a los cuatro enfoques y los informa. De acuerdo con esa imagen compartida, primero, los cambios en los sistemas sociales o en las sociedades dan lugar a reivindicaciones, a desorientación social o a nuevos intereses de clases o

de grupos, así como a un potencial para realizar una movilización colectiva. Luego, se desarrolla un movimiento de masas intencional —que se fusiona con la ayuda de la ideología y la organización— que, de forma consciente, asume la responsabilidad de derrocar al gobierno existente y, tal vez, a todo el orden social. Por último, el movimiento revolucionario lucha contra las autoridades o contra la clase dominante y, si sale victorioso, establece su propia autoridad y su propio programa.

Todas las perspectivas teóricas que hemos analizado (con las variaciones en cuanto a las características teóricas y metodológicas distintivas que cada perspectiva exige) asumen algún tipo similar a este modelo de proceso revolucionario genérico como movimiento informado o guiado por un fin. Ninguno de estos puntos de vista jamás cuestiona la premisa acerca de que, para que una revolución ocurra, una condición causal necesaria es el surgimiento de un esfuerzo deliberado —un esfuerzo que une a líderes y a seguidores, y que tiene como objetivo derrocar el orden político o social existente—. Afirma Gurr: «La secuencia causal primordial en la violencia política es, en primer lugar, el desarrollo del descontento; en segundo lugar, la politización de ese descontento y, por último, su realización en una acción violenta contra objetos y actores políticos»³⁶. Y, como se indicó en el resumen sobre el argumento de Gurr en la sección anterior, las revoluciones, en particular, se concretan solo si los líderes organizan deliberadamente la expresión del descontento de las masas. Del mismo modo, Chalmers Johnson hace hincapié en la desorientación personal generalizada seguida de la conversión a los valores alternativos propuestos por un movimiento ideológico revolucionario que luego entra en conflicto con las autoridades existentes. Tilly focaliza gran parte de su atención teórica en la etapa final del proceso revolucionario intencional —el choque de revolucionarios organizados que compiten con el gobierno por la soberanía—. Incluso así, también hace referencia a las causas psicológicas e ideológicas que la privación relativa y los teóricos de los sistemas destacan en pos de explicar el surgimiento y el apoyo popular de la organización revolucionaria. Finalmente, resulta evidente que el marxismo también, en general, adhiere a una versión de la premisa de que las revoluciones son llevadas a cabo por movimientos intencionales. Los marxistas ven al surgimiento, aunque a través de prolongadas luchas preparatorias, de una «clase para sí misma» como la condición intermedia necesaria para el desarrollo de

una transformación revolucionaria exitosa a partir de las contradicciones de un modo de producción. Además, un gran número de los desarrollos teóricos dentro del marxismo desde Marx han acentuado, de manera desproporcionada, los elementos más voluntaristas inherentes a la teoría original de la revolución de Marx. Por supuesto, ese no fue el caso de la mayoría de los teóricos de la Segunda Internacional. Aunque un acento en el voluntarismo ha sido característico del leninismo y del maoísmo, con el énfasis colocado en el papel del partido de vanguardia en la organización de «la voluntad del proletariado». También ha sido característico de aquellos marxistas occidentales, como Lukács y Gramsci, quienes esgrimen la importancia de la conciencia y de la hegemonía de clases para traducir contradicciones económicas objetivas en verdaderas revoluciones.

Tal vez, cabe destacar que la adhesión a una imagen intencional del proceso por el cual las revoluciones se desarrollan convierte incluso las teorías que intentaron ser explicaciones estructurales sociales en explicaciones psicológicas sociales. De acuerdo con la imagen, las crisis revolucionarias surgen solo (o principalmente) por intermedio de la aparición de personas insatisfechas o desorientadas o de grupos que se movilizan para alcanzar metas revolucionarias. La destrucción y la transformación del régimen anterior suceden solo debido a que un movimiento revolucionario intencional se formó para lograr ese fin. Por consiguiente, se incentiva, de manera inexorable, a los analistas para que consideren los sentimientos de insatisfacción de las personas o su conciencia de las metas y de los valores fundamentalmente opuestos como las cuestiones problemáticas centrales. Como ejemplo, Tilly desarrolló, de modo original, su teoría sobre la acción colectiva colocando el énfasis en la organización social de los grupos y en el acceso a los recursos como una alternativa clara a las teorías psicológicas sociales en relación con la violencia política. Aun así, dado que él define a las situaciones revolucionarias en cuanto a la *meta especial* —la máxima soberanía— por la que los competidores luchan, Tilly termina haciendo eco de los argumentos de Johnson acerca de los liderazgos ideológicos revolucionarios y de las hipótesis de Gurr sobre el descontento como una explicación para el apoyo de las masas a las organizaciones revolucionarias³⁸. Del mismo modo, dado que los neomarxistas han empezado a considerar la conciencia de clase y las organizaciones de los partidos como las cuestiones problemáticas claves en materia de

revoluciones, se han interesado cada vez menos en investigar sobre los interrogantes en términos de las condiciones estructurales objetivas para las revoluciones. En cambio, al dar por sentado la adecuación del análisis económico de Marx de las condiciones socio-históricas objetivas para la revolución, han invertido la energía teórica innovadora en analizar cuáles se consideran, de manera equivocada o no, que son las condiciones subjetivas más manipulables en términos políticos para llevar adelante una potencial revolución cuando las condiciones objetivas estén presentes.

¿Qué tiene de malo la imagen intencional sobre cómo se desarrollan las revoluciones? Por un lado, sugiere que el orden de la sociedad descansa, ya sea de modo fundamental o aproximado, en el consenso de la mayoría (o de las clases más bajas) acerca de si sus necesidades se satisfacen. Esta imagen propone que la condición máxima y suficiente para la revolución es el retiro de este apoyo consensuado y, a la inversa, que ningún régimen podría sobrevivir si las masas estuvieran descontentas conscientemente. Por supuesto, a pesar de que esas ideas nunca podrían ser aceptadas en su totalidad por los marxistas; en consecuencia, pueden avanzar, junto con el énfasis en la conciencia y en la hegemonía de clases. No resulta sorprendente que Gurr y Johnson adopten esas nociones de modo bastante explícito³⁹. Asimismo, Tilly acude a una versión de ellas cuando representa a los gobiernos y a las organizaciones revolucionarias como competidores por el apoyo popular, en los que las elecciones del pueblo determinan si una situación revolucionaria se desarrolla o no⁴⁰. Sin duda, ninguna de esas concepciones consensuales y voluntaristas en materia de orden y de descontento social o de cambio es muy simplista. Se cree en ellas de la manera más obvia por la supervivencia prolongada de esos regímenes abiertamente represivos e ilegítimos a nivel interno, como el de Sudáfrica⁴¹.

Más importante aún, la imagen intencional es muy engañosa tanto respecto a las causas como a los procesos de las revoluciones sociales que, en verdad, han ocurrido en la historia. En referencia a las causas, sin importar qué forma puedan adoptar en el futuro las revoluciones sociales (digamos en una nación democrática liberal e industrializada), el hecho radica en que, de manera histórica, ningún movimiento de masas abiertamente revolucionario ha «realizado» ninguna revolución social exitosa. Jeremy Brecher lo ha descrito de modo acertado de la siguiente manera: «De hecho,

los movimientos revolucionarios rara vez comienzan con una intención revolucionaria; esta solo se desarrolla en el curso de la propia lucha»⁴². Es cierto que las organizaciones revolucionarias y las ideologías han contribuido a cimentar la solidaridad de las vanguardias radicales antes y/o durante las crisis revolucionarias. Y han facilitado, en gran medida, la consolidación de nuevos regímenes. No obstante, en ningún sentido, esas vanguardias —menos aún aquellas con grandes seguidores de masas movilizados e ideológicamente imbuidos— han creado las crisis revolucionarias que explotaron. Por el contrario, como veremos en los próximos capítulos, las situaciones revolucionarias se han desarrollado gracias al surgimiento de crisis de Estado político-militares y de dominación de clases. Solo debido a las posibilidades así creadas, los liderazgos revolucionarios y las masas rebeldes han ayudado a lograr transformaciones revolucionarias. Asimismo, casi siempre las masas rebeldes han actuado por su cuenta, sin ser organizadas de modo directo ni inspiradas de manera ideológica por líderes y metas abiertamente revolucionarias. En lo concerniente a las causas de las revoluciones histórico-sociales, Wendell Phillips estaba en lo cierto cuando una vez declaró: «Las revoluciones no se hacen; llegan»⁴³.

La imagen intencional es tan engañosa en cuanto a los procesos y a los resultados de las revoluciones históricas como a las causas. La imagen sugiere firmemente que los procesos y los resultados revolucionarios pueden ser entendidos en términos de la actividad y de las intenciones o los intereses de grupo/s claves que crean la revolución en primer lugar. Y aunque Gurr no parece imaginar las revoluciones como algo más que actos de destrucción absoluta, afirma que esto es gracias a la actividad de las masas y de los líderes frustrados y enojados que originalmente provocan la revolución. Para Johnson, la violenta reorientación de valores que la revolución logra es el hacer del movimiento ideológico que creció dentro del antiguo y desincronizado sistema social. No con poca frecuencia, los marxistas atribuyen la lógica subyacente de los procesos revolucionarios a los intereses y a las acciones de la clase para sí misma históricamente relevante, ya sea la burguesía o el proletariado.

Sin embargo, esas nociones son demasiado simples⁴⁴. En efecto, en las revoluciones históricas, los grupos situados y motivados de modo diferente se han convertido en participantes del complejo desarrollo de múltiples

conflictos, los cuales han sido delineados y limitados de forma convincente por las condiciones socioeconómicas e internacionales existentes. Además, han avanzado de diversas maneras según cómo apareció cada situación revolucionaria en primer lugar. La lógica de estos conflictos no ha sido controlada por ninguna clase o grupo, sin importar cuán central hayan sido en el proceso revolucionario. Asimismo, los conflictos revolucionarios siempre han dado lugar a resultados que no fueron previstos en su totalidad ni deseados por —tampoco servían, de modo perfecto, los intereses de— los grupos particulares involucrados. Por lo tanto, no intentará descifrar la lógica de los procesos o de los resultados de una revolución social adoptando la perspectiva o siguiendo las acciones de ninguna clase, élite u organización —independientemente de cuán importante sea su papel participativo—. Como Eric Hobsbawm lo ha expresado con claridad: «La importancia evidente de los actores de la obra (...) no significa que también sean dramaturgo, productor o escenógrafo. Por consiguiente, las teorías que hacen demasiado hincapié en los elementos voluntaristas o subjetivos de la revolución deben ser tratadas con cautela»⁴⁵.

Toda explicación válida de la revolución depende de «la superación» del analista de los puntos de vista de los participantes con el fin de encontrar regularidades importantes en determinadas instancias históricas —incluidos los patrones institucionales e históricos similares en las situaciones en las que las revoluciones han sucedido, así como los patrones de conflicto semejantes en los procesos por los cuales se han desarrollado—. Como afirma el historiador Gordon Wood:

No es que los motivos de los hombres no sean importantes; de hecho, realizan eventos, incluidas las revoluciones. No obstante, los objetivos de los hombres, en especial en una revolución, son tan numerosos, tan variados y tan contradictorios que su compleja interacción produce resultados que nadie deseaba o podría incluso prever. A esta interacción y a esos resultados aluden los historiadores recientes cuando hablan con desprecio de esos «determinantes subyacentes» y de las «fuerzas impersonales e inexorables» que dan lugar a la revolución. La explicación histórica que no da cuenta de esas «fuerzas» y que, en otras palabras, depende sencillamente del entendimiento de las intenciones conscientes de los actores se verá así limitada⁴⁶.

En pos de explicar las revoluciones sociales, uno debe considerar, primero, que el surgimiento (no el «hacer») de una situación revolucionaria dentro de un antiguo régimen es problemático. Luego, uno debe poder identificar la relación compleja y objetivamente condicionada de las diversas acciones de los grupos situados de manera variada —una relación que da forma al proceso revolucionario y da lugar a un nuevo régimen—. Uno puede comenzar a considerar que esa complejidad tiene sentido solo al centrarse, de modo simultáneo, en las situaciones determinadas institucionalmente y en las relaciones de grupos dentro de la sociedad, así como en las interrelaciones de las sociedades dentro de las estructuras internacionales en desarrollo de la historia del mundo. Adoptar un punto de vista tan impersonal y no subjetivo —uno que enfatiza los patrones de las relaciones entre los grupos y las sociedades— implica trabajar a partir de lo que puede denominarse, en cierto sentido genérico, una «perspectiva estructural sobre la realidad socio-histórica». Esa visión es esencial para el análisis de las revoluciones sociales.

Contextos internacional e histórico mundial

Si una perspectiva estructural implica un foco en las relaciones, debe incluir las relaciones transnacionales y las relaciones entre grupos situados de modo diferente dentro de determinados países. Las relaciones transnacionales han contribuido al surgimiento de todas las crisis sociales revolucionarias y siempre han ayudado a delinear las luchas y los resultados revolucionarios. En efecto, todas las revoluciones sociales modernas deben ser vistas como muy vinculadas, en sus causas y en sus logros, con la expansión internacionalmente desigual del desarrollo económico capitalista y la formación de las naciones-Estados a nivel mundial. De manera lamentable, las teorías existentes acerca de las revoluciones no han adoptado esta perspectiva de modo explícito. Sin duda, han sugerido que las revoluciones están vinculadas con la «modernización» —pero esta ha supuesto un foco casi exclusivo en las tendencias y en los conflictos socioeconómicos *dentro* de las sociedades nacionales, tomadas una por una de forma aislada—.

Como ha indicado Reinhard Bendix, todas las concepciones de los procesos modernizadores necesariamente parten de la experiencia de

Europa occidental, porque es allí donde se originaron las revoluciones comerciales-industriales y nacionales⁴⁷. Sin embargo, los enfoques teóricos que han dominado este campo hasta no hace mucho —el evolucionismo estructural-funcional y el marxismo unilineal— han generalizado, de modo demasiado específico, a partir de la lógica del desarrollo inglés en el siglo xvii y a principios del siglo xix. Básicamente, la modernización ha sido concebida como una dinámica interna para una nación. El desarrollo económico —concebido como la innovación tecnológica y una mayor división de trabajo o como la acumulación del capital y el ascenso de la burguesía— es visto como el inicio de un sistema interrelacionado de cambios complementarios en otras esferas de la vida social. En general, el supuesto ha sido que cada nación, tal vez estimulada por el ejemplo o por la influencia de los primeros países en desarrollo, tarde o temprano experimentaría una versión más o menos comprimida de la misma clase fundamental de transformación que experimentó Inglaterra. Como dijo Marx en 1867: «El país más desarrollado en términos industriales solo muestra, con respecto al menos desarrollado, la imagen de su propio futuro»⁴⁸. Un siglo más tarde, los científicos sociales estadounidenses expresaron inquietud sobre el grado en que los patrones históricos concretos del desarrollo nacional podrían ser con exactitud iguales. Pero, prácticamente, todos ellos todavía delineaban sus conceptos de «tipo ideal» de acuerdo con la misma lógica⁴⁹.

Las nociones de la modernización como una dinámica socioeconómica intranacional armonizan bien con las concepciones de las revoluciones como movimientos intencionales fundados en el desarrollo de la sociedad y facilitados por esta. Quizá, la expansión económica rápida y desarticulada primero estimula y luego frustra las expectativas de las masas, lo que da lugar a un descontento generalizado y a la violencia política que destruye al gobierno existente. O bien, la diferenciación social excede y abruma la integración del sistema social basado en el consenso de los valores. A su vez, los movimientos ideológicos son estimulados y derrocan a las autoridades existentes, así como reorientan los valores de la sociedad. O, posiblemente, la gestación de un nuevo modo de producción dentro de la matriz del antiguo régimen proporciona una base para el ascenso de una nueva clase, que establece un nuevo modo de producción mediante la revolución. De todos modos, la modernización da lugar a la revolución a través del cambio

de carácter, de los compromisos en términos de valores o del potencial para la movilización colectiva de las personas o de los grupos de la sociedad. Además, la revolución en sí misma crea condiciones (o, al menos elimina los obstáculos) para lograr un mayor desarrollo socioeconómico.

Pero las concepciones de la modernización como proceso socioeconómico intranacional que ocurre en forma paralela de país en país no puede tener sentido ni en los cambios originales de Europa —mucho menos en las transformaciones posteriores del resto del mundo—. Desde el inicio, las relaciones internacionales se han entrecruzado con la clase preexistente y con las estructuras políticas en pos de fomentar y delinear cambios divergentes y similares en varios países. Sin duda, esto ha sido así en los desarrollos económicos, comerciales e industriales. A medida que el capitalismo se ha expandido por el mundo, los flujos transnacionales del comercio y de la inversión han afectado a todos los países —aunque de maneras desiguales y casi siempre opuestas—. Los avances originales de Inglaterra en materia de agricultura e industria capitalista dependieron, en parte, de sus fuertes posiciones dentro de los mercados internacionales desde el siglo XVII en adelante. Las industrializaciones nacionales posteriores durante el siglo XIX fueron delineadas parcial y diversamente por los flujos internacionales de bienes, emigrantes y capital de inversión, así como por los intentos de cada Estado nacional de influir en esos flujos. Asimismo, a medida que las áreas «periféricas» del globo se incorporaban a las redes económicas del mundo, centradas en los países más industrialmente avanzados, sus estructuras económicas preexistentes y las relaciones de clase fueron, a menudo, reforzadas o modificadas de formas adversas al crecimiento autosostenible y diversificado posterior. Aun cuando las condiciones luego cambiaron, de manera que la industrialización se puso en marcha en esas áreas, el proceso inevitablemente continuó en formas bastante distintas con respecto a esas características de las primeras industrializaciones nacionales. No necesariamente tenemos que aceptar que los argumentos sobre los desarrollos económicos nacionales están, en verdad, determinados por la estructural total y la dinámica del mercado de un «sistema capitalista mundial». Sin embargo, sí podemos notar que históricamente las relaciones económicas transnacionales siempre han influenciado de manera rotunda (y diferente) a los desarrollos económicos nacionales⁵⁰.

Otro tipo de estructura transnacional —sistema internacional de Estados competidores— también ha dado forma al curso dinámico y desigual de la historia del mundo moderno. Europa fue el lugar no solo de los avances económicos capitalistas, sino también de una estructura política continental en la cual ningún Estado imperial controlaba la totalidad del territorio de Europa ni sus conquistas en el extranjero (luego de 1450). Los intercambios económicos sucedieron sistemáticamente en un territorio más amplio que ningún Estado haya jamás controlado. Esto significa, por un lado, que la mayor riqueza que generaba la expansión geográfica europea y el desarrollo del capitalismo nunca fueron desviados de la conservación de una superestructura imperial voluminosa que se extendía por todo un continente. Ese había sido siempre el destino final de las riquezas generadas en otras economías del mundo por los imperios políticos —como Roma y China—. No obstante, la economía mundial de Europa era única por haberse desarrollado dentro de un sistema de Estados competidores⁵¹.

Es la [propia] naturaleza competitiva del sistema de Estados de la Europa moderna lo que lo distingue de la vida política de todas las civilizaciones anteriores no europeas del mundo. Su esencia radica en la coexistencia de Estados independientes y coordinados, cuyo expansionismo impulsa constantes conflictos militares provocados (...) y, por sobre todo, la prevención de que un único poder reduzca al resto a un Estado al sometimiento permanente⁵².

En particular, a medida que Inglaterra experimentó la comercialización y la primera industrialización nacional, dentro del sistema de Estados europeos, la competencia impulsó los desarrollos de modernización en toda Europa⁵³. La recurrente guerra dentro del sistema de Estados llevó a que las monarquías europeas y los hombres de Estado centralicen, reglamenten y mejoren, en términos tecnológicos, los ejércitos y las administraciones fiscales. Por lo tanto, desde la Revolución Francesa en adelante, esos conflictos provocaron que se movilaran masas de ciudadanos mediante el uso de recursos patrióticos. Los desarrollos políticos, a su vez, reaccionaron para modificar los patrones del desarrollo económico; primero, por intermedio de los intentos burocráticos en pos de guiar o de administrar, sobre todo, la industrialización y, en última instancia, por medio del uso de la participación de las masas por parte de los regímenes revolucionarios, como en la Rusia soviética.

Asimismo, a medida que Europa experimentaba adelantos económicos desde el siglo xvi en adelante, la dinámica competitiva del sistema de Estados europeos fomentaba la expansión de la «civilización» europea por todo el mundo. En un primer momento, la competencia de los Estados fue una condición para facilitar y provocar la expansión colonial ibérica en el Nuevo Mundo. Más tarde, impulsada por la competencia mundial con Francia, Inglaterra luchó por el control formal y la hegemonía de hecho sobre prácticamente la totalidad de las nuevas adquisiciones coloniales de Europa y de las antiguas tierras del Nuevo Mundo; cabe destacar que, al final, lo logró. Hacia fines del siglo xix, la competencia de los poderes industriales europeos más equitativos contribuyeron con la repartición de África y de gran parte de Asia como territorios coloniales. Con el tiempo, en el despertar de los cambios económicos y geopolíticos masivos provocados por la Segunda Guerra Mundial, esas colonias surgirían como naciones nuevas, independientes y aliadas dentro del nuevo sistema de Estados mundiales. Para ese entonces, incluso Japón y China, países que habían permanecido tradicionalmente al margen de Occidente y que habían escapado de la colonización, también serían incorporados al sistema de Estados. De acuerdo con los estándares preindustriales, Japón y China eran Estados agrícolas avanzados y poderosos, y ambos evitaron el sometimiento final y permanente, en gran parte, porque las invasiones occidentales tramaron levantamientos revolucionarios que culminaron, tarde o temprano, en poderes inmensamente mejorados de defensa nacional y aseveración *dentro* del sistema internacional de Estados.

Algunos teóricos del capitalismo mundial, incluido Immanuel Wallerstein, intentaron explicar, en términos económicamente reduccionistas, la estructura y la dinámica de este (en su origen europeo, pero al final mundial) sistema internacional de Estados⁵⁴. Para hacerlo, esos teóricos, en general, asumen que las naciones-Estados individuales son instrumentos utilizados por los grupos económicos dominantes en busca del desarrollo orientado al mercado mundial en el interior y ventajas económicas internacionales en el exterior. No obstante, aquí se adopta una perspectiva diferente que sostiene que las naciones-Estados son fundamentalmente organizaciones dirigidas a mantener el control de los territorios internos y de la población, así como a asumir la competencia militar real o futura con otros Estados del sistema internacional. Este sistema como estructura transnacional de competencia

militar no fue creado por el capitalismo. A lo largo de la historia del mundo moderno, representa un nivel autónomo en términos analíticos de realidad transnacional —*interdependiente* en su estructura y en la dinámica con el capitalismo mundial, pero no reducible a él—⁵⁵. Las fortalezas militarmente relevantes y las ventajas internacionales (o las desventajas) de los Estados no se pueden explicar de manera total en términos de economías internas o posiciones económicas internacionales. Esos factores, como la eficacia administrativa estatal, las capacidades políticas para la movilización de las masas y la posición geográfica internacional, también son relevantes⁵⁶. Además, la voluntad y la capacidad de los Estados para emprender transformaciones económicas nacionales (que también pueden tener ramificaciones internacionales) están influenciadas por sus situaciones militares, así como sus capacidades administrativas y políticas preexistentes y relevantes en términos militares⁵⁷. Al igual que el desarrollo económico capitalista ha impulsado las transformaciones de los Estados y del sistema internacional de Estados, estas han «actuado en respuesta», según el curso y las formas de acumulación de capital dentro de las naciones y a nivel mundial.

Por consiguiente, ya desde los inicios europeos, la modernización siempre ha implicado desarrollos nacionales solo dentro de los contextos de las estructuras transnacionales históricamente en desarrollo, tanto económicas como militares. El analista social puede hacer que las transformaciones tengan sentido a nivel nacional, incluso las revoluciones sociales, solo a través de una clase de malabarismos conceptuales. Siempre que las naciones-Estados y su competencia continúen siendo realidades importantes, lo mejor (al menos, para analizar los fenómenos que involucran a los Estados) es usar al Estado o a la sociedad como la unidad básica de análisis. Aun así y junto con las variables que aluden a los patrones y a los procesos internos de esas unidades, los factores transnacionales también deben considerarse como variables contextuales claves⁵⁸. Dos clases diferentes de contextos transnacionales son relevantes. Por un lado, encontramos las *estructuras* de la economía capitalista mundial y el sistema internacional de Estados, dentro del cual las naciones individuales están ubicadas en posiciones distintas. Por el otro, existen cambios y transmisiones en «tiempo mundial», que afectan tanto la totalidad de los contextos mundiales

dentro de los que las revoluciones ocurren, así como los modelos particulares y las opciones de acción que los líderes revolucionarios pueden tomar prestado del extranjero.

La participación dentro de las estructuras transnacionales de los países (real o potencial) que experimentan revoluciones sociales es relevante de varias maneras. Históricamente, las relaciones transnacionales desiguales o competitivas han contribuido a dar forma al Estado y a las estructuras de clase de un determinado país; así, se influye en el contexto «interno» existente del cual surge la revolución (o no). Asimismo, las relaciones transnacionales ejercen influencia en el curso de los eventos durante las coyunturas revolucionarias reales. Las revoluciones sociales modernas han sucedido solo en países ubicados en posiciones desventajosas dentro del escenario internacional. En especial, las realidades del atraso militar o la dependencia política han afectado, de modo fundamental, el acaecimiento y el curso de las revoluciones sociales. Aunque el desarrollo económico desigual siempre radica en los antecedentes, los desarrollos dentro del sistema internacional de Estados como tal —en especial, las derrotas en las guerras o las amenazas de invasión y las luchas por los controles coloniales— han contribuido directamente en casi todos los estallidos de crisis revolucionarias. Esos desarrollos han ayudado a socavar a las autoridades políticas existentes y a los controles del Estado; de este modo, se abre el camino para la existencia de conflictos básicos y de transformaciones estructurales. El equilibrio militar internacional y los conflictos además han proporcionado el «espacio» necesario para la finalización y la consolidación política de las revoluciones sociales. Esto es así porque esos equilibrios y esos conflictos han dividido los esfuerzos o han desviado la atención de los enemigos extranjeros interesados en evitar éxitos revolucionarios o en aprovechar la ventaja de las naciones revolucionadas durante sus periodos de crisis internas. Asimismo, en el análisis final, los resultados de las revoluciones sociales siempre han estado muy condicionados no solo por la política internacional, sino también por las limitaciones y las oportunidades económicas mundiales que enfrentan los nuevos regímenes emergentes.

Con respecto a la dimensión del «tiempo mundial», algunos aspectos de la «modernización» han sido procesos únicos que afectaron al mundo en su totalidad⁵⁹. Con los Estados o las sociedades como las unidades de

análisis, se pueden formular generalizaciones limitadas sobre desarrollos nacionales similares y recurrentes. Sin embargo, si eso se lleva a cabo, se debería prestar atención a los efectos de los órdenes históricos y a los cambios históricos mundiales. Las posibilidades relevantes para comparar y explicar las revoluciones sociales vienen con rapidez a la mente. Una posibilidad es que los actores de las revoluciones posteriores puedan verse influenciados por los desarrollos de las primeras revoluciones; por ejemplo, los comunistas chinos se convirtieron en emuladores conscientes de los bolcheviques y recibieron asesoramiento y ayuda directa del régimen revolucionario ruso durante un tiempo. Otra posibilidad es que los «adelantos» cruciales e históricamente significativos en términos mundiales —como la Revolución Industrial o la innovación de la forma leninista de organización de partidos— puedan intervenir entre el acaecimiento de una revolución similar y otra. Como consecuencia, se crean nuevas oportunidades o necesidades para el desarrollo de la segunda revolución, que no están abiertas o presionadas por la primera, porque ocurrió en una etapa más temprana de la historia del mundo moderno.

Un punto final es significativo para ambos tipos de influencia contextual transnacional. Al analizar los efectos internos de las relaciones transnacionales, uno nunca debería asumir con simpleza —como casi invariablemente parecería que hacen los teóricos actuales de la revolución— que esos efectos influirán en la situación, los deseos o las ideas del «pueblo». Por supuesto, esto puede suceder (como, por ejemplo, con los cambios en los patrones internacionales de comercio que de repente desestiman a las personas de una industria). En realidad, son los gobernantes de los Estados orientados necesariamente a actuar dentro del escenario internacional quienes, con igual o mayor probabilidad, serán los que transmitan las influencias transnacionales de la política interna. Así, el cruce del anterior régimen (de gobierno) y después del régimen revolucionario emergente con el escenario internacional —y, en especial, con el sistema internacional de Estados— debería ser un lugar más prometedor para estudiar en pos de entender de qué forma la dinámica modernizante trascendental en parte provoca las transformaciones revolucionarias y les da forma.

Ninguna perspectiva teórica válida sobre las revoluciones puede permitirse ignorar los contextos internacional e histórico mundial dentro de los cuales

ocurren las revoluciones. Si, en su mayor parte, las teorías de las revoluciones hasta ahora han tratado de ignorar estos contextos, ha sido porque han operado con ideas inadecuadas, focalizadas intranacionalmente en la naturaleza de la «modernización» y sus interrelaciones con las revoluciones. En forma de corrección, esta sección ha destacado, en pocas palabras, los aspectos transnacionales de la modernización y ha sugerido modos en los que estos son relevantes para analizar las revoluciones —con un énfasis especial en la importancia del sistema internacional de Estados—. En efecto, este énfasis anuncia argumentos que se realizarán en la próxima sección acerca de la centralidad de las organizaciones potencialmente autónomas del Estado en las transformaciones sociales revolucionarias.

La potencial autonomía del Estado

Prácticamente, todo aquel que escribe sobre revoluciones sociales reconoce que comienzan con las crisis que son, de forma manifiesta, políticas —como el enredo económico de la monarquía francesa y el llamado de los Estados Generales de 1787 a 1789—. Es igual de aparente para todos que las revoluciones continúan por medio de luchas en las cuales los partidos políticos organizados y las facciones están muy involucrados. Además, se reconoce que finalizan con la consolidación de nuevas organizaciones estatales, cuyo poder puede utilizarse no solo para reforzar las transformaciones socioeconómicas que ya han tenido lugar, sino también para fomentar otros cambios. Nadie niega la realidad de estos aspectos políticos de las revoluciones sociales. Sin embargo, la mayoría de los teóricos de la revolución tienden a considerar a las crisis políticas que originan revoluciones como disparadores fundamentales o como apenas indicadores epifenomenales de las contradicciones más destacadas o tensiones ubicadas en la estructura social del antiguo régimen. Asimismo, los grupos políticos involucrados en las luchas sociales revolucionarias son vistos como los representantes de las fuerzas sociales. Y la estructura y las actividades de las nuevas organizaciones estatales que surgen a partir de las revoluciones sociales son tratadas como expresiones de los intereses de cualquier fuerza socioeconómica o sociocultural que salió victoriosa de los conflictos revolucionarios.

Una suposición que siempre se esconde, aunque sea implícitamente, detrás de ese razonamiento es que las estructuras y las luchas políticas pueden, de algún modo, ser reducidas (al menos, «en última instancia») a fuerzas y conflictos socioeconómicos. El Estado se ve solo como *un escenario* en el cual se luchan los conflictos sobre intereses sociales y económicos básicos. Lo que hace que el Estado como escenario político sea especial es, sencillamente, que los actores que operan dentro de este recurren a diferentes medios para llevar a cabo conflictos sociales y económicos —medios como la coerción o los eslóganes que apelan al bien público—. Esta manera general de pensar acerca del Estado es, casi siempre, común para ambas variantes de la teoría social: la liberal y la marxista. Entre estas dos tradiciones amplias de la teoría social, la diferencia esencial de opinión se da sobre qué medios incorpora el escenario político de forma distintiva: la autoridad legítima basada en el consenso o en la dominación coercitiva. Esta diferencia compara las diversas visiones sobre la base del orden de la sociedad que cada tradición teórica sostiene.

Una perspectiva típica ideal es aquella que establece que el Estado es el escenario de la autoridad legítima encarnada en las reglas del juego político y en el liderazgo gubernamental y en las políticas. Estas reciben el apoyo de una combinación de consenso normativo y de preferencia mayoritaria de los miembros de la sociedad. Por supuesto, esta visión resuena bien con las perspectivas pluralistas y liberales de la sociedad, que la ven compuesta por grupos que compiten con libertad y miembros socializados en un compromiso vinculado con los valores comunes. En la literatura teórica sobre las revoluciones, uno encuentra versiones de estas ideas acerca del Estado y de la sociedad en los argumentos del teórico de la privación relativa, Ted Gurr, y del teórico de los sistemas, Chalmers Johnson. Para ellos, lo que interesa en la explicación del estallido de una revolución es si las autoridades del gobierno existente pierden su legitimidad. Esto sucede cuando las masas socialmente descontentas y desorientadas comienzan a sentir que resulta aceptable involucrarse en la violencia; o bien, cambian a nuevos valores utilizados por los idealistas revolucionarios. Tanto Gurr como Johnson sienten que el poder y la estabilidad gubernamentales dependen directamente de las tendencias de la sociedad y del apoyo popular. Ninguno de los dos cree que las organizaciones coercitivas del Estado puedan reprimir de modo eficaz (durante mucho tiempo) a las

mayorías de la sociedad que están descontentas o que tienen miradas desaprobadoras⁶⁰. En sus teorías, el Estado es un aspecto de un consenso utilitario (Gurr) o un consenso de valor (Johnson) de la sociedad. El Estado puede ejercer la fuerza en nombre del consenso popular y de la legitimidad, pero no se basa fundamentalmente en la coerción organizada.

En cambio, los teóricos marxistas —y hasta cierto grado también el teórico del conflicto político Charles Tilly— ven al Estado como una coerción organizada. Una parte importante del modelo político de Tilly, recuerdo, es un gobierno definido como una organización que controla los principales medios de coerción dentro de la población⁶¹. Asimismo, Lenin, el teórico marxista más destacado del aspecto político de las revoluciones, declara que «Un ejército y una policía permanentes son los instrumentos fundamentales del poder del Estado. Sin embargo, ¿cómo puede ser de otra forma?»⁶². Lenin y (en su mayor parte) Tilly⁶³ no ven a la coerción popular como dependiente del consenso de valores o de la satisfacción popular para que sea efectiva. Ambos autores son bastante conscientes de que los Estados pueden reprimir las fuerzas populares y los movimientos revolucionarios. Por consiguiente, no resulta sorprendente, al explicar el éxito revolucionario, que tanto Tilly como Lenin hagan hincapié en la ruptura del monopolio de coerción del antiguo régimen y en la creación de las fuerzas armadas por parte de los revolucionarios.

No obstante, sigue siendo verdadero que los marxistas y los teóricos del conflicto político como Tilly sean tan culpables como Gurr y Johnson por tratar al Estado como un escenario en el que se resuelven los conflictos sociales, aunque por supuesto, consideran que la resolución se logra por intermedio de la dominación y del consenso voluntario. De una forma u otra, los marxistas y Tilly piensan que el Estado es un sistema de coerción organizada que siempre funciona para apoyar la posición superior de las clases o grupos dominantes con respecto a las clases o a los grupos subordinados.

En la teoría de acción colectiva de Tilly, el Estado y la sociedad parecen estar colapsados en sentido literal. Tilly califica y debate las relaciones intergrupales en términos políticos; este autor no habla acerca de las clases o de los grupos sociales, sino de los grupos «miembros» y de las alianzas

que tienen poder en la política, así como de aquellos grupos «retadores» que se encuentran excluidos de ese poder. Su propia definición de los grupos miembros —«todo competidor que tiene acceso habitual y de bajo costo a los recursos controlados por el gobierno»⁶⁴— sugiere firmemente una superposición casi total entre el poder del grupo dominante y el poder del Estado. Este se convierte en un instrumento (fundamentalmente, coercitivo) utilizado por los grupos «miembros» de la sociedad, aquellos que tienen poder dentro de la población en cuestión.

Los teóricos marxistas clásicos no hacen colapsar, de modo analítico, al Estado y a la sociedad. Los marxistas ven al orden social como fundado sobre la base del conflicto de clases y de la dominación. El poder del Estado es una clase especializada de poder de la sociedad, que no equivale a todo el poder de la clase dominante ni lo abarca. Sin embargo, los teóricos marxistas siguen explicando la función básica del Estado en términos sociales: cualesquiera sean las variaciones en sus formas históricas, el Estado como tal es visto como una característica de todos los modos de producción divididos en clases; y, de manera invariable, la única función necesaria e inevitable del Estado —por definición— es contener el conflicto de clases y emprender otras políticas en apoyo de la dominación de las clases que son dueñas de la propiedad y que se apropian del excedente⁶⁵.

De esta forma, ni en el marxismo clásico ni en la teoría sobre la acción colectiva de Tilly, el Estado es tratado como una estructura autónoma —con lógica y con intereses propios que no necesariamente son equivalentes a ni están fundidos con los intereses de la clase dominante o con el set completo de los grupos miembros de la sociedad—. Dentro de estas teorías, en consecuencia, es casi imposible incluso plantear la posibilidad de que los conflictos de interés fundamentales puedan surgir entre la clase dominante existente o el set de grupos, por un lado, y los gobernantes del Estado, por el otro. La sociedad se caracteriza por la dominación intergrupala y por las luchas de poder. Sobre la base de medios de coerción concentrados, el Estado cuadra como una forma de dominación instrumental u objetiva y como un objeto de lucha, pero no como una organización para sí misma.

Entonces, ¿qué sucede con los desarrollos más recientes del marxismo? Recientemente, sin duda, entre los intelectuales orientados al marxismo,

ha habido un interés renovado en el problema del Estado⁶⁶. En la reacción crítica de lo que se había convertido en una vulgarización generalizada —la noción de que los Estados no eran más que instrumentos manipulados consciente y directamente por los líderes y por los grupos de interés que representaban a la clase dominante—, los analistas contemporáneos, como Ralph Miliband⁶⁷, Nicos Poulantzas⁶⁸, Perry Anderson⁶⁹, Göran Therborn⁷⁰ y Claus Offe⁷¹, han planteado el tema de «la autonomía relativa del Estado» a partir del control directo de la clase dominante. El interés en esta posibilidad se ha concentrado, en particular, en las sociedades capitalistas, pero también en la fase absolutista del feudalismo europeo. La atención teórica ha estado dedicada a aclarar las amplias limitaciones estructurales que un modo de producción existente coloca en una gama de posibilidades para las estructuras y las acciones del Estado. Además, en una corriente más innovadora, se ha desarrollado el argumento acerca de que los gobernantes del Estado no deben ser controlados por grupos específicos de la clase dominante ni por su personal si se pretende que puedan implementar políticas que actúen en interés de toda una clase dominante. Sin duda, el interés es su necesidad de preservar la estructura de clase y el modo de producción en su totalidad.

De manera reiterada y a medida que se ha expuesto este debate reciente, ciertos participantes —en especial, a los que más les preocupa el entendimiento de cómo los Estados podrían actuar contra la resistencia de la clase dominante con el fin de conservar un modo de producción existente—, parecerían estar al borde de aseverar que los Estados son autónomos en potencia no solo con respecto a la clase dominante y en su contra, sino también en relación con la totalidad de las estructuras de clase o los modos de producción⁷². No obstante, esta posible línea argumental ha sido, en su mayor parte, cuidadosamente evitada⁷³. Por el contrario, algunos analistas, como Claus Offe, han creado hipótesis acerca de que si bien las estructuras y las políticas del Estado son, de modo causal, importantes por derecho propio, funcionan, de manera objetiva, gracias a los «mecanismos de selección» integrados para preservar el modo de producción existente⁷⁴. Otros, en particular los llamados «marxistas estructuralistas», han reemplazado el instrumentalismo desacreditado de la clase dominante por lo que podría ser calificado como un «reduccionismo de la lucha de clases»⁷⁵.

De acuerdo con esta postura, las estructuras y las funciones del Estado no están controladas simple y únicamente por las clases dominantes. En cambio, ellas son delineadas y afectadas por la lucha entre las clases dominantes y las subordinadas —una lucha que continúa dentro de los límites objetivos de una determinada estructura económica y de clase en su totalidad—. Por último, Göran Therborn ha realizado un aporte muy reciente a este debate en su nuevo libro que se centra en las estructuras del Estado como tales. Al trabajar en una línea relacionada pero diferente con respecto a los teóricos de la lucha de clases, Therborn crea y contrasta los modelos tipológicos de las distintas formas y funciones de las organizaciones y de las actividades del Estado en los modos de producción feudal, capitalista y socialista, respectivamente. Para cada uno, intenta obtener la estructura estatal a partir de las relaciones de clases básicas correspondientes. Junto con el teórico «estructuralista» Nicos Poulantzas, Therborn afirma que «el Estado no debería considerarse como una institución específica ni como un instrumento, sino como una relación —una concentración materializada de las relaciones de clase de una determinada sociedad»⁷⁶—.

Así, el reciente debate marxista sobre el Estado se detiene en el problema de la autonomía del Estado, dado que la mayoría de los participantes de esa discusión tienden a tratar al Estado en una forma completamente funcionalista o a considerarlo como un aspecto de las relaciones o de luchas de clases. De manera indiscutible, esto es un avance en pos de establecer (o restablecer, ya que esta fue la postura marxista clásica) que los Estados no solo son creados y manipulados por las clases dominantes. No obstante, continúa siendo esencial para los marxistas el hecho de enfrentar de modo más directo los interrogantes acerca de qué Estados están por su propio derecho, así como de qué forma sus estructuras varían y sus actividades se desarrollan en relación con las estructuras socioeconómicas. Hasta ahora, casi todos los marxistas continúan sencillamente asumiendo que las formas y las actividades del Estado varían de acuerdo con los modos de producción y que los gobernantes de los Estados no pueden actuar contra los intereses básicos de una clase dominante. Los argumentos siguen confinados a las cuestiones vinculadas con *la forma* en que los Estados varían y funcionan con respecto a los modos de producción y a las clases dominantes. El resultado es que todavía casi nadie cuestiona esta versión marxista de la duradera proclividad sociológica a absorber al Estado en la sociedad.

Debemos poner en duda esa proclividad si queremos estar bien preparados para analizar las revoluciones sociales. A primera vista, una perspectiva social y estructural determinista (en especial, una que incorpore un modo de análisis de clases) parece un enfoque productivo obvio. Este parece ser el caso, porque las revoluciones sociales implican, centralmente y después de todo, luchas de clases y el resultado en las transformaciones sociales y estructurales. Sin embargo, las realidades históricas de las revoluciones sociales sugieren con insistencia la necesidad de utilizar un enfoque más centrado en el Estado. Como los principales capítulos de este libro explicarán en detalle, no todas las crisis políticas que han dado lugar a revoluciones sociales han sido reflejos epifenomenales de tensiones sociales o de contradicciones de clases. En cambio, han sido expresiones directas de las contradicciones que se focalizan en las estructuras de los Estados de los antiguos regímenes. Los grupos de conflicto político que han participado de luchas sociales revolucionarias no solo han representado intereses y fuerzas sociales. Por el contrario, se han creado como grupos de interés dentro de las formas de las estructuras del Estado y han luchado contra ellas. Los partidos de vanguardia que surgieron durante las fases radicales de las revoluciones sociales han sido responsables, de manera excepcional, de la creación de ejércitos y de administraciones centralizadas, sin los cuales las transformaciones revolucionarias no se podrían haber consolidado. Asimismo, las revoluciones sociales han modificado las estructuras del Estado tanto o más como han cambiado las relaciones de clases, los valores de la sociedad y las instituciones sociales. Además, los efectos de las revoluciones sociales con respecto al desarrollo económico y sociopolítico posterior de las naciones que han transformado se han dado no solo debido a los cambios en las estructuras de clase, sino también a las modificaciones en las estructuras y en las funciones del Estado que las revoluciones han logrado. En síntesis, los levantamientos de clases y las transformaciones socioeconómicas que han caracterizado a las revoluciones sociales han estado muy interrelacionadas con el colapso de las organizaciones del Estado de los antiguos regímenes y con la consolidación y el funcionamiento de las organizaciones del Estado de los nuevos regímenes.

Podemos darles sentido a las transformaciones sociales revolucionarias solo si consideramos al Estado como una macroestructura. El Estado concebido adecuadamente no es un mero escenario en el que se llevan adelante las luchas

socioeconómicas. En cambio, es un set de organizaciones administrativas, de control y militares, lideradas, y más o menos bien coordinadas por, una autoridad ejecutiva. Primero y principal, todo Estado obtiene recursos de la sociedad y los utiliza para crear y mantener organizaciones coercitivas y administrativas. Desde luego, estas estructuras básicas del Estado se crean y deben operarse dentro del contexto de las relaciones socioeconómicas divididas por clases, así como dentro del contexto de la dinámica económica nacional e internacional. Asimismo, las organizaciones coercitivas y administrativas son solo parte de la totalidad de los sistemas políticos. Estos sistemas también pueden contener instituciones por medio de las cuales se representan los intereses sociales en la formulación de políticas del Estado e instituciones mediante las cuales los actores que no pertenecen al Estado son movilizados para participar de la implementación de políticas. Sin embargo, las organizaciones administrativas y coercitivas son la base del poder del Estado.

Cuando existen, estas organizaciones fundamentales del Estado son al menos autónomas en potencial con respecto al control de la clase dominante. La medida en que estas son *en verdad* autónomas, y con qué fin, varía según el caso. Cabe enfatizar que la medida real y las consecuencias de la autonomía estatal solo pueden ser analizadas y explicadas en términos específicos con respecto a los tipos particulares de sistemas sociopolíticos y a los set especiales de circunstancias históricas internacionales. Esa es la razón por la cual la introducción del Capítulo 2 incluirá un debate sobre las formas institucionales del poder estatal en los Estados agrarios, como la Francia, la Rusia y la China prerrevolucionarias. Y se indicarán las líneas de conflicto probables entre las clases dominantes terratenientes y los gobernantes de esos Estados agrarios. No hay necesidad alguna de ahondar en ese debate en esa sección. A los fines del argumento en cuestión, resulta suficiente indicar que los Estados son autónomos en potencia y analizar qué intereses disímiles *pueden* buscar.

Las organizaciones del Estado necesariamente compiten, hasta cierto grado, con las clases dominantes por la apropiación de los recursos de la economía y de la sociedad. Además, los objetivos para los que se utilizan los recursos una vez que son apropiados pueden discrepar de los intereses de la clase dominante existente. Los recursos pueden usarse para fortalecer

el volumen y la autonomía del propio Estado —cuestión que amenaza a la clase dominante, a menos que un mayor poder del Estado se requiera indispensablemente y en efecto, se utilice para apoyar los intereses de la clase dominante—. No obstante, el uso del poder del Estado con ese fin no es inevitable. De hecho, los intentos de los gobernantes del Estado para realizar solo las funciones «propias» del Estado pueden crear conflictos de interés con la clase dominante. Por lo general, el Estado lleva a cabo dos sets básicos de tareas: mantiene el orden y compite contra otros Estados reales o potenciales. Como han señalado los marxistas, casi siempre los Estados funcionan para preservar las estructuras económicas y de clase existentes, ya que, a menudo, es el modo más llano de imponer el orden. Sin embargo, el Estado tiene sus propios intereses que son diferentes de los de las clases subordinadas. Aunque tanto el Estado como las clases dominantes comparten un interés amplio vinculado con el mantenimiento de las clases subordinadas en su lugar en la sociedad y en el trabajo en la economías existente, el propio interés fundamental del Estado de conservar el orden físico absoluto y la paz política pueden llevarlo —en particular, durante los periodos de crisis— a realizar concesiones con respecto a las demandas de las clases subordinadas. Esas concesiones pueden ser a costa de los intereses de la clase dominante, pero no serán contrarias a los propios intereses del Estado sobre el control de la población, la recaudación de impuestos y el reclutamiento militar.

Asimismo, no deberíamos olvidarnos de que los Estados siempre existen en determinados entornos geopolíticos, interactuando con otros Estados reales o potenciales. Una estructura económica y de clase existente condiciona e influencia una determinada estructura del Estado y las actividades de los gobernantes. Los entornos geopolíticos también crean tareas y oportunidades para los Estados y colocan límites a sus capacidades para lidiar con las tareas o con las crisis externas o internas. Como una vez escribió el historiador alemán Otto Hintze, dos fenómenos, por sobre todo, condicionan «la verdadera organización del Estado. Estos son, primero, la estructura de las clases sociales y, segundo, el orden externo de los Estados —la posición que ocupa un Estado en relación con el resto de los Estados, así como la posición total en el mundo»⁷⁸. En efecto, la participación de un Estado en una red internacional de Estados es una base para la autonomía potencial de acción con respecto a los grupos y a los acuerdos

económicos, y contra ellos, dentro de su jurisdicción —incluidas la clase dominante y las relaciones de producción existentes—. Las presiones y las oportunidades militares internacionales pueden impulsar a los gobernantes de un Estado a intentar políticas que entran en conflicto con los intereses fundamentales de una clase dominante, y que, en instancias extremas, hasta los contradicen. Como ejemplo, los gobernantes de un Estado pueden emprender aventuras militares en el extranjero que drenen recursos del desarrollo económico interno o que tengan el efecto inmediato o final de socavar la posición de los intereses socioeconómicos dominantes. Y, para brindar un ejemplo distinto, los gobernantes pueden responder a la competencia o las amenazas militares de conquista extranjeras tratando de imponer reformas socioeconómicas esenciales o intentando reorientar el curso del desarrollo económico nacional a través de la intervención estatal. Esos programas pueden o no ser implementados con éxito. Sin embargo, aunque no se lleven a cabo, el intento puede crear un contradictorio conflicto de intereses entre el Estado y la clase dominante existente.

La perspectiva sobre el Estado que aquí se propone puede ser calificada como «organizacional» y «realista». A diferencia de la mayoría de las teorías marxistas (en especial, las recientes), esta visión se niega a tratar a los Estados como si fueran meros aspectos analíticos de los modos de producción concebidos abstractamente o como aspectos políticos de relaciones y luchas de clases concretas. En cambio, insiste en que los Estados son organizaciones reales que controlan (o intentan hacerlo) teorías y personas. De esta forma, el análisis de revoluciones debe explorar no solo las relaciones de clases, sino también las relaciones entre los Estados y las relaciones de los Estados con las clases dominantes y subordinadas. Dado que los casos históricos de revoluciones sociales se discutirán en el núcleo de los capítulos de este libro, el análisis de las contradicciones de los antiguos regímenes y el surgimiento de las crisis revolucionarias se centrará en las relaciones de los Estados con los competidores militares del extranjero, así como con las clases dominantes y con las estructuras socioeconómicas existentes a nivel interno. Además, el análisis sobre el surgimiento y la estructura de los nuevos regímenes se focalizará en las relaciones de los movimientos revolucionarios que crean Estados con las circunstancias internacionales y con esas clases subordinadas, siempre con la inclusión

del campesinado, que fue un participante rebelde clave de los conflictos revolucionarios. Las organizaciones del Estado, tanto de los regímenes antiguos como de los nuevos, tendrán un lugar más central y autónomo en el análisis del que tendrían en una explicación marxista directa.

Aun así, una perspectiva organizacional y realista sobre el Estado no solo implica diferencias con respecto a los enfoques marxistas, sino también contrastes con los enfoques no marxistas que amenazan la *legitimidad* de las autoridades políticas como un importante concepto explicativo. Si las organizaciones del Estado lidian con cualquier tarea que reclaman sin problemas y con eficacia, será probable que la mayoría de los grupos de la sociedad acuerden la legitimidad —ya sea en el sentido de aprobación moral o en el sentido, probablemente mucho más usual, de aceptación absoluta del *statu quo*— para la forma del Estado y para los gobernantes. En cualquier caso, lo que más importa siempre es el apoyo o el consentimiento no de la mayoría popular de la sociedad, sino de los grupos políticamente poderosos y movilizados, incluidos invariablemente a los propios grupos del régimen. La pérdida de la legitimidad, en especial entre estos grupos cruciales, tiende a derivarse en la venganza cuando (por cuestiones que siempre están abiertas a la explicación sociológica e histórica) el Estado fracasa en hacer frente a las tareas existentes de modo sistemático o demuestra que no puede lidiar con las nuevas tareas que, de repente, le fueron encomendadas por circunstancias de crisis. Incluso luego de una gran pérdida de legitimidad, un Estado puede permanecer bastante estable —e invulnerable a los levantamientos internos de las masas—, si sus organizaciones coercitivas continúan siendo coherentes y eficaces⁷⁹. Por consiguiente, la estructura de esas organizaciones, el lugar que ocupan dentro del aparato estatal y los vínculos con las fuerzas de clases, así como con los grupos políticamente movilizados de la sociedad son las cuestiones significativas para el analista de los Estados en situaciones revolucionarias reales o potenciales. Ese foco analítico parece ser más productivo que cualquier foco que se realice de modo principal y exclusivo en la legitimación política. El debilitamiento de la legitimación de un régimen a los ojos de sus propios miembros y de otros grupos poderosos en términos políticos puede aparecer como una variable de mediación en el análisis del fracaso de un régimen. No obstante, las causas básicas se encontrarán en la estructura y en las capacidades de las organizaciones del Estado, ya que

están condicionadas por los desarrollos de la estructura económica y de clase, y de la situación internacional.

En pocas palabras, el Estado tiene dos caras, con un anclaje intrínsecamente dual en las estructuras socioeconómicas divididas en clases y un sistema internacional de Estados. Si nuestro objetivo es comprender el fracaso y la creación de las organizaciones del Estado durante las revoluciones, no solo debemos observar las actividades de los grupos sociales. También debemos centrarnos en los puntos de encuentro entre las condiciones y las presiones internacionales, por un lado, y las economías estructuradas en clases y los intereses organizados políticamente, por el otro. Los miembros del Poder Ejecutivo del Estado y sus seguidores se encontrarán maniobrando para obtener recursos y para crear organizaciones administrativas y coercitivas justo en ese punto de cruce. Por lo tanto, este es el lugar para buscar las contradicciones políticas que ayudan a hacer estallar las revoluciones sociales. También aquí encontraremos las fuerzas que dan forma a la reconstrucción de las organizaciones del Estado dentro de las crisis sociales revolucionarias.

En la sección del capítulo que se acaba de completar, se han debatido críticamente tres principios del análisis que las teorías existentes sobre la revolución comparten. Además, se han propuesto principios teóricos alternativos. De hecho, todas las tendencias compartidas para las cuales las teorías existentes han sido presentadas están muy interrelacionadas: Una imagen intencional de las causas de las revoluciones sociales complementa una perspectiva intranacional sobre la modernización. Asimismo, cada una es más coherente con el entendimiento socioeconómicamente reduccionista del Estado. En consecuencia, no resulta sorprendente que los principios alternativos que aquí se proponen también sean recíprocamente complementarios. Debemos analizar las causas y los procesos de las revoluciones sociales a partir de una perspectiva estructural y no voluntarista, que preste atención a las estructuras y a los procesos internacionales tanto histórico-mundiales como intranacionales. Un importante y concomitante tema teórico será llevar a los Estados —entendidos como las organizaciones potencialmente autónomas ubicadas en la interfaz de las estructuras de clase y de las situaciones internacionales— al mismísimo centro del análisis.

La próxima sección aborda el método de análisis que resulta adecuado para la tarea de explicar las revoluciones sociales.

Un método histórico-comparativo

Las «revoluciones sociales», como se definieron al comienzo de este trabajo —transformaciones rápidas y básicas del Estado y de las estructuras de clase de una sociedad, acompañadas por levantamientos de clases desde los estratos más bajos y en parte llevadas a cabo a través de ellos—han sido sucesos relativamente raros en la historia del mundo moderno. Asimismo, cada una de esas revoluciones ha ocurrido de un modo particular en un set único de circunstancias socioestructurales e internacionales. Entonces, ¿cómo puede esperar un sociólogo desarrollar explicaciones históricamente válidas de revoluciones sociales como tales?

En las ciencias sociales recientes de los Estados Unidos, se ha evitado el estudio de las revoluciones sociales por separado, porque los académicos creen que solo los fenómenos de los cuales existe un gran número de casos pueden ser estudiados de manera verdadera en términos científicos. Ha habido una reacción tímida contra el enfoque de «historia natural» sobre las revoluciones que se ha visto favorecido por una generación reciente de científicos sociales estadounidenses. Los «historiadores naturales», encabezados por Lyford Edwards, Crane Brinton y George Pettee, analizaron un grupo de casos en un intento de desarrollar generalizaciones sobre el proceso típico en materia de revoluciones⁸⁰. Al rechazar este enfoque por ser demasiado «histórico», los estudiosos posteriores de las revoluciones buscaron, en cambio, teorizar solo acerca de un gran número de casos. De este modo, en la introducción de un libro de 1964 titulado *Internal War* (Guerra interna), Harry Eckstein define un «tema teórico» como «un set de fenómenos sobre los que se puede desarrollar generalizaciones informativas y comprobables que sirvan para todas las instancias de un tema y algunas de las cuales se puedan aplicar a aquellas instancias solas»⁸¹. Además, este autor va más allá y afirma que mientras que un enunciado sobre dos o tres casos es sin duda una generalización en el sentido metodológico, siempre debe basarse en algo más; debería abarcar una cantidad de casos lo suficientemente amplia para que puedan utilizarse ciertos procedimientos rigurosos de comprobación,

como el análisis estadístico⁸². Muchos otros estudiosos contemporáneos de la revolución acuerdan con Eckstein. Por consiguiente, las estrategias favorecidas para explicar las revoluciones se han basado en su inclusión en categorías mucho más amplias, como las categorías de sistemas sociales estructurales funcionalistas (por ejemplo, Chalmers Johnson), las de la «violencia política» (por ejemplo, Ted Gurr) o las de la «acción colectiva» (por ejemplo, Charles Tilly) que aluden a aspectos que muchos tipos de eventos políticos comparten⁸³.

Esto no quiere decir que los analistas contemporáneos de los fenómenos que incluyen a las revoluciones consideren que sus teorías son irrelevantes para las revoluciones sociales. Por supuesto, creen que sus teorías generales deberían ser «aplicadas» a instancias de las revoluciones por los historiadores o por los científicos sociales que analizan los casos únicos. Por un lado, las teorías como las de Johnson, Gurr y Tilly, con toda certeza, son aplicables a casos individuales de revolución social: Se pueden encontrar privación relativa, soberanía múltiple y desequilibrios de los sistemas, así como movimientos ideológicos orientados a los valores en todas las instancias de las revoluciones sociales. De esta forma, los historiadores o los analistas de casos podrían, en principio, utilizar cualquiera de estas ideas en un debate sobre una determinada revolución. En efecto, dado que las teorías científicas sociales contemporáneas están enmarcadas en términos conceptuales tan generales, resulta complejo determinar si alguna vez no se aplican a cierto caso. ¿Qué sociedad, por ejemplo, carece de privación relativa generalizada de un tipo o de otro? ¿Cómo diferenciamos un sistema social sincronizado cuando lo vemos? De manera irónica, los enfoques teóricos que se establecen para evitar las dificultades de un enfoque demasiado histórico en materia de revoluciones finalmente pueden brindar poco más que indicadores que apunten a varios factores que los analistas de casos quizá deseen considerar, sin ningún modo válido que favorezca ciertas explicaciones con respecto a otras.

La teoría marxista trabaja con categorías menos generales pero más históricamente fundadas que las teorías científicas sociales recientes. Además, ofrece una explicación más elegante y completa de las transformaciones sociales revolucionarias como tales (en lugar de, digamos, la violencia política en general). Así, no resulta accidental

que el marxismo haya sido la teoría científico-social más usada en forma coherente y productiva por los historiadores con el fin de aclarar varias revoluciones en particular⁸⁴. Aun así, la interacción entre la teoría marxista y la historia es incompleta porque los casos históricos no han sido utilizados para comprobar y modificar las explicaciones ofrecidas por la teoría. Los analistas marxistas se han dedicado a resaltar los conflictos de clases y los cambios en las relaciones de clase que sin duda ocurren durante las revoluciones. No obstante, no han encontrado formas de comprobar si esos factores se distinguen de las revoluciones y de otras clases de transformaciones o entre estallidos revolucionarios exitosos y frustrados. Tal vez, debido a que los factores que consideran son, en efecto, una parte significativa de la historia, los marxistas no han podido vislumbrar un punto esencial: Las variables causales relativas a la fortaleza y a la estructura de los Estados de los antiguos regímenes y a las relaciones de las organizaciones del Estado en relación con las estructuras de clases pueden distinguir entre los casos de revolución exitosa y los casos de fracaso o de no acaecimiento mucho mejor que las variables que se refieren solo a las relaciones de clases y a los patrones de desarrollo económico. Asimismo, en sus explicaciones acerca los resultados de las revoluciones, los académicos orientados al marxismo enfatizan los cambios en las estructuras de clase y hasta los desarrollos económicos a muy largo plazo. Sin embargo, ellos prácticamente ignoran las transformaciones, en general, mucho más sorprendentes e inmediatas que suceden en la estructura y en las funciones de las organizaciones del Estado, como los ejércitos y las administraciones, y en las relaciones entre el Estado y las clases sociales. De nuevo, esto ha significado que no han podido identificar los cambios político-institucionales distintivos que separan a las revoluciones de los patrones no revolucionarios del desarrollo nacional.

De esta manera, una brecha de un tipo o del otro entre la teoría y la historia azota tanto a los trabajos académicos marxistas como a las teorías académicas recientes de las ciencias sociales en materia de revoluciones. Algunos de ellos se quejan sobre la vaguedad de las teorías científico-sociales recientes sobre revoluciones⁸⁵. Otros, de modo polémico, aseveran que los conceptos o las explicaciones marxistas para cualquier caso que deseen analizar son inapropiados⁸⁶. Lamentablemente, los historiadores desilusionados, a veces, concluyen que su disciplina debería

evitar todas las teorías científico-sociales⁸⁷. Estos académicos abogan, en cambio, por analizar las revoluciones caso por caso, o bien en sus propios términos analíticos, o bien en términos vinculados con el lenguaje que los actores tenían en ese momento y en ese lugar. En la práctica, ninguno de esos enfoques relativistas es posible, ya que los historiadores siempre deben basarse, al menos de forma implícita, en ideas teóricas y puntos de referencia comparativos⁸⁸. No obstante, siempre es posible un paréntesis de comunicación entre historiadores y especialistas de las distintas áreas, por un lado, y entre los teóricos sociales, por el otro. En la medida en que ese paréntesis exista, como siempre existe en cierto grado, solo fomenta simultáneamente la proliferación de teorías supuestamente generales de (acerca de) revoluciones que, en realidad, no echan luz sobre las revoluciones históricas, así como un aumento de recuentos de especialistas sobre casos particulares que no son informados, de modo autoconsciente, por los principios más generales de análisis y explicación. Sin embargo, la forma de hacer frente a esa división no es deplorarla desde un punto ventajoso por encima de la lucha; por el contrario, el único antídoto eficaz es el verdadero desarrollo de explicaciones sobre revoluciones que aclaren los patrones realmente generales de las causas y de los resultados, sin ignorar ni abstraerse totalmente de los aspectos particulares de cada revolución y de su contexto.

Por suerte, un método está disponible para contribuir con el desarrollo de esas explicaciones en materia de revoluciones que es generalizable entre los casos y susceptible en términos históricos. Las revoluciones sociales como tales pueden ser tratadas como un tema teórico; no existe requisito ineludible para formular hipótesis explicativas solo acerca de categorías con grandes cantidades de casos. Los teóricos tampoco necesitan conformarse solo con la aplicación de conceptos generales a casos particulares. En pos de generalizar sobre las revoluciones sociales y de desarrollar explicaciones acerca de sus causas y resultados, se puede utilizar un análisis histórico-comparativo con partes seleccionadas de trayectorias históricas nacionales que actúen como unidades de comparación. La «historia comparativa» es comúnmente utilizada con cierta flexibilidad para aludir a todos los estudios en los cuales dos o más trayectorias históricas de las naciones-Estados, los complejos institucionales o las civilizaciones se yuxtaponen. En este muy amplio

sentido, el concepto se refiere a estudios con fines muy distintos. Algunas historias comparativas, como *The Rebellious Century 1830-1930* (El siglo rebelde 1830-1930), de Charles, Louise y Richard Tilly, buscan mostrar que un modelo sociológico general determinado se puede utilizar en diferentes contextos nacionales⁸⁹. Otros estudios, como *Nation-building and Citizenship* (Creación de Estado y Ciudadanía), de Reinhard Bendix, y *Lineages of the Absolutist State* (Linajes del Estado absolutista), de Perry Anderson, usan comparaciones para presentar contrastes entre las naciones o las civilizaciones tomadas como un todo sintético. Sin embargo, existe una tercera versión de la historia comparativa —que aquí denomino el «método de análisis histórico-comparativo»—, en la cual el propósito fundamental es desarrollar, comprobar y refinar hipótesis causales y explicativas sobre los eventos o las estructuras integrales para las macrounidades, como las naciones-Estados.

El análisis histórico-comparativo tiene un linaje distinguido y de larga data en las ciencias sociales. Su lógica fue expuesta explícitamente por John Stuart Mill en su *Sistema de lógica*⁹¹. El método fue aplicado hasta lograr un efecto poderoso por analistas sociales e históricos clásicos, como Alexis de Tocqueville y Marc Bloch⁹². Además, continúa siendo elaborado y aplicado por los académicos contemporáneos, incluido (tal vez, el más notable) Barrington Moore, Jr., en *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Orígenes sociales de la dictadura y de la democracia)⁹³. El análisis histórico-comparativo es particularmente adecuado para el desarrollo de explicaciones sobre los fenómenos macrohistóricos de los cuales solo hay unos pocos casos. Esto a diferencia de clases de fenómenos más abundantes y manipulables que son adecuadas para las investigaciones experimentales y en contraste con otros fenómenos en los que se requieren grandes cantidades de casos para los análisis estadísticos. En efecto, el análisis histórico-comparativo es el modo de análisis multivariante al cual uno recurre cuando existen demasiadas variables, pero no hay suficientes casos.

Hablando de manera lógica, ¿cómo funciona este análisis? Básicamente, uno intenta establecer asociaciones válidas de potenciales causas con el fenómeno determinado que está tratando de explicar. Existen dos formas principales para proceder: Por un lado, uno puede intentar establecer que varios casos que tienen en común el fenómeno que se está tratando de

explicar también comparten un set de factores causales, aunque varían de otros modos que pueden haber parecido relevantes de manera causal. Este enfoque es lo que Mill denomina el «método del acuerdo». Por otro lado, uno puede contrastar los casos en los que el fenómeno que se explica y las causas que se han pensado como hipótesis están presentes en otros casos en los que el fenómeno y las causas están ausentes, pero que, de otra forma, serían tan posibles como los casos positivos. Este procedimiento es bautizado por Mill como el «método de la diferencia». Aislado, resulta ser un método más poderoso que el método del acuerdo solo para el establecimiento de asociaciones causales válidas (siempre que uno pueda encontrar casos negativos adecuados para los contrastes exigidos). En la práctica, en general, es posible y sin duda deseable combinar estas dos lógicas comparativas. Esto se lleva adelante usando, al mismo tiempo, varios casos positivos, junto con los casos negativos adecuados como contrastes.

Ese será el enfoque de este libro. Francia, Rusia y China serán tres casos positivos de revoluciones sociales exitosas y debo afirmar que estos revelan patrones causales similares, a pesar de tener muchas otras diferencias. Además, invocaré casos negativos con el fin de validar varios aspectos puntuales del argumento causal. Al hacerlo, siempre crearé contrastes que maximicen las similitudes de los casos negativos con respecto a los positivos para cada aspecto aparentemente relevante, excepto la secuencia causal que el contraste debe validar. Así, por ejemplo, la Revolución Rusa frustrada de 1905 será contrastada con la Revolución exitosa de 1917 en pos de validar los argumentos sobre la contribución crucial para el éxito social revolucionario de los procesos relacionados con la guerra que llevaron al colapso de las capacidades represivas del Estado. Asimismo, se utilizarán aspectos seleccionados de la historia inglesa, japonesa y alemana para fortalecer los argumentos acerca de las causas de las crisis políticas revolucionarias y de los levantamientos del campesinado en Francia, Rusia y China. Estos casos son adecuados como contrastes porque se trata de países similares que experimentaron crisis y transformaciones políticas no revolucionarias ni sociales en épocas y circunstancias parecidas en términos amplios a Francia, Rusia y China.

A primera vista, el análisis histórico-comparativo puede no parecer muy disímil del enfoque de los «historiadores naturales», como Lyford Edwards,

Crane Brinton y George Pettee. Ellos también analizaron y compararon unos pocos casos históricos en profundidad. Sin embargo, en realidad, los enfoques histórico-comparativo e histórico-natural en materia de revoluciones difieren tanto en su objetivo como en el método de análisis. Mientras que la meta del análisis histórico-comparativo es establecer las causas de las revoluciones, los historiadores naturales buscaron describir el ciclo característico o la secuencia de etapas que casi siempre debería ocurrir en los procesos de las revoluciones. Robert Park lo expresó en su introducción del libro *The Natural History of Revolutions* (La historia natural de las revoluciones), de Lyford Edwards:

Todo cambio social que se puede describir en términos conceptuales tendrá (...) su ciclo característico. Este es uno de los presupuestos en el que se basa este estudio. En cuanto al método científico, esta descripción del ciclo parece ser el primer paso del análisis del cambio social en todas partes⁹⁴.

Metodológicamente, los historiadores naturales analizaron las revoluciones intentando encajar las partes de varios casos (por ejemplo, Edwards) o de algunos pocos (por ejemplo, Brinton) para realizar una metáfora que parecería describir de la mejor manera posible las etapas de desarrollo que compartían, dada la secuencia supuestamente «natural» de las revoluciones. Como ejemplo, Brinton utilizó explícitamente la metáfora de la enfermedad que Edwards también había usado implícitamente:

Debemos considerar a las revoluciones como una especie de fiebre (...). En la sociedad, durante la generación o antes del estallido de la revolución (...) habrá signos de disturbios venideros (...). Estos son (...) [bien] descriptos como signos prodrómicos, indicios para el propio médico aplicado acerca de que hay una enfermedad en camino, pero que aún no está suficientemente desarrollada para ser una enfermedad. Luego llega el momento en que los síntomas la revelan y en que podemos decir que la fiebre de la revolución ha comenzado. Esto se desarrolla, no de modo regular, sino con avances y retrocesos, en una crisis, que, a menudo, es acompañada por el delirio, la regla de los revolucionarios más violentos, el Reinado del Terror. Después de la crisis, llega un periodo de convalecencia, en general marcado por una o dos recaídas. Por último, la fiebre termina, y el paciente vuelve a ser él mismo, tal vez en algunos aspectos fortalecido por la experiencia, inmunizado al menos por un tiempo contra un ataque similar, pero, sin duda, no totalmente concluido...⁹⁵.

Con toda certeza, los historiadores naturales también ofrecieron, al menos de modo implícito, algunas hipótesis teóricas sobre las causas de las revoluciones. Estas eran fundamentalmente psicológicas y sociales, y —el punto significativo para nuestros objetivos— poco se intentó usar comparaciones de casos históricos para validarlas. En cambio, las hipótesis históricas fueron aplicadas, de manera simple, para el análisis como un todo y los materiales históricos fueron utilizados, de modo primordial, para demostrar la secuencia metafórica de etapas. Los análisis histórico-naturales resultantes fueron, con toda certeza, muy valiosos —de hecho, ofrecieron muchas percepciones en materia de procesos revolucionarios y todavía hoy pueden leerse y obtener algún beneficio—, pero eran muy distintos al análisis histórico-comparativo. Ese tipo de análisis usa comparaciones entre casos positivos y entre casos positivos y negativos en pos de identificar y de validar las causas, en lugar de las descripciones, de las revoluciones. Asimismo, un análisis histórico-comparativo no supone ni intenta afirmar que los procesos revolucionarios deberían ser parecidos entre ellos, en términos descriptivos, en sus trayectorias. Los sets de causas analíticamente similares pueden ser operativos entre los casos aun si la naturaleza y el ritmo de los conflictos durante las revoluciones son diferentes y aunque, por ejemplo, un caso culmine en una reacción conservadora, mientras que otro no (para nada ni de la misma forma). En este análisis, esas diferencias no son obstáculos para la identificación de causas semejantes entre los casos de revoluciones. Al mismo tiempo, representan variaciones que pueden por sí mismas ser explicadas por las comparaciones entre los casos históricos positivos.

Por supuesto, la historia comparativa tiene sus dificultades y limitaciones; varias de ellas especialmente relevantes merecen una breve discusión. En primer lugar, existen dificultades inevitables en la aplicación del método de acuerdo con su lógica determinada. En general, resulta imposible encontrar exactamente los casos históricos que uno necesita para la lógica de cierta comparación. E incluso cuando los casos sean más o menos adecuados, nunca se pueden lograr controles perfectos para todas las variables en potencia significativas. De ese modo, las suposiciones estratégicas deben realizarse sobre las causas que es probable que en verdad sean operativas —en otras palabras, cuáles podrían o no afectar el objeto de estudio—. El resultado es que siempre hay características contextuales no analizadas

de los casos históricos que interactúan con las causas que se examinan, de manera explícita, de formas que el análisis histórico-comparativo no revela o que debe asumir que son irrelevantes⁹⁶.

Otro set de problemas surge del hecho de que el análisis histórico-comparativo asume (como cualquier lógica multivariable) que las unidades que se comparan son independientes entre ellas. No obstante, en verdad esta suposición rara vez, si en algún momento sucede, es válida totalmente para los macrofenómenos como las revoluciones. Ya hemos mencionado que estos fenómenos ocurren en contextos histórico-mundiales únicos que cambian con el tiempo y que suceden dentro de estructuras internacionales que vinculan a las sociedades entre sí. Para gran parte de un determinado análisis comparativo, casi siempre se puede mantener la ficción de unidades independientes. Así, por ejemplo, puedo tratar a los antiguos regímenes de Francia, Rusia y China como Estados agrarios similares en términos básicos y no relacionados a los fines de investigar las causas de la Revolución Francesa, la Revolución Rusa y la Revolución China. Sin embargo, tarde o temprano, en la mayoría de los macroanálisis, uno debe tener en cuenta los efectos únicos del escenario mundial y de la época, así como de las interrelaciones entre las unidades. De este modo, en mi análisis trabajaré en los efectos de los contextos histórico-mundiales únicos de la Revolución Francesa del siglo XVIII contra la Revolución Rusa y la Revolución China del siglo XX. Además, consideraré el hecho de que los revolucionarios rusos tuvieron un papel fundamental en la Revolución China por medio de la transmisión de los modelos y de las políticas del partido Comunista a través de la Comintern.

Por último, se debe destacar que el análisis histórico-comparativo no sustituye a la teoría. En efecto, solo puede aplicarse con la ayuda indispensable de los conceptos teóricos y de las hipótesis. El método comparativo por sí mismo no puede definir el fenómeno a abordar. No puede seleccionar unidades de análisis adecuadas ni determinar qué casos históricos deberían estudiarse. Tampoco puede proporcionar hipótesis causales para ser analizadas. Todo esto debe provenir de la imaginación macrosociológica, informada por los debates teóricos del día que son sensibles a los patrones de evidencia para sets de casos históricos.

Aun así, este análisis no brinda una comprobación valiosa ni un pilar para la especulación teórica. Nos incentiva a explicar los argumentos causales verdaderos que las principales perspectivas teóricas sugieren, así como a combinar diversos argumentos, si fuera necesario, en pos de seguir siendo fieles al objetivo final —que, por supuesto, es la aclaración real de las regularidades causales en todos los sets de casos históricos—. Cualesquiera sean las fuentes de la inspiración teórica, la historia comparativa tiene éxito solo si satisface esta meta convincentemente. Y cuando se utiliza de manera exitosa, el análisis histórico-comparativo sirve de estrategia ideal para mediar entre la teoría y la historia. Siempre que no sea aplicado de modo mecánico, puede dar lugar a ampliaciones y reformulaciones teóricas, por un lado, y a nuevas maneras de estudiar casos históricos concretos, por el otro.

¿Por qué Francia, Rusia y China?

Las secciones precedentes de este capítulo esbozaron el marco de referencia teórico e introdujeron un método de análisis, los cuales, en principio, son aplicables a la investigación de un gran número de posibles sets de revoluciones sociales. Este libro no analiza en profundidad todos los casos históricos disponibles de revoluciones sociales. Tampoco analiza una muestra «aleatoria» de todo el universo de casos posibles. De hecho, el análisis histórico-comparativo funciona mejor cuando se aplica a un set de pocos casos que comparten ciertas características básicas. Los casos deben ser elegidos con cuidado y los criterios para agruparlos deben explicitarse. En los siguientes capítulos, se tratarán juntas a la Revolución Francesa, la Revolución Rusa y la Revolución China como ejemplos similares de transformaciones sociales revolucionarias exitosas. Por lo tanto, a esta altura, algunas palabras para justificar esta selección de casos.

Existen algunas razones prácticas razonables de por qué esas revoluciones sociales y no otras fueron elegidas para ser analizadas. Todas ellas, por alguna cuestión, sucedieron en países cuyos Estados y estructuras de clases no habían sido recién creados o fundamentalmente alterados bajo la dominación colonial. Esta consideración elimina muchas complejidades que deberían ser incluidas sistemáticamente en cualquier análisis sobre revoluciones en escenarios poscoloniales o neocoloniales. Asimismo,

la Revolución Francesa, la Revolución Rusa y la Revolución China se produjeron y —luego de procesos de clases y de luchas políticas más o menos prolongados— concluyeron en la consolidación del poder estatal revolucionario, lo suficientemente lejanas en el tiempo como para permitir un estudio y una comparación de las tres como transformaciones revolucionarias *totales*. En otras palabras, es posible rastrear cada revolución a partir de la desaparición del anterior régimen por intermedio del surgimiento de un nuevo régimen estructurado de forma muy peculiar. Para la historia comparativa, la máxima de Hegel sostiene, la lechuza de Minerva vuela al anochecer.

Sin embargo, se necesitan razones más fuertes que estas para explicar no solo por qué Francia, Rusia y China han sido seleccionadas para ser estudiadas con mayor intensidad, sino también por qué estos tres países han sido agrupados como casos fundamentalmente *similares* de revoluciones sociales. De acuerdo con la mayoría de los modos existentes de definir y de agrupar revoluciones para su estudio comparativo, Francia, Rusia y China no deben ser colocados juntos —sin duda, no deben ser agrupados en un mismo set—⁹⁷. La Revolución Francesa fue una revolución europea anterior al siglo xx que a menudo se entiende como de naturaleza burguesa-capitalista o liberal-democrática. Según el esquema de categorías que se elija, la Revolución Rusa no fue ni una revolución antiabsolutismo, ni una revolución de desarrollo estatista, ni una revolución de comunistas y proletarios. Algunos analistas, quizá, estén dispuestos a agruparla con la Revolución Francesa; otros con la Revolución China, pero nadie acordaría que debe ser agrupada con ambas revoluciones⁹⁸. En particular, se considera que la Revolución China no puede ser clasificada legítimamente con la Revolución Francesa, porque esta fue una revolución «burguesa» o «liberal» y la Revolución China sin duda no lo fue, o porque esta última debería agruparse con las revoluciones de liberación nacional del Tercer Mundo y no con las revoluciones europeas de ninguna clase.

No obstante, la premisa de este trabajo es que Francia, Rusia y China mostraron importantes similitudes en sus antiguos regímenes, así como en sus procesos y resultados revolucionarios —semejanzas que son más que suficientes para garantizar su tratamiento conjunto como un patrón para la explicación causal coherente—. Las tres revoluciones ocurrieron en

Estados agrarios ricos y ambiciosos políticamente, ninguno de los cuales estuvo bajo dominio colonial. Estos antiguos regímenes fueron autocracias protoburocráticas que, de repente, tuvieron que confrontar a competidores militares más desarrollados económicamente. En las tres revoluciones, las crisis mediadas de forma externa se combinaron con condiciones y tendencias estructurales internas para producir una coyuntura de (1) la incapacidad de las maquinarias del Estado central de los antiguos regímenes, (2) las rebeliones generalizadas de las clases más bajas, sobre todo el campesinado y (3) los intentos de los liderazgos políticos que movilizaban masas en pos de consolidar el poder revolucionario del Estado. El resultado revolucionario de cada instancia fue una nación-Estado centralizada, burocrática y de incorporación de masas con un potencial mejorado de mayor poder en el escenario internacional. Los obstáculos con respecto al cambio social nacional, vinculado con las posiciones prerrevolucionarias de la clase terrateniente superior, fueron eliminados (o, en gran medida, reducidos), por lo que se crearon nuevos potenciales para el desarrollo por medio de una mayor centralización del Estado y una incorporación política de masas de los nuevos regímenes.

Cualesquiera otros sistemas de categoría que se puedan asumir, la Revolución Francesa y la Revolución China —los dos casos «polares» de mi trío— no fueron tan disímiles entre ellas, tampoco se parecieron demasiado (respectivamente) a las primeras revoluciones liberales europeas ni a las revoluciones para la creación de naciones del Tercer Mundo como sus escenarios culturales y de espacio y tiempo sugieren. En efecto, la Revolución Francesa fue, en aspectos importantes, muy diferente a la Revolución Inglesa del siglo xvii y bastante semejante a la Revolución China y a la Revolución Rusa. Los levantamientos del campesinado tuvieron un papel clave en el proceso de la Revolución Francesa; en consecuencia, el resultado político fue un Estado más centralizado y burocrático, no un régimen parlamentario liberal. En relación con la Revolución China, parece tener, de manera extraordinaria, poca probabilidad en términos históricos de ser considerada una revolución para la creación de un nuevo Estado de mediados del siglo xx. China tenía un antiguo régimen imperial con una historia cultural y una política que se remontaban a muchos cientos de años. Además, la Revolución China como un proceso total comenzó en 1911 mediante un

levantamiento de la clase alta contra un Estado monárquico absolutista, no tan diferente del levantamiento aristocrático que dio inicio a la Revolución Francesa⁹⁹. Asimismo, con el tiempo, la Revolución China dio lugar a un régimen comunista orientado al desarrollo que, sin duda, es mucho más parecido al régimen soviético posrevolucionario que a los gobiernos contemporáneos no comunistas del Tercer Mundo.

Dado que hay, en efecto, similitudes suficientes que permiten agrupar a estas tres revoluciones para llevar adelante un análisis histórico-comparativo, se obtendrán muchas ventajas al hacerlo. Las características sociopolíticas de la Revolución Francesa, la Revolución Rusa y la Revolución China pueden destacarse y explicarse de modos que necesariamente serían omitidas por los analíticos que están determinados a mantenerlas separadas en categorías distintas. Ante todo, hay mucho por aprender sobre las causas y los resultados de la participación del campesinado en las revoluciones sociales a partir de la yuxtaposición de estas revoluciones. También queda mucho por aprender sobre la dinámica del colapso y de la reconstrucción de las organizaciones administrativas y coercitivas del Estado de los antiguos regímenes a los nuevos. No es fortuito que estos aspectos de las revoluciones tiendan a ser minimizados o asumidos por muchos otros análisis comparativos. Esto sucede porque la mayoría de los esquemas de categorías alternativas sirven para destacar, ya sea las configuraciones de clases entre la burguesía y el proletariado o los patrones de autoridad política legítima, así como los conceptos ideológicos de los antiguos regímenes y de los nuevos.

Sin embargo, no solo debemos enfatizar los patrones comunes que estas tres revoluciones comparten. Dada la flexibilidad y la sensibilidad histórica del método comparativo, también se puede prestar atención a las características particulares de cada una de esas tres revoluciones. No habrá necesidad de negar que la Revolución Francesa presentó características burguesas y liberales, que la Revolución Rusa fue en extremo estatista en su resultado o que la Revolución China tuvo elementos de una lucha para la liberación nacional en su proceso. Incluso, como fundamentalmente buscamos e intentamos explicar los patrones comunes para Francia, Rusia y China, también podemos considerar las variaciones que caracterizan pares de casos o casos individuales. Estas luego pueden explicarse, en

parte, debidas a las variaciones en los patrones causales compartidos; en parte, a los contrastes entre las estructuras sociales de estos tres países y, en parte, a las diferencias en la época histórica del mundo y a la sucesión de las tres grandes revoluciones. En consecuencia y de manera exacta, aquellas características distintivas de las revoluciones y de sus escenarios histórico-mundiales que han llevado a otros académicos a separarlas en diversas categorías serán consideradas de acuerdo con una nueva concepción explicativa, a medida que sean estudiados los antecedentes de los patrones que las tres revoluciones comparten.

Con miras al futuro

Los siguientes capítulos presentan un análisis histórico-comparativo de la Revolución Francesa, la Revolución Rusa y la Revolución China—un análisis concebido y ejecutado dentro del marco de referencia desarrollado en este primer capítulo—. La Parte I debate acerca de las condiciones estructurales e históricas para el surgimiento de situaciones revolucionarias objetivas y los antiguos regímenes de Francia, Rusia y China; el Capítulo 2 se centra en las crisis políticas de los Estados absolutistas y el Capítulo 3 analiza la situación del campesinado. Con el fin de ayudar a validar las principales líneas del argumento, las subsecciones particulares de los Capítulos 2 y 3 muestran, de modo resumido, que las condiciones pensadas como cruciales para producir situaciones sociales revolucionarias en Francia, Rusia y China estaban ausentes o no estaban presentes todas juntas en los periodos relevantes de Japón, Prusia/Alemania e Inglaterra. Así, la lógica de comparación de la Parte I fundamentalmente marca formas en las que Francia, Rusia y China eran similares. Además, esto se destaca por medio de los contrastes con los casos negativos.

En la Parte II, la lógica de comparación se focaliza en las similitudes y en las diferencias entre los casos positivos de revoluciones sociales. En la Parte II, se da por sentado que Francia, Rusia y China compartieron situaciones revolucionarias de causas parecidas. El objetivo es explicar los resultados revolucionarios con respecto a esos antecedentes. De esta forma, esta parte demuestra cómo los conflictos que se desencadenan en las crisis revolucionarias llevaron a resultados sociales revolucionarios con ciertos patrones comunes para las tres revoluciones, así como otras características

distintivas para una o dos de ellas. En la Parte II, el Capítulo 4 introduce las principales consideraciones analíticas que se evaluarán para cada revolución. Los Capítulos 5, 6 y 7 abordan los conflictos revolucionarios y los resultados de la Revolución Francesa, la Revolución Rusa y la Revolución China, respectivamente.

Notas

* Título original: Explaining social revolutions de Theda Skocpol. **Primera edición ©1979 Cambridge University Press.** Traducido con el debido permiso de Cambridge University Press.

1. Schurmann, F. (1968). *Ideology and Organization in Communist China*, Segunda Edición, xxxv, Berkeley: University of California Press. Además, la oración anterior sobre China y Rusia está parafraseada de Schurmann.

2. Hermassi, E. (1976). Toward a Comparative Study of Revolutions, *Comparative Studies in Society and History*, 18, 2, 214.

3. Buenos ejemplos de esto son las rebeliones de campesinos que, en forma recurrente, sacudieron a la Europa medieval y a la China imperial. En ocasiones, las rebeliones chinas pudieron derrocar, y hasta reemplazar, dinastías, pero no transformaron la estructura sociopolítica. Para conocer más sobre este debate y referencias, ver el Capítulo 3.

4. Según cómo entiendo este caso, la Revolución Inglesa (1640-1650 y 1688-1689 juntas) es un ejemplo excelente de revolución política. Lo que básicamente logró fue el establecimiento del gobierno parlamentario por intermedio de levantamientos de secciones de la clase terrateniente dominantes contra las potenciales monarquías absolutas. Este caso se discute en los capítulos 3 y 5. Otro buen ejemplo de una revolución política que no fue social es la Restauración Meiji (Japón), que se debatirá en el Capítulo 2.

5. Para conocer ejemplos de intentos de explicar las revoluciones por medio de estrategias de simplificación analítica, ver los diversos trabajos que se citan en las notas 18 y 20 para este capítulo. En los siguientes capítulos, se hablará más sobre las ideas de dos importantes teóricos, Ted Gurr y Charles Tilly; ambos subsumen las revoluciones dentro de categorías analíticas más amplias, aunque de tipo contrastivo.

6. Tres ejemplos de académicos que dejan que el cambio (estructural) sea contingente son: Stinchcombe, A. L. (1965), *Stratification among Organizations and the Sociology of Revolution*, en J. G. March (Ed.), *Handbook of Organizations*, 169-80, Chicago: Rand McNally; Tilly, C. (1978), *From Mobilization to Revolution*, Capítulo 7, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley; y Russell, D. E. H. (1974), *Rebellion, Revolution, and Armed Force*, Capítulo 4, Nueva York: Academic Press. Aquellos que desean dejar que el cambio sea contingente, en general,

afirman que nada está perdido al hacerlo, debido a que luego de que uno ha analizado las causas de todos los estallidos de guerras, que tengan o no verdaderos cambios como consecuencia, luego uno puede proceder a preguntarse qué razones adicionales explican el inicio de esos estallidos que llevan a cambios exitosos. Sin embargo, para aceptar este tipo de argumento, uno debe estar dispuestos a asumir que las transformaciones sociales revolucionarias exitosas no tienen causas o condiciones estructurales, distintivas o en el largo plazo. Uno debe asumir que las revoluciones sociales son simples revoluciones políticas o rebeliones de masas que poseen cierto ingrediente adicional y en el corto plazo, como el éxito militar o la determinación de líderes ideológicos, para implementar cambios luego de la toma del poder. La totalidad del argumento de este libro se basa en el supuesto contrario —que establece que las revoluciones sociales tienen causas en el largo plazo y que nacen de las contracciones estructurales y de los potenciales que son inherentes a los antiguos regímenes—.

⁷ Aquí no tengo pretensión alguna de analizar la totalidad de la literatura en materia de revoluciones. Dos libros que proporcionan estudios de esa literatura son Cohan, A. S. (1975), *Theories of Revolutions: An Introduction*, Nueva York: Halsted Press; y Hagopian, M. N. (1974), *The Phenomenon of Revolution*, Nueva York: Dodd, Mead. Se pueden encontrar buenas críticas en: Krannick, I. (1972), *Reflections on Revolution: Definition and Explanation in Recent Scholarship*, *History and Theory*, 11, 1, 26-63; Freeman, M. (1972), *Review Article: Theories of Revolution*, *British Journal of Political Science*, 2, 3, 339-59; Salert, B. (1976), *Revolutions and Revolutionaries: Four Theories*, Nueva York: Elsevier; Stone, L. (1966), *Theories of Revolution*, *World Politics*, 18, 2, 159-76; Perez, Z. (1973), *Theories of Revolutions in Contemporary Historiography*, *Political Science Quarterly*, 88, 1, 23-52; Skocpol, T. (1976), *Explaining Revolutions: In Quest of a Social-Structural Approach*, en L. A. Coser & O. N. Larsen (Eds.), *The Uses of Controversy in Sociology*, 155-75, Nueva York: Free Press.

⁸ Moore, B. (1966), *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston: Beacon Press (*Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia* (1976). Barcelona: Península). Wolf, E. (1969), *Peasant Wars of the Twentieth Century*, Nueva York: Harper & Row; (*Las luchas campesinas del siglo xx* (1973). Reyes Mazzoni, Roberto, trad. México: Siglo XXI); Dunn, J. (1972), *Modern Revolutions: An Introduction to the Analysis of a Political Phenomenon*, Cambridge: Cambridge University Press.

⁹ Bukharin, N. (1921), *Historical Materialism: A System of Sociology*, traducción de la Tercera Edición Rusa (1921), Capítulo 7, Universidad de Michigan Press.

¹⁰ Ver: Tucker, R. C. (Ed.) (1975), *The Lenin Anthology*, 1-3, Nueva York: Norton; Schram, S. R. (Ed.) (1969), *The Political Thought of Mao Tse-tung*, edición revisada y ampliada, 2-6, Nueva York: Praeger. Se puede encontrar una buena presentación de los argumentos básicos de las teorías de Lenin y Mao con respecto a la revolución en Cohan, *Theories of Revolution*, Capítulo 5.

¹¹ Ver en particular: Lukács, G. (1971), *History and Class Consciousness*, traducido por Rodney Livingstone, Cambridge: The MIT Press; Gramsci, A. (1971), *Selections from*

the Prison Notebooks, editado y traducido por Quintin Hoare y Geoffrey Nowell Smith, Nueva York: International Publishers; Althusser, L. (1970), *Contradiction and Overdetermination*, en Althusser (Ed.) y B. Brewster (Trad.), *For Marx*, 87-128, Nueva York: Vintage Books. Se puede encontrar un estudio acerca del desarrollo de varios aspectos del «Marxismo Occidental» en Anderson, P. (1976), *Considerations on Western Marxism*, Londres: New Left Book.

¹² Marx, K. (1967), *Capital*, en Engels, F. (Ed.), *The Process of Capitalist Production as a Whole*, Vol. 3, 791, Nueva York: International Publishers.

¹³ Cita del prólogo de Marx para el libro *A Contribution to the Critique of Political Economy*, en L. S. Feuer (Reimpresión) (1959), *Marx and Engels: Basic Writings on Politics and Philosophy*, 43-4, Nueva York: Doubleday (Anchor Books).

¹⁴ Cita extraída de *The Communist Manifesto*, en K. Marx y F. Engels (Reimpresión) (1968), *Selected Works*, 40, Nueva York: International Publishers.

¹⁵ *Ibidem*, 37.

¹⁶ *Ibidem*, 46.

¹⁷ *Ibidem*, 42-3, 45.

¹⁸ Al creer que las revoluciones se originan en las mentes de los hombres, estas teorías se basan en varias teorías psicológicas de dinámica motivacional. Algunos fundan sus argumentos en teorías cognitivas, por ejemplo: Geschwender, J. (1968), *Explorations in the Theory of Social Movements and Revolution*, *Social Forces*, 42, 2, 127-35; Eckstein, H. (1965), *On the Etiology of Internal Wars*, *History and Theory*, 4, 2, 133-63; y Schwartz, D. C. (1971), *A Theory of Revolutionary Behavior*, en Davies, J. C. (Ed.), *When Men Revolt and Why*, 109-32, Nueva York: Free Press. No obstante, la variante más dominante y desarrollada de la teoría del agregado psicológico se basa en las teorías de la frustración y la agresión con respecto al comportamiento violento. En este sentido, los teóricos y los trabajos más importantes son los siguientes: Davies, J. C. (1962), *Toward a Theory of Revolution*, *American Sociological Review* 27, 5-18; y Davies, J. C. (1969), *The J-Curve of Rising and Declining Satisfactions as the Cause of Some Great Revolutions and a Contained Rebellion*, en H. D. Graham & T. R. Gurr (Eds.), *Violence in America*, 671-709, Nueva York: Signet Books; Feierabend, I. K. & Feierabend, R. L. (1972), *Systemic Conditions of Political Aggressions: an Application of Frustration-Aggression Theory*, en I. K. Feierabend, R. L. Feierabend & T. R. Gurr (Eds.), *Anger, Violence and Politics*, 136-83, Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice-Hall; Nesvold, B. A., *Social Change and Political Violence: Cross-National Patterns*, en Davis & Gurr (Eds.), *Violence in America*, 60-68; Gurr, T. R. (diciembre de 1968), *A Causal Model of Civil Strife: a Comparative Analysis Using New Indices*, *American Political Science Review* 62, 1104-24; y Gurr, T. R. (enero de 1968), *Psychological Factors in Civil Violence*, *World Politics* 20, 245-78.

¹⁹ Con este nombre, incluiría (además del libro de Chalmers Johnson citado en la nota 32) los siguientes: Parsons, T. (1951), *The processes of Change of Social Systems*, *The Social System*, Capítulo 9, Nueva York: Free Press; Wallace, A. F. C. (abril de 1956),

Revitalization Movements, *American Anthropologist* 58, 264-81; Smelser, N. J. (1963), *Theory of Collective Behavior*, Nueva York: Free Press; y Tiryakian, E. A. (1967), A Model of Societal Change and Its Lead Indicators, en Klausner, S. Z. (Eds.), *The Study of Total Societies*, 69-97, Nueva York: Doubleday (Anchor Books).

²⁰. Los trabajos de los teóricos del conflicto político son los siguientes: Oberschall, A. (1973), *Social Conflict and Social Movement*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice-Hall y Oberschall, A. (octubre de 1969), Rising Expectations and Political Turmoil, *Journal of Development Studies*, 6, 1, 5-22; Overhold, W. H. (1972), Revolution, en *The Sociology of Political Organization*, Croton-on-Hudson, Nueva York: The Hudson Institute; Russell, D. E. H. (1974), Rebellion, Revolution and Armed Force, Nueva York: Academic Press; Tilly, C. (abril de 1973), Does Modernization Breed Revolution?, *Comparative Politics* 5, 3, 425-47; y Tilly, C. (1975), Revolutions and Collective Violence, en F. I. Greenstein & N. W. Polsby (Eds.), *Handbook of Political Science*, Vol. 3, *Macropolitical Theory*, 483-556, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.

²¹. Gurr, T. R. (1970), *Why Men Rebel*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

²². *Ibidem*, 3-4.

²³. *Ibidem*, 334-47.

²⁴. Tilly, C. (1978), *From Mobilization to Revolution*, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.

²⁵. Tilly, *Does Modernization Breed Revolution?*, 436.

²⁶. Tilly, *Mobilization to Revolution*, 7.

²⁷. *Ibidem*, Capítulo 3.

²⁸. Ver *ibidem*, Capítulo 7.

²⁹. Tilly, Revolutions and Collective Action, en Greenstein & Polsby (Eds.), *Handbook of Political Science*, Vol. 3, *Macropolitical Theory*, 520-1.

³⁰. Tilly, *Mobilization to Revolution*, 213.

³¹. *Ibidem*, 212.

³². Johnson, C. (1966), *Revolutionary Change*, Boston: Little Brown. En especial, me baso en los capítulos 1 a 5 del siguiente resumen.

³³. *Ibidem*, 3.

³⁴. *Ibidem*, 57.

³⁵. *Ibidem*, 32.

³⁶. Gurr, *Why Men Rebel*, 12-13.

³⁷. Casi siempre, los marxistas distinguen, por un lado, una «clase en sí misma», constituida por un ser de personas que se encuentran situadas de forma similar con

respecto a las relaciones de propiedad en el proceso productivo, pero que no tienen conciencia política común ni organización. Por otro lado, señalan a una «clase para sí misma», que posee autoconciencia política y organización. Un famoso ejemplo de esta distinción es el debate de Marx sobre el campesinado francés en *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*, que se puede encontrar en Marx, K. & Engels, F. (1968), *Selected Works*, 171-2, Nueva York: International Publishers.

³⁸ Ver, en particular, Tilly, *Mobilization to Revolution*, 202-09.

³⁹ Por ejemplo Gurr asevera que el orden público se conserva de manera más eficaz —solo puede conservarse— cuando los medios se proporcionan dentro de este a favor de los hombres con el fin de que trabajen para concretar sus aspiraciones (*Why Men Rebel*, x). Para Johnson, las sociedades, si son estables, son comunidades de personas que comparten valores.

⁴⁰ Ver nota 29 más arriba. Esta nota brinda la fuente para una cita de Tilly que aparece en el texto, pág. 11.

⁴¹ Ver, por ejemplo: Adam, H. (1971), *Modernizing Racial Domination: South Africa's Political Dynamics*, Berkeley: University of California Press; y Russell, *Rebellion, Revolution, and Armed Force*, Capítulos 1 a 3. Estos dos trabajos hacen hincapié en la cohesión y en la estabilidad del Estado de Sudáfrica como el principal obstáculo para la revolución, a pesar del descontento y de las protestas de la mayoría de color.

⁴² Brecher, J. (1972), *Strike!*, 240, San Francisco: Straight Arrow Books.

⁴³ Cita atribuida (sin referencia exacta) a Wendell Phillips en Cohen, S. F. (1973), *Bukharin and the Bolshevik Revolution*, 336, Nueva York: Knopf.

⁴⁴ Tilly evita presentar los procesos y los resultados revolucionarios como el hacer deliberado de grupos de acción particulares, aunque no elude presentar las causas de las situaciones revolucionarias en términos del movimiento intencional. La razón es que Tilly representa el surgimiento de las situaciones revolucionarias como el trabajo de las coaliciones de grupos movilizados y sugiere que esas *coaliciones*, en general, fracasan durante las revoluciones, lo que da lugar a una serie de conflictos intergrupales que ningún grupo controla en su totalidad. Esta visión de los procesos revolucionarios es bastante válida. Sin embargo, esta perspectiva de Tilly de situaciones revolucionarias como *provocadas* por coaliciones que, de manera deliberada, desafían la soberanía del gobierno existente me parece demasiado intencional, al menos, para los casos históricos que he estudiado con más profundidad. Para esos casos, la idea de *coyuntura* —es decir, la unión de procesos y de esfuerzos grupales determinados de modo separado, pero no coordinados de forma consciente (o de manera deliberadamente revolucionaria)— parece ser una perspectiva más útil sobre las causas de las revoluciones sociales que la idea de una coalición intergrupal. Mis razones para creer esto serán evidentes en su momento, en especial, en los Capítulos 2 y 3.

⁴⁵ Hobsbawm, E. (agosto de 1975), *Revolution*, trabajo presentado en el Decimocuarto Congreso Internacional de Ciencias Históricas, San Francisco, 10.

- ^{46.} Wood, G. (1973), *The American Revolution*, en L. Kaplan (Ed.), *Revolutions: A Comparative Study*, 129, Nueva York: Vintage Books.
- ^{47.} Bendix, R. (1967), *Tradition and Modernity Reconsidered*, *Comparative Studies in Society and History* 9, 292-313.
- ^{48.} Prólogo de la primera edición alemana del Volumen 1 del *Capital* (1967), 8-9, Nueva York: International Publishers.
- ^{49.} Por ejemplo, ver: Smelser, N. J. (1968), *Toward a Theory of Modernization*, *Essays in Sociological Explanation*, 125-46, Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice-Hall; Rostow, W. W. (1960), *The Stages of Economic Growth*, Cambridge: Cambridge University Press; Levy, M. J. (1965), *Modernization and the Structure of Society*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press; Eisenstadt, S. N. (1966), *Modernization: Protest and Change*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice-Hall; y Hoselitz, B. F. (1964), *A Sociological Approach to Economic Development*, en D. E. Novack & R. Lekachman (Eds.), *Development and Society*, 150-62, Nueva York: St. Martin's Press.
- ^{50.} Las teorías de la modernización económica que tienen un foco intranacional han sido, de hecho, criticadas a partir de dos clases de perspectivas: una está representada de modo característico por Alexander Gerschenkron, cuyos trabajos más relevantes están recopilados en *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge: Harvard University Press, 1966) y *Continuity in History and Other Essays* (Cambridge: Harvard University Press, 1968). La otra perspectiva crítica es la de los teóricos del «sistema mundial capitalista», cuyas visiones están bien resumidas en: Wallerstein, I. (septiembre de 1974), *The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis*, *Comparative Studies in Society and History*, 16, 4, 387-415; y Chirrot, D. (1977), *Social Change in the Twentieth Century*, Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich. Los teóricos de los sistemas mundiales han sido particularmente eficaces en señalar los defectos de los enfoques en materia de modernización, pero sus propias explicaciones teóricas acerca del desarrollo económico ha sido, a su vez, objeto de críticas, en especial, en Brenner, R. (de julio a agosto de 1977), *The Origins of Capitalist Development: A Critique of Neo-Smithian Marxism*, *New Left Review* N.º 104, 25-92.
- ^{51.} Estos puntos sobre el sistema de Estados europeos se basan en el siguiente trabajo: Wallerstein, I. (1974), *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, Capítulo 1, Nueva York: Academic Press.
- ^{52.} Dorn, W. S. (1963), *Competition for Empire*, 1, Nueva York: Harper & Row.
- ^{53.} Una buena síntesis que enfatiza la importancia de la competencia estatal en el desarrollo europeo se puede encontrar en una tesis doctoral sin publicar: Moffet, J. T. (1971), *Bureaucratization and Social Control: A Study of the Progressive Regimentation of the Western Social Order*, tesis doctoral, Universidad de Columbia, Departamento de Sociología.

⁵⁴. Ver Wallerstein, «*Rise and Demise*» y *Modern World-System*, en especial, los capítulos 3 y 7. Para conocer una caracterización y una crítica más detallada de las visiones de Wallerstein sobre el Estado, ver mi trabajo «Wallerstein's World Capitalist System: A Theoretical and Historical Critique», *American Journal of Sociology*, 82, 5, 1075-90 (marzo de 1977).

⁵⁵. Al formular mis visiones del sistema de Estados y del capitalismo, me he basado, en especial, en lo siguiente: Tilly, C. (Ed.) (1975), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press; y Hintze, O. (1975), *Economics and Politics in the Age of Modern Capitalism*, en Gilbert, F. (Ed.), *The Historical Essays of Otto Hintze*, Nueva York, Oxford University Press. Como Hintze afirma: «... el capitalismo no ocasionó el Estado moderno ni este provocó el capitalismo (pág. 427)». Por el contrario, este autor esgrime: «... los asuntos del Estado y del capitalismo están intrínsecamente interrelacionados, (...) son solo dos lados o aspectos de un único y mismo desarrollo histórico (pág. 452)».

⁵⁶. Sobre este punto, ver, por ejemplo: Tilly, *Formation of National States*; Hintze, O., *Military Organizations and the Organization of the States*, en Gilbert (Ed.), *Historical Essays*, 178-215; y Collins, R. (septiembre de 1977), *Some Principles of Long-Term Social Change: The Territorial Power of States*, trabajo presentado en la Reunión Anual de la Asociación Sociológica de los Estados Unidos, Chicago, Illinois.

⁵⁷. La Rusia zarista y soviética, la Prusia de los Hohenzollern y la Alemania Imperial, así como el Japón Meiji son todas instancias sorprendentes de la verdad de esta afirmación.

⁵⁸. Esta perspectiva analística se obtiene sobre la base de las siguientes fuentes: Hopkins, T. K. & Wallerstein, I. (octubre de 1967), *The Comparative Study of National Societies*, *Social Science Information*, 6, 5, 25-58.

⁵⁹. Sobre el concepto de «tiempo mundial», ver: Eberhard, W. (1973), *Problems of Historical Sociology*, en R. Bendix, et al. (Eds.), *State and Society: A Reader*, 25-8, Berkeley: University of California Press.

⁶⁰. Para conocer sobre Johnson, ver el libro *Revolutionary Change*, 32. Para saber acerca de Gurr, ver la nota 39 antes mencionada, así como el libro *Why Men Rebel*, Capítulo 8.

⁶¹. Tilly, *From Mobilization to Revolution*, 52.

⁶². Lenin, V. I. (1975), *The State and Revolution in the Lenin Anthology*, editado por R. C. Tucker, 316, Nueva York: Norton.

⁶³. En efecto, Tilly duda sobre el tema de si el Estado fundamental depende o no del apoyo popular. Su definición de Estado y los argumentos sobre los ejércitos en la revolución sugieren que no es así, pero su concepción de las situaciones revolucionarias vinculadas con el hecho de que surgen cuando el pueblo apoya a los competidores revolucionarios contra la prohibición de las autoridades estatales existentes sugiere lo contrario.

- ^{64.} Tilly, *Mobilization to Revolution*, 52.
- ^{65.} Para conocer lo básico de la teoría marxista sobre el Estado, ver: Engels, F., *The Origin of the Family, Private Property and the State*, reimpresso en Marx & Engels, *Selected Works*; Lenin, *The State and Revolution*, reimpresso en Tucker (Ed.), *Lenin Anthology*; Miliband, R. (1973), Marx and the State, en T. Bottomore (Ed.), *Karl Marx*, 128-50, Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice-Hall; y Tucker, R. C. (1970), The Political Theory of Classical Marxism, en *The Marxian Revolutionary Idea*, Capítulo 3, Nueva York: Norton.
- ^{66.} Para conocer un estudio sobre gran parte de esta literatura, ver: Gold, D. A., Lo, C. Y. H. & Wright, E. O. (octubre y noviembre de 1975), Recent Developments in Marxist Theories of The Capitalist State, *Monthly Review*, 27, 5, 29-43, 27, 6, 36-51.
- ^{67.} Ver, en especial, Miliband, R. (1969), *The State in Capitalist Society*, Nueva York: Basic Books; y Miliband, R. (noviembre y diciembre de 1973), Poulantzas and the Capitalist State, *New Left Review* N.º 82, 83-92.
- ^{68.} Ver, en particular: Poulantzas, N. (1973), *Political Power and Social Classes*, traducción de Timothy O'Hagan, Londres: New Left Books; Poulantzas, N. (1973), The Problem of the Capitalist State, en R. Blackburn (Ed.), *Ideology in Social Science*, 238-53, Nueva York: Vintage Books; Poulantzas, N. (enero y febrero de 1976), The Capitalist State: A Reply to Miliband and Laclau, *New Left Review* N.º 96, 65-83; Poulantzas, N. (1975), *Classes in Contemporary Capitalism*, traducción de David Fernbach, Londres: New Left Books; y Poulantzas, N. (1976), *The Crisis of the Dictatorships*, traducción de David Fernbach, Londres: New Left Books.
- ^{69.} Ver Anderson, P. (1974), *Lineages of the Absolutist State*, Londres: New Left Books.
- ^{70.} Ver Therborn, G. (primavera de 1976), *What Does the Ruling Class Do When It Rules?*, *The Insurgent Sociologist*, 6(3), 3-16; y Therborn, G. (1978), *What Does the Ruling Class Do When it Rules?*, Londres: New Left Books.
- ^{71.} Ver, en especial: Offe, C. (1974), Structural Problems of the Capitalist State, *German Political Studies* 1, 31-56; Offe, C. (1975), *The Theory of the Capitalist and the Problem of Policy Formation*, en L. N. Lindberg, et al. (Eds.), *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, 125-44, Lexington, Massachusetts: Heath; y Offe, C. & Ronge, V. (1975), Theses on the Theory of the State, *New German Critique* N.º 6, 137-47.
- ^{72.} Ver, en particular: Poulantzas, Problem of Capitalist State, en Blackburn (Ed.), *Ideology in Social Science*; y Offe & Ronge, Theses on the Theory of the State.
- ^{73.} Dos neomarxistas que tratan a los Estados como autonomías en potencia son los siguientes: Trimberger, E. K. (primavera de 1977), State Power and Modes of Production: Implications of the Japanese Transition to Capitalism, *The Insurgent Sociologist* 7, 85-98; y Trimberger, E. K. (1978), *Revolution From Above: Military Bureaucrats and Modernization in Japan, Turkey, Egypt, and Peru*, New Brunswick, Nueva Jersey: Transaction Books; así como Block, F. (mayo y junio de 1977), The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State, *Socialist Revolution* N.º 33, 6-28. Estos escritos han ejercido una gran influencia en mí, así como las conversaciones personales con Trimberger y Block.

⁷⁴ Offe, «Structural Problems of Capitalist State».

⁷⁵ El «reduccionismo de la lucha de clases» me parece una buena forma de describir la postura de Poulantzas en «Capitalist State: Reply to Miliband and Laclau» y en *Crisis of Dictatorships*. Esta perspectiva también es desarrollada por algunos estructuralistas estadounidenses en Esping-Andersen, G., Friedland, R. & Wright, E. O. (verano de 1976), *Modes of Class Struggle and the Capitalist State*, *Kapitalistate* N.º 4 y 5, 186-220.

⁷⁶ Therborn, *Ruling Class*, 34.

⁷⁷ Mis visiones sobre el Estado han sido muy influenciadas, de manera directa, por escritos clásicos y contemporáneos como los siguientes: Weber, M. (1968), *Economy and Society*, 3 volúmenes, editados por G. Roth & C. Wittich, Vol. 2 Capítulo 1 y Vol. 3 Capítulos 10 a 13, Nueva York: Bedminster Press; Hintze, O., ensayos en *Historical Essays*, editados por F. Gilbert, Capítulos 4 a 6, 11; Tilly (Ed.), *Formation of National States*; Collins, R. (1975), *Conflict Sociology*, Capítulo 7, Nueva York: Academic Press; Collins, A Comparative Approach to Political Sociology, en Bendix, et al. (Eds.), *State and Society*, 42-69; y Shurmann, F. (1974), *The Logic of World Power*, Nueva York: Pantheon Books). Ver también las referencias de la nota 73.

⁷⁸ Hintze, Military Organization, en Gilbert (Ed.), *Historical Essays*, 183.

⁷⁹ Ver: Chorley, K. (1943), *Armies and the Art of Revolution*, edición reimpressa en 1973, Boston: Beacon Press; y Russell, *Rebellion, Revolution and Armed Force*.

⁸⁰ Los trabajos claves son: Edwards, L. P. (1927), *The Natural History of Revolution*, edición reimpressa en 1970, Chicago: University of Chicago Press; Brinton, C. (1938), *The Anatomy of Revolution*, edición revisada y ampliada de 1965, Nueva York: Vintage Books; y Pettee, G. S. (1938), *The Process of Revolution*, Nueva York: Harper and Brothers.

⁸¹ Eckstein, H. (Ed.) (1964), *Internal War*, 8, Nueva York: Free Press.

⁸² *Ibidem*, 10.

⁸³ Por ejemplo, la definición de Chalmers Johnson de cambio revolucionario, enmarcada en términos de una teoría de sistemas sociales con su universalidad de referencia para todas las sociedades de todas las épocas y de todos los lugares, subsume desde los movimientos de revitalización en las sociedades tribales hasta las guerras religiosas de las sociedades agrícolas premodernas a las revoluciones de las naciones-Estados contemporáneas. Tanto Ted Gurr como Charles Tilly, a pesar de sus fuertes desacuerdos, intentan situar a las revoluciones dentro de teorías más generales de «violencia política» y de «acción colectiva», respectivamente. Justo porque desean teorizar solo acerca de las categorías que contienen grandes cantidades de eventos de tal modo que sus modelos sean abiertos a comprobaciones cuantitativas. Estos dos autores definen a las revoluciones en términos de aspectos analíticos que tienen en común, junto con muchas otras clases de sucesos sociales —es decir, la violencia política para Gurr y la acción política organizada, así como el desplazamiento de los titulares del poder soberano para Tilly—, y dejan afuera todo interrogante acerca de las

principales transformaciones estructurales que son distintivas para las revoluciones, en especial, las revoluciones sociales como tales.

^{84.} Las «revoluciones burguesas», como las francesas y las inglesas, han sido interpretadas como totales en términos de la teoría marxista. Para las revoluciones no burguesas, el foco se realiza en el papel de las contradicciones y de los conflictos de clases en las causas y en los procesos; sin embargo, los resultados rara vez son analizados en términos marxistas.

^{85.} Ver, por ejemplo: Stone, «Theories of Revolution» y Zagorin, «Theories in Contemporary Historiography» (la nota 7 contiene la cita completa).

^{86.} Ver, por ejemplo: Cobban, A. (1964), *The Social Interpretation of the French Revolution*, Cambridge: Cambridge University Press; y Hexter, H. (1963), *Reappraisals in History*, Nueva York: Harper & Row.

^{87.} En general, los historiadores, como Cobban y Hexter, quienes atacan la aplicación de los conceptos y de las interpretaciones marxistas a las revoluciones particulares, recurren a este argumento.

^{88.} Este argumento es desarrollado en Carr, E. H. (1961), *What is History?*, Nueva York: Vintage Books.

^{89.} Tilly, C., Tilly, L. & Tilly, R. (1975), *The Rebellious Century 1830-1930*, Cambridge: Harvard University Press.

^{90.} Bendix, R. (1964), *Nation-building and Citizenship*, Nueva York: Wiley. Ver nota 69 para conocer la cita de Anderson. Aunque la perspectiva teórica de Bendix es weberiana y la de Anderson es marxista, ambos usan un tipo similar de enfoque comparativo.

^{91.} Ver Nagel, E. (Ed.) (1950), *John Stuart Mill's Philosophy of Scientific Method*, Libro III, Capítulo 8, Nueva York: Hafner.

^{92.} Para conocer un debate sobre el uso del método comparativo de Tocqueville, ver: Smelser, N. J. (1976), *Comparative Methods in the Social Sciences*, Capítulo 2, Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice-Hall. Sobre Marc Bloch, ver: Sewell, W. H. (1967), Marc Bloch and the Logic of Comparative History, *History and Theory*, 6, 2, 208-18.

^{93.} Para conocer debates contemporáneos acerca del análisis comparativo, ver: Smelser, *Comparative Methods*; Lijphart, A. (1971), Comparative Politics and the Comparative Method, *American Political Science Review* 65, 3-4, 682-93; Hopkins & Wallerstein, Comparative Study of National societies; y Zelditch M. (1971), Intelligible Comparisons, en I. Vallier (Ed.), *Comparative Methods in Sociology*, 267-307, Berkeley: University of California Press.

^{94.} Edwards, *Natural History*, xviii.

^{95.} Brinton, *Anatomy of Revolution*, 16-17.

^{96.} Esta dificultad se subraya en Przeworski, A. & Teune, H. (1970), *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Nueva York: Wiley. Y se discuten formas de manejarla en Smelser, *Comparative Methods*, Capítulos 6-7.

⁹⁷ Por ejemplo, los académicos orientados al marxismo proponen distinciones fundamentales entre las revoluciones «burguesas» (como la de Francia) y las revoluciones «socialistas» (o, al menos, anticapitalistas, como la de Rusia y la de China). De alguna manera análoga, los académicos no marxistas, en general, realizan una distinción marcada entre las revoluciones antiabsolutistas y liberales democráticas, por un lado, y las revoluciones colectivistas y de fortalecimiento del Estado, por el otro. Por último, en la actualidad, es común que los analistas partan de todas las «revoluciones europeas» (de la Revolución Inglesa a la Revolución Rusa), categoría de revoluciones de liberación nacional, como ha ocurrido desde la Segunda Guerra Mundial en varios países del Tercer Mundo. Esta distinción es utilizada tanto en Hermassi, E. (abril de 1976), *Toward a Comparative Study of Revolutions*, *Comparative Studies in Society and History*, 18, 2, 211-35; y en Malia, M. (diciembre de 1975), *The Escalation of European Revolutions: 1640, 1789, 1848, 1917*, trabajo presentado en la Reunión Anual de la Sección Moderna Europea de la Asociación Estadounidense de Historia, Atlanta (Georgia), 5-9. Tanto Hermassi como Malia consideran que la Revolución China fue una revolución de liberación nacional («periferia» o «Tercer Mundo»).

⁹⁸ Malia, en «Escalation», trata a la Revolución Rusa como una revolución antiabsolutista, junto con el resto de las revoluciones europeas, incluida la Revolución Francesa. Hermassi, en su «Comparative Study», la considera como el prototipo de revolución «de desarrollo», a diferencia tanto de las revoluciones «democráticas», como la Revolución Francesa, como de las revoluciones «periféricas», como la Revolución China. Barrington Moore en *Social Origins* trata a la Revolución Rusa y a la Revolución China como revoluciones comunistas o del campesinado en contraste con la Revolución Francesa que fue burguesa y liberal. El agrupamiento que lleva a cabo Moore probablemente sea más común, aunque otros académicos le pondrían distintos rótulos.

⁹⁹ Casi siempre, los académicos asumen que China tuvo dos revoluciones: una en 1911 y otra, cuando los comunistas chinos se enfrentaron a los nacionalistas, en las décadas del treinta y del cuarenta. Sin embargo, creo que es más productivo ver a la Revolución China como un proceso que se prolongó desde la caída del antiguo régimen en 1911 (y el fracaso de los nuevos regímenes nacionales para consolidarse en ese momento) hasta el surgimiento de dos movimientos para la creación del Estado, los nacionalistas y los comunistas, y la competencia de estos por la soberanía. Finalmente, los comunistas lograron la victoria que fue determinada, en parte, por el hecho de que los nacionalistas nunca, en verdad, pudieron unir ni controlar a China con un único gobierno. De este modo, por ejemplo, si uno acepta la distinción contenida en Huntington, S. P. (1968), *Political Power in Changing Societies*, Capítulo 5, New Haven: Yale University Press, entre las revoluciones «occidentales» que comenzaron con el colapso de un antiguo régimen y las revoluciones «orientales» en las que un movimiento surge para desafiar a un gobierno débil del Tercer Mundo, entonces, debe afirmar que China, en verdad, se parece más a un tipo «occidental». La distinción analítica de Huntington es útil, pero clasificó mal los casos; por consiguiente, sus rótulos deben cambiarse.

El Estado como problema y como solución*

Peter Evans**

Las teorías sobre el desarrollo posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que surgieron en las décadas del 50 y el 60, partieron de la premisa de que el aparato del Estado podría emplearse para fomentar el cambio estructural. Se suponía que la principal responsabilidad del Estado era acelerar la industrialización, pero también que cumpliría un papel en la modernización de la agricultura y que suministraría la infraestructura indispensable para la urbanización. La experiencia de las décadas posteriores socavó esta imagen del Estado como agente preeminente del cambio, generando por contrapartida otra imagen en la que el Estado aparecía como obstáculo fundamental del desarrollo. En África, ni siquiera los observadores más benévolos pudieron ignorar que en la mayoría de los países el Estado representaba una cruel parodia de las esperanzas poscoloniales (*cf.* p. ej., Dutkiewicz y Williams, 1987). Para los latinoamericanos que procuraban comprender las raíces de la crisis y el estancamiento que enfrentaban sus naciones no era menos obvia la influencia negativa del hipertrófico aparato estatal¹.

Esta nueva imagen del Estado como problema fue en parte consecuencia de su fracaso en cumplir las funciones que le habían fijado los planes de acción anteriores, pero esta no fue la única razón. Por lo menos en algunos casos, el Estado había estimulado de hecho un cambio estructural notable, allanando el camino para poder confiar en mayor medida en la producción industrial nacional. También se había modificado la definición prevaleciente del cambio estructural. Como destaca Stallings (1992), el

giro negativo que adoptó el crecimiento del comercio internacional en la década del 70, junto con el espectacular aumento de las tasas de interés reales a fines de esa década y la reducción de los préstamos comerciales a comienzos de la siguiente, obligaron a los países en desarrollo a ajustarse una vez más a las restricciones impuestas por el ambiente internacional; de ahí que el cambio estructural fuera definido primordialmente en términos del «ajuste estructural».

Las modificaciones concretas en los planes de desarrollo y la evaluación negativa del desempeño del pasado se aunaron con los cambios sobrevenidos en el clima ideológico e intelectual, llevando a primer plano del debate sobre el desarrollo la cuestión de si el Estado debía siquiera tratar de ser un agente económico activo. Volvieron a cobrar prominencia las teorías minimalistas que insistían en limitar los alcances de su acción al establecimiento y mantenimiento de las relaciones de propiedad privada, teorías apuntaladas por un impresionante aparato analítico «neoutilitarista». Por otra parte, las teorías neoutilitaristas del Estado se amoldaban bien a las recetas económicas ortodoxas sobre el manejo de los problemas del ajuste estructural. A mediados de los 80, era difícil resistirse a esta combinación.

Como sucede con la mayoría de las corrientes políticas y modas intelectuales, el surgimiento de la ortodoxia neoutilitarista tuvo limitaciones inherentes (cf. Kahler, 1990). Los problemas provocados por la implementación de los programas de ajuste estructural y las nuevas dudas acerca de si estos bastaban por sí solos para asegurar un crecimiento futuro llevaron a replantear otra vez el papel del Estado. Hacia fines de la década del 80, comenzó a cristalizar una «tercera ola» de ideas al respecto.

Para empezar, analistas como Kahler puntualizaron que las recetas ortodoxas, pese a su desdén por la sensatez de los políticos, contenían la paradójica expectativa de que el Estado (la raíz del problema) sería de algún modo capaz de convertirse en el agente iniciador e instrumentador de los programas de ajuste (o sea, sería la solución). Esta expectativa no carecía por completo de realismo empírico. Como han señalado Waterbury (1992) y otros autores, en la medida en que se acometieron realmente la liberalización, las privatizaciones y otras medidas asociadas al ajuste

estructural, las élites estatales cumplieron un papel de vanguardia en la puesta en marcha de esas medidas. Sin embargo, esto era incompatible con la conducta de apropiación de rentas públicas (*rent-seeking behavior*) prevista por la teoría neoutilitarista del Estado.

Guste o no guste, el Estado tiene una función central en el proceso de cambio estructural, aun cuando dicho cambio se defina como un ajuste estructural. El reconocimiento de este papel central retrotrae, inevitablemente, a las cuestiones vinculadas con la capacidad del Estado. No se trata meramente de saber identificar las políticas correctas. La aplicación consistente de una política cualquiera, ya sea que apunte a dejar que los precios «alcancen su nivel correcto» o al establecimiento de una industria nacional, requiere la institucionalización duradera de un complejo conjunto de mecanismos políticos; y como argumentó persuasivamente Samuel Huntington en la pasada generación, dicha institucionalización de ninguna manera puede darse por descontada. A fines de la década del 80, incluso los antiguos bastiones de la ortodoxia, como el Banco Mundial, contemplaban la posibilidad de que los problemas de sus clientes pudiesen derivar no solo de la adopción de medidas equivocadas, sino de deficiencias institucionales a ser corregidas únicamente en el largo plazo². La respuesta no está, pues, en el desmantelamiento del Estado, sino en su reconstrucción.

Una característica de la tercera ola de ideas acerca del Estado y el desarrollo es la admisión de la importancia de la capacidad del Estado, no simplemente en el sentido de la pericia y de la perspicacia de los tecnócratas que lo integran, sino en el sentido de una estructura institucional perdurable y eficaz. Las expectativas optimistas poco realistas sobre el Estado como instrumento del desarrollo, que signaron a la primera ola, fueron exorcizadas, pero también lo fueron las concepciones utópicas según las cuales el Estado debería limitarse a realizar un suerte de patrullaje social con vistas a la prevención de las violaciones cometidas contra los derechos de propiedad. Entre los autores que se ocuparon de los problemas del ajuste, Callaghy (1989: 117, 131-32) es un buen ejemplo de esta tercera ola. En su análisis, parte de la premisa de que la capacidad para abordar determinados problemas, como la estabilización y el ajuste, procede de ciertas características generales difusas del aparato estatal y su vínculo

con las estructuras sociales circundantes, y de que estas, a su vez, son consecuencia de procesos de cambio institucional de largo plazo.

El análisis que haremos a continuación intenta ser una contribución a esta tercera ola. Su base empírica no es el examen de la relación entre la capacidad del Estado y la instrumentación exitosa de programas de ajuste estructural. En lugar de ello, procura examinar el papel del Estado en los planes de desarrollo previos (la transformación industrial) y trata de suministrar un cuadro analítico de las características institucionales que diferenciaron a los Estados que lograron mayor éxito en esta tarea respecto de los que no lo lograron.

No debe suponerse que la estrategia de dar un paso atrás para considerar los anteriores patrones de transformación industrial equivale a afirmar que la definición de las instituciones estatales eficaces es la misma en todos los planes de acción económica. Algunas características institucionales que favorecieron el crecimiento de la industria nacional quizá puedan ser disfuncionales para alcanzar la estabilización y el ajuste. De todas maneras, existe una correlación elemental entre el desempeño del Estado en un plan de transformación industrial y su desempeño en un plan de ajuste. Los países africanos que no consiguieron crear una industria nacional tampoco consiguieron garantizar el crecimiento con un programa de ajuste estructural. Los países del Este asiático que más éxito tuvieron en la instrumentación de programas de transformación industrial fueron asimismo los más exitosos en cuanto a su modo de abordar los problemas del ajuste. Los países latinoamericanos ocupan un lugar intermedio en lo que atañe a su desempeño en ambos campos. Apreciar esta correlación elemental no significa en modo alguno demostrar que existen importantes rasgos institucionales que facilitan ambas tareas, pero sí sugiere que la comprensión de la transformación industrial puede contribuir eventualmente al análisis del papel del Estado en un ajuste exitoso.

Esta correlación elemental del desempeño del Estado en distintas tareas indica también que las concepciones neoutilitaristas, según las cuales los requisitos institucionales para poner en práctica las recetas económicas ortodoxas son contrarios a los que demanda el fomento de la industria nacional, son cuestionables. Si a este respecto un mejor fundamento

teórico se considera necesario, podría ser útil repasar las perspectivas institucionalistas clásicas de Weber, Gerschenkron, Hirschman y otros, en lugar de confiar únicamente en el «nuevo institucionalismo».

Aquí emprenderemos tanto una reconsideración conceptual como un análisis histórico comparativo. En primer lugar, examinaré algunas incongruencias de la concepción neoutilitarista del Estado. Luego pasaré revista a algunas ideas provenientes de la literatura clásica del institucionalismo comparativo, en busca de indicios que pudieran ayudarnos a construir un análisis de las estructuras estatales eficaces. La mayor parte de este artículo consiste en un análisis comparativo inductivo de los Estados que tuvieron cierto éxito, centrado no en la estabilización y el ajuste de la década del 80, sino más bien en los empeños por promover la transformación industrial en la posguerra. Para ello se examinan varios casos. Se toma al Zaire bajo el gobierno de Mobutu como ejemplo de un «Estado predatorio» casi puro y se analizan las características del Estado desarrollista a través de tres países del Este asiático: Japón, Taiwán y Corea. Estos ejemplos son luego comparados con dos Estados que alcanzaron un éxito considerable en ciertos sectores y periodos, pero no supieron mantener un desarrollo consistente: Brasil y la India. Finalmente, procuraré extraer algunas enseñanzas de este análisis comparativo y haré ciertas especulaciones acerca de su importancia para los problemas de la estabilización y el ajuste.

Perspectivas sobre el Estado

La antipatía hacia el Estado como institución tiene muchas raíces, como lo sabe bien cualquiera que alguna vez haya tenido que esperar interminablemente el otorgamiento de una licencia de un organismo burocrático o se haya visto obligado a tratar con un empleado público intransigente. De estas antipatías, así como de las pruebas notorias de desempeño deficiente, se nutrieron los ataques al Estado durante la segunda ola, en cuya génesis también cumplió un rol importante la evolución de las perspectivas teóricas sobre aquel.

Incluso las teorías del desarrollo que privilegian al mercado como institución siempre han reconocido que «la existencia del Estado es esencial para el crecimiento económico» (North, 1981: 20), pero el Estado esencial era un Estado mínimo, «limitado en gran medida, si no íntegramente, a proteger a las personas y sus derechos y propiedades individuales, y a la aplicación de los contratos privados negociados en forma voluntaria» (Buchanan, *et al.*, 1980: 9). En su variante neoclásica mínima, se consideraba al Estado una «caja negra» exógena cuyo funcionamiento interno no era un tema propio del análisis económico. Sin embargo, los teóricos neoutilitaristas de la economía política estaban convencidos de que las consecuencias económicas negativas de la acción del Estado eran hartamente importantes como para dejar cerrada esa caja negra, para poner al descubierto su modo de operar aplicaron al análisis del Estado «los instrumentos corrientes de la optimización individual»³.

La esencia de la acción del Estado radica en el intercambio que tiene lugar entre los funcionarios y sus sustentadores. Los funcionarios requieren, para sobrevivir, partidarios políticos, y estos, a su vez, deben contar con incentivos suficientes si no se quiere que desplacen su apoyo a otros potenciales ocupantes del Estado. Quienes desempeñan cargos públicos pueden distribuir directamente los recursos con que cuentan entre sus partidarios a través de subsidios, préstamos, empleos, contrataciones o provisión de servicios, o bien apelar a su autoridad para crear rentas públicas destinadas a grupos favorecidos, limitando la capacidad de maniobra de las fuerzas del mercado. Entre las maneras de generar estas rentas se hallan el racionamiento de divisas, las restricciones impuestas al ingreso en el mercado mediante las licencias otorgadas a los productores, y la fijación de aranceles o limitaciones cuantitativas a las importaciones. Los funcionarios pueden asimismo quedarse con una parte de esas rentas para sí. De hecho, se adopta la hipótesis de que «la competencia para ocupar cargos públicos es, en parte, una competencia por las rentas» (Krueger, 1974: 293). Como esta «búsqueda de ganancias directamente improductivas» genera utilidades considerables, se torna menos atractiva la inversión en las actividades productivas en la economía en su conjunto; por lo tanto, disminuyen la eficiencia y el dinamismo.

A fin de eludir los efectos nocivos de la acción del Estado, este debería reducir su jurisdicción al mínimo, reemplazando donde sea posible el control burocrático por los mecanismos del mercado. Si bien la gama de funciones estatales que se juzgan susceptibles de pasar a la esfera del mercado varía, hay autores que llegan a especular con la posibilidad de utilizar «premios» y otros incentivos para instar a los «privatistas» y a otros ciudadanos particulares a solventar, al menos parcialmente, los gastos nacionales de defensa (Auster y Silver, 1979: 102).

Sería necio negar que la concepción neoutilitarista ha captado un aspecto significativo del funcionamiento de la mayoría de los Estados y tal vez el aspecto predominante en algunos de ellos. La apropiación de las rentas públicas [*rent-seeking*], conceptualizada de un modo más primitivo como corrupción, siempre ha sido una faceta consabida de la manera de operar de los aparatos estatales del Tercer Mundo. Algunos de estos consumen el excedente que extraen, alientan a los agentes privados a pasar de las actividades productivas al *rent-seeking* improductivo y no proporcionan bienes colectivos. La consideración que tienen por sus respectivas sociedades no es mayor que la de un predador por su presa, y puede denominárselos legítimamente Estados «predatorios»⁴.

La concepción neoutilitarista podría ser vista como un avance respecto de la visión neoclásica tradicional del Estado como árbitro neutral, dado que reintroduce la política. De hecho, la premisa de que las medidas oficiales «reflejan los intereses creados existentes en la sociedad» retoma en parte algunas de las ideas de Marx sobre los sesgos que rigen la política estatal (Colander, 1984: 2). Como explicación de una de las pautas del comportamiento de los funcionarios, que puede o no predominar en determinado aparato estatal, el pensamiento neoutilitarista constituye un aporte útil; pero como teoría suprema monocausal aplicable a los Estados en general, como llega a serlo en manos de sus más devotos adherentes, el modelo neoutilitarista es controvertible.

Para empezar, es difícil entender por qué, si los funcionarios públicos están preocupados ante todo por obtener rentas individuales, no actuarían todos ellos en forma *freelance*. La lógica neoutilitarista no nos esclarece mucho acerca del motivo por el cual los funcionarios querrían trabajar

en conjunto, como una entidad colectiva. Si postulamos que de alguna manera el Estado resuelve su problema de acción colectiva, no hay razón, dentro de la lógica neoutilitarista, para que quienes monopolizan la violencia se contenten con ser meros vigilantes, y en cambio hay todas las razones posibles para que procuren ampliar los refugios de obtención de rentas públicas [*rent-havens*]. En suma, la adhesión estricta a la lógica neoutilitarista torna difícil explicar la existencia misma del Estado, y convierte al Estado vigilante casi en una imposibilidad teórica⁵.

Al mismo tiempo, el supuesto neoutilitarista de que las relaciones de cambio son naturales, o sea, epistemológicamente anteriores a otras clases de relaciones sociales, no está avalado por la evidencia empírica. Estudios minuciosos de los procesos reales de intercambio (en oposición a los resúmenes analíticos de sus resultados) comprueban que los mercados solo operan bien cuando están apoyados por otro tipo de redes sociales (Granovetter, 1985). Un sistema eficaz de relaciones de propiedad no es suficiente. El buen funcionamiento del intercambio exige un medio más denso y profundamente desarrollado, que es el de la confianza mutua y los entendimientos culturalmente compartidos, que Durkheim resumió bajo el rótulo, engañosamente simple, de «los elementos no contractuales del contrato».

Para bien o para mal, los mercados están siempre inextricablemente integrados en una matriz que incluye pautas culturales y redes sociales compuestas por lazos individuales polivalentes. En ciertos casos, las relaciones de cambio pueden generarse en una interacción informal; en otros, las organizaciones jerárquicas formales pueden «interiorizar» dichas relaciones (cf. Williamson, 1975). Si a fin de poder operar los mercados deben estar circundados por otras clases de estructuras sociales, entonces los intentos neoutilitaristas de liberar al mercado del Estado tal vez terminen destruyendo los puntales institucionales que permiten el intercambio. Esta era, desde luego, la postura de la tradición clásica de los estudiosos del institucionalismo comparado, quienes destacaban la complementariedad esencial de las estructuras del Estado y del intercambio en el mercado, sobre todo para promover una transformación industrial.

Dentro de esta tradición, siempre se vio con ojos críticos la afirmación de que el intercambio es una actividad natural, que solo exige un mínimo de sustento institucional. Hace cuarenta años, Polanyi (1957: 140) argumentaba: «El camino que lleva al libre mercado fue construido y mantenido gracias a un enorme aumento del intervencionismo controlado, centralmente organizado y permanente». Según Polanyi, desde el comienzo la vida del mercado quedó entrelazada no solo con otros tipos de lazos sociales, sino además con las formas y políticas fijadas por el Estado.

En su examen de las sociedades de mercado consolidadas, Weber llevó aún más lejos esta línea de pensamiento, aduciendo que el funcionamiento de la empresa capitalista en gran escala dependía de que existiera el tipo de orden que solo puede proporcionar un moderno Estado burocrático. «El capitalismo y la burocracia se encontraron uno al otro y son íntimamente el uno para el otro», escribió (Weber, 1968: 1395, n. 14). Esta premisa de la existencia de una relación íntima entre ambos se basaba, desde luego, en una concepción del aparato estatal burocrático que era la imagen opuesta de la neoutilitarista. Los burócratas de Weber solo se preocupaban por cumplir con sus tareas y contribuir a alcanzar los objetivos del aparato en su conjunto. El uso de las prerrogativas del cargo para maximizar los intereses particulares era, según él, un rasgo de formas preburocráticas anteriores.

Weber pensaba que el Estado les era útil a quienes operaban en los mercados precisamente porque el proceder de los funcionarios obedecía a una lógica muy distinta que la del intercambio utilitario. La capacidad del Estado para apoyar a los mercados y a la acumulación capitalista dependía de que la burocracia fuese una entidad corporativamente coherente, y de que los individuos viesan en la consecución de las metas corporativas la mejor manera de promover su interés personal. La coherencia corporativa exige que los funcionarios individuales estén aislados, en alguna medida, de las demandas de la sociedad circundante. Este aislamiento, a su vez, se refuerza confiriendo a los burócratas un estatus distintivo y recompensador. Para la eficacia burocrática, también era decisiva la concentración de los expertos, a través del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos en una carrera profesional de largo plazo. En

síntesis, según Weber la construcción de un sólido marco de autoridad era un requisito indispensable para el funcionamiento de los mercados.

Observadores posteriores ampliaron la visión de Weber sobre el rol del Estado. La capacidad de instrumentar las reglas en forma previsible es necesaria pero no suficiente. La obra de Gerschenkron sobre el desarrollo tardío complementa a la de Weber, al centrarse en el aporte concreto del aparato estatal para superar la disyuntiva creada por la escala de la actividad económica requerida para el desarrollo y el alcance efectivo de las redes sociales existentes (Gerschenkron, 1962). Los países de industrialización tardía que enfrentaron tecnologías productivas cuyos requerimientos en materia de capital excedían lo que eran capaces de reunir los mercados privados se vieron forzados a confiar en el poder del Estado para movilizar los recursos necesarios. En lugar de brindar simplemente un entorno adecuado, como en el modelo de Weber, el Estado era ahora el organizador activo de un aspecto vital del mercado. La argumentación de Gerschenkron plantea además otro problema: el de la asunción de riesgos. El eje de las dificultades de los países de desarrollo tardío es que en ellas no existen instituciones que permitan distribuir los riesgos importantes en una amplia red de dueños de capital, y los capitalistas individuales no pueden ni quieren asumirlos. En tales circunstancias, el Estado debe actuar como empresario sustituto.

Hirschman retoma con mucho más detalle este énfasis en el papel empresarial del Estado como elemento faltante para el desarrollo. Basándose en sus observaciones sobre los países de desarrollo «muy tardío» del Tercer Mundo en el siglo xx, Hirschman sostiene que el capital —en el sentido de un excedente potencialmente invertible— no es el principal ingrediente faltante en los países en desarrollo, sino la capacidad empresarial, o sea, la voluntad de arriesgar el excedente disponible invirtiéndolo en actividades productivas, o en las palabras de Hirschman, «la percepción de las oportunidades de inversión y su transformación en inversiones reales». Si la clave, como él afirma, está en «inducir las decisiones de maximización», el rol del Estado implica un alto grado de sensibilidad ante el capital privado (Hirschman, 1958: 44). El Estado debe ofrecer incentivos desequilibrantes para instar a los capitalistas privados a invertir y, al mismo tiempo, debe estar en

condiciones de aliviar los cuellos de botella que generan desincentivos para la inversión.

Los Estados que logran éxito en las tareas esbozadas por Gerschenkron y Hirschman, así como en las establecidas por Weber, pueden llamarse legítimamente «desarrollistas»⁶. Ellos extraen excedentes, pero también ofrecen bienes colectivos. Fomentan perspectivas empresariales de largo plazo en las élites privadas, aumentando los incentivos para participar en inversiones transformadoras y disminuyendo los riesgos propios de tales inversiones. Es posible que no sean inmunes a la apropiación de las rentas públicas o al uso de una parte del excedente social en beneficio de los funcionarios y sus amistades, y no de la ciudadanía en su conjunto, pero en general las consecuencias de sus actos promueven el ajuste económico y la transformación estructural en lugar de impedirlos.

La existencia de Estados desarrollistas es ampliamente reconocida. De hecho, según algunos, ellos fueron el elemento esencial del desarrollo «tardío» o «muy tardío». White y Wade, por ejemplo, afirman que «el fenómeno de un 'desarrollo tardío', exitoso [...] debe entenderse [...] como un proceso en el cual los Estados desempeñaron un papel estratégico en el dominio de las fuerzas del mercado interno e internacional y en su sujeción al interés económico nacional» (1988: 1). No obstante, la identificación de los rasgos estructurales que permiten a estos Estados ser desarrollistas es más controvertida.

En la concepción gerschenkroniana/hirschmaniana, la relación entre la capacidad del Estado y el aislamiento (o «autonomía») es más ambigua que en la perspectiva de Weber o, incluso, en una visión neomarxista⁷. Para que un Estado aislado sea eficaz, deben resultar evidentes la naturaleza del proyecto de acumulación y los medios de instrumentarlo. En un plan de transformación gerschenkroniano o hirschmaniano, la forma de dicho proyecto de acumulación debe descubrirse, casi inventarse, y su puesta en marcha exige establecer estrechas conexiones con el capital privado. Una burocracia al estilo prusiano puede ser muy eficaz para la prevención de la violencia y del fraude, pero el tipo de capacidad empresarial sustitutiva de que habla Gerschenkron o la sutil promoción de la iniciativa privada en la que pone el acento Hirschman exigen algo más que un aparato

administrativo aislado y dotado de coherencia corporativa: exige mucha inteligencia, inventiva, dinamismo y bien elaboradas respuestas frente a una realidad económica cambiante. Estos argumentos demandan un Estado más bien enraizado (o encastrado) en la sociedad que aislado⁸.

Cualesquiera que sean los rasgos estructurales de la capacidad del Estado, las argumentaciones en favor de su papel central se aplican sobre todo a aquellas situaciones en las que la transformación estructural está a la orden del día. La industrialización (eje de los estudios de caso que a continuación presentaremos) es el ejemplo clásico de este tipo de transformación, pero también el ajuste estructural requiere algo más que un cambio gradual. El contraste entre el Estado predatorio y el Estado desarrollista cobra mayor relieve cuando se planea una transformación. Como señala Callaghy, la existencia potencial de un rol positivo del Estado no genera la necesidad lógica de que se concrete ese potencial. Hay sociedades y economías que «necesitan» Estados desarrollistas, pero que no los alcanzan necesariamente, como demuestra bien a las claras el caso del Zaire.

Un ejemplo de predación: Zaire

Desde que Joseph Mobutu Sese Seko tomó el poder en Zaire en 1965, él y un pequeño círculo de allegados que controlan el aparato del Estado hicieron una gran fortuna a partir de los ingresos generados por las exportaciones de la gran riqueza minera del país. En los veinticinco años subsiguientes, el PBI *per capita* disminuyó a una tasa anual del 2 %, llevando poco a poco al Zaire hacia el extremo inferior de la escala jerárquica de las naciones del mundo y dejando a su población en una miseria igual o mayor que la que padeció bajo el colonialismo belga (World Bank, 1991: 204). En resumen, Zaire es un ejemplo, propio de un libro de texto, de un Estado predatorio en el cual el afán de la clase política por apropiarse de las rentas públicas convirtió a la sociedad en su víctima.

Siguiendo a Weber, Callaghy enfatiza las características patrimonialistas del Estado zaireño, encontrando en él esa mezcla de tradicionalismo y arbitrariedad que según Weber había retrasado el desarrollo capitalista (Callaghy, 1984). En consonancia con el modelo patrimonialista, el control del aparato del Estado está en manos de un pequeño grupo de

individuos que mantienen estrechas conexiones entre sí. En el pináculo del poder, se encuentra la «camarilla presidencial», compuesta por «unos cincuenta de los más confiables parientes del presidente, que ocupan los cargos más claves y lucrativos, como los del presidente del Consejo Judicial, la policía secreta, el Ministerio del Interior, la Oficina de la Presidencia, etcétera» (Gould, 1979: 93). Inmediatamente después está la «cofradía presidencial», un conjunto de personas que no son familiares del presidente, pero cuyos puestos dependen de sus lazos personales con este, con su camarilla y entre sí.

Uno de los aspectos más irónicos y llamativos del Estado zaireño es el grado en que las relaciones de mercado dominan el comportamiento administrativo —nuevamente, esto es casi una caricatura de la imagen neoutilitarista sobre el probable funcionamiento de las burocracias generadoras de rentas personales—. Un arzobispo zaireño lo describió así:

¿Por qué en nuestros tribunales la gente solo hace prevalecer sus derechos cuando puede pagar generosamente a los jueces? ¿Por qué los prisioneros viven olvidados en sus cárceles? Porque no tienen a nadie que pague al juez que maneja sus expedientes. ¿Por qué en los organismos oficiales, por ejemplo en los servicios públicos, se le hace a la gente volver un día tras otro para obtener lo que solicitan? Si no le pagan al empleado, no serán atendidos (Citado en Callaghy, 1984: 420).

El propio presidente Mobutu caracterizó el sistema más o menos del mismo modo al decir: «Todo está en venta, todo se compra en nuestro país. Y en este tráfico, tener una tajada de poder público constituye un verdadero instrumento de intercambio, convertible en una adquisición ilícita de dinero u otros bienes» (Young, 1978: 172).

A primera vista, el predominio de una ética cabal de mercado podría parecer incompatible con lo que Callaghy (1984) denomina «uno de los primeros Estados absolutistas modernos», pero en rigor es muy coherente. El personalismo y el pillaje predominantes en la cúspide anulan toda posibilidad de una conducta sometida a normas en los niveles inferiores de la burocracia. Por otra parte, la mercadización del aparato estatal torna casi imposible el surgimiento de una burguesía

orientada a la inversión productiva a largo plazo, al socavar la predecibilidad de la acción del Estado.

La propia persistencia del régimen podría tomarse como prueba de que Mobutu se las ha ingeniado al menos para edificar un aparato represivo con la mínima coherencia necesaria como para excluir a todo posible competidor, pero no resulta claro que suceda ni siquiera esto. Como dice tajantemente Gould: «La burguesía burocrática debe su existencia al apoyo extranjero que recibió y recibe continuamente» (1979: 93). La ayuda brindada por el Banco Mundial, así como por ciertas naciones occidentales, ha cumplido en ello un papel importante, pero el *sine qua non* de la permanencia de Mobutu en el poder ha sido la intervención de tropas francesas y belgas en los momentos críticos, como ocurrió en Shaba en 1978 (Hull, 1979). Así pues, Mobutu apenas representa una débil prueba del grado en que puede permitirse que prevalezca la apropiación de rentas públicas sin minar incluso el aparato represivo indispensable para la supervivencia del régimen⁹.

Zaire corrobora con claridad que no es la burocracia lo que impide el desarrollo, sino la *ausencia* de un aparato burocrático coherente. El Estado zaireño «cleptopatrimonialista» es una amalgama de personalismo con un aparato administrativo netamente mercadizado¹⁰. Es precisamente el tipo de Estado dominado por el intercambio que postulan y al que temen los neoutilitaristas, pero lo que genera no es solo una flagrante apropiación de las rentas públicas e incentivos distorsionados. La debilidad presente en el núcleo del sistema económico-político socava la predecibilidad de las medidas oficiales necesaria para la inversión privada. Además, el Estado no provee siquiera los medios más elementales para el funcionamiento de una economía moderna: vigencia previsible de los contratos, suministro y mantenimiento de la infraestructura, inversión pública en salud y educación.

Zaire plantea también ciertos problemas a las concepciones convencionales sobre la importancia de la autonomía estatal para formular estrategias de ajuste y crecimiento que sean coherentes. Por un lado, dado que el Estado, como entidad corporativa, es incapaz de establecer metas coherentes y de instrumentarlas, y dado que las decisiones de política económica están

«en venta» para las élites privadas, podría decirse que el Estado carece totalmente de autonomía. Esta falta de autonomía es lo que favorece una generalizada apropiación de las rentas públicas. Sin embargo, al mismo tiempo, el Estado zaireño se halla notablemente libre de constricciones sociales. Es autónomo, en el sentido de que no deriva sus objetivos del agregado de los intereses sociales. Esta autonomía no aumenta su capacidad de perseguir metas propias, sino que más bien suprime el control social crítico que podría ejercerse sobre la arbitrariedad del régimen. El caso de Zaire sugiere que es preciso repensar la relación entre la capacidad y la autonomía. Esto se torna aún más evidente si se vuelve la mirada hacia los Estados desarrollistas del Este asiático.

Estados desarrollistas

Si Estados como el de Mobutu constituían una demostración práctica de las perversiones previstas por las concepciones neoutilitaristas, en los antípodas un conjunto diferente de naciones estaban trazando una historia que confirmaba las expectativas institucionalistas. Hacia fines de la década del 70, el éxito económico de los más importantes países de industrialización reciente (NIC) del Este asiático, Corea y Taiwán, era interpretado cada vez más como una consecuencia de la activa participación del Estado (Amsden, 1979), incluso por observadores de inclinaciones neoclásicas (p. ej., Jones e II, 1980). Los casos del Este de Asia no solo son importantes para comprender el papel del Estado en el desarrollo, en general, sino además porque sugieren que los sustentos institucionales de los planes previos de transformación industrial de una nación no son irrelevantes para la ejecución exitosa de un plan de ajuste. Después de todo, estos países son ejemplos paradigmáticos tanto de una veloz industrialización nacional como de un eficaz ajuste a los cambiantes mercados internacionales.

El modelo japonés

En busca de bases institucionales para cimentar una veloz industrialización, los NIC del Este asiático se apoyaron en el modelo de Estado activo que tenían en la región: Japón. Los análisis del caso japonés brindan un buen punto de partida para comprender al Estado desarrollista. La descripción que ha hecho Chalmers Johnson de la época de oro del Ministerio de

Comercio Internacional e Industria (MITI) ofrece uno de los mejores cuadros que poseemos sobre el Estado desarrollista en acción (Johnson, 1982). Es particularmente fascinante, pues guarda una nítida correspondencia con lo que podría ser en la práctica una bien elaborada implementación de las ideas de Gerschenkron y de Hirschman.

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, cuando escaseaba el capital, el Estado japonés actuó como sustituto de los mercados de capital pobremente desarrollados, a la par que inducía a tomar decisiones de inversión transformadoras. Varias instituciones oficiales, desde el sistema de ahorro postal hasta el Banco Japonés de Desarrollo, cumplieron un rol decisivo en la obtención del indispensable capital de inversión para la industria. A su vez, el papel central del Estado en el suministro de nuevos capitales permitió que el MITI adquiriese una función básica en la política industrial. Dado que era él el encargado de aprobar los préstamos para inversión del Banco de Desarrollo, las adjudicaciones de divisas con fines industriales y de licencias para importar tecnología extranjera, de establecer concesiones impositivas y de articular los «cárteles de orientación administrativa» con el fin de regular la competencia intraindustrial, el MITI se hallaba en una excelente posición para «inducir la toma de decisiones maximizadoras». Johnson ha dicho que el MITI constituyó «sin duda, la mayor concentración de talentos de Japón»; algunos considerarán este juicio exagerado, pero pocos podrán negar que hasta una fecha reciente, «los organismos oficiales atraían a los más talentosos graduados de las mejores universidades, y los cargos de alto nivel de estos ministerios han sido y siguen siendo los más prestigiosos del país».

Por lo tanto, el Estado desarrollista japonés presenta a todas luces un aspecto weberiano. Sus funcionarios gozan del particular estatus que según Weber era esencial para una auténtica burocracia. Siguen una larga carrera en la administración pública, obrando en general de acuerdo con reglas y normas establecidas. Estas características varían un poco según los distintos organismos, pero los menos burocráticos y más clientelistas, como el Ministerio de Agricultura, suelen considerarse como «reductos de una ineficiencia notoria» (Okimoto, 1989: 4). Si Japón confirma los pronunciamientos de Weber en torno a la necesidad de una burocracia meritoria y coherente, también señala la necesidad de dejar

atrás tales recetas. Todas las descripciones del Estado japonés destacan lo indispensable que son las redes informales, externas e internas, para el funcionamiento del Estado. Las redes internas, sobre todo los *gakubatsu* o vínculos entre excondiscípulos de las prestigiosas universidades donde se reclutan los funcionarios, son decisivas para la coherencia de la burocracia¹³. Estas redes informales le brindan la identidad corporativa que, por sí sola, la meritocracia no podría darle. El hecho de que la competencia formal, más que los lazos clientelistas o las lealtades tradicionales, sea el principal requisito para ingresar a la red vuelve mucho más probable que el desempeño efectivo sea un atributo valorado por los leales integrantes de los diversos *batsu*. El resultado es una suerte de «weberianismo reforzado», en el que los «elementos no burocráticos de la burocracia» refuerzan la estructura organizativa formal, más o menos del mismo modo en que los «elementos no contractuales de los contratos» de Durkheim refuerzan el mercado (Rueschemeyer y Evans, 1985).

Más importantes aún son las redes externas que conectan el sector público con el privado. Como dice Chie Nakane, «la red administrativa está entretejida más minuciosamente, quizá, en la sociedad japonesa que en ninguna otra del mundo» (citado en Okimoto, 1989: 170). La política industrial de Japón depende básicamente de los lazos que unen al MITI con los principales industriales. Estos vínculos entre la burocracia y los detentadores del poder privado son reforzados por el generalizado papel de los excondiscípulos integrantes del MITI, quienes a través del *amakudari* (el «descenso del cielo» o jubilación temprana) terminan ocupando posiciones claves no solo en las empresas, sino también en las asociaciones industriales y entidades semioficiales que conforman «el laberinto de organizaciones intermedias y de redes informales de las políticas públicas, donde tiene lugar gran parte del desgastante trabajo del logro de un consenso» (*ibid.*: 155).

El carácter central de los lazos externos ha llevado a algunos a afirmar que la eficacia del Estado japonés no deriva «de su capacidad intrínseca, sino de la complejidad y estabilidad de las interacciones que lo ligan a los actores del mercado» (Samuels: 262). Esta perspectiva es un complemento necesario a descripciones como la de Johnson, pero podría sugerir que las redes externas y la coherencia corporativa interna son explicaciones

alternativas y opuestas. En lugar de ello, debe verse en la coherencia interna de la burocracia un requisito esencial para la participación eficaz del Estado en las redes externas. Si el MITI no fuese una entidad cohesiva y excepcionalmente idónea, no podría intervenir como lo hace en las redes externas. Si no fuese autónomo, en el sentido de ser capaz de formular de manera independiente sus propios objetivos y de confiar en que quienes deben llevarlos a la práctica consideren dicha tarea como algo importante para su carrera, tendría poco que ofrecer al sector privado. La relativa autonomía del MITI es lo que le permite abordar los problemas de acción colectiva que entraña el capital privado, ayudando a los capitalistas en su conjunto para que alcancen soluciones que de otro modo serían difíciles de obtener, aun dentro del muy bien organizado sistema industrial japonés.

Esta autonomía enraizada¹⁵ es la contrapartida de la incoherente dominación absolutista del Estado predatorio y constituye la clave organizativa de la eficacia del Estado desarrollista. Tal autonomía depende de la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante. El logro de esta combinación contradictoria depende, por supuesto, del carácter históricamente determinado del aparato estatal y de la índole de la estructura social en la que se inserta, como lo ilustra la comparación de Japón con los NIC del Este asiático.

Corea y Taiwán

En Corea y Taiwán, el Estado presenta una estructura diferente, lo cual se vincula con la diversidad de sus bases sociales de apoyo, sus pautas de organización industrial y sus estrategias de política económica (Tun-jen Cheng, 1987). De todas maneras, los dos países tienen en común ciertos rasgos decisivos. En ambos, las iniciativas que facilitaron la transformación industrial tuvieron sus raíces en una organización burocrática coherente e idónea. Si bien en estos dos NIC del Este asiático el Estado parece ser más autónomo que en Japón, ambos ponen de manifiesto elementos de autonomía enraizada semejantes a los que tanto influyeron en el éxito de Japón.

Al comparar la burocracia coreana con la de México, Kim Byung Kook (1987: 101-02) ha señalado que mientras que en este último país aún no se ha institucionalizado un sistema de reclutamiento de funcionarios basado en exámenes de ingreso, este tipo de exámenes meritocráticos fueron aplicados en el Estado coreano desde el año 788 d.C., durante más de un milenio. A pesar de que la historia política de Corea en el siglo xx fue caótica, su burocracia pudo reclutar a sus miembros entre los egresados más talentosos de las mejores universidades. Los datos sobre la selectividad de los Exámenes para Altos Funcionarios Públicos de Corea son casi idénticos a los que presenta Johnson para Japón. A pesar de que entre 1949 y 1980 se multiplicó siete veces la cantidad anual de ingresos a la función pública, solo fueron aceptados el 2 % de los concursantes (*ibid.*: 101).

Estas pautas similares de reclutamiento fueron acompañadas de la inculcación de una particular cultura corporativa. En su análisis de la Junta de Planificación Económica, por ejemplo, Choi destaca la presencia de la misma confianza mutua y espíritu de cuerpo que según Jonnson caracteriza al MITI (Choi Byung Sun, 1987). Por último, como en Japón, el reclutamiento meritocrático a través de las universidades de más prestigio y la existencia de un fuerte *ethos* organizativo han generado en Corea la posibilidad de establecer redes interpersonales solidarias dentro de la burocracia, como en el *batsu*. En su investigación sobre los candidatos que aprobaron el examen para la función pública en 1972, Kim comprobó que el 55 % eran graduados de la Universidad Nacional de Seúl, y que el 40 % de ellos habían obtenido sus títulos secundarios en destacados colegios de esa misma ciudad (Kim Byung Kook: 101).

Aunque la burocracia coreana parece un arquetipo, la experiencia de Corea muestra también que no basta con tener una tradición burocrática. En la década del 50, bajo el gobierno de Rhee Syngman, el examen para la función pública fue dejado de lado en gran medida: solo el 4 % de los que ingresaron a cargos de jerarquía lo hicieron a través de dicha prueba. Tampoco los altos funcionarios ascendían por vía del proceso común de promoción interna, sino que los puestos principales eran llenados fundamentalmente mediante «designaciones especiales» de corte político (*ibid.*: 101-02).

Por supuesto, los nombramientos y promociones burocráticos del régimen de Rhee eran coherentes con las características de este. Pese a que hubo cierta industrialización por sustitución de importaciones, fue más bien predatorio que desarrollista. De hecho, la masiva asistencia económica de Estados Unidos contribuyó a financiar un alto grado de corrupción oficial. La dependencia de Rhee de las donaciones del sector privado para financiar su dominio político lo sometió a lazos clientelistas con los empresarios, y no es de sorprender que «la apropiación de las rentas públicas fuese flagrante y sistemática» (Tunjen Cheng, 1987: 200).

Sin una profunda y muy elaborada tradición burocrática, no habrían sido posibles ni la reconstrucción de la función pública que emprendió el régimen de Park ni su reorganización de los sectores del gobierno a cargo de la política económica. Sin alguna otra base adicional poderosa para crear cohesión en los cargos más altos del Estado, esa tradición burocrática habría carecido de eficacia. Y sin ambas, habría resultado una tarea vana transformar la relación del Estado con el capital privado.

El Estado pudo «recobrar su autonomía» gracias a la ascensión al poder de un grupo de fuertes convicciones ideológicas y estrechos lazos personales y organizativos con aquel (*ibid.*: 203). Los oficiales jóvenes que participaron en el golpe de Park Chung Hee tenían en común sus creencias reformistas y sus íntimos vínculos personales, tanto por su experiencia en el servicio como por su pertenencia a redes tipo *batsu* originadas en la academia militar¹⁶. Aunque la superposición de esta nueva clase de solidaridad organizacional a veces minó a la burocracia civil, por cuanto se nombró a militares para los puestos claves, en general los hombres de armas utilizaron la influencia que les daba su propia solidaridad corporativa para fortalecer y disciplinar a la burocracia. Durante el régimen de Park, se quintuplicó la proporción de cargos de alto nivel llenados con los que aprobaban el Examen para Altos Funcionarios, y la promoción interna pasó a ser el medio principal de designación de altos funcionarios, con excepción de los puestos de más jerarquía, que se cubrían con nombramientos políticos (Kim Byung Kook, 1987: 101-08).

Uno de los rasgos de la revitalización de la burocracia fue la posición comparativamente privilegiada que tuvo un organismo piloto, el Consejo

de Planificación Económica (CPE). Encabezado por un viceprimer ministro, el CPE fue destinado por Park a constituir un «superorganismo» del área económica (*ibid.*: 115). Sus facultades para coordinar la política económica mediante el control del proceso presupuestario se vieron realizadas por mecanismos como el Comité de Consulta de los Ministros de Economía y por el hecho de que sus directivos eran a menudo promovidos a puestos de conducción en otros ministerios¹⁷. Como en el caso de Japón, la existencia de un organismo piloto de esta índole no implica que las políticas sean incuestionadas en el resto de la burocracia. El CPE y el Ministerio de Comercio e Industria (MCI) suelen discrepar en lo tocante a la política industrial¹⁸, pero la presencia de un organismo cuyo liderazgo en la esfera económica es aceptado permite la concentración de pericia y talento, y otorga a la política económica una coherencia de la que carece en un aparato estatal no tan definidamente organizado.

Al asumir el poder el régimen de Park, su objetivo pareció ser más bien lograr un total dominio del capital privado, en lugar de aislarse de él. Se amenazó con iniciar causas judiciales y con realizar confiscaciones; dirigentes de la industria fueron obligados a marchar por las calles en señal de ignominia, como parásitos corruptos. Esto pronto se modificó cuando Park advirtió que para alcanzar sus metas económicas precisaba contar con la capacidad empresarial y la pericia de los gerentes privados (Kim Eun Mee, 1987; Kim Myoung Soo, 1987). Con el tiempo, y sobre todo en la década del 70, los vínculos entre el régimen y los *chaebol* (conglomerados) más importantes se volvieron tan estrechos que algunos economistas que visitaron el país llegaron a la conclusión que llamar a Corea una «sociedad anónima» era «sin duda una manera más apropiada de describir la situación allí vigente» que llamar «sociedad anónima» a Japón (Mason, *et al.*, 1980, citado en Cumings, 1987: 73).

Al igual que en Japón, la relación simbiótica entre el Estado y los *chaebol* se fundaba en que aquel tenía acceso al capital en un medio en el que este escaseaba¹⁹. Merced a su capacidad de asignar el capital, el Estado promovió la concentración del poder económico en manos de los *chaebol* y «orquestó agresivamente» sus actividades (Wade, 1990: 320). Al mismo tiempo, el régimen de Park dependía de los *chaebol* para realizar la transformación industrial, que era su proyecto primordial y la base de su legitimidad.

El carácter enraizado de la autonomía del Estado coreano con Park fue un proceso organizado desde arriba en una medida mayor de lo que lo era el prototipo japonés al carecer de asociaciones intermedias bien desarrolladas y estar centrado en un número mucho menor de empresas. El tamaño y la diversificación de los *chaebol* principales los tornaron relativamente «abarcadores» en términos sectoriales, de modo que el pequeño número de actores no limitó los alcances sectoriales del proyecto común de acumulación (cf. Olson, 1982). No obstante, en el Estado coreano, no prevalecieron las mismas relaciones institucionales generalizadas con el sector privado que signaron el sistema del MITI, y nunca escapó totalmente al peligro de que los intereses particulares de las empresas produjeran una regresión en el sentido de la apropiación improductiva de las rentas públicas. Así, al menos, lo percibían los tecnócratas radicalizados del CPE a comienzos de la década del 80, quienes pensaban que ya había llegado la hora de que el Estado comenzase a poner distancia respecto de las pretensiones de los grandes *chaebol* en materia de recursos (Haggard y Chung-in Moon, 1990).

Corea representa el caso límite en el cual la inserción del Estado puede restringirse a unos pocos vínculos con su entorno sin degenerar en la predación particularista. El riesgo opuesto, o sea, la existencia de lazos débiles con el capital privado, que amenazan la capacidad del Estado para obtener toda la información necesaria y para contar con el sector privado en su instrumentación eficaz, está representado por el segundo discípulo prominente del modelo japonés en esta región: Taiwán.

En Taiwán, al igual que en Corea, el Estado tuvo un papel central en la acumulación industrial, encauzando el capital hacia inversiones de riesgo, mejorando la idoneidad de las empresas privadas para insertarse en los mercados internacionales y asumiendo directamente funciones empresariales a través de las empresas públicas. También como en Corea, su capacidad para cumplir esta misión dependió en Taiwán de una burocracia weberiana clásica, reclutada sobre la base del mérito y reforzada en grado decisivo por formas organizativas extraburocráticas. Como en el caso del Estado coreano, el régimen del Kuomintang (en adelante, KMT) se sustenta en la mezcla de una larga tradición con una transformación espectacular; pero las diferencias en la experiencia histórica de ambos

países llevaron a muy distintas pautas de relación con el sector privado y, por ende, a una actitud empresarial muy diferente en el Estado. La transformación sufrida por el Estado al asumir el KMT en Taiwán es tan llamativa como la experimentada en Corea entre los gobiernos de Rhee y de Park. En el continente, el régimen del KMT había sido en gran medida predatorio, agobiado por la apropiación de las rentas públicas e incapaz de impedir que los intereses de los especuladores privados minaran los proyectos económicos oficiales. En la isla, el partido se reestructuró. Liberado de su antigua base de terratenientes, y favorecido por el hecho de que «la mayoría de los miembros más notoriamente corruptos y dañinos» de la élite capitalista no lo siguieron a Chiang Kai Shek a la isla (Gold, 1986: 59), el KMT pudo replantear totalmente sus vínculos con el capital privado. La que fuera una organización partidaria corrompida y en la que imperaban las luchas de facciones se transformó y llegó a asemejarse al Estado-partido leninista que aspiró a ser desde el comienzo (Tun-jen Cheng, 1987), proporcionando así a la burocracia una nueva fuente de cohesión y coherencia organizativas, más poderosa y estable de la que podría haberle brindado por sí sola la organización militar.

Dentro de este aparato estatal reforzado, el KMT reunió a una pequeña élite de organizaciones de política económica similares, en cuanto a su pericia y alcances, al MITI de Japón o al CPE de Corea²⁰. Actualmente, el Consejo de Planificación y Desarrollo Económico (CPDE) es la encarnación de los conductores de la economía en el área de la planificación. No se trata de un organismo ejecutivo, sino que «en términos de lo que sucede en Japón, se encuentra a mitad de camino entre el MITI y la Agencia de Planificación Económica» (Wade, 1990: 198). La Oficina de Desarrollo Industrial (ODI) del Ministerio de Asuntos Económicos está integrada principalmente por ingenieros y técnicos, y asume un papel más directo en las políticas sectoriales. Estos dos organismos, como sus equivalentes de Corea y Japón, han atraído tradicionalmente a los funcionarios más talentosos y brillantes. El resto del personal tiende a estar constituido por miembros del KMT que a la vez son diplomados de la prestigiosa Universidad Nacional de Taiwán (*ibid.*: 217).

Sin negar la transformación fundamental que sufrió el aparato del KMT, debe repararse en que, al igual que en Corea, la existencia de una antigua

tradición burocrática ofreció al régimen los cimientos sobre los cuales pudo edificar. No solo había en la cúspide una organización partidaria que brindaba cohesión política, sino además una burocracia económica con considerable experiencia gerencial. Por ejemplo, la Comisión de Recursos Nacionales (CRN), fundada en 1932, contaba con un personal de 12.000 miembros en 1944 y manejaba más de un centenar de empresas públicas cuyo capital representaba, en su conjunto, la mitad del capital integrado de todas las empresas chinas. Constituía, dentro del régimen continental, una isla de reclutamiento relativamente basado en el mérito, y sus exintegrantes llegaron a desempeñar un cometido significativo en el manejo de la política industrial de Taiwán²¹.

La dura experiencia de ser perjudicados por los intereses particularistas de los especuladores del continente hizo que los líderes políticos del KMT, así como los exmiembros del CRN, abrigaran gran desconfianza hacia el capital privado y adhirieran seriamente a los elementos anticapitalistas de las proclamas ideológicas de Sun Yat Sen. Estas inclinaciones se vieron reforzadas en la práctica por el hecho de que en Taiwán el fortalecimiento de los capitalistas implicó que creciera el poder de una élite privada étnicamente diferenciada y políticamente hostil. No es de sorprender, entonces, que en lugar de transferir las propiedades japonesas al sector privado, como aconsejaban los asesores norteamericanos, el KMT retuviera su control, generando así uno de los sectores públicos de mayor envergadura en todo el mundo no comunista (Tun-jen Cheng, 1987: 107; Wade, 1990: 302). Lo que sí sorprende es que en Taiwán las empresas del Estado, en contraste con la norma de ineficiencia y el déficit financiero que a menudo se consideran inherentes al funcionamiento de tales empresas, fueran en su mayoría rentables y eficientes (cf. Waterbury, 1992).

Estas empresas fueron un factor decisivo del desarrollo industrial taiwanés. Amén del sector bancario, que era estatal (como en la Corea posterior a Rhee), ellas fueron las responsables de la mayor parte de la producción industrial en la década del 50²², y luego de una cierta merma en la de 1960, su participación volvió a aumentar en la del 70 (Wade, 1990: 97). Las empresas del Estado son importantes, sobre todo, en las industrias básicas e intermedias. La Acería China, por ejemplo, ha permitido a Taiwán competir en el mercado japonés con las empresas

exportadoras de acero de la OCDE y superarlas (Bruce, 1983, citado en Wade, 1990: 99). Este sector no solo ha hecho aportes empresariales directos, sino que ofrece además un medio apto para la capacitación de los directivos económicos del gobierno central²³. Así pues, en Taiwán la política económica se genera a partir de «una poco comprendida pero aparentemente vigorosa red, que conecta las oficinas económicas del gobierno central con las empresas públicas [y] los bancos estatales» (Wade, 1990: 295).

Lo notable, al comparar Taiwán con Corea y Japón, es el grado de ausencia del sector privado taiwanés en las redes de formación de la política económica. Aun cuando la tendencia actual es «expandir e institucionalizar los aportes decisorios de los industriales, financistas y otros» (*ibid.*: 293), el Estado del KMT y el capital privado (principalmente taiwanés) han mantenido relaciones históricas lo bastante distantes como para plantearse si el enraizamiento es, realmente, un componente indispensable del Estado desarrollista.

Sin duda, el Estado opera con eficacia en Taiwán pese a que los lazos de su red pública-privada son menos densos que en las versiones coreana o japonesa del Estado desarrollista. No obstante, no hay que exagerar su falta de inserción, no se encuentra para nada aislado del sector privado. Gold ha señalado los estrechos vínculos entre el Estado y el incipiente sector textil en la década del 50, así como el papel clave de intermediación que cumplió el Estado en la industria de los semiconductores en la del 70. Wade apunta que los funcionarios de la ODI dedican una parte sustancial de su tiempo a visitar empresas, participando en algo muy semejante a la «orientación administrativa» del MITI (*ibid.*: 284). En su análisis de las negociaciones entre los productores de materias primas y las empresas de la industria de las fibras sintéticas, da un ejemplo revelador de la íntima interacción del Estado con el capital privado. Si bien en las negociaciones formales participaron solo la asociación industrial, de integración vertical hacia abajo (la Asociación de Fibras Artificiales), y un monopolio interno (asociación conjunta entre el Estado y la MNC), de integración vertical hacia arriba, los funcionarios estatales intervinieron permanentemente (*ibid.*: 281) a fin de asegurar que no corrieran peligro, a raíz de los conflictos privados irresueltos, ni la integración hacia atrás con productos intermedios, ni la

competitividad exportadora de los fabricantes de tejidos. Si bien en Taiwán las redes público-privadas informales pueden ser menos densas que en los otros dos países, a todas luces son esenciales para la política industrial.

Además de definir los límites a los que el enraizamiento puede ser reducido, el caso taiwanés pone de relieve la relación simbiótica entre la autonomía estatal y la preservación de la competencia en el mercado. La función de preservar las relaciones de mercado, propia de la autonomía estatal, es también decisiva en Corea y Japón, pero más notoria en Taiwán (cf. Haggard, 1990: 44-45).

El mejor ejemplo lo ofrece la evolución de la industria textil (cf. Evans y Chien-kuo Pang, 1987). A comienzos de la década del 50, K. Y. Yin, dejando de lado los consejos de sus asesores económicos formados en Estados Unidos, resolvió que Taiwán debía tener una industria textil propia. El resultado fue el «plan de reorganización textil» que, al proporcionar un mercado seguro y materias primas, minimizó el riesgo empresarial de entrada a dicha industria y logró atraer el ingreso de capital privado. En esta fase inicial, el Estado brindó apoyo a la manera clásica hirschmaniana, induciendo decisiones de inversión y estimulando la oferta de capacidad empresarial (cf. Gold, 1986: 70; Pang Chien KUO, 1987: 167-69).

Este plan de reorganización solo fue inusual en cuanto al grado de participación del Estado para asegurar la obtención de dicha capacidad; por lo demás, fue muy semejante a las medidas adoptadas por la mayoría de los países latinoamericanos en las primeras fases de su industrialización. Lo extraño fue que el plan de reorganización no se convirtió en instrumento de los empresarios que había generado. En lugar de ello, el régimen del KMT expuso gradualmente a sus «capitalistas de invernadero» a los rigores del mercado, haciendo que las cuotas de exportación dependiesen de la calidad y precio de los bienes, desplazando poco a poco los incentivos hacia las exportaciones y, por último, reduciendo con el tiempo la protección²⁴. Así, el Estado pudo favorecer el surgimiento de un mercado libre en vez de la creación de refugios para la obtención de rentas públicas. Sin la autonomía que permitía el poderoso aparato burocrático, habría sido imposible imponer las incomodidades de la libertad de competencia a un conjunto tan confortable de empresarios.

Este ejemplo confirma lo dicho antes con respecto al enraizamiento y la autonomía en Japón. Es poco probable que el capital privado, sobre todo si está organizado en estrechas redes oligopólicas, sea una fuerza política en favor de los mercados competitivos. Además, un Estado que sea el registro pasivo de los intereses oligopólicos tampoco puede dar a esas empresas privadas lo que ellas no están dispuestas a conseguir por sí mismas. Solo un Estado capaz de obrar en forma autónoma puede proporcionar este esencial bien colectivo. La inserción es indispensable para la información y la instrumentación, pero sin la autonomía, degenera en un «supercártel» que, como todos los cárteles, apunta a proteger a sus miembros de cualquier cambio en el *statu quo*.

Finalmente, otra característica no menos importante del Estado desarrollista es bien ilustrada por el caso taiwanés. Si bien el Estado taiwanés ha intervenido profundamente en varios sectores, ha sido sumamente selectivo en estas intervenciones. En las palabras de Wade, la burocracia opera allí al modo de un «mecanismo de filtrado», dirigiendo la atención de los ejecutores de las políticas públicas y del sector privado hacia productos y procesos decisivos para el crecimiento industrial futuro (Wade, 1990: 226). Como el resto de la estrategia del KMT en Taiwán, esta selectividad fue en parte una reacción frente a la experiencia previa en el continente; conociendo los desastres provocados por la hipertrofia del aparato estatal, el KMT estaba resuelto a administrar bien su capacidad burocrática en el nuevo medio²⁵. Sin embargo, la selectividad parecería ser un rasgo general del Estado desarrollista. Johnson describe de qué manera el Estado japonés, que había conocido la intervención detallada y directa en el periodo anterior a la Segunda Guerra Mundial, luego de esta se limitó a una participación económica estratégicamente seleccionada (Johnson, 1982), y Okimoto llega incluso a decir que en términos de su magnitud global, el Estado japonés podría ser considerado «minimalista» (Okimoto, 1989).

La dinámica de los Estados desarrollistas

A esta altura, ya debe resultar claro cuáles son los rasgos estructurales más salientes del Estado desarrollista. La coherencia corporativa le permite resistir las incursiones de la mano invisible de la maximización individual de los funcionarios; en lo interno, predominan en él las características

weberianas. El reclutamiento meritocrático sumamente selectivo y las satisfacciones proporcionadas por una larga carrera burocrática crean adhesión y un sentimiento de coherencia corporativa. Los Estados desarrollistas han alcanzado una extraordinaria capacidad administrativa, pero además han limitado sus intervenciones a las necesidades estratégicas de un proyecto transformador, utilizando su poder para imponerse en forma selectiva a las fuerzas del mercado. El agudo contraste entre el carácter burocrático, patrimonialista, del Estado predatorio y la índole más directamente weberiana de los Estados desarrollistas debería hacer reflexionar a quienes atribuyen la ineficacia de los Estados del Tercer Mundo a su naturaleza burocrática. La falta de una auténtica burocracia estaría más cerca de constituir el diagnóstico correcto.

Al mismo tiempo, el análisis de los casos del Este asiático ha puesto de relieve que los elementos no burocráticos de la burocracia pueden ser tanto o más importantes que los elementos no contractuales del contrato (Rueschemeyer y Evans, 1985). Redes informales de honda raigambre histórica o cerradas organizaciones partidarias o militares incrementaron la coherencia de las burocracias del Este asiático. Ya sea que estos lazos se basen en el compromiso con una institución corporativa paralela o en el rendimiento educativo, refuerzan el carácter vinculante de la participación en la estructura de la organización formal, en vez de debilitarlo, como sucede con las redes informales fundadas en el parentesco o en las estrechas lealtades lugareñas dentro del esquema predatorio.

Una vez que logra ligar el comportamiento de los funcionarios con la consecución de sus propósitos colectivos, el Estado puede actuar con cierta independencia respecto de las presiones particularistas de la sociedad. Sin embargo, la autonomía del Estado desarrollista difiere totalmente de la dominación absolutista, carente de toda finalidad, propia del Estado predatorio. No se trata de una autonomía relativa, en el sentido estructural marxista de estar constreñido por los requerimientos genéricos de la acumulación de capital, sino que se trata de una autonomía inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas.

Para comprender cómo surgió esta feliz combinación de enraizamiento y autonomía, es menester ver al Estado desarrollista en el contexto de una conjunción de factores internos e internacionales. Los Estados desarrollistas del Este asiático iniciaron el periodo de la posguerra con el legado de una antigua tradición burocrática y una considerable experiencia, previa a la guerra, de intervención económica directa (en Corea y Taiwán bajo el colonialismo japonés). La Segunda Guerra Mundial y sus secuelas hicieron que quedaran en un medio social inusual. Las élites agrarias tradicionales habían sido diezmadas, los grupos industriales estaban desorganizados y descapitalizados, y los recursos externos se canalizaban a través del aparato estatal. El resultado de la guerra —incluida, irónicamente, la ocupación norteamericana de Japón y Corea— incrementó cualitativamente la autonomía de estos Estados frente a las élites privadas internas (*cf.* Johnson, 1982; Pang Chien Kuo, 1987). La combinación de una capacidad burocrática acumulada a lo largo de la historia y una autonomía generada por la coyuntura los ubicó en una excepcional posición histórica.

A la vez, la autonomía del Estado se hallaba limitada por el contexto geopolítico y económico internacional. Estos Estados no eran libres, por cierto, de hacer la historia a su antojo. Si bien ese contexto internacional excluía la expansión militar, generó claras amenazas externas. La expansión económica no solo era la base para apuntalar la legitimidad, sino también para mantener una capacidad defensiva frente a tales riesgos. La hegemonía norteamericana por un lado y el expansivo comunismo asiático por el otro no les dejaban muchas opciones más que confiar fundamentalmente en el capital privado como instrumento de industrialización. El entorno conspiraba para generar la convicción de que la supervivencia del régimen exigía una rápida industrialización basada en el mercado. Su pequeño tamaño y su falta de recursos tornaron obvio el papel de la competitividad de las exportaciones para el éxito de la industrialización.

La necesidad de industrializarse llevó a estos países a promover el crecimiento del capital industrial nacional. Su excepcional autonomía les permitió manejar (al menos en un principio) la creación de los lazos que ligan al capital con el Estado. De esta conjunción surgió el tipo de autonomía enraizada que signó a estos Estados en los periodos de su más notable crecimiento industrial: un proyecto compartido por un aparato burocrático

muy desarrollado y una serie relativamente bien organizada de actores privados capaces de actuar con inteligencia y en forma descentralizada.

Ciertos estudios recientes sugieren que la autonomía enraizada no es un rasgo estático del Estado desarrollista. A diferencia de lo que ocurre con el dominio absolutista del Estado predatorio, que parece autofortalecerse, la autonomía enraizada se ha cavado su propia fosa en un grado sorprendente. El propio éxito del Estado desarrollista para estructurar la acumulación del capital industrial ha modificado la naturaleza de las relaciones entre el capital y el Estado. A medida que el capital privado se ha vuelto menos dependiente de los recursos fiscales, el dominio relativo del Estado ha disminuido. La influencia del MITI en la década del 80 no es comparable a la que tuvo en la edad dorada de la década del 50 y comienzos de la siguiente. El *chaebol* coreano puede hoy apelar directamente al mercado internacional de capitales (Woo Jung-en, 1991) y, consecuentemente, la capacidad del Estado para vetar sus proyectos se ha erosionado²⁶.

Asimismo, a medida que las carreras profesionales en el sector privado se vuelven más gratificantes, ha empezado a desgastarse la capacidad del aparato estatal para convocar la lealtad de los especialistas más talentosos recibidos en las mejores universidades. Por ejemplo, Wade señala que la proporción de licenciados y de doctores que ingresaron a la función pública en Taiwán se redujo sustancialmente, en tanto que aumentó la de los que entran al sector privado (Wade, 1990: 218), lo cual no debe sorprendernos dada la creciente diferencia de sueldos entre el sector público y el privado. Aún está por verse si será posible preservar, frente a estas tendencias, el tradicional *esprit de corps* de la burocracia y su coherencia corporativa. Lo que es más fundamental, el logro de mejores niveles de vida ha tornado más dificultoso legitimar un proyecto nacional exclusivamente sobre la base de su aporte al crecimiento del PBI. El resurgimiento de las exigencias distributivas, tanto políticas como económicas, no se amolda bien a las estructuras burocráticas y las redes de élite que auspiciaron el proyecto original de acumulación industrial²⁷.

No hay motivos para suponer que el Estado desarrollista persistirá en la forma en que aquí se lo describe, ni para pensar que si estos aparatos estatales mantuvieran su forma actual podrían satisfacer las metas sociales futuras.

Demostaron ser instrumentos formidables para impulsar la acumulación de capital industrial, pero muy probablemente deberían ser transformados si se pretende abordar con ellos los problemas y oportunidades generados por el éxito de su proyecto original.

Brasil y la India: casos «intermedios»

Una vez establecido el contraste entre la autonomía enraizada de los Estados desarrollistas del Este asiático y el absolutismo incoherente del régimen predatorio del Zaire, ya es hora de ver cómo es dable combinar de diversas maneras elementos procedentes de estos dos tipos ideales a fin de producir resultados que no sean puramente predatorios ni puramente desarrollistas. Brasil y la India suministran amplios ejemplos de la combinación de elementos del tipo ideal desarrollista con características que niegan el aislamiento weberiano y socavan la inserción.

Ambos Estados han auspiciado una transformación significativa de sus respectivos países. La India, país increíblemente segmentado, con una enorme población agraria que vive en una pobreza desesperante y cuya base de recursos se está desgastando velozmente, logró pese a ello una industrialización considerable y tasas de crecimiento muy respetables en la década del 50 y comienzos de la siguiente; luego de tambalearse en la década del 70, en los 80 el país ha vuelto a crecer con rapidez. Brasil tuvo altas tasas de crecimiento en toda la posguerra y experimentó un milagroso impulso industrializador en la década del 70. El deterioro del «milagro brasileño» en los años 80 minó sus pretensiones de convertirse en un Estado desarrollista, pero Corea bien podría envidiarle los cuantiosos excedentes comerciales que su industria continuaba generando a fines de esa década.

Brasil

Un cúmulo de estudios históricos y contemporáneos han puesto en claro las diferencias entre Brasil y el tipo ideal de Estado desarrollista²⁸. Estas diferencias comienzan con una simple cuestión: el modo en que se obtienen los puestos públicos. Barbara Geddes ha descrito las facultades inusuales con las que cuenta el ejecutivo para hacer designaciones

políticas y la correspondiente dificultad de Brasil para instituir métodos de reclutamiento meritocráticos (Geddes, 1986). Ben Schneider puntualiza que si los primeros ministros japoneses suelen nombrar algunas decenas de funcionarios y los presidentes norteamericanos algunos centenares, los presidentes brasileños nombran millares (Schneider, 1987a: 5, 212, 644). No llama la atención, entonces, que el Estado brasileño sea famoso como *cabide de emprego* (fuente de empleo) y se pueble sobre la base de las conexiones personales más que de la idoneidad.

Las consecuencias negativas de este favoritismo se exacerban por el tipo de carrera profesional que estimula un sistema de este tipo. En lugar de apuntar a beneficios de largo plazo a través de promociones fundadas en un desempeño significativo para su organización, los burócratas brasileños abordan carreras puntuales, signadas por los ritmos de las cambiantes conducciones políticas y el periódico surgimiento de nuevos organismos. En una encuesta realizada en 1987 entre 281 funcionarios brasileños, Schneider comprobó que cambiaban de organismo cada cuatro o cinco años. Dado que los titulares de los cuatro o cinco niveles superiores de la mayoría de las organizaciones son nombrados desde fuera, la adhesión duradera a estas solo rinde beneficios limitados y la formación de un *ethos* y de una pericia útil para el organismo y para la política en cuestión se torna difícil. Hay entonces pocas motivaciones que limiten estrategias orientadas al beneficio individual y político²⁹.

Imposibilitados de transformar a la burocracia en su conjunto, los dirigentes brasileños se empeñaron en crear «reductos de eficiencia» dentro de la burocracia (Geddes, 1986: 105), modernizando gradualmente el aparato del Estado en lugar de someterlo a una transformación amplia (*cf.* Schmitter, 1971; Schneider, 1987a: 45). El Banco Nacional de Desarrollo (BNDE), especialmente favorecido por Kubitschek en la década del 50 como instrumento de su desarrollismo, fue hasta hace poco un buen ejemplo de un reducto de eficiencia³⁰. A diferencia del resto de la burocracia brasileña, el BNDE brindaba «una clara carrera profesional, con obligaciones vinculadas al desarrollo y a una ética de la función pública» (Schneider, 1987a). En los comienzos de su vida institucional (en 1956), el BNDE inauguró un sistema de exámenes públicos para la incorporación de funcionarios. Se dictaron normas contrarias al rechazo arbitrario de las

opiniones de los técnicos del banco por parte de sus superiores. Una sólida mayoría de los directores del BNDE procedía del propio banco, en el cual surgió un nítido *esprit de corps* (Willis, 1986).

Es natural que organismos como el BNDE sean más eficaces para un plan desarrollista que los sectores tradicionales de la burocracia brasileña³¹. De acuerdo con Geddes, los proyectos del Plan de Metas de Kubitschek que estaban bajo la jurisdicción de grupos ejecutivos o de trabajo y con el patrocinio financiero del BNDE cumplieron un 102 % de sus objetivos, en tanto los proyectos a cargo de la burocracia tradicional solo cumplieron un 32 % (Geddes, 1986: 116). Como el BNDE era una de las principales fuentes de préstamos de inversión a largo plazo, su profesionalismo estimuló a otros sectores a mejorar su desempeño³². Tandler (1968) señala, por ejemplo, que la necesidad de competir por sus fondos fue un aliciente notable para el mejoramiento de las propuestas elevadas por las compañías de generación de electricidad de Brasil (*cf.* también Schneider, 1987a: 143). Por desgracia, los reductos de eficiencia tienen varias desventajas. En la medida en que están rodeados por un mar de normas clientelísticas tradicionales, dependen de la protección personal de los presidentes. Geddes (1986: 97), por ejemplo, traza la crónica de la decadencia en la eficacia del Departamento Administrativo de Servicio Público (DASP), creado por Vargas en 1938 como parte del Estado Novo, cuando dejó de contar con el amparo de este. Willis (1986) destaca la sujeción del BNDE al apoyo presidencial, tanto en lo tocante a la definición de sus finalidades como a su capacidad para mantener su integridad institucional.

El incrementalismo, o reforma por adición, suele dar por resultado una expansión mal coordinada y torna mucho más difícil lograr una selectividad estratégica. Los militares brasileños, que cuando tomaron el poder manifestaron su intención de reducir en 200.000 los cargos públicos, terminaron creando «centenares de nuevos organismos y empresas, muchos de ellos redundantes»³³. El intento de modernizar por vía de una adición fragmentada mina también la coherencia organizativa del aparato estatal en su conjunto. Al agregar nuevas piezas al conjunto, lo que surge es una estructura cada vez más grande y barroca. El aparato resultante es «segmentado» (Barzelay, 1986), «dividido» (Abranches, 1978) o «fragmentario» (Schneider, 1987a). Es una estructura que no solo

dificulta la coordinación de las políticas públicas, sino que fomenta las soluciones personalistas.

Así como la estructura interna del aparato estatal brasileño reduce su capacidad para imitar el desempeño de los Estados desarrollistas del Este asiático, la índole de su inserción torna más arduo elaborar un proyecto de transformación industrial en común con las élites industriales. Si bien el Estado brasileño ha sido una presencia permanente poderosa en el desarrollo social y económico del país desde la época de la Colonia, es importante tener presente que, como han destacado Fernando Uricochea, José Murilo de Carvalho y otros, «la eficiencia del gobierno dependió [...] de la cooperación de la oligarquía terrateniente» (Uricoechea, 1980: 52). A despecho del peso creciente del capital industrial en la economía, el duradero legado del poder rural sigue plasmando el carácter del Estado. Hagopian argumenta que las élites rurales contemporáneas procuran cada vez más utilizar el Estado como medio para reforzar sus redes clientelistas tradicionales (Hagopian, 1987). Así, en vez de centrarse en su relación con el capital industrial, el Estado ha tenido que lidiar siempre al mismo tiempo con las élites tradicionales amenazadas por la conflictiva transformación de las relaciones de clase rurales.

Al mismo tiempo, los vínculos con el capital industrial se vieron complicados por la temprana y masiva presencia en el mercado interno del capital industrial transnacional³⁴. La amenaza de dominación por parte de las empresas transnacionales (en adelante, ET) creó un clima de nacionalismo defensivo y volvió más difícil imponer disciplina al capital nacional. Es mucho más arduo obligar al capital industrial a enfrentarse con el mercado (como hizo K. Y. Yin con la industria textil taiwanesa) cuando el capital transnacional es el probable beneficiario de cualquier borrasca de destrucción creativa.

Los problemas provocados por las divisiones en las élites económicas dominantes fueron exacerbados por la naturaleza de las estructuras del Estado. Además, la falta de una estructura burocrática estable impidió establecer vínculos regulares del tipo de una «orientación administrativa» con el sector privado, e impulsó la interacción público-privado por canales individuales. Incluso el régimen militar, que fue el que más

posibilidades estructurales tuvo para aislarse de las presiones clientelistas, mostró ser inepto para crear una relación de orientación administrativa con la élite industrial nacional³⁵. El régimen era «muy legítimo ante la burguesía nacional, pero no estaba conectado a esta por ningún sistema bien institucionalizado de enlaces» (Evans, 1982: S-221). En lugar de institucionalizarse, las relaciones se individualizaban, cobrando la forma de lo que Cardoso (1975) llamó «anillos burocráticos»: pequeños grupos de industriales se conectaban con grupos igualmente pequeños de burócratas, por lo común a través de algún funcionario que actuaba como pivote. Como señala Schneider (1987b: 230-31), el carácter personalizado y *ad hoc* de estos enlaces los vuelve poco confiables para los industriales y arbitrarios en cuanto a sus resultados. Son, en síntesis, lo opuesto del tipo de lazos entre Estado y sociedad que describen Samuels y otros autores en sus análisis del Estado desarrollista.

En general, esta lectura de la estructura interna y los lazos externos del Estado brasileño es congruente con la queja de Schneider (1987a: 4) en el sentido de que «la estructura y modo de operación del Estado brasileño le impedirán cumplir incluso con las funciones mínimas de gobierno». No obstante, importa destacar que, pese a estos problemas, el Estado brasileño ha actuado con eficacia empresarial en una variedad de esferas industriales, que sin duda son las que contribuyeron a su crecimiento e industrialización a largo plazo. Como es de suponer, sus éxitos se dieron en las áreas en que las organizaciones estatales relevantes gozaban de una excepcional capacidad y coherencia. A su vez, estas entidades estatales coherentes descansaban en un conjunto más eficaz, institucionalmente hablando, de enlaces con el sector privado, que es precisamente la pauta notoria en los Estados desarrollistas del Este asiático.

Un buen ejemplo es el estudio de Shapiro (1988: 57) sobre el papel del Grupo Ejecutivo para la Industria Automovilística (GEIA) en el establecimiento de la industria automotriz brasileña a fines de la década del 50 y comienzos de la del 60. Concluye esta autora que, en líneas generales, «la estrategia brasileña fue un éxito», y que la capacidad de planificación y los subsidios otorgados por el Estado a través del GEIA fueron decisivos para inducir las inversiones requeridas. El GEIA obró a manera de un miniorganismo piloto, específico para el sector. Dado que en él se reunían representantes de

todos los organismos que necesitaban aprobación para sus planes, «pudo implementar su programa con independencia de la fragmentación en cuanto a la ejecución de las políticas» que afectaba al Estado en su conjunto (*ibid.*: 111). Su poder de brindar decisiones predecibles y oportunas fue importantísimo para la reducción del riesgo, en lo tocante a las ET cuyas inversiones se requerían. Además, y también en esto el GEIA se asemejó al MITI o el ODI, «desempeñó un papel coordinador crítico entre los fabricantes de piezas y los encargados del montaje» (*ibid.*: 58).

El desarrollo posterior de la industria petroquímica mostró una variante aún más poderosa de autonomía enraizada (Evans, 1981, 1982, 1987). Trebat (1983) afirma que la inversión en la industria petroquímica, liderada por el Estado, ahorró divisas y fue económicamente razonable, teniendo en cuenta los costos de oportunidad del capital que a la sazón prevalecían (Evans, 1981). En el corazón mismo de esta iniciativa se hallaba Petrobrás, la entidad más autónoma y de mayor coherencia corporativa dentro del sistema de empresas del Estado. Sin embargo, la densa red de lazos establecidos para ligar el sistema de Petrobras con el capital privado, tanto interno como transnacional, no fue menos decisiva para el explosivo aumento de la capacidad petroquímica de Brasil en la década del 70.

De estos ejemplos sectoriales emerge una neta diferencia global entre el Estado brasileño y el desarrollista arquetípico. La autonomía enraizada es en él un atributo parcial más que general, limitado a determinados reductos de eficiencia. La perduración de rasgos clientelísticos y patrimonialistas impidió la edificación de una coherencia corporativa al estilo weberiano. A la luz de la compleja y controvertida estructura de la élite brasileña no es de extrañar que la autonomía enraizada siga siendo parcial.

La India

En la India, el Estado se sitúa, con más ambigüedad aún que en Brasil, en el espacio que existe entre el Estado predatorio y el desarrollista. Su estructura interna, al menos en la cúspide, se asemeja a la norma weberiana, pero sus vínculos con la complicada estructura social del país socava más completamente su capacidad de acción. Sus críticos más rigurosos lo consideran claramente predatorio y afirman que su expansión

ha sido tal vez la causa principal del estancamiento de la India (p. ej., Lal, 1988). Otros autores, como Pranab Bardhan (1984), adoptan el punto de vista contrario, aduciendo que la inversión estatal fue esencial para el crecimiento industrial de la India en la década del 50 y comienzos de la del 60, y que el repliegue del Estado y su renuencia a asumir una postura desarrollista más emprendedora fue uno de los factores importantes del crecimiento comparativamente lento del país en las décadas del 60 y el 70.

En el momento de la independencia, el Servicio Civil de la India (SCI) constituía la cima de una venerable burocracia y la culminación de una tradición que se remontaba a la época del imperio Mughal (Rudolf y Rudolf, 1987). Sus 1100 miembros formaban una élite prestigiosa, que suministró el «marco de acero del imperio» durante dos centurias (Taub, 1969: 3). Su sucesor, el Servicio Administrativo de la India (SAI), llevó adelante esa misma tradición. El ingreso a él se produce a través de un examen llevado a cabo en todo el país y que, al menos en el pasado, ha sido tan competitivo como sus equivalentes del Este asiático³⁶. Si bien la educación no se centra en una única universidad nacional, como ocurre en esta última región, las redes solidarias se ven reforzadas por el hecho de que cada tanda de reclutas pasa un año juntos en la Academia Nacional de la Administración Pública³⁷.

A pesar de una honda tradición histórica de sólida burocracia estatal, las tradiciones coloniales heredadas por el SAI no fueron en modo alguno una clara ventaja desde la perspectiva del desarrollo. La asimilación de la cultura imperial y la formación humanística eran criterios decisivos para ser aceptado en el SCI. Aun después de la partida de los ingleses, los exámenes que se toman en el SAI se siguen dividiendo en tres partes: lengua y literatura inglesas, redacción en inglés y conocimientos generales³⁸. Por supuesto, una persona con buena cultura general podría desempeñarse bien, siempre y cuando las pautas de la carrera administrativa le brindaran la oportunidad de adquirir gradualmente los conocimientos y habilidades técnicos indispensables. Por desgracia, en general no se ofrece esta clase de oportunidades. La carrera administrativa se caracteriza por el mismo tipo de rotación rápida de personal que identifica a la burocracia brasileña. Por ejemplo, los Rudolf informan que los altos ejecutivos de la industria petroquímica se mantienen en un mismo cargo alrededor de quince

meses, en promedio (Rudolf y Rudolf, 1987: 34). Amén de los problemas provocados por la propia tradición del SAI, es cuestionable que el «marco de acero» se haya mantenido incólume. Los Rudolf argumentan que ha habido una «erosión de las instituciones estatales» al menos desde la muerte de Nehru (*ibid.*, cap. 2).

Estudios de campo contemporáneos han comprobado que la corrupción no solo es endémica, sino abrumadora (p. ej., Wade, 1985). La erosión aludida puede deberse en parte a los problemas propios de la burocracia, pero una fuente más grave de dificultad parecería ser los inconvenientes para establecer conexiones con la estructura social circundante. En un «Estado subcontinental, multinacional» como la India, las relaciones entre el Estado y la sociedad son cualitativamente más complejas que en el Este asiático (Rudolf y Rudolf, 1987). Dadas las diseconomías de escala inherentes a las organizaciones administrativas, se requeriría un aparato burocrático de extraordinaria capacidad para producir resultados comparables a los que pueden obtenerse en una isla de veinte millones de habitantes [Taiwán] o en una península de cuarenta millones [Corea]. Las divisiones de clase, étnicas, religiosas y regionales complican aún más las dificultades administrativas.

Desde los tiempos de la independencia, la supervivencia política de los regímenes hindúes ha exigido simultáneamente complacer a una clase terrateniente de poder permanente y a un conjunto sumamente concentrado de capitalistas industriales. Los intereses comunes de los grandes terratenientes y de los millones de «capataces capitalistas» de la campaña dan a este grupo un aplastante peso político. Al mismo tiempo, grandes empresas, como Tatas y Birlas, deben seguir en pie (Encarnation, 1990: 286). Como estas últimas no tienen ningún proyecto de desarrollo en común con los terratenientes, la élite así dividida se enfrenta con el Estado en busca de la obtención de ventajas particularistas. En los términos de Bardhan, componen «una laxa y heterogénea coalición dominante, preocupada por apoderarse desenfrenada y anárquicamente de los recursos públicos»³⁹.

La micropolítica de las interacciones entre el sector público y el sector privado disminuye aún más la posibilidad de que el Estado conduzca un

proyecto coherente de desarrollo. Históricamente, el veterano funcionario prototípico del SAI era un brahmán anglófilo, cuyas inclinaciones ideológicas apuntaban a un socialismo fabiano. Lo más probable era que los capitalistas privados con que mantenía trato fuesen de una casta inferior, tuviesen diferentes preferencias culturales y una ideología contraria. Si bien estos estereotipos han ido cambiando con el tiempo, aún falta un discurso compartido y una concepción común a partir de los cuales pudiera edificarse un proyecto conjunto, y la única alternativa frente al estancamiento hostil parecería ser el intercambio de favores materiales. No hay redes de política que permitan a los especialistas industriales del aparato estatal reunir y difundir información, crear consenso, instruir y persuadir; tampoco hay redes específicas de sectores, comparables a la que liga al capital estatal con el privado en la industria petroquímica brasileña. A diferencia de los Estados desarrollistas, el Estado hindú no puede contar con el sector privado ni como fuente de información sobre el tipo de política industrial que puede tener éxito ni como instrumento efectivo para la puesta en práctica de una política industrial.

Sería injusto e incorrecto afirmar que el Estado no ha hecho en la India aporte alguno al desarrollo. Sus inversiones en la infraestructura básica y en los bienes intermedios fueron un elemento trascendental para mantener una tasa respetable de crecimiento industrial en la década del 50 y comienzos de la del 60. Deepak Lal (1988: 237) admite que las inversiones en infraestructura y el aumento de la tasa de ahorro interno, que dependen ambos en gran medida del comportamiento del Estado, fueron «los dos grandes logros de la India posterior a la independencia». La inversión pública en insumos agrícolas varios, sobre todo en irrigación y fertilizantes, desempeñó un importante papel en el aumento del producto agropecuario. El Estado invirtió de hecho, aunque no siempre en forma eficiente⁴⁰, en industrias básicas e intermedias, como la siderúrgica y la petroquímica, y aun en industrias tecnológicamente más azarosas, como la de fabricación de equipos eléctricos (Ramamurti, 1987).

Lamentablemente, estos logros pertenecen en buena medida al pasado, a la década del 50 y comienzos del 60. La falta de selectividad de la intervención estatal fue constituyendo una creciente carga para la burocracia y contribuyó a deteriorar las instituciones del Estado. En el periodo de las «licencias,

permisos y cuotas» durante el dominio británico, se intentó aplicar un minucioso control sobre el volumen físico de producción de una amplia gama de bienes manufacturados (Encarnation, 1990). Al mismo tiempo, el Estado participa directamente en la producción de una gran variedad de artículos, mayor aún que la que intentaron Estados comparativamente expansivos como el brasileño. Las empresas públicas de la India no solo fabrican computadoras, sino también televisores; no solo acero, sino automóviles⁴¹. La participación del Estado en el activo de las empresas pasó de una sexta parte a la mitad entre 1962 y 1972 (Encarnation, 1990: 283), y el número de empresas públicas creció de 5 en 1951 a 214 en 1984 (Lal, 1988: 257). Dadas las abrumadoras exigencias que impone la mera tarea de mantener siquiera un grado mínimo de administración pública, la participación no selectiva del Estado se torna simplemente insostenible.

En relación con Brasil, puede decirse que la India padece un exceso de autonomía y un enraizamiento inadecuado, y que consecuentemente tiene más dificultades para ejecutar el tipo de proyectos sectoriales en que aquí hemos puesto el acento. A la vez, el grado en que el «marco de acero» sigue conservando cierta coherencia residual tal vez explique por qué la India pudo evitar los excesos catastróficos de que fue presa Brasil.

Teniendo en cuenta su escala casi continental, podría parecer que Brasil y la India son casos *sui generis*, de limitada relevancia comparativa; sin embargo, sus respectivos Estados comparten muchos problemas entre sí y con gran número de países en desarrollo de ingresos medios. Sus burocracias, que no son una caricatura patrimonialista de las estructuras weberianas, como ocurre en los Estados predatorios, carecen empero de la coherencia corporativa del tipo ideal desarrollista. Aún no se ha institucionalizado en ellos un escalafón administrativo coherente que ligue al individuo a las metas corporativas y le permita adquirir la pericia necesaria para desempeñarse con eficacia. La India tiene una estructura organizativa más cabalmente weberiana, pero no posee los lazos internos que podrían permitirle armar un proyecto compartido con los grupos sociales interesados en la transformación.

Estos aparatos estatales intermedios, no dotados de una capacidad burocrática bien desarrollada, deben pese a ello hacer frente a estructuras

sociales más complejas y divididas. Su idoneidad para construir un proyecto de industrialización se ve particularmente entorpecida por el poder social permanente de las élites agrarias. En el caso de Brasil, el problema se complica por la importancia histórica de las empresas extranjeras que forman el núcleo del *establishment* industrial. En el caso de la India, se exagera a raíz de la divergencia cultural entre los administradores públicos y los capitalistas privados. En ambos países, el Estado ha procurado hacer demasiado y no fue capaz de seleccionar en forma estratégica un conjunto de actividades acordes a su capacidad. Las exigencias que impone el conjunto de tareas que se deben abordar, sumadas a esta insuficiencia, se combinan para tornar imposible la autonomía enraizada.

Las estructuras del Estado y el ajuste

Este análisis comparativo corrobora la idea de que tanto los ejecutores de las políticas públicas como los teóricos pueden verse beneficiados por la «tercera ola» de ideas acerca del Estado y el desarrollo. Los datos comparativos abonan una posición más centrada en la capacidad del Estado como factor importante en la elección de políticas y resultados, y contribuyen a esclarecer las estructuras y procesos que están en la base de dicha capacidad. Más concretamente, este análisis pone en tela de juicio la tendencia a equiparar capacidad con aislamiento, sugiriendo en cambio que la capacidad transformadora requiere una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas, a la que puede denominarse autonomía enraizada.

La primera y más evidente lección que puede extraerse de estos casos es que hay escasez, y no exceso, de burocracia. Este problema no solo se presenta en las sociedades poscoloniales al sur del Sahara. Aun en países como Brasil, que cuentan con una oferta relativamente abundante de mano de obra calificada y una antigua tradición de participación estatal en la economía, es difícil encontrar burocracias predecibles, coherentes, weberianas. La percepción común en sentido contrario procede de la tendencia corriente de las organizaciones patrimonialistas a disfrazarse de burocracias weberianas. Abundan los organismos normativos o administrativos, pero la mayoría no tiene la capacidad de perseguir metas colectivas de un modo predecible o coherente, ni el interés de hacerlo. Weber confundió a sus sucesores al insistir

en que la burocracia arrasaría naturalmente con todas las otras formas sociales que le precedieron. Así como los mercados son menos naturales de lo que pretendía Adam Smith, las burocracias necesitan más cuidado y atención de lo que nos hizo creer Weber.

La segunda lección deriva de la primera. La capacidad del Estado para cumplir funciones administrativas y de otra índole debe considerarse un bien escaso. Las primeras concepciones sobre el Estado desarrollista parecían presumir que los recursos imprescindibles para emprender nuevas tareas serían generados de manera automática en el desempeño de las tareas mismas, así como el aumento de las ventas de una empresa genera recursos para su producción futura, La analogía es falsa. La ampliación imprudente de la variedad y cantidad de tareas lleva fácilmente a un círculo vicioso. El ritmo de crecimiento de la capacidad del Estado es más lento que el del aumento de las tareas. Las deseconomías administrativas y organizativas de escala y de alcances hacen que el desempeño empeore. Un desempeño deficiente socava la legitimidad y torna dificultoso reclamar los recursos necesarios para el aumento de la capacidad. La brecha entre la capacidad requerida y la disponible se agranda, hasta que corre peligro incluso la ejecución eficaz de los deberes del «vigilante nocturno», en la versión mínima del Estado.

Casi todos los Estados del Tercer Mundo procuran hacer más de lo que pueden. El contrastante equilibrio de capacidad y de tareas emprendidas que diferencia a la India y Brasil de los Estados desarrollistas del Este asiático ilustra este punto. Los Estados desarrollistas no solo han tenido un mayor nivel de capacidad, sino que ejercieron una mayor selectividad en las tareas que acometieron. Se centraron en la transformación industrial y sus estrategias de promoción de la industria estaban destinadas a preservar recursos administrativos.

La demanda de selectividad concuerda con los argumentos expuestos en la bibliografía sobre la estabilización y el ajuste. Una de las mayores virtudes de los programas de ajuste es que son muy selectivos en cuanto a la capacidad que exigen. Dado que se centran en la recalibración de un número comparativamente reducido de variables macroeconómicas, obvian la necesidad del masivo aparato regulador que precisan las

estrategias menos promercado, para no hablar de la construcción institucional requerida cuando se intenta que el Estado asuma un papel productivo directo.

Al mismo tiempo, empero, gran parte de la literatura sobre el ajuste abriga sospechas sobre la capacidad del Estado (propia de las perspectivas de la segunda ola); nos referimos al temor implícito de que un aumento de dicha capacidad generará un incremento del papel del Estado y es por ende negativo en sí mismo. El argumento aquí expuesto es muy diferente. Supone que, aunque el Estado acepte abordar un repertorio de tareas más limitado, las demandas de acción estatal superarán su capacidad de realizarlas. Por más que se obre con mayor selectividad, es indispensable reforzar dicha capacidad. La consigna de la hora es la reconstrucción del Estado, no su desmantelamiento.

El razonamiento que aquí hemos desarrollado debe distinguirse, asimismo, de las argumentaciones centradas en el aislamiento, comunes en la literatura sobre la estabilización y el ajuste (*cf.* Haggard y Kaufman, 1992, Introducción). El énfasis en el aislamiento implica que, en ausencia de presiones políticas, los funcionarios técnicamente competentes instrumentarán las decisiones de política económica correctas, y que esas decisiones son base suficiente para que un plan de estabilización y ajuste tenga éxito. La protección de los tecnócratas respecto de los grupos de presión se presenta como el *sine qua non* de la acción eficaz. Se supone implícitamente que los tecnócratas que ocupan cargos públicos poseen tanto los conocimientos suficientes para adoptar las medidas adecuadas como los incentivos para hacerlo.

Si el énfasis recae en la coherencia y autonomía corporativas, la argumentación cobra otro tono. Lo que está en juego es entonces una organización autoorientada, que genere suficientes incentivos como para inducir a sus miembros a perseguir las metas colectivas y asimilar la información que les permita escoger objetivos que valgan la pena. Tener capacidad significa contar con organizaciones aptas para una acción colectiva sostenida, y no meramente con la libertad para tomar individualmente decisiones que sigan la lógica de la situación económica.

Este análisis complementa el que ha efectuado Waterbury (1992) sobre los «equipos de cambio» (*changes teams*). Waterbury se centró primordialmente en el surgimiento y supervivencia de tales equipos. No obstante, si se proyecta un plan de ajuste para un plazo más largo, debe incorporarse al debate la cuestión de la capacidad del Estado. Una vez que el equipo de cambio logra la hegemonía, debe contar con un aparato para llevar a la práctica la transformación requerida en las políticas. La experiencia de los tecnócratas africanos sugiere que es improbable que un equipo carente de tal aparato pueda ser eficaz más allá del corto plazo. A la inversa, la de los NIC del Este asiático ciertamente indica que Weber no estaba del todo desacertado cuando pensaba que la capacidad burocrática era un «bien fungible» o intercambiable para diferentes orientaciones de las políticas públicas. Aparatos que fueron eficaces en la puesta en marcha de una transformación industrial nacional demostraron ser útiles (luego de luchas intestinas de diversa intensidad, sin duda) como instrumentos para la implementación de un plan de ajuste.

La autonomía y la coherencia corporativas, así como el aislamiento, pertenecen a la tradición weberiana. El hincapié en el enraizamiento como necesario complemento de la autonomía no solo contradice la idea de que el aislamiento es el rasgo más importante de la capacidad, sino que además se aleja de una perspectiva weberiana. El enraizamiento constituye una solución diferente frente a la escasez de capacidad. Ella es indispensable debido a que las políticas públicas deben responder a los problemas percibidos por los actores privados y, a la larga, dependen de estos para su implementación. Una red concreta de lazos externos permite al Estado evaluar, controlar y moldear, prospectivamente y con posterioridad a los hechos, las reacciones privadas ante las iniciativas públicas. Amplia la inteligencia del Estado y vuelve más probable la concreción de sus medidas. Si se admite la importancia del enraizamiento, los argumentos en favor del aislamiento quedan cabeza abajo. Las conexiones con la sociedad civil pasan a ser una parte de la solución en vez de ser una parte del problema.

La pregunta obvia es: ¿acaso el enraizamiento redundará en clientelismo, corrupción y socavamiento de la eficacia del Estado? La respuesta radica, fundamentalmente, en que el enraizamiento solo tiene valor en el marco de la autonomía. En ausencia de un tipo de estructura

administrativa coherente, autoorientadora, weberiana, es casi seguro que el enraizamiento tendrá efectos nocivos. Como la mayoría de los casos de fracaso examinados en la bibliografía sobre la estabilización carecían de las estructuras burocráticas indispensables, no es de extrañar que en esa bibliografía se ponga el acento en el aislamiento. Si la subordinación a los lazos clientelistas es el procedimiento administrativo de rutina, lograr un mayor aislamiento es una prioridad legítima. Lo que funciona es la combinación de enraizamiento y autonomía, no cualquiera de estas por separado.

La eficacia de la autonomía enraizada depende de la índole de la estructura social circundante así como del carácter interno del Estado. Como señala Migdal (1988), es poco probable que la conexión de un aparato estatal, aunque sea coherente, con un conjunto fragmentario de detentadores del poder sin interés en la transformación mejore su capacidad para instrumentar un cambio. Como se indicó en el análisis previo de la dinámica histórica de los Estados desarrollistas, el Estado y la estructura social deben estudiarse juntos. Sin apropiados interlocutores privados, tender lazos con la sociedad civil es sin duda una tarea infructuosa, pero en la interacción entre Estado y estructura social el Estado es algo más que un elemento pasivo.

La estructura de clases debe considerarse, al menos en parte, como el producto de la acción del Estado. No fue mera coincidencia que en Japón, Corea y Taiwán surgieran grupos empresariales que concretaran la autonomía enraizada. Las clases industriales de los Estados desarrollistas contemporáneos son, en buena medida, resultado de la acción estatal. No tendrían su forma actual si no existiera el Estado, así como este no podría haber alcanzado sus objetivos sin ellas.

En gran parte de la literatura sobre la estabilización, el papel del Estado en la conformación del tipo de capital existente solo se reconoce en un sentido negativo. Se supone que el Estado puede corromper al capital creando refugios para la obtención de rentas públicas, pero que si no existen distorsiones inducidas por el Estado, el capital nacional reaccionará al modo de los empresarios de Schumpeter, asumiendo riesgos, efectuando inversiones productivas de largo plazo y aprovechando las oportunidades

que le ofrecen los mercados internacionales. Si así fuese, bastaría con un aparato estatal aislado, pero como lo sugieren los lamentos del Banco Mundial acerca de la «lenta respuesta de la oferta», por lo general este supuesto es poco realista. En su mayoría, las incipientes clases industriales requieren un apoyo y participación más activos del Estado, lo cual significa algún tipo de autonomía enraizada en lugar del mero aislamiento.

Retomando en forma esquemática el ejemplo dado anteriormente de K. Y. Yin y el plan de organización de la industria textil, podremos dar forma más concreta a estas argumentaciones. La creación de un grupo de empresarios textiles se basó en la existencia de un aparato estatal coherente y autónomo, capaz de asumir la iniciativa. Sin un grupo de capitalistas potenciales, el plan no habría logrado éxito, pero sin la iniciativa y apoyo del Estado estos capitalistas potenciales no habrían ocupado ese «nicho» particular de la industria. La segunda etapa, la de exponer a estos nuevos industriales a los vendavales de la competencia internacional, exigía autonomía en el sentido del aislamiento, como ocurre con los programas de estabilización. Debía lucharse contra las presiones tendientes a preservar un refugio confortable. Pero el proceso tiene una tercera etapa, cuya mejor descripción la ha hecho Wade para el caso de Taiwán (1990). Los empresarios dispuestos a enfrentar el vendaval de la competencia necesitan información, asesoramiento y de vez en cuando un auxilio estratégico para sobrevivir. Esto es también lo que se requiere para estimular la respuesta de la oferta en un programa de ajuste. Lo que hace que esta tercera etapa prospere es el enraizamiento, no el aislamiento.

Nuevamente, vemos una confluencia interesante entre estos argumentos y los planteados por Waterbury (1992). Este autor apunta que la configuración «preestructural y de ajuste» de intereses económicos en los casos por él estudiados bien puede resultar menos resistente a las fuerzas en favor del cambio de lo que presumieron los análisis previos sobre las coaliciones tendientes a la apropiación de las rentas públicas. Sin embargo, es evidente que el éxito de un programa de ajuste exige algo más que el colapso de la vieja coalición. En la medida en que los equipos de cambio logran destronar a las élites industriales vigentes, esto es en sí mismo un notable ejemplo del modo en que el Estado remodela las estructuras sociales; pero a medida que transcurre el tiempo, la similitud entre el proyecto de los equipos de

cambio de Waterbury y los proyectos aquí descritos debe aumentar. La reconstrucción de una élite empresarial capaz no solo de sobrevivir, sino de prosperar en un medio más abierto debe ocupar el centro de la escena, y es probable que esta tarea guarde fuerte semejanza con el antiguo proyecto de la transformación industrial.

Resta un serio problema con respecto a la noción de enraizamiento, como ha sido expuesta aquí. Dado que como base empírica para el desarrollo de este concepto se partió de los Estados exclusionistas del Este asiático, su definición fue demasiado limitada. Pero, en principio, no hay razón por la cual no pudieran construirse con los trabajadores y otros grupos sociales el tipo de redes que vinculan al Estado con el capital en dichos países. Más aún, hay buenos motivos para pensar que en la mayoría de los países esas redes serían indispensables.

En el Este asiático, un crecimiento excepcional, no solo de la producción, sino también del salario real, permitió que una modalidad de enraizamiento limitado se presentase como una suerte de hegemonía a lo Gramsci. No es dable prever que otros Estados obtengan iguales resultados. En la mayor parte de las naciones del Tercer Mundo, ni siquiera un ajuste estructural eficaz generaría las tasas de crecimiento del Este de Asia, y en ausencia de dicho crecimiento es más arduo alcanzar la legitimidad. En tiempos difíciles, cuando no es tan sencillo subordinar las cuestiones distributivas a la acumulación, un enraizamiento más amplio, como el descrito por Katzenstein (1985) en su análisis de las pequeñas democracias de Europa occidental, puede ser la apuesta más sensata (Nelson, 1990). No obstante, debe destacarse, también en este caso, que la autonomía enraizada es un concepto relacional. Las estructuras y estrategias del Estado requieren como complemento una contrapartida social. Construir los partidos y movimientos obreros que forman la base de una autonomía enraizada más amplia es un proyecto más complicado que construir una clase industrial al estilo de Schumpeter.

A todas luces, la puesta en práctica del diagnóstico que deriva de un análisis comparativo de los Estados y el cambio estructural enfrenta mayores tropiezos que la puesta en práctica de las recetas de la segunda ola. En la medida en que el foco está puesto simplemente en una menor

intervención del Estado, los medios y objetivos resultan claros. En contraste con ello, la reconstrucción del Estado es una tarea amorfa y frustrante, un proyecto que puede llevar décadas, si no generaciones enteras. De todas maneras, el aumento de la capacidad del Estado sigue siendo un requisito de cualquier política económica eficaz, incluido el ajuste estructural sostenido. Pretender lo contrario sería una variante peligrosa de utopismo. Transformar el Estado de modo que deje de ser un problema y se convierta en una solución debe ser el punto central en cualquier plan de acción realista emprendido en los países del Tercer Mundo.

Notas

* Título original: "The State as Problem and Solution". **Primera edición ©1992 NJ Princeton University Press**, S. Haggard y R. Kaufman, eds. El Estado como problema y como solución de Peter Evans. **Primera edición en español ©1996 Editorial de Desarrollo Económico y Social (IDES)**, vol 35, N° 140 (enero-marzo 1996) reproducido con el permiso del Comité Editorial de Desarrollo Económico. Todos los derechos reservados.

** Universidad de California, Berkeley [Department of Sociology / 410 Barrows Hall / Berkeley / California. 94720-1980/ Tel: (510) 642-4766 / Fax: (510) 642-0659].

1. De Soto (1989) es probablemente el más conocido manifiesto autóctono sobre la desilusión sufrida.
2. Callaghy (1989: 133) cita el informe de 1989 del Banco Mundial sobre los préstamos para ajuste como ejemplo del nuevo énfasis en la construcción institucional.
3. Srinivasan (1985: 41). Entre los teóricos de la elección pública, los más conocidos son James Buchanan (laureado con el Premio Nobel) y sus colaboradores Tollison y Tullock (cf. Buchanan, Tollison y Tullock, 1980). También puede mencionarse a Niskanen (1971), Auster y Silver (1979). El reciente resurgimiento de la economía política neoclásica representa un punto de vista similar, aunque por lo común menos extremo; véase Colander (1984). Elementos de la concepción neoutilitarista están presentes asimismo en las perspectivas sobre la acción colectiva (v. gr. Olson, 1982) y la nueva economía institucional, que pone el acento en los derechos de propiedad (v. gr., North, 1981).
4. Importa señalar que esta manera particular de conceptualizar al Estado predatorio es muy distinta de la que emplean quienes han propuesto este concepto. Tanto Lal (1988) como Levi (1988) equiparan el comportamiento predatorio con la maximización de la recaudación pública. Según el uso que le da Levi al término, los Estados pueden maximizar sus ingresos en formas que promuevan el desarrollo o que lo impidan; por ende, en su terminología, el vocablo «predatorio» no tiene forzosamente connotaciones desarrollistas. Según su definición, podrían fácilmente llamarse predatorios cierto tipo

de Estados que otros llaman desarrollistas. Lal está más convencido de que existe una relación negativa entre la maximización de los ingresos públicos y el desarrollo; para él, como para los neoutilitaristas, la alternativa frente al Estado predatorio es el Estado vigilante mínimo, y no deja espacio analítico alguno para el Estado desarrollista.

^{5.} Señalemos que esta crítica pretende destacar algunos de los problemas de las ideas que sustentan el enfoque extremo del Estado característico de la segunda ola y no pasar revista a la amplia literatura sobre el Estado surgida bajo el rótulo de la «elección racional». Para una reseña de esta índole, véase Levi (1988, Apéndice).

^{6.} La expresión «Estado desarrollista» como «Estado predatorio» es utilizada con una variedad de significados. Dutkiewicz y Williams (1987), por ejemplo, la aplican a cualquier Estado que profese interés por el desarrollo, independientemente de que pueda aducirse o no que las medidas por él adoptadas hayan tenido consecuencias positivas para el desarrollo, o de que ese interés manifestado sea algo más que pura retórica. Así, según estos autores, los «Estados desarrollistas» no se diferencian de los predatorios. Mi empleo del término es similar al del grupo IDS (véase, v. gr., White y Wade, 1988) y al de Chalmers Johnson, y guarda cierta semejanza con lo que Johnson, Duvall y Freeman (1983) denominan «Estados empresariales».

^{7.} Los argumentos neomarxistas en favor de una autonomía relativa respecto de las demandas particularistas de los capitalistas individuales corroboran la idea de que debe haber un vínculo positivo entre capacidad y autonomía. cf. Rueschemeyer y Evans (1985).

^{8.} Para un análisis del concepto de «*embeddedness*», que traducimos como «enraizamiento», cf. Granovetter (1985).

^{9.} Como es obvio, un análisis cabal del carácter original del régimen y de su perduración exigiría prestar mayor atención a la estructura social de Zaire. Para un enfoque general del tema del Estado y el desarrollo que parte de un análisis de la estructura social, véase Migdal (1988).

^{10.} La conjunción del Leviatán y de la mano invisible no es tan contradictoria como parecería, sino bastante común en realidad. Cobra distintas formas en diferentes países. Por ejemplo, en los regímenes militares de la Argentina y Chile, tradicionalmente menos corruptos, un control brutal del disenso político, propio del Leviatán, se combinó con una feroz imposición de la lógica del mercado a la sociedad circundante.

^{11.} Véase, por ejemplo, la descripción que hace Johnson (1982: 236) de la forma en que el MITI atendió las necesidades de la industria petroquímica en las décadas del 50 y del 60.

^{12.} Johnson (*ibid*: 26, 20, 57). Este autor comenta que en 1977 solo 1300 aspirantes de un total de 53.000 aprobaron el Examen para Altos Funcionarios, y que el índice general de fracasos en las pruebas tomadas en los años 1928-43 fue del 90 %.

13. En 1965, un porcentaje sumamente llamativo (el 73 %) de altos funcionarios eran graduados de la Facultad de Derecho de la Universidad de Tokio.
14. Okimoto (1989: 157) estima que el vicedirector de una oficina sectorial del MITI pasa la mayor parte de su tiempo en reuniones con el personal clave de las grandes empresas.
15. Se ha traducido de este modo el término inglés *embedde autonomy* [N. de la R.].
16. Véase, por ejemplo, la descripción que hace Kang (1988) del club Hanahoe, fundado por integrantes de la clase 11^o de la academia militar.
17. Por ejemplo, según Choi Byung Sun (1987: 50), «cuatro de cada cinco ministros del Ministerio de Comercio e Industria entre diciembre de 1973 y mayo de 1982 habían sido antes viceministros del CPE».
18. Tun-jen Cheng (1987: 231-32) afirma que, a comienzos de la década del 70, la política industrial estuvo dominada por el MCI más que por el CPE, pero a fines de esa década el CPE recobró su predominio.
19. La importancia de la ayuda extranjera primero y de los préstamos externos después, que fue canalizada y distribuida en ambos casos a través del Estado, resultó la piedra angular del control del capital por el Estado. Véase Kim Eun Mee (1987), Woo Jung-en (1991) y Stallings (1990).
20. En este análisis nos apoyamos fundamentalmente en Wade (1990).
21. Según Wade (1990: 272-73), el cuerpo de tecnócratas de la CNR suministró, entre otros altos funcionarios del área económica, ocho de un total de catorce ministros de Asuntos Económicos.
22. *Ibid.*: 78. Incluso en la década del 80, correspondía al Estado casi la mitad de la formación bruta interna de capital y a las empresas públicas las dos terceras partes de la participación del Estado (Tun-jen Cheng, 1987: 166).
23. Según Wade (1990: 275), «la mayoría de los ministros de Asuntos Económicos habían ocupado cargos gerenciales en las empresas públicas».
24. Aún continúa empleándose la misma estrategia. Wade (1990: 207-08) resume los esfuerzos realizados por la ODI para estimular la producción nacional de grabadores de video a comienzos de los 80. Al principio se les concedió el monopolio a dos compañías locales, pero cuando después de un año y medio no lograban aún fabricar productos competitivos en el plano internacional, se permitió el ingreso al mercado a empresas japonesas (en asociación participativa con empresas locales), pese a las protestas de las dos compañías originales.
25. Johnson (1982), en su análisis del caso japonés, señala que el aparato estatal, que en el periodo anterior a la Segunda Guerra Mundial había intentado una intervención directa y minuciosa con variado éxito, luego del conflicto se limitó a efectuar intervenciones estratégicamente seleccionadas.

26. Sobre la interacción entre el Estado y los *chaebol* en la industria automotriz a comienzos de la década del 80, véase, por ejemplo, Kim Eun Mee (1987).
27. Como aducen Rueschemeyer y Evans (1985: 53), la capacidad estatal requerida para instrumentar políticas distributivas es probablemente mucho mayor que la requerida para instrumentar políticas de acumulación, lo cual complica aún más las perspectivas de éxito.
28. Entre los estudios históricos, son especialmente pertinentes para este análisis los de Carvalho Murilo (1974) y Uricoechea (1980). Entre los estudios contemporáneos importantes, cabe mencionar los de Abranches (1978), Barzelay (1986), Hagopian (1987), Geddes (1986), Raw (1986), Schneider (1987a, 1987b), Shapiro (1988) y Willis (1986). El análisis que sigue se basa fundamentalmente en Schneider.
29. Schneider (1987: 106). Como puntualiza este autor, dicha pauta presenta rasgos positivos y negativos. Desalienta la adopción de una perspectiva organizativa estrecha de miras y genera una red de lazos interorganizacionales entre los individuos. El principal problema de estas carreras en la función pública es que no ofrecen suficiente contrapeso ni frente a las decisiones aisladas de los altos dirigentes políticos, ni frente a la tendencia a la apropiación individual de las rentas públicas.
30. El BNDE se convirtió más adelante en el BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social). Su historia es examinada tanto por Geddes como por Schneider, pero las crónicas más amplias son las que ofrecen Martins (1985) y Willis (1986).
31. Entre los organismos en que pone el acento Geddes (1986: 117), están el BNDES, el CACEX, el SUMOC, el DASP, Itamaraty, los grupos ejecutivos de Kubitschek y los grupos de trabajo y el departamento de monedas extranjeras del Banco de Brasil.
32. Según Willis (1986: 4), el banco había «monopolizado virtualmente el otorgamiento de créditos de largo plazo en Brasil, que a menudo representaban hasta un 10 % de la formación bruta de capital interno».
33. Schneider (1987a: 109, 575-644) Este era el objetivo de Roberto Campos (*ibid*: 575).
34. Véase Evans (1979); se hallará un análisis de las consecuencias que tuvo para Brasil el capital extranjero en Evans (1982); para una comparación más general entre América Latina y el Este asiático, véase Evans (1987) y Stallings (1990).
35. Los militares brasileños constituían un grupo corporativo muy cohesivo, cuya falta de oportunidades de combate hizo que pasaran a primer plano los criterios tecnocráticos (o sea, educativos) para la movilidad interna: en esto se asemejaban al tipo de refuerzo institucional de la burocracia estatal que propugnaba el KMT. Véase Stepan (1971) y especialmente Geddes (1986: 7).
36. Taub (1969: 29) comenta que, en el año 1960, compitieron once mil graduados universitarios por un centenar de cargos.
37. Un ejemplo de la solidaridad creada es la afirmación de uno de los informantes de Taub (1969: 33) en el sentido de que podría «encontrarse en cualquier lugar de la

India con un compañero de camada [un camarada de clase en el SAI]», posibilidad que dicho informante consideraba insólita en las relaciones normales con individuos que no fueran sus parientes.

³⁸. Véase, por ejemplo, la pregunta citada por Taub (1969: 30): «Identifique lo siguiente: Venus de Milo, Mona Lisa, el Pensador, William Faulkner, Le Corbusier, Karen Hantze Susman, el mayor Gherman Titov, Ravi Shankar, Disneylandia».

³⁹. Bardhan (1984: 70). Importa contrastar esta concepción con un dilema propio de una estructura social muy distinta, pero igualmente difícil de resolver para un presunto Estado desarrollista. En su análisis sobre Chile, Zeitlin y Ratcliff's (1988), no encontraron una élite dividida, sino una en la que estaban unidos los intereses agrarios e industriales, asegurando así que la élite en su conjunto pudiera resistir la transformación del sector agrario y el tipo de hincapié unilateral en la industrialización que caracterizó a los países del Este asiático.

⁴⁰. Para un buen análisis de los problemas de ineficiencia en las inversiones del Estado, en cuanto a los coeficientes extremadamente altos capital/producto, véase Aluwalia (1985).

⁴¹. Esta falta de selectividad no siempre es evidente en las comparaciones agregadas. Por ejemplo, cuando Jones y Mason (1982: 22) examinaron la industria manufacturera como sector único, en lugar de desagregarlo, la distribución de las empresas públicas en Corea y la India pareció muy semejante.

Referencias

Abranches, S. (1978), *The Divided Leviathan: The State and Economic Policy-Making in Authoritarian Brazil*, tesis de doctorado, Department of Political Science, Cornell University.

Aluwalia, I. J. (1985), *Industrial Growth in India: Stagnation since the Mid-Sixties*, Delhi, Oxford University Press.

Amsden, A. (1979), Taiwan's Economic History: A Case of Etatisme and a challenge to Dependency Theory, *Modern China*, 5 (3): 341-80.

Auster, R. D., y Silver, M. (1979), *The State as Firm: Economic Forces in Political Development*, La Haya, Martinus Nijhoff.

Bardhan, P. (1984), *The Political Economy of Development in India*. Oxford, Basil Blackwell.

Barzelay, M. (1986), *The Politicized Market Economy: Alcohol in Brazil's Energy Strategy*, Berkeley, University of California Press.

Bruce, P. (1983), World Steel Industry: The Rise and Rise of the Third World, *Financial Times*, Londres.

Buchanan, J. M., Tollison, R. D., y Tullock G. (1980), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas, Texas A&M University Press.

- Callaghy, T. (1984), *The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*, Nueva York, Columbia University Press: 32-79.
- Callaghy, T. (1989), Toward State Capability and Embedded Liberalism in the Third World: Lessons for Adjustment, en J. Nelson ed.: *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, New Brunswick, N.J., Transaction Books: 115-38.
- Carvalho Murilo, J. (1974), *Élite and state-building in Brazil*, tesis de doctorado, Department of Political Science, Stanford University.
- Choi Byung Sun (1987), *Institutionalizing a Liberal Economic Order in Korea. The Strategic Management of Economic Change*, tesis de doctorado, Kennedy School, Harvard University.
- Colander, D. C. (1984), *Neoclassical Political Economy An Analysis of Rent-seeking and DUP Activities*, Cambridge, Mass., Ballinger.
- Cumings, B. (1987), The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles and Political Consequences, en F. DEYO ed.: *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- De Soto, H. (1989), *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, Nueva York, Harper & Row.
- Dutkiewicz, P., y Williams, G. (1987), All the King's Horses and All the King's Men Couldn't Put Humpty-Dumpty Together Again, *IDS Bulletin*, 18 (3).
- Encarnation, D. (1990), *Dislodging the Multinationals: India's Strategy in Comparative Perspective*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- Evans, P. (1979), *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press.
- Evans, P. (1981), Collectivized Capitalism: Integrated Petrochemical Complexes and Capital Accumulation in Brazil, en THOMAS C. y Philippe FAUCHER BRUNEAU, eds.: *Authoritarian Brazil*, Boulder, Colo., Westview.
- Evans, P. (1982), Reinventing the Bourgeoisie: State Entrepreneurship and Class Formation in Dependent Capitalist Development, *American Journal of Sociology*, 88 (Suplemento): S210-47.
- Evans, P. (1987), Class, State and Dependence in East Asia: Some Lessons for Latin Americanists, en F. DEYO ed.: *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- Evans, P., Chien-Kuo Pang (1987), State Structure and State Policy: Implications of the Taiwanese Case for Newly Industrializing Countries, trabajo presentado en la Conferencia Internacional sobre Taiwán como País de Industrialización Reciente, Universidad Nacional de Taiwán, 3-5 de setiembre de 1987.

Geddes, B. (1986), *Economic Development as a Collective Action Problem: Individual Interests and Innovation in Brazil*, Ann Arbor, Mich., University of Michigan Microfilms.

Gerschenkron, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Mass., Belknap.

Gold, T. (1986), *State and society in the Taiwan Miracle*. Nueva York, M. E. Sharpe.

Gould, D. (1979), The Administration of Underdevelopment, en GRAN, G. ed.: *Zaire: The Political Economy of Underdevelopment*, Nueva York, Praeger.

Granovetter, M. (1985), Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, *American Journal of Sociology* 91 (3): 481-510.

Haggard, S. (1990), *Pathways form the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.

Haggard, S., Chung-In Moon (1990), Institutions and Economic Policy: Theory and Korean Case Study, *World Politics* 42 (2): 2 10-37.

Haggard, S., Kawman, R. (1992), *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, New Jersey, Princeton University Press.

Hagopian, F. (1987), *The Politics of Oligarchy: The Persistence of Traditional Élites in Contemporary, Brazil*, tesis de doctorado, Department of Political Science, MIT.

Hirschman, A. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.

Hull, G. (1979), Zaire in the World System: In Search of Sovereignty, en GRAN, G., *The Political Economy of Underdevelopment*: 263-83.

Johnson, Ch. (1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Calif., Stanford University Press.

Johnson, C., Duvall, R., Freeman, J. (1983), The techno-bureaucratic Élite and the Entrepreneurial State in Dependent Industrialization, *American Political Science Review* 77: 569-87.

Jones, L. y Mason, S. (1982), Role of Economic Factors in Determining the Size and Structure of the Public Enterprise Sector in Less-developed Countries with Mixed Economies, en JONES, L. ed.: *Public Enterprise in Less-developed Countries*, Nueva York, Cambridge University Press.

Jones, L., e IL, S. (1980), *Government, Business and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case. Studies in the Modernization of the Korean Republic, 1945-1975*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Kahler, M. (1990), Orthodoxy and its Alternatives, Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment, en NELSON, J. ed.: *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton Univ. Press: 33-61.

- Katzensiein, P. J. (1985), *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- Kim Byung Kook (1987), *Bringing and Managing Socioeconomic Change: The State in Korea and Mexico*, tesis de doctorado, Department of Government, Harvard University: 101-2.
- Kim Eun Mee (1987), *From Dominance to Symbiosis: State and Chaebol in the Korean Economy, 1960- 1986*, tesis de doctorado, Department of Sociology, Brown University.
- Kim Myoung Soo (1987), *The Making of the Korean Society: The Role of the State in the Republic of Korea (1948-1979)*, tesis de doctorado, Department of Sociology, Brown University.
- Krueger, A. O. (1974), The Political Economy of the Rent-Seeking Society, *American Economic Review* 64 (3): 291-303.
- Lal, D. (1988), *The Hindu Equilibrium: Cultural Stability and Economic Stagnation, India c. 1500BC-AD 1980*, vol. 1, Oxford. Clarendon Press.
- Levi, M. (1988), *Of Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press.
- Martins, L. (1985), *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil 64*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- Mason, et al. (1980), *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*, Cambridge, Harvard University Press.
- Migdal, J. (1988), *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, N.J., Princeton Univ. Press.
- Nelson, J. (1990), Introduction: The Politics of Adjustment in Developing Nations, en Nelson, J. ed.: *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton University Press: 3-32.
- Niskanen, W. A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton.
- North, D. (1981), *Structure and Change in Economic History*, Nueva York, Norton.
- Okimoto, D. I. (1989), *Between MITI and Thee Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*, Stanford. Calif., Stanford University Press.
- Olson, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations*, New Haven. Conn., Yale University Press.
- Pang Chien Kuo (1987), *The State and Economic Transformation: The Taiwan Case*, tesis de doctorado, Department of Sociology, Brown University.
- Polany, K. (1957), *The Great Transformation*, Boston. Beacon Press.
- Portes, A., Kincaid, A. D. eds.: (1989), número especial sobre Desarrollo nacional comparativo de *Sociological Forum* 4 (4).
- Ramamurti, R. (1987), *State-owned Enterprises in High Technology Industries: Studies in India and Brazil*, Nueva York, Praeger.

Raw, S. (1986), *The Political Economy of Brazilian State-Owned Enterprises*, tesis de doctorado, Department of Economics, University of Massachusetts.

Rudolf L. I. y Rudolf, S. H., (1987): *In Pursuit of Lakshmi: The Political Economy of the Indian State*, Chicago, Ill, University of Chicago Press.

Rueschemmer, D. y Evans, P. (1985), The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective State Intervention, en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol eds.: *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press.

Samuels, R. J. (1987), *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.

Schmitter, P. (1971), *Interests Conflict and Political: Change in Brazil*, Stanford, Stanford Univ. Press.

Schneider, B. R. (1987a), *Politics within the State: Élite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*, tesis de doctorado, Department of Political Science, University of California.

Schneider, B. R., (1987b), Framing the State: Economic Policy and Political Representation in Post-authoritarian Brazil, en J. D. Wirth, E. de Oliveira Nunes y T. E. Bogenschield, eds., *State and Society in Brazil: Continuity and Change*, Boulder, Westview Press.

Shapiro, H. (1988), *State Intervention and Industrialization: The Origins of the Brazilian Automotive Industry*, tesis de doctorado, Department of Economics, Yale University.

Srinivasan, T. N. (1985): Neoclassical Political Economy, the State and Economic Development. *Asian Development Review* 3 (2).

Stallings, B., (1992), *International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform*, en S. Haggard y R. Kaufman eds.: (1992), (Cap. 1).

Stallings, B. (1990), *The Role of Foreign Capital in Economic Development*, en G. Gereffi y D. L. Wyman, eds.: *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton: Princeton University Press.

Stepan, A. (1971), *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*, Princeton University Press.

Taur, R. (1969), *Bureaucrats Under Stress: Administrators and Administration in an Indian State*, Berkeley, University of California Press.

Tendler, J. (1968), *Electric Power in Brazil: Entrepreneurship in the Public Sector*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Trebat, T. (1983), *Brazil's State-Owned Enterprises: A Case Study as Entrepreneur*, Cambridge, Gran Bretaña, Cambridge University Press.

Tun-Jen Cheng (1987), *The Politics of Industrial Transformation: The Case of the East*

- Asia NICs, tesis de doctorado, Department of Political Science, University of California.
- Uricoechea, F. (1980), *The Patrimonial Foundations of the Brazilian Bureaucratic State*, Berkeley, University of California Press.
- Wade, R. (1985), The Market for Public Office: Why the Indian State Is Not Better at Development, *World Development* 13 (4).
- Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton Univ. Press.
- Waterbury, J. (1992), *The Heart of the Matter? Public Enterprise and the Adjustment Process*, en S. Haggard y R. Kawman, eds.: Cap. 4.
- Weber. M. (1968), *Economy and Society*, ed.: G. Roth y C. Wittich, Nueva York, Bedminster Press.
- White, G., y Wader, (1988), Developmental States and Markets in East Asia: An Introduction, en G. WHITE ed.: *Development States in East Asia*, Londres, Macmillan.
- Williamson, O. E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Nueva York, Free Press.
- Willis, E. J. (1986), *The State Banker: The Expansion of the Public Sector in Brazil*, tesis de doctorado, University of Texas at Austin.
- Woo Jung-En (1991), *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, Neva York, Columbia University Press.
- World Bank (1991), *World Development Report*, Nueva York, Oxford University Press.
- Young, C. (1978), Zaire: The Unending Crisis, *Foreign Affairs* 57 (1).
- Zeitlin, M., Ratcliff's R. E. (1988), *Landlords and Capitalists: The Dominant Class of Chile*, Princeton, Princeton University Press.

Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*

Oscar Oszlak

El dinamismo que muestra la evolución de la burocracia estatal en América Latina y la complejidad de las vinculaciones que establece con la sociedad civil contrastan marcadamente con la virtual inexistencia de estudios que intenten abordar estos problemas con alguna pretensión teórica. Este fenómeno no se restringe únicamente a la región. Aún hoy —se afirma en un libro recientemente publicado en los Estados Unidos— no existe un solo estudio que rastree y *explique* la expansión burocrática de un departamento o agencia gubernamental de alguna envergadura (Warwick, 1975, p. 3, su énfasis). Si este juicio refleja verdaderamente el estado del conocimiento en materia de organizaciones estatales aisladas, más precario resulta entonces el existente al nivel del conjunto de la burocracia estatal. Por cierto, existe una multitud de trabajos —sobre todo estudios de caso— que han tratado variados aspectos del aparato estatal en países con muy diferentes modos de organización social y estadios de desarrollo de sus economías. Pero, en general, estos trabajos han sido pobres sucedáneos del tipo de estudio teóricamente orientado que debiera prestar sistemática atención a los rasgos distintivos de la burocracia estatal, efectuando serios esfuerzos de conceptualización a partir de los casos de estudios que registra la literatura sobre administración pública¹.

Sería válido preguntarse, sin embargo, cuál es el valor de encarar investigaciones que definan como unidad de análisis a la burocracia estatal de los países latinoamericanos. Una respuesta obvia sería que, como

cualquier otra empresa intelectual, esta clase de estudios se justifica por su potencial contribución al mejor conocimiento del papel, desempeño e impactos del aparato administrativo y productivo del Estado². Si bien en última instancia este objetivo está implícito en los intereses que alientan el presente trabajo, son otras las razones sustantivas que nos llevan a plantear el tema.

En primer lugar, la ausencia de estudios sistemáticos sobre el aparato estatal, encarados con una perspectiva teórica y un grado aceptable de rigor metodológico, ha mantenido vigentes numerosos mitos y lugares comunes acerca del fenómeno burocrático y el papel del Estado. La imagen popularizada evoca la rutina, la ineficiencia, la complicación de procedimientos, la injerencia «injustificada» en áreas reservadas a la actividad privada, el exceso de personal, la corrupción y el patronazgo político³. Por cierto, esta imagen tiene correspondencias concretas, en grados y con modalidades variables, con aspectos del funcionamiento del aparato estatal. Los propios «considerandos» que preceden a los programas de «racionalización» o «reorganización» del Estado se hacen eco de tales visiones al ofrecer diagnósticos que destacan el desarrollo hipertrofiado y patológico del sector público. Sin embargo, aun cuando los indicadores de los que parten estos programas (*v. g.* evolución de la dotación de personal, del número de unidades o de los déficits presupuestarios de las empresas) sean parcialmente válidos, resultan insuficientes para comprender la verdadera naturaleza de los fenómenos que se manifiestan como signos de patología administrativa. Las «soluciones» (prescindibilidad de personal, diseño de esquemas organizativos más «racionales», devolución de empresas al sector privado) nunca apuntan a desentrañar las causas más profundas de dichos fenómenos, limitándose a pretender desviar sus tendencias más evidentes.

En segundo lugar, las teorías más globales en materia de organización y administración —que hoy constituyen una fuente fundamental para el estudio de la burocracia estatal— reconocen su origen en investigaciones llevadas a cabo predominantemente en ámbitos «no públicos»⁴. Con la incorporación de esos desarrollos teóricos, el estudio de la administración pública pudo trascender el carácter descriptivo y formalista de su enfoque tradicional. Pero al hacerlo, tendió a utilizar acrítica e indiferenciadamente

marcos conceptuales generados a la luz de la experiencia y el examen de organizaciones privadas.

En tercer término, debe señalarse la falta de contextualización social, cultural e histórica de la mayor parte de los enfoques y modelos que han servido como sustituto para el estudio de la burocracia estatal. Su difundida y mecánica «aplicación» al análisis de organizaciones públicas insertas en contextos con características muy diferentes a las del medio en que esos modelos se generaron dificultó la generación de interpretaciones más sensibles a especificidades nacionales y regionales.

Las razones expuestas implican que la burocracia estatal es analíticamente distinguible de otras «organizaciones» y que a pesar de ciertos atributos comunes, su naturaleza y papel varían de acuerdo con el contexto social y el momento histórico considerados. Por lo tanto, avanzar en la formulación de una teoría de la burocracia estatal requiere especificar los rasgos distintivos que la diferencian de otras unidades y las determinaciones contextuales e históricas que «adjetivan» su especificidad sustantiva. En otras palabras, es necesario establecer qué hace diferente a la burocracia estatal de otros sujetos sociales y qué las hace diferentes entre sí.

Puestos en esta tarea, una dificultad inicial deriva del estatus teórico dependiente de este campo de estudios. Ninguna disciplina de las ciencias sociales —ni siquiera la administración pública— puede reivindicar «jurisdicción» sobre el mismo, aun cuando conceptual y metodológicamente, todas ellas contribuyan a darle contenido. Señalar este hecho no implica sostener la deseabilidad de una autonomización disciplinaria. Tan solo pretende destacar una importante consecuencia de esta falta de fronteras conceptuales⁵. La enorme variedad de enfoques resultante y la tendencia al sincretismo, que parece constituirse en la única aproximación viable para captar la complejidad de la burocracia estatal⁶.

Diversos trabajos han intentado delinear las coordenadas de esta densa literatura utilizando cortes disciplinarios, cronológicos o conceptuales, o formulando modelos interpretativos⁷. No es nuestro propósito reiterar estos *surveys* ni incursionar en la sociología del conocimiento en materia de burocracia u organizaciones públicas. En cambio, creemos que aún

está pendiente el examen crítico de los fundamentos epistemológicos y valorativos que subyacen a los diversos enfoques desde los cuales se ha abordado el estudio de las organizaciones estatales. A tal objetivo apunta la primera parte del presente trabajo.

Naturalmente, sería imposible cubrir la enorme variedad de cuestiones tratadas por la literatura sobre organización y burocracia. No obstante, es posible abstraer algunos temas recurrentes cuya discusión sistemática permitiría juzgar su relevancia para el avance teórico de nuestra problemática. También sería importante establecer cuáles son los criterios (*v. g.* nivel de agregación, tipo de atributos) empleados por los distintos enfoques para delimitar su unidad de análisis. Por lo tanto, nuestro examen se limitará a señalar cuál es la ubicación, el locus asignado a la burocracia por las diferentes corrientes teóricas y cuáles son las preocupaciones sustantivas que orientan los estudios inscriptos en tales corrientes (es decir, qué cuestiones teóricas se plantean).

Una segunda preocupación del trabajo se refiere a la relación entre el conocimiento científico en torno al fenómeno burocrático y la práctica político-tecnocrática. Al respecto, interesa establecer qué vinculación existe entre las categorías y modelos generados por las corrientes examinadas y la fundamentación «teórica» implícita en o invocada por diferentes estrategias de reforma. Este tema está desarrollado en la segunda parte del trabajo.

Por último, sobre la base de las observaciones críticas efectuadas, se sugieren algunos temas y se ensayan algunas interpretaciones alternativas cuya profundización, creemos, puede contribuir a recuperar la especificidad sustantiva e histórica de la burocracia estatal.

I

1. Enfoque histórico-estructural

Originariamente, el término «burocracia» parece haber sido utilizado para referirse a un fenómeno que venía adquiriendo creciente importancia en la sociedad francesa del siglo XVIII: el surgimiento de un *nuevo* grupo de funcionarios para los cuales la tarea de gobernar se había convertido en un fin en sí mismo. Es decir, se consideraba que la apelación al interés público constituía simplemente un medio para legitimar la existencia de oficinas, empleados, secretarios, inspectores e intendentes⁸, con lo cual se señalaba un rasgo de la burocracia —su capacidad de generar intereses propios— que sería frecuentemente ignorado por la literatura más contemporánea.

Algunas décadas más tarde, Marx retomaría esta temática en su *Crítica a la Filosofía del Estado de Hegel*, al plantear que la existencia de la burocracia (estatal) responde a la existencia de intereses particulares en la sociedad civil y que en el proceso de satisfacer demandas asociadas a tales intereses, la burocracia desarrolla los suyos propios, no necesariamente compatibles con un idealizado «interés general»⁹. En la concepción hegeliana, la burocracia formaba parte de una estructura social tripartita, sirviendo de nexo entre la sociedad civil y el Estado. Su existencia adquiriría sentido a partir de la necesidad de conciliar el interés general del Estado y los intereses particulares de las corporaciones¹⁰. Tal concepción resultaba para Marx esencialmente empírica y formalista, despojada de elementos críticos y de contenido sustantivo.

En lugar de una relación armoniosa, Marx observa el carácter dialéctico y conflictivo de las interacciones burocracia-Estado-corporaciones. Una existencia real del Estado —en tanto corporización del interés general— implicaría la desaparición de las corporaciones y, consecuentemente, de su «espíritu», la burocracia. Por lo tanto, la existencia y supervivencia de la burocracia dependería de la existencia de su contraparte material —las corporaciones—, sin perjuicio de ocasionales conflictos entre ambas. En tanto la burocracia encarna y asume intereses corporativos —los propios y aquellos correspondientes a las diversas esferas de interés particular—, el interés general del Estado se reduce a su propio interés, que requiere

la existencia y permanencia de intereses corporativos representados por una universalidad imaginaria. A su vez, como la burocracia confiere de hecho un marco de legitimidad a la acción social desarrollada en el seno de la sociedad civil, se ve condenada al formalismo, puesto que los presupuestos normativos de la actividad corporativa se hallan divorciados del verdadero interés general.

Años después Marx [1852, 1973] replantearía estos temas en términos más concretos, al analizar la vinculación entre la burocracia y la burguesía francesa bajo Luis Bonaparte. Allí traza la secuencia histórica a través de la cual el aparato estatal, originariamente órgano de la monarquía absoluta, sucesivamente instrumento para la liquidación del poder feudal, eje para la unificación civil de la nación y creciente sustituto de la actuación privada de los individuos, llega a transformarse en una máquina consolidada y autónoma frente a la sociedad burguesa. Esto es el producto de un proceso contradictorio en el que los intereses materiales y políticos de la burguesía —íntimamente entretejidos con la conservación de la extensa y ramificada maquinaria del Estado— acaban creando un «espantoso organismo parasitario» que se vuelve contra aquella, amenazando destruir las condiciones de vida de todo poder parlamentario, y, por lo tanto, el poder de la propia burguesía¹¹.

En esta interpretación, y a diferencia de las visiones maniqueas sugeridas por ciertas versiones vulgares del marxismo, la burocracia no constituye un simple epítome de la clase dominante, sino un actor social diferenciado y complejo, vinculado a la misma a través de cambiantes y contradictorios intereses. Consecuentemente, su posición en la estructura de dominación política puede variar significativamente, de acuerdo—entre otros factores— con el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, de cristalización de (y enfrentamiento entre) clases sociales y de indispensabilidad del aparato estatal para la reproducción de la sociedad capitalista.

También interesa destacar el variable papel que la burocracia aparece desempeñando frente a la sociedad civil. En principio, Marx observa que la diferenciación y ampliación del aparato estatal es un resultado de la división social del trabajo, proceso que al generar nuevos grupos de intereses crea nuevo material para la administración del Estado. La

legitimación de estos intereses «comunes» (*gemeinsame*) requiere su contraposición a la sociedad como interés general (*allgemeines*). Pero también requiere su expropiación y conversión en objeto de la actividad estatal, con lo cual la burocracia sustrae a la sociedad civil ámbitos y materias de actuación que acrecientan su indispensabilidad y poder. Dentro de la lógica de la organización social burguesa, algunas de estas nuevas funciones cumplen con el requisito de satisfacer el interés general. Pero al mismo tiempo, como promotora del interés por su propia reproducción y como garante de la reproducción de la sociedad capitalista, la burocracia desarrolla actividades reguladoras y represivas que contradicen la función social aparente que legitima su existencia.

Como se observa, Marx apunta tempranamente a un doble problema —teórico y empírico a la vez— que continuaría concitando la atención de los estudiosos del fenómeno burocrático. Por una parte, el impacto de la organización burocrática sobre la estructura de poder de la sociedad moderna; y por otra, la índole de su función social, es decir, su capacidad y posibilidades de servir a objetivos de interés general. Si bien estos temas no se plantearían siempre en estos mismos términos, podría convenirse que variables tales como «poder» y «productividad» de la burocracia —y sobre todo su relación— condensan adecuadamente este recurrente interés¹².

Dentro de esta tradición resulta explicable el diferente papel asignado a la burocracia estatal según el tipo de formación social en cuyo marco funcionan sus instituciones. Así, al tiempo que Marx Weber consideraba a la burocracia como la forma de organización racional más compatible con el modo de producción capitalista, Lenin sostenía que en una sociedad socialista la extinción del Estado llevaba aparejada la liquidación de su aparato burocrático¹³. Aun cuando arribaran a conclusiones opuestas respecto al papel de la burocracia, estas concepciones compartían sin embargo un atributo esencial: ambas colocaban el objeto de su preocupación dentro de un marco histórico-estructural en el que la dinámica propia del aparato burocrático se entrecruzaba complejamente con otros procesos globales a nivel del Estado y la sociedad civil. Es importante destacar este hecho por cuando en líneas generales, los desarrollos posteriores de la literatura tendieron a prestar escasa atención a variables contextuales, al menos con el grado de especificidad necesario

como para comprender sus mutuas determinaciones con la estructura y dinámica del aparato estatal.

Es por ello oportuno efectuar algunos comentarios sobre la contribución de Weber al estudio de la burocracia, no solo por la amplia difusión de su —erróneamente llamado— «modelo burocrático», sino además por las críticas recientes de que ha sido objeto su enfoque sobre el tema. Para Weber la burocracia constituye el aparato administrativo de máxima afinidad con el tipo legal-racional de dominación. Esta afinidad queda especialmente evidenciada por la íntima vinculación entre los procesos de racionalización y burocratización. Observada como una forma de organizar colectivamente el esfuerzo humano, la burocracia se concibe como la estructura que hace posible la maximización de los niveles de productividad alcanzables mediante el trabajo organizado, dentro de una sociedad permeada por, u organizada de acuerdo con, principios racionales. A partir de la detección de ciertos atributos genéricos de tal estructura, Weber define un «tipo ideal» de organización cuya penetración y función común descubre en diferentes esferas de actividad de la sociedad moderna.

La «organización burocrática» se visualiza como un tipo especial de organización identificable, en sus rasgos fundamentales, en la configuración estructural y funcional del ejército, los partidos políticos, la Iglesia, los sindicatos o las grandes empresas privadas. Se hace así referencia a un estilo particular de asociación e interacción entre individuos y recursos, combinados para el logro de objetivos específicos. Su carácter público o privado, la naturaleza de los fines perseguidos o la dimensión de las unidades involucradas no se plantean como objeto de análisis, destacándose en cambio atributos estructurales más abstractos (*v. g.* grado de especialización, jerarquía, diferenciación y secularización).

En años recientes, la crítica a la concepción weberiana sobre la burocracia se ha centrado tanto en su supuesto sesgo formalista como en la mecánica utilización del «modelo» como herramienta analítica. En el primer aspecto, se señala que Weber no intentó desarrollar ningún contenido sustantivo sobre la burocracia y se limitó a ciertas determinaciones generales de su organización, diferenciándola de otros tipos en razón de sus atributos «formales»¹⁴. Estos últimos hacían distinguibles, por oposición, otras

formas de organización asociadas con etapas particulares del desarrollo histórico. Pero la dinámica social no parecía verse afectada por su existencia: los regímenes políticos, las relaciones sociales o los modos de producción podían examinarse sin referencia al fenómeno burocrático, que simplemente describía el surgimiento de un tipo particular de organización¹⁵. La otra crítica —que incluye a autores inscriptos en la propia tradición sociológica de inspiración weberiana— representa una sana reacción al difundido empleo del tipo «ideal» como estándar de comparación para la evaluación de casos empíricos. En este sentido, a pesar del indudable valor heurístico del «modelo» y de las elaboraciones del mismo efectuadas por otros autores¹⁶, su arraigo y sacralización han llevado a confundir sus elementos analíticos con la exposición de un decálogo normativo, lo cual significó un verdadero obstáculo al avance del conocimiento sobre organizaciones formales. Es así que una considerable porción de la literatura se dedicó a detectar toda suerte de incongruencias entre las necesidades y valores de las sociedades «subdesarrolladas», los atributos de sus aparatos estatales y las características del «tipo ideal» weberiano [*cf.* Peta Sheriff (1976) p.32]. Blau [(1968) p. 454] señala al respecto que una teoría de la organización formal debe intentar explicar por qué las organizaciones desarrollan ciertas características, tales como múltiples niveles jerárquicos o autoridad descentralizada, pero la explicación, obviamente, no puede tomarlas como dadas. Esto es lo que ocurre frecuentemente cuando el tipo ideal se «idealiza», es decir, se constituye en modelo de organización formal, importando entonces más descubrir desviaciones «patológicas» en el examen de casos empíricos que profundizar en el análisis de los factores determinantes del fenómeno examinado.

No obstante, la crítica a las contribuciones de Weber al estudio de la burocracia debe ser cuidadosamente calificada. En primer lugar, debido a que existen diversas «lecturas» de Weber sobre el tema, coincidentes con la multidimensionalidad de los intereses analíticos del autor¹⁷. Pero muy especialmente, porque si bien la concepción de Weber se hallaba fuertemente influida por una positiva valoración de la racionalidad y la eficiencia en el diseño organizacional (lo cual volcó el énfasis de sus preocupaciones hacia el análisis de estructuras y procesos internos), sus escritos revelan una marcada ambivalencia respecto al creciente proceso de burocratización y racionalización de la organización social. Por

ejemplo, la tensión entre carisma y rutina, presente en muchos pasajes de su obra, ilustra la contradicción entre las fuerzas creativas y espontáneas de la sociedad frente a un orden de cosas establecido y rígido¹⁸. En última instancia, esta oposición puede observarse como una manifestación más de la contradicción entre pasión y razón, tema que de Tucídides a Platón y de Maquiavelo a Hobbes ha preocupado a la mayoría de los clásicos de la ciencia política. La racionalidad establece compuertas al desbordamiento de la pasión, pero al mismo tiempo impone nuevas demandas y restricciones a los patrones de organización e interacción social. La racionalización tiende así a identificarse con una creciente burocratización, proceso que al crear las condiciones para el surgimiento de un omnipresente Leviatán, se constituye en seria amenaza a la libertad individual y las instituciones democráticas.

Esta otra lectura de Weber escapa, sin duda, al estrecho marco formalista en el que lo han colocado ciertos autores. Pero también recuerda a los elaboradores y aplicadores de su «modelo» que los análisis intraorganizacionales requieren una precisa contextualización sustantiva e histórica que permita determinar si los presupuestos teóricos del tipo ideal weberiano resultan pertinentes o, por el contrario, son inadecuados para interpretar realidades sociales diferentes a las que inspiraron el «modelo burocrático».

2. Corrientes administrativo-organizacionales

Contemporáneamente a los escritos de Max Weber, se afianzaba —especialmente en los Estados Unidos— lo que con el tiempo se dio en llamar «tradición gerencial» (*managerial tradition*) en el estudio de organizaciones, de la cual Frederick Taylor fue su más caracterizado exponente. Si bien puede parecer forzado incluir esta corriente entre aquellas que contribuyeron al actual conocimiento teórico de la burocracia estatal, no puede ignorarse su profunda influencia sobre el pensamiento organizacional, vía fundamental de aproximación al estudio de la burocracia.

Tal vez el rasgo más saliente de esta corriente, desde el punto de vista que aquí nos preocupa, es el hecho que los límites organizacionales se esfuman totalmente, pasando a constituirse en unidad de análisis el comportamiento

humano frente al desempeño de tareas bajo condiciones de división social del trabajo. Sin embargo, comparte con otros enfoques una fundamental preocupación por la racionalidad y la productividad, proponiéndose como meta diseñar «el mejor» (más racional) modo de organizar el esfuerzo humano para el logro de fines organizacionales. Esta preocupación se liga a una «teoría» (*v. g.* Administración Científica) que observa a la actividad administrativa como un problema técnico cuya resolución tiene que ver con cuestiones de diferenciación estructural y especialización funcional.

Sin embargo, más allá de esta orientación eficientista, los basamentos normativos de esta escuela de pensamiento revelan la profunda convicción de que las soluciones técnicas, científicamente fundadas, pueden resolver definitivamente los conflictos de clase al evitar «el permanente e inútil antagonismo entre trabajadores y empresarios». Escribiendo en las postrimerías del siglo pasado, Taylor es un producto de la filosofía de los Últimos Días de la Revolución Industrial: la maximización de la eficiencia a través del esfuerzo combinado de directivos y fuerza de trabajo permitirá maximizar la prosperidad de empleadores y obreros. Para ello se requiere desarrollar leyes que expliquen comportamientos modales en el desempeño de tareas, de modo de producir cambios de actitudes y ajustes de comportamiento adecuados al objetivo de maximización aludido. Reflejando el arraigado optimismo de la época sobre el progreso científico como solución de los problemas de la humanidad, la Administración Científica promete un nuevo «milenio» en el que, supuestamente, la ciencia prevalecerá sobre el empirismo, la armonía hará desaparecer la discordia, el individualismo será reemplazado por la cooperación y la producción será maximizada eliminando definitivamente sus restricciones.

Desarrollos posteriores fueron modificando gradualmente la concepción taylorista sobre la organización, tanto en su delimitación analítica como en las preocupaciones sustantivas que motivan su estudio. En el primer aspecto, puede argumentarse que la tarea de los sucesores de Taylor consistió en reconstruir el esqueleto organizacional y su compleja red de relaciones, a partir de sus elementos más simples. Sucesivas contribuciones¹⁹ permiten visualizar un proceso de desarrollo conceptual en el que cada enfoque descubre un aspecto adicional de la dinámica de las organizaciones complejas, con lo cual se van modificando los límites

y planos analíticos en los que pueden examinarse estas unidades. En el segundo aspecto, la crítica demoledora a la tradición gerencial ensayada por autores como Simon reduce la preocupación por la eficiencia, la cual deja de percibirse como criterio fundamental de la acción organizacional. La creciente incorporación de técnicas y conceptos sociológicos y psicológicos, que enriquecen la perspectiva administrativa, modifica al mismo tiempo los focos sustantivos de investigación. Por otra parte, los nuevos aspectos que van siendo revelados por esta literatura (*v. g.* motivación, liderazgo, conflicto, toma de decisiones) no son considerados aisladamente, sino que se van interrelacionando e integrando al conocimiento existente hasta conformar lo que hoy denominamos «teoría de la organización», vale decir, el enfoque que desplaza el centro de atención de los problemas administrativos desde el nivel individual y grupal al de la estructura organizacional global. Siendo esta nueva conceptualización un importante eslabón en la construcción de una teoría sobre la burocracia estatal, interesa detenernos brevemente en el proceso que la originó.

Los comienzos de la década de los 30 fueron testigos del desarrollo de una nueva faceta en el interés de los administrativistas: el «lado humano» de la organización. Iniciada por Elton Mayo en los estudios de Hawthorne²⁰, esta nueva corriente trasladó las preocupaciones teóricas desde el producto de las organizaciones a los insumos que le dan vida, al tiempo que modificó la perspectiva de investigación desde una estrategia de sistema cerrado a una de sistema abierto. Al comienzo se planteó la búsqueda de aquellas condiciones que pueden mejorar la interacción humana con y dentro de organizaciones, provocando así respuestas individuales más favorables a las demandas organizacionales. En versiones más recientes, esta búsqueda se centró particularmente en la realización de las aspiraciones individuales, la salud mental, la necesidad de integración con la organización, el sentido de pertenencia, la actualización permanente, etcétera²¹. En conjunto, estos aportes teóricos suministrarían ciertas claves para entender el proceso de socialización a través de organizaciones.

La incorporación de una dimensión «humana» en los estudios sobre organizaciones tuvo otras consecuencias. Conceptos centrales, incluido «organización» mismo, comenzaron a definirse en términos de seres humanos, perspectiva esta cuya introducción debe acreditarse a Barnard.

Al destacar las nociones de eslabonamientos y vínculos, su concepción de las organizaciones formales como sistemas de actividades personales o fuerzas conscientemente coordinadas representó un importante viraje respecto a las formulaciones administrativas²². Estas consideraban a las organizaciones como entidades despersonalizadas, con una existencia independiente, formadas por relaciones estructurales entre diversas unidades funcionales.

Gradualmente, se fue haciendo evidente una creciente integración de enfoques en torno a una unidad analítica más agregada —la organización compleja/formal—, perdiendo importancia (e incluso sentido) tanto las distinciones disciplinarias como aquellas basadas en el carácter público o privado de la organización. Con ello se redescubrían las categorías analíticas weberianas, apropiadas para una caracterización estática de las organizaciones, pero al mismo tiempo cobraba importancia el examen de su dinámica interna y de sus transacciones con el contexto. Este nuevo interés elevó a un primer plano el estudio del proceso de toma de decisiones.

Conviene destacar especialmente esta circunstancia puesto que las decisiones empezaron a ser consideradas variables dependientes de *restricciones contextuales*, y esto dirigió la atención hacia problemas «ecológicos», tales como tecnología, escasez, interdependencia y otras restricciones sociales, físicas y biológicas que crean *incertidumbre*, alternan el *equilibrio* interno y fuerzan a las organizaciones a procurar *estabilidad* y asegurar su *supervivencia*, ejercitando su capacidad adaptativa. El concepto de productividad dejó de observarse en términos de maximización, introduciéndose las nociones de optimización y «satisfacción» (*satisficing*) de objetivos bajo condiciones de racionalidad acotada²³. De esta manera, se reconocía la vulnerabilidad de la organización frente a su contexto y la limitada posibilidad de acción racional sobre ese contexto, complicadas por la existencia de diferentes supuestos implícitos sobre la realidad en los procesos decisorios y por la frecuentemente incompleta cristalización de los objetivos organizacionales. Por lo tanto, la supervivencia de la organización —vista como subsistema social— reemplazó a la maximización del producto en el foco de atención de los investigadores, adquiriendo relevancia la evaluación de las consecuencias funcionales resultantes de diferentes arreglos estructurales y patrones de

comportamiento. Quedó así consumado el matrimonio entre el análisis sistemático y el estructural funcionalismo.

Con el trasfondo de estas preocupaciones, los desarrollos más recientes intentaron develar la vida interna de las organizaciones, tratando de explicar los procesos que tienen lugar en la «caja negra» —los así llamados «procesos de conversión»— y controlar los factores desestabilizadores de una fluida transformación de insumos en productos. Aumentar la racionalidad de los procesos decisivos y disminuir el conflicto en la interacción intraorganizacional se constituyeron en principios normativos de esta nueva corriente. El conflicto fue considerado como manifestación de patología y la integración efectiva un caro signo de salud organizacional. La falta de congruencia entre las necesidades de las organizaciones y las de sus participantes se convirtió en un axioma de la teoría de la organización [cfr. Boguslaw (1965) pág. 164], y la resolución de la ambigüedad y el conflicto en la vida social organizada es la principal preocupación del ejecutivo²⁴.

En resumen, una gruesa caracterización de los desarrollos teóricos en el campo administrativo-organizacional demostraría un acentuado interés inicial por el *producto* de las organizaciones o las consecuencias de la acción organizacional, que parte quizá como resultado de su mayor visibilidad y, en parte, debido a los presupuestos normativos de los que partieron los primitivos estudios en este campo. La incorporación de nuevas disciplinas y la mayor sofisticación de los estudios trasladó el énfasis del producto a los *insumos*, es decir, al análisis de aquellos elementos (recursos técnicos y humanos, restricciones y demandas contextuales) que permiten (o dificultan) el cumplimiento de los fines de la organización. Más recientemente, el tratamiento global de la organización y sus complejas transacciones de insumo-producto con el contexto, dirigió la atención hacia los *procesos de conversión*, cerrando conceptualmente la brecha entre aquellos elementos que condicionan externamente a la organización y los productos que justifican su existencia.

3. Burocracia y contexto

El reconocimiento analítico de que las organizaciones complejas son influidas por la acción del contexto marca el punto de intersección

de las corrientes recién reseñadas con los estudios sobre burocracia encarados desde la perspectiva de la ciencia política. Su diferencia esencial reside en el referente utilizado por unas y otros. Los estudios administrativo-organizacionales (A-O) concentran su atención en la estructura y procesos internos a la organización y a partir de allí tratan de rastrear restricciones contextuales que operan sobre la misma. En cambio, los enfoques politológicos toman como referente a la sociedad global, observando las consecuencias de la inserción de la burocracia dentro de ese contexto, examinando el tipo de interacciones que tiene lugar y, sobre todo, evaluando los impactos resultantes en términos de variaciones en el poder relativo y en la productividad de la burocracia.

Sin embargo, así como los estudios A-O tienden sistemáticamente a escamotear el contexto, sea reduciendo el número de variables identificadas en ese plano o tratando superficialmente sus impactos, los estudios politológicos fallan en resolver adecuadamente el problema de establecer un nivel de análisis que permita comprender la dinámica interna de la burocracia.

En el caso de los primeros, la incorporación del contexto al análisis sistémico de la organización nace de reconocer su decisivo impacto sobre esta última: «los eventos de ese contexto pueden, en cualquier momento, penetrar de una manera constructiva o destructiva, esperada o inesperada... [el universo de las transacciones organizacionales]²⁵. Pero este reconocimiento es insuficiente para superar las limitaciones de los enfoques basados en sistemas cerrados. El inevitable dilema que enfrenta el analista ha sido correctamente observado por Thompson (1967): abrir el sistema implica considerar un rango casi infinito de variables que resisten una evaluación racional; pero cerrarlo involucra el riesgo de utilizar supuestos sobresimplificados o arribar a conclusiones irrelevantes. De aquí que los intentos por hallar fórmulas de compromiso entre ambas estrategias no han podido evitar un tratamiento superficial de las variables contextuales.

A primera vista, pocos conceptos como el de «contexto» aparecen tan nítidamente diferenciables de aquellos que ocupan el interés focal del investigador: se refiere a «todo lo demás». Paradójicamente, su mismo carácter residual lo convierte en uno de los conceptos más difícilmente

aprehensibles desde el punto de vista analítico o explorable en situaciones empíricas. Muy tempranamente, esto llevó a los teóricos de la organización [Barnard (1938), Simon (1957)] a tratarlo en términos más restringidos, refiriéndolo a la unidad «decisión» en lugar de la unidad «organización». En otras palabras, existe en tal concepción un contexto objetivo compuesto de elementos físicos, biológicos, sociales, emocionales y morales que son relevantes para la situación inmediata, pero no necesariamente para otras situaciones decisionales ni, obviamente, para el comportamiento organizacional en su conjunto.

Intentos más sofisticados tendieron, por una parte, a distinguir niveles de responsabilidad organizacional [v. g. Parsons (1960), Thompson (1967)] que implicaban transacciones diferenciales con el contexto y, por otra, a reconocer dentro de este último, distintos planos y categorías de elementos que afectan de diversa manera la acción organizacional²⁶. Sin embargo, las referencias del contexto que registra la literatura aluden habitualmente a su carácter benigno u hostil, a su estado turbulento o estable, o a su alta o reducida capacidad de control de la organización, y revelan la dificultad para trascender un nivel de abstracción en el que resulta poco operativo tratar el contexto con fines de investigación²⁷.

De todas maneras, su definitiva incorporación a los estudios A-O debe ser entendida en el marco de las preocupaciones que alientan esta perspectiva analítica. Estas preocupaciones parten de constatar la creciente incertidumbre que enfrentan organizaciones y tomadores de decisiones como consecuencia de una mayor diferenciación, interdependencia y complejidad social. Al restringirse las posibilidades de elección racional, pueden producirse consecuencias «disfuncionales» que alteren el equilibrio interno de la organización y comprometan su capacidad adaptativa. La supervivencia y desarrollo de la organización dependen entonces de la eficacia de los diferentes mecanismos que esta utilice a fin de superar sus restricciones contextuales. Por lo tanto, el «contexto relevante» se reduce en definitiva al subconjunto de variables externas a la organización que al crearle frentes de incertidumbre, acotan la racionalidad de sus decisiones y disminuyen su probabilidad de subsistencia o su capacidad de adaptación.

Raramente, se invierte el planteo del problema —*v. g.* tomando a la sociedad global como referente y a la organización como unidad—²⁸, pues esto supondría modificar el interés analítico en un sentido que no se compece con las orientaciones prevalecientes en esta vertiente de la literatura. Si tal planteo se invirtiera, uno podría llegar a cuestionar la existencia misma de la organización en la medida en que su eficacia adaptativa interfiriera en, o resultara incompatible con, el logro de objetivos definidos en función de intereses sociales más trascendentes.

En cierto modo, los estudios politológicos sobre burocracia parecen ajustarse más estrechamente a este tipo de planteo, en tanto —como expresáramos— se preocupan por evaluar los impactos de la inserción burocrática en procesos que tienen como referente a la sociedad global. Sin embargo, también señalamos que en el acto de recuperar la dimensión contextual de la burocracia, estos estudios tienden a perder de vista los procesos intraburocráticos, tanto o más importantes para una correcta interpretación de las relaciones burocracia-sociedad. En particular, estos juicios resultan aplicables a los trabajos que responden a la orientación del *Comparative Administration Group* (CAG), corriente identificada con la «administración comparada» y la «administración para el desarrollo», de gran predicamento entre los reformadores administrativos del Tercer Mundo²⁹. El CAG surge en los Estados Unidos hacia fines de la década de los 50 como reacción a la difusión alcanzada por los «principios» de la «ciencia administrativa» y a la arrogancia de sus proponentes, que por entonces intentaban su trasplante a otros contextos nacionales³⁰. Esta reacción no negaba la posibilidad de una ciencia administrativa, sino que cuestionaba su deducción a partir de principios inmutables. El interés epistemológico debía tender a una comprensión taxonómica de la realidad, distinguiendo aspectos de la misma y designándolos con «nombres» que aseguraran su carácter mutuamente excluyente. Una masiva y uniforme recolección de datos sobre diferentes sistemas administrativos permitiría producir un conjunto de proposiciones cuyo criterio de verificación y relevancia científica dependería del grado en que consiguiera mapear conceptualmente las características y atributos fundamentales de aquellos sistemas [*cf.* Ilchman (1971)].

Apoyándose en las concepciones básicas de la *Comparative Politics*³¹, y recogiendo virtualmente cada una de las novedades producidas en las

ciencias sociales norteamericanas de la época (v. g. análisis de sistemas, teoría de la información, pluralismo, dicotomía tradición-modernidad), los miembros del CAG consiguieron construir inventarios exhaustivos de instituciones políticas, mecanismos de representación, funciones gubernamentales y pautas de comportamiento grupal, entrelazándolos complejamente con la ilusión de que así emergía una teoría de la burocracia en contextos «transicionales». Observando el creciente peso político de la burocracia y su fundamental papel como «agente de desarrollo», se concluía que el único modo de contrarrestar los efectos disfuncionales del poder burocrático y acceder a la etapa de modernización consistía en superimponer valores modernos sobre los tradicionales y promover el «desarrollo político», es decir, el desarrollo de instituciones que regularan y contrabalancearan ese creciente poder de la burocracia.

Las críticas al CAG, iniciadas a poco de que el grupo produjera sus primeros trabajos, han dejado en pie no mucho más que una abundante jerga, apta para la referencia críptica o el comentario cáustico³². Pero la principal debilidad de este enfoque reside, sin duda, en su sesgo cultural «noroccidentalista». Afirmaciones del tipo: «Las premisas implícitas en el pensamiento administrativo de Occidente, particularmente de los Estados Unidos, han sido halladas plausibles como base para comprender los problemas de la administración para el desarrollo en Asia» [Riggs (1966)] revelan una miopía intelectual que resiste explicaciones basadas meramente en razones de ingenuidad perceptual o superficialidad analítica.

El CAG reemplazó el tradicional análisis institucional de los «principistas» por un tipo de análisis funcional igualmente persuadido del carácter científico de sus proposiciones y de la «bondad» del esquema político-administrativo occidentalista que sirve como marco de referencia a sus prescripciones.

La continuada aceptación reverencial de estas proposiciones y prescripciones por los círculos tecnocráticos del Tercer Mundo contrasta con la crítica —sugestivamente cargada de connotaciones moralizantes— dirigida por el movimiento de la *New Public Administration* a la literatura sobre administración para el desarrollo³³. Desafortunadamente, aun cuando este movimiento ha identificado y expuesto agudamente los flancos débiles de los enfoques institucionales y funcionales, tampoco

ha podido desembarazarse de un marcado sesgo etnocentrista y de una militante vocación normativa.

II

Paradigma emergente

En las secciones precedentes, hemos sugerido las que nos parecen preocupaciones centrales de las diferentes perspectivas analíticas desde las cuales se ha abordado el estudio de la organización burocrática. Al ensayar su crítica, hemos destacado aquellos aspectos que más adelante nos permitirán distinguir la especificidad sustantiva y contextual de la burocracia estatal. Este ejercicio crítico no ha sido dirigido a un cuerpo de teoría integrado, sino a una vasta y heterogénea literatura en la que, si bien se advierte cierta convergencia hacia una visión más articulada de la relación burocracia-contexto, no se ha conformado todavía algo parecido a un paradigma científico.

Por esta razón, resulta llamativo que la práctica de la reforma administrativa se funde crecientemente en modelos analíticos y prescripciones caracterizados por una perspectiva *globalista* e integradora. En general, estos modelos no tienen una correspondencia inmediata y directa con una determinada teoría o corriente de pensamiento. Resultan más bien de una tarea de «agregación» y combinación analítica que el reformador administrativo³⁴ proyecta más allá de fronteras disciplinarias o vertientes teóricas. Curiosamente, estos modelos han tendido a homogeneizar la problemática de la burocracia estatal en torno a una concepción común, desde un punto de vista tanto sustantivo como valorativo. En cierto sentido, podría afirmarse que en el plano y por mediación de la praxis de la reforma administrativa han producido la emergencia de un paradigma subrogante del que la teoría aún carece.

Epistemológicamente, sería ilegítimo reconstruir este paradigma para someterlo a una crítica rigurosa: equivaldría a erigir una entidad inexistente, un *straw man*, para luego «descubrir» sus rasgos objetables. El sincretismo del reformador —fuente de este «paradigma»— no supone consenso en materia de conocimiento científico sobre burocracia. Más bien expresa su necesidad

de interpretar y reconstruir una realidad que la teoría ha fragmentado en múltiples compartimientos. El paradigma constituye entonces una combinación pragmáticamente orientada de insumos de conocimiento, donde los criterios de selección están influidos por una experiencia político-administrativa concreta y un modelo de situación deseable.

Sin embargo, aun cuando dé lugar a versiones teóricas deformadas y adaptadas circunstancialmente a la cosmovisión del reformador administrativo; aun cuando ninguna de ellas pudiera reconocerse en su síntesis pretendidamente integradora, la generalizada aceptación y vigencia de esta concepción paradigmática exige su explicación y análisis crítico. Sobre todo, porque a través de los sutiles lazos que vinculan la teoría y la praxis de la reforma administrativa, dicha concepción ha influido a su vez los lineamientos y el contenido de la investigación sobre burocracia³⁵. Con las salvedades expuestas, podemos entonces intentar reconstruir el paradigma emergente.

A partir de una concepción hegeliana de la organización social, la burocracia es visualizada como nexo, como instancia de mediación, entre la sociedad civil y el Estado. Su existencia adquiere significado a partir de la oposición entre el interés general del Estado y los intereses particulares de los diferentes sectores de la sociedad civil. Dicho de otro modo, en tanto cristalización institucional del Estado, la burocracia se convierte en instancia conciliadora de intereses conflictivos y sus «adjudicaciones autoritarias» constituyen —en esta concepción— expresiones decantadas y representativas de los valores sociales prevalecientes.

Justificada así su existencia, el funcionamiento de la burocracia depende de su capacidad extractiva y productiva, manifestada a través de la obtención y combinación de recursos que satisfagan los requerimientos de su intervención social. Dicho de otra manera, el acceso a recursos derivado de la legitimidad de su existencia como materialización institucional del Estado, permite a la burocracia contratar la fuerza de trabajo (recursos humanos), adquirir o construir los bienes, obtener los servicios y elevar —mediante el entrenamiento de sus agentes— la capacidad operativa, necesarios para sostener las condiciones de su existencia. A su vez, la reproducción del aparato burocrático depende de la producción de un

conjunto de bienes, servicios, regulaciones y símbolos que atiendan demandas del contexto social³⁶, agregadas y articuladas a través de mecanismos institucionalizados de representación de intereses.

Pero si bien el procesamiento de demandas depende de un modo inmediato de la iniciativa, capacidad y adecuación de recursos a disposición de funcionarios y unidades burocráticas, las decisiones puntuales que traducen tal procesamiento se hallan sujetas a diversos tipos de restricciones. El primero de ellos, de carácter *normativo*, incluye todos aquellos factores (*v. g.* pautas valorativas, objetivos, prioridades, metas, sanciones) vinculados al «deber ser», al marco global de normas, políticas y orientaciones de la acción que condicionan las posibilidades operativas de la burocracia y sus unidades funcionales y que, en las diferentes situaciones decisionales, se manifiestan a través de complejas combinaciones³⁷.

El segundo tipo de restricciones es de carácter *estructural* y se refiere a los múltiples patrones de combinación de recursos, institucionalizados a través de sistemas y procedimientos formales (*v. g.* jerarquías, escalafonamientos, sistemas de información, evaluación y control), que permiten establecer las interdependencias funcionales, jerárquicas y presupuestarias necesarias para ajustar el funcionamiento de la burocracia a los criterios de racionalidad técnica que impone esta forma de organización.

El tercer tipo de restricciones, de naturaleza *comportamental*, tiene relación con el conjunto de pautas actitudinales y de comportamiento —incluyendo desde aspectos motivacionales hasta estilos de liderazgo, orientaciones hacia la acción o expectativas sobre los límites del conflicto interpersonal— que resultan socialmente aceptables y predecibles y que al ser internalizadas a nivel individual, fijan parámetros adicionales a la actividad burocrática.

Estos tres tipos de restricciones son momentos de un mismo fenómeno: constituyen premisas para la acción originadas en planos o dimensiones diferentes, aunque vinculados entre sí por ser desagregaciones racionales formales del «interés general» de la sociedad. Es decir, en tanto principio supremo que guía la actividad del aparato estatal, el «interés general» se traduce, alternativamente, en normas que lo explicitan, en estructuras que lo viabilizan y en comportamientos que lo concretan. Al ser momentos

de un mismo fenómeno, existe un orden secuencial y una relación causal involucrada en la relación entre los tres niveles. Esto significa que a la relación jerárquica implícita entre las variables de esos tres niveles se agrega una relación de determinación unívoca: normas-originan-estructuras-originan-comportamientos³⁸. En última instancia, las funciones —expresadas en comportamientos— se considerarán positivas y las estructuras resultarán racionales, en tanto conduzcan a la concreción-observancia de aquellos aspectos del marco normativo global de la burocracia a los que dichos comportamientos y estructuras se subordinan.

Reformulando nuestra interpretación del paradigma emergente, el interés general de la sociedad se traduce en un sistema normativo que regula la acción de los actores e instituciones sociales. La burocracia, como institución mediadora entre el interés general encarnado en el Estado y los intereses particulares de la sociedad civil, se estructura y comporta en función de aquellos elementos del sistema normativo que le son aplicables. Esto tiene dos importantes corolarios: 1) que las decisiones y funciones cotidianas de la burocracia estatal deben ajustarse a las pautas normativas, estructurales y comportamentales que —a diferentes niveles de desagregación— constituyen el referente fundamental para conformar las premisas de cada decisión puntual; y 2) que toda desviación o inobservancia de esas pautas se reputan patológicas y requieren acciones correctivas. La razón es que una desviación —entendida como la persecución de objetivos, la utilización de mecanismos o la adopción de comportamientos diferentes a los formalmente establecidos— significa alterar en algún punto el proceso de derivación entre variables de las tres dimensiones. Es decir, al contraponerse la acción concreta a los parámetros que condicionan tal acción se produce una incongruencia que vulnera, en la práctica, la lógica de la secuencia formalmente establecida entre los tres niveles.

No es por supuesto la desviación aislada la que demandará acciones correctivas. Es la acumulación de estas desviaciones —no controlable mediante acciones punitivas— la que en algún momento requerirá la introducción de cambios que alteren los valores de variables correspondientes a una o más de las tres dimensiones aludidas, de modo de restituir congruencia a su mutua relación. Como veremos enseguida, la racionalidad de las diferentes

estrategias «correctoras» por las que puede optar la reforma administrativa guarda estrecha relación, como no podía ser de otro modo, con la lógica del paradigma descripto. Pero antes de abordar este tema, señalemos que el paradigma incorpora dos premisas adicionales.

Del lado de los «insumos», presume que todos los individuos, grupos y sectores que componen la sociedad civil tienen similar acceso y capacidad de «presión» sobre el Estado, a través de un proceso democrático en el que las instituciones actúan como articuladoras y filtros de las demandas sociales; del lado de los «productos», que en la medida en que estos retroalimenten positivamente tales demandas y presiones, el sistema se mantendrá en equilibrio. Si no lo hace (ineficacia) o lo hace a alto costo (ineficiencia), habrá que actuar sobre la «caja negra» a fin de corregir el desequilibrio resultante. Dicho de otra manera, para enfrentar con éxito las restricciones contextuales se requieren adaptaciones intraburocráticas que, al expandir la capacidad operativa del aparato estatal, restituyan legitimidad a su supervivencia institucional.

Estrategias y viabilidad de la reforma administrativa

¿En qué puntos del proceso administrativo introducir cambios? ¿Existe alguna vinculación entre las conexiones causales implicadas en el paradigma y las estrategias de reforma administrativa postuladas teóricamente o ensayadas en experiencias concretas? Nuestra impresión es que la teoría y la práctica de la reforma administrativa han seguido muy de cerca los desarrollos que se han operado en el campo de los estudios administrativo-organizacionales. Más aún, sin forzar exageradamente las dimensiones analíticas que hemos identificado como parámetros de las decisiones burocráticas, podría sugerirse que las estrategias de reforma administrativa han propuesto actuar alternativamente sobre cada una de esas dimensiones. Pero la secuencia en que esas distintas estrategias fueron configurándose es sumamente significativa no solo para entender cómo fueron variando las concepciones sobre las causas de la supuesta improductividad burocrática, sino también para percibir las inherentes limitaciones de su respectiva concepción del cambio administrativo.

En un principio, cuando el estudio de la administración pública se hallaba todavía permeado por un claro sesgo institucionalista y formalista, las soluciones se limitaban a modificar aspectos estructurales de los sistemas cuyo comportamiento se pretendía corregir: organigramas, sistemas de información, mecanismos de control, etcétera. La despersonalización de la organización administrativa llevaba a subordinar la conducta individual a la funcionalidad de los arreglos estructurales. Introduciendo combinaciones racionales, adecuadas al marco normativo aplicable a la organización, se obtendrían mejoras en la eficiencia o eficacia de la actividad burocrática. La «ilusión tecnocrática» de sus proponentes terminó por desvanecerse ante la insuficiencia de sus planteos y el ritualismo —y consecuente fracaso— en que se tradujo la enorme mayoría de sus programas³⁹.

Una segunda estrategia, derivada de las nuevas corrientes conductistas que adquirirían creciente preponderancia en la literatura, se planteó la necesidad de concientización, la infusión de valores y el perfeccionamiento técnico a través de la capacitación individual, destacando el papel innovador del funcionario en tanto agente de un proceso de «desarrollo organizacional» autosostenido⁴⁰. La formación de líderes, la reducción del conflicto interpersonal, el mejoramiento de la dedicación y la motivación, entre otras acciones dirigidas a modificar las pautas de conducta burocráticas, tenderían en última instancia a aumentar la congruencia entre los objetivos individuales y el marco normativo institucional.

Una tercera corriente de reforma administrativa advirtió que la concientización y la capacitación, así como los simples cambios en los esquemas de organización formal, resultaban insuficientes para resolver los problemas de incongruencia entre objetivos individuales y organizacionales. Esto requería además la institución de mecanismos de participación de los propios funcionarios en la definición o redefinición del marco normativo de su unidad burocrática —incluyendo, a veces, la cogestión en el proceso administrativo—. El «participacionismo» surgió así como una modalidad complementaria de gestión y cambio administrativo, supuestamente apta para superar la incongruencia apuntada⁴¹. En ciertos casos, esta propuesta se proyectó más allá de los límites organizacionales, sosteniendo la necesidad de que los funcionarios

participen en los procesos de formulación de objetivos que involucren unidades más agregadas, e incluso la sociedad global.

Como vemos, las estrategias de reforma administrativa han tendido a modificar variables en los planos estructural y comportamental, aceptando implícitamente el carácter incuestionable del marco normativo, a lo sumo, la eventual participación de los funcionarios en la definición (más propiamente, en la desagregación operacional) de su contenido. En términos del paradigma, y desde la perspectiva de la burocracia, las únicas variables relativamente inmutables pertenecen a la dimensión normativa. Estructuras y pautas de comportamiento deben adaptarse permanentemente para respetar el contenido y asegurar la vigencia de normas impuestas «desde afuera». Para que estas puedan cumplirse son necesarias dos condiciones: una, que existan en el aparato estatal mecanismos de articulación que permitan recoger y representar los intereses de los diferentes sectores de la sociedad, de modo que al ser contemplados en el marco normativo que regula la acción del Estado, quede traducido razonable y operativamente el «interés general» de la sociedad; y la segunda, que en el proceso de implementación, es decir, en la concreción material de los objetivos particulares (vistos como desagregación de la generalidad del interés social global), se recurra a las combinaciones estructurales y se impongan las pautas de comportamiento que mejor se ajusten a los requerimientos del referido marco normativo.

De aquí, señalemos de paso, la vital importancia de limitar el poder burocrático, de desarrollar instituciones políticas que produzcan efectivos contrapesos, de manera que además de permitir una mejor articulación de intereses, eviten el desplazamiento de objetivos y la proliferación institucional que aparecen toda vez que la actividad de la burocracia se halla regulada por parámetros estructurales y comportamentales que desvirtúan su marco normativo formal.

Complementariamente, la reforma administrativa debe tender —según las estrategias descritas— a producir los cambios internos en la organización y funcionamiento del aparato estatal necesarios para observar las normas y concretar los objetivos que recortan axiológicamente los límites de su acción. Estructuras y comportamientos, como desagregaciones formales y

operativas del interés general, pueden «reformarse» sin desnaturalizar —y con el objeto de reproducir— la vigencia de un marco normativo cuyas posibilidades de variación dependen, en todo caso, de procesos «externos» a la burocracia. Frente a esta concepción, el espectro de Woodrow Wilson resurge de su sepultura: política y administración vuelven a ser los cotos privados de actores sociales funcionalmente insertos en arenas de acción y competencia esencialmente diferentes.

Sin duda, aquí se encuentra el núcleo fundamental del problema de la «reforma administrativa», ya que al intentar promoverse la separación entre política y administración y la efectiva subordinación del aparato de implementación al aparato normativo del Estado, no se hace sino inducir infinitos mecanismos de conducta adaptativa que intentan resolver las frecuentes contradicciones entre los criterios de racionalidad política y racionalidad técnica que, alternativamente, guían las decisiones burocráticas. Mientras este último tipo de racionalidad procura respetar el marco normativo formal, el primero debe aceptar la inherente conflictividad de los diferentes roles que la burocracia realmente desempeña. Por lo tanto, enfrentados a la decisión cotidiana, los agentes estatales infringen reiteradamente, y desnaturalizan *in acto*, los parámetros comportamentales de la burocracia socialmente aceptados, con lo cual tienden a instituir combinaciones estructurales distintas a las formalmente establecidas (*v. g.* superposiciones, estructuras informales y *ad hoc*) y a exteriorizar su actividad en «productos» que en buena medida también vulneran los objetivos, metas y políticas formalmente vigentes.

En los términos del paradigma, las variables comportamentales retroalimentarían disfuncionalmente a las estructurales y normativas. Pero, ¿hasta qué punto estos mecanismos adaptativos constituyen realmente desviaciones patológicas? ¿No están expresando acaso la ambigüedad —o lisa y llana contradicción— que caracteriza al quehacer de la burocracia?

Si así fuera, ¿cuáles son las perspectivas de éxito de cualquier estrategia de reforma administrativa que desconozca que el «interés general» que otorga sentido a sus proposiciones constituye una ficción que encubre la naturaleza conflictiva del papel que la burocracia estatal cumple en la sociedad capitalista?⁴³.

Nuestras proposiciones en torno a estos interrogantes se fundamentan en la crítica dirigida a la literatura sobre burocracia y en las evidentes limitaciones del paradigma que hemos tratado de construir. Los comportamientos adaptativos son —a nuestro juicio— condición necesaria de la existencia y reproducción de un aparato (complejamente extendido, ramificado hacia, y entretejido con, la sociedad civil) que no es mero ejecutor de los intereses materiales de los sectores económicamente dominantes, pero tampoco es solo expresión del interés general de la sociedad; y que en su pretensión de conciliar estos intereses antagónicos extiende el ámbito de su propio interés particular (su reproducción como aparato), todo lo cual tiende a conformar un marco normativo real inherentemente contradictorio. Por lo tanto, todo intento de «reforma» y adaptación dirigido a forzar comportamientos «funcionales», compatibles con parámetros normativos consumatorios⁴⁴, tropieza inevitablemente con la naturaleza contradictoria de la misión desempeñada por la burocracia estatal. Es en este sentido que, como actor social agregado y complejo, expuesto a demandas e intereses a menudo incompatibles, pero dotado de recursos, grados de autonomía y capacidad de articulación hacia las «profundidades» de la sociedad civil y las «alturas» del Estado, la burocracia constituye a la vez un resumen de las contradicciones de la sociedad civil y una contradicción en sí misma.

Reconocemos que esta interpretación requiere un tipo de fundamentación que los estudios disponibles no alcanzan a proporcionar. Pero al mismo tiempo, estamos convencidos de que tal fundamentación debe partir por construir una perspectiva analítica que destaque los elementos que sustantiva y contextualmente otorgan a la burocracia estatal una especificidad propia.

III

Especificidad sustantiva

Hasta aquí hemos trazado las tendencias generales en los intereses de investigación y acción, dentro de un área de estudio agitada aún por controversias normativas, epistemológicas y metodológicas. Como la disciplina —para denominarla de algún modo— se halla todavía en una etapa preparadigmática, no se cuenta ni con una tradición de investigación

compartida ni con el consenso necesario sobre un campo de indagación común. Cada uno de los enfoques cuestiona a los demás, el aventurerismo está difundido y no existen estándares de control generalmente aceptados⁴⁵.

¿Cuál es entonces el punto de partida para construir una teoría de la burocracia estatal que reconozca su especificidad sustantiva e histórica? ¿Cuál es la problemática propia de tal construcción teórica y en qué aspectos se diferencia de la planteada por aquellas concepciones que han observado a la burocracia estatal como una manifestación relativamente indiferenciada del fenómeno organizacional o como un agregado institucional, constitutivo de un actor social homogéneo y coherente? En estas notas no podemos pretender sino dar algunos pasos en la dirección de especificar tal problemática y marcar las coordenadas de un campo analítico diferenciado, tarea a la que estarán dedicadas las restantes secciones del presente trabajo.

1. Sesgo privatista

Es un hecho aceptado que la investigación en torno al fenómeno organizacional vive a la moda. Los criterios de relevancia para la elección de los temas a investigar son dictados tanto por las necesidades reales o potenciales de una dispuesta clientela, como por las prescripciones de ciertos autores o corrientes en boga⁴⁶. Indudablemente, existe una amplia gama de problemas que un administrador puede no percibir como importantes, aun cuando resulten cruciales para el desarrollo de una teoría de las organizaciones complejas. Esta observación no pretende minimizar el valor de la investigación «orientada hacia la acción»; más bien constituye una advertencia frente al riesgo de sobrestimar este tipo de preocupaciones a expensas de la investigación básica [*cf.* Mouzelis (1967), pág. 219].

Esta advertencia adquiere especial significación cuando se observa la enorme gravitación que estas modas académicas, inspiradas por la experiencia y las necesidades de la empresa privada, han tenido en la conformación de un marco conceptual para el estudio de las organizaciones estatales. En particular, la mayor parte de las contribuciones teóricas que hemos incluido en la perspectiva A-O resultan de inferencias y generalizaciones efectuadas a partir de un gran número de estudios de caso, en su mayoría contratados

por empresas industriales y otras organizaciones privadas. Naturalmente, sería procedente preguntarse en qué medida un cuerpo de teoría gestado a la luz de experiencias en ámbitos no públicos puede utilizarse sin recaudos para interpretar fenómenos propios de las organizaciones estatales.

Veamos primero ciertos casos relativamente inobjetable. Es frecuente hallar en la literatura variables y conceptos que son indistintamente empleados para explicar aspectos de la estructura y funciones de organizaciones públicas o privadas. Por cierto, podría argumentarse convincentemente que en numerosos aspectos existen apreciables semejanzas entre ambos tipos de entidades. Por ejemplo, no parece haber diferencias fundamentales entre las políticas de reclutamiento de un hospital público y de uno privado; entre los objetivos formales de una acería estatal y otra perteneciente a una empresa privada; o entre la estructura jerárquica de una universidad del Estado y la de otra patrocinada privadamente. Es decir, aun cuando sea posible oponer algunas salvedades a la asimilación analítica de estos casos, no puede dejar de reconocerse la utilidad que un enfoque A-O puede prestar al estudio de ciertos problemas de las organizaciones estatales.

Pero si consideramos los supuestos normativos implícitos en aquellos estudios que toman a la organización privada como objeto de análisis, la asimilación parece menos justificada. Por lo general, su interés académico se subordina a la consideración de problemas que, en última instancia, tienen alguna consecuencia práctica respecto a la productividad y viabilidad de la organización. En otras palabras, el objetivo central de una teoría de la organización —a diferencia de una teoría de la burocracia estatal— es hallar los medios más eficaces de adaptación de unidades organizacionales a las amenazas y restricciones de su contexto operativo⁴⁷. Su problema se reduce a resolver o superar los diversos obstáculos que tienden a disminuir la eficiencia y efectividad de las organizaciones y, por lo tanto, cuestionan su supervivencia. Ello requiere descubrir los principios o fórmulas de organización e interacción que pueden promover el clima más propicio y movilizar esfuerzos del modo más racional como para contrarrestar exitosamente las amenazas contextuales. De esta manera, la racionalidad se convierte en la categoría referencial implícita y la productividad organizacional —esencialmente en su manifestación económica— en el verdadero objeto de estudio.

Existe otra importante diferencia en relación con los supuestos sobre los que se basa, respectivamente, el estudio de organizaciones públicas y privadas. La corriente del «desarrollo organizacional», que hoy en día ha adquirido particular preeminencia en el campo de la teoría de la organización, está gobernada por una filosofía «expansionista»: crecer para sobrevivir. El estancamiento implica retroceso y anticipa situaciones de «desequilibrio» y eventual «muerte» de la organización. Obviamente, esta filosofía no resulta directamente aplicable a las organizaciones estatales. Si tal fuera el caso, el ámbito de actuación del Estado reproduciría una situación de mercado en que las organizaciones públicas tratarían de maximizar su función de objetivos, a despecho de las relaciones de interdependencia que las sujetan a parámetros de comportamiento diferentes a los de la clásica firma. No se trata únicamente de que la organización estatal persiga o no un propósito de lucro; lo que puede estar en juego es la propia legitimidad de su existencia. En ciertos casos, la atención de un interés social superior puede requerir la reducción de la intervención estatal y la consecuente disminución de la infraestructura administrativa⁴⁸.

Cuando los teóricos de la organización extendieron sus intereses de investigación al campo de la burocracia estatal, no pudieron evitar que sus preocupaciones clientelísticamente orientadas impregnaran sus análisis. A través del razonamiento homológico, aumentaría la ambigüedad de la burocracia estatal como categoría analítica (por ejemplo, al confundirse burocracia y organizaciones en abstracto) y se introducirían criterios valorativos desde cuyo ángulo los límites, los roles y el desempeño de las organizaciones estatales perderían su real significado. Además, este sesgo contribuiría a desviar la atención respecto de problemas insoslayables desde el punto de vista de una teoría de la burocracia estatal: el carácter partogenético de la expansión del aparato del Estado: los desplazamientos producidos en los centros de poder intraburocráticos y su relación con sucesivos regímenes y proyectos políticos; la aparente incongruencia entre prioridades o metas formales y las pautas reales de asignación de recursos; las formas institucionalizadas e informales utilizadas para resolver conflictos entre instituciones del Estado; o los canales y módulos de vinculación que establecen las unidades estatales con sus clientelas y con otras organizaciones de la sociedad civil. Sin duda, estos y muchos otros aspectos que en el caso de organizaciones privadas no se plantean o

asumen características particulares, requieren —en el caso de la burocracia estatal— un marco teórico diferente. Para ello parece necesario desarrollar conceptos e incorporar variables y dimensiones que permitan replicar las condiciones concretas bajo las cuales las organizaciones estatales se establecen, evolucionan y actúan, descartando los modelos normativos preocupados por imaginar las condiciones ideales bajo las cuales podría maximizarse su producto⁴⁹.

2. Burocracia estatal como unidad de análisis

Aun admitiendo que el sesgo privatista no descalifica necesariamente a los enfoques A-O, en tanto el análisis se ubique en el plano de organizaciones estatales aisladas, las dudas aumentan enormemente cuando consideramos el nivel más agregado de la burocracia estatal. Es decir, cuando el referente teórico o empírico ya no es una unidad organizacional discreta, sino un conjunto de organizaciones diferenciadas y heterogéneas que, en atención a los fines generales que las agrupa y a la frontera que las «separa» de la sociedad civil, conforman un sistema susceptible de consideración analítica en este mayor nivel de agregación. Si bien la literatura ha confundido a menudo estos niveles, al menos en cuanto a generalizaciones teóricas se refiere, ha sido en cambio sumamente consistente en términos de la delimitación de las unidades involucradas: o bien ha considerado colectivamente, como entidad monolítica, al conjunto de las organizaciones estatales (*v. g.* la burocracia estatal como un actor social), o bien ha estudiado unidades aisladas, analizando con mayor o menor atención sus relaciones con el contexto⁵⁰.

Como hemos visto, en el primer caso el referente es la sociedad global, prestándose atención al comportamiento de otros actores (*v. g.* Parlamento, «grupos de presión», partidos políticos) que forman parte del contexto social de la burocracia. En el segundo caso, son la estructura y procesos intraorganizacionales los que ocupan la atención del investigador, esfumándose o perdiendo visibilidad la acción de variables contextuales sobre la unidad estudiada. Consideramos que tanto uno como otro modo de cortar la realidad limitan seriamente las posibilidades de entender las mutuas determinaciones entre procesos internos a la burocracia, o sea, aquellos que al diferenciarla estructuralmente ponen de manifiesto el

carácter multifacético de su personalidad social, y procesos que tienen lugar a nivel de la sociedad global. La analogía que se nos ocurre para ilustrar este punto es la de una cámara fotográfica que, o bien esfuma un primer plano para captar una visión panorámica del entorno, o bien sacrifica la nitidez de este último para realzar los detalles de aquel primer plano. Pero si nuestro propósito es destacar la integración o contrastes (las mutuas determinaciones) entre ambos planos, probablemente requeriríamos focalizar esa totalidad desde una perspectiva diferente.

Para ello, un primer factor a tener en cuenta es la extraordinaria heterogeneidad de los elementos constitutivos de la burocracia estatal, lo cual dificulta la generación y generalización de proposiciones válidas para interpretar su comportamiento global. Sin pretender aportar una definición rigurosa, podríamos concebirla como un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, cuyo carácter «público» —derivado de los objetivos formales de «interés general» que persiguen y de la autoridad legítima del Estado que invocan sus actos— permite distinguirlas como un sistema diferenciado⁵¹. Esta caracterización no debe ocultar, sin embargo, las enormes dificultades que plantea la atribución de rasgos genéricos a un sistema compuesto por unidades que poseen entre sí notables diferencias en términos de autonomía, funciones, tamaño, clientela, jurisdicción y recursos⁵². Pero a la vez, esta misma heterogeneidad puede proporcionar algunas claves para entender la dinámica interna del aparato estatal y la compleja trama de relaciones que establece con la sociedad civil.

Un segundo elemento, estrechamente vinculado con el anterior, requiere replantear el problema de la fijación de límites entre el dominio de «lo privado» y «lo público». La literatura ha tendido a establecer fronteras relativamente nítidas entre ambos dominios, presuponiendo que sus vinculaciones se establecen a través de «puentes» constituidos por los diversos mecanismos de representación de intereses. Sin embargo, manteniéndonos incluso en el plano formal, podemos advertir que la actividad del aparato estatal se desenvuelve a través de formas institucionales de relación con el «sector privado» en las que el estatus «público» resulta, cuanto menos, equívoco. A los variados tipos de entidades semiestatales (empresas mixtas, *joint ventures*, institutos con patrocinio estatal y privado) y paraestatales (juntas, comisiones especiales)

se agregan las múltiples modalidades de interpenetración entre actores civiles y estatales, que van desde la participación de los primeros en los consejos de organismos estatales hasta el control directo por el Estado de diversos aspectos de la política empresarial privada. La existencia de estas zonas grises también constituye un importante punto de entrada para analizar las relaciones de determinación entre ambos dominios.

Un tercer elemento a considerar es el condicionamiento histórico del proceso de conformación del aparato institucional del Estado. Si bien es posible argumentar que el desarrollo de organizaciones privadas también reconoce determinantes históricos, en el caso de la burocracia estatal estas determinaciones adquieren relieves mucho más pronunciados. El perfil, la definición de su contenido institucional y del carácter de su intervención social, son el resultado de un proceso histórico constituido por complejas interrelaciones entre sociedad civil y Estado, en el que se van decantando y cristalizando esquemas de diferenciación estructural y rutinas operativas que confieren a este aparato una especificidad propia.

Un último elemento, que a su vez se articula con el anterior, es que el proceso histórico a través del cual se problematizan, plantean y resuelven cuestiones que integran la agenda socialmente vigente⁵⁴, encuentra en el ámbito de la burocracia estatal una arena fundamental para dirimirlas. La metamorfosis del aparato institucional del Estado se ajusta a los ritmos, instancias y modalidades que asumen las formas de resolución de tales cuestiones sociales. En tal sentido la evolución de la burocracia expresa en el tiempo sucesivas correlaciones de fuerza y cambiantes fuentes de contradicción social.

Los cuatro elementos que acabamos de identificar se encadenan, en términos explicativos, en un orden inverso al de su presentación. El ámbito de competencia y acción de la burocracia estatal puede concebirse como una arena de conflicto político, donde se materializan procesos históricos a través de complejas articulaciones que tornan imprecisos los límites entre Estado y sociedad civil y aumentan la heterogeneidad de la burocracia. Esto nos permite caracterizarla como una entidad susceptible de tratamiento analítico diferenciado, pero no nos dice mucho sobre la naturaleza de sus articulaciones, sobre los criterios de legitimación de su existencia y por ende,

de su pretensión de establecer vínculos institucionalizados con el conjunto de la sociedad. Este es el tema que desarrollaremos en la siguiente sección.

3. Roles de la burocracia estatal

Desde la época en que Adolph Wagner enunciara su famosa «ley», han sido muchas las interpretaciones que se han avanzado sobre la «necesidad» de la intervención del aparato estatal, sobre las causas de la permanente expansión de su ámbito operativo y sobre las distintas modalidades que asume su actividad⁵⁵. Diferentes tipologías o simples clasificaciones de «funciones» de la burocracia han pretendido dar cuenta de la variedad de manifestaciones en que se traduce su acción en la sociedad⁵⁶. Con escasas excepciones, se ha tendido a observar estas funciones en términos de una única dimensión analítica, derivada del papel, misión o rol adjudicado a la burocracia estatal en la sociedad contemporánea: materializar el «interés general» de la sociedad encarnado en la existencia del Estado. Desde este punto de vista, el problema de la burocracia se reduciría a lograr una eficaz extracción y una óptima asignación de recursos entre sectores, de acuerdo con orientaciones normativas que en forma desagregada expresen dicho interés general.

Sin embargo, existen fundados argumentos para cuestionar esta visión unidimensional. Por una parte, desde las tempranas observaciones de De Gournay, pasando por las aprensiones de Weber y llegando hasta las proposiciones del CAG, resulta evidente que la burocracia no es un simple instrumento de quienes ejercen el poder del Estado. Sin volcamos a interpretaciones extremas, que ven en la expansión y creciente peso de la burocracia la formación de una nueva clase⁵⁷, debemos admitir que dicha expansión conlleva la multiplicación de ámbitos operativos, monopolios de información, capacidades de influencia e instancias de decisión en los que los comportamientos burocráticos adquieren relativa autonomía. Naturalmente, la autonomización del comportamiento implica la posibilidad de que en su actividad cotidiana, la burocracia traduzca el interés general de la sociedad —dentro de los flexibles límites que habitualmente admite su desagregación— en términos que consulten su propio interés. De este modo, la burocracia se convierte en un «grupo de presión», en un sector social que reivindica su derecho a participar

en la definición y traducción del «interés general», con lo cual su propia expansión, la legítima apropiación de recursos adicionales en beneficio de sus miembros, la obtención de inmunidades o privilegios o el apoyo de iniciativas que consoliden o extiendan su autonomía operativa, pueden llegar a resultar expresiones desagregadas de tal interés. En la medida en que a través de sus actos la burocracia tiende a satisfacer intereses propios, expresión de un interés común como sector, diremos que está desempeñando un rol sectorial.

Por otra parte, sin caer tampoco en el otro peligroso extremo de sostener que la actividad del aparato estatal replica mecánicamente los intereses de «la» clase dominante, existe suficiente evidencia (desde los primitivos escritos de Marx hasta las recientes contribuciones a la teoría sobre el Estado)⁵⁸ como para señalar la representación privilegiada, el tratamiento preferencial que esos intereses reciben dentro de la constelación de «funciones» desempeñadas por la burocracia. Sea que consideremos las «tareas» del Estado en la sociedad capitalista o el «sesgo sistemático» de su acción como garante de la reproducción de un sistema de dominación social (O'Donnell, 1977), es la actividad de sus instituciones, de su aparato regulador, productivo y represivo, la que materializa «productos» que refuerzan tanto esa dominación como el carácter capitalista de ese Estado. En consecuencia, apelando al interés general y cubierta por su aureola legitimadora, otra ancha faja de la actividad de la burocracia se halla sesgada hacia la satisfacción de intereses de las clases económicamente dominantes. Denominaremos rol mediador al desempeño de tareas que privilegian estos intereses.

Queda así configurada, casi como categoría residual, un área de intervención estatal cuyo significado, el sentido último de sus invocaciones implícitas, encuentra un referente mucho menos ambiguo en el interés general de la sociedad. Acciones de este tipo consisten en la producción de bienes, regulaciones o servicios que tienden, o bien a mejorar la posición de recursos del conjunto de los miembros de la sociedad, o bien a mejorar la situación relativa de sectores menos privilegiados. En este carácter, la burocracia actúa como infraestructura (productiva y reguladora) auténticamente representativa del interés general, desempeñando un rol que llamaremos infraestructural.

En síntesis, la burocracia puede asumir tres roles diferentes: 1) un rol sectorial, como actor «desgajado» del Estado que asume frente a este la representación de sus propios intereses como sector; 2) un rol mediador, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes; y 3) un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado.

En esta transfiguración, la burocracia parece situarse en tres ámbitos operativos diferentes. Sin embargo, la distinción analítica recorta en realidad franjas de actividad (y sus correlatos normativos) que, en situaciones concretas, son parte constitutiva de un mismo proceso de decisión y acción. Es decir, si bien los diferentes roles que desempeña el aparato estatal pueden visualizarse analíticamente como tres dimensiones de actividad diferenciable, el «balance» final no es el resultado ni de una racional programación ni de una distribución al azar, sino del enfrentamiento, de la lucha política alrededor de la asignación o reasignación de recursos escasos entre actores sociales (incluyendo instituciones burocráticas y políticas) portadores de intereses conflictivos y contradictorios.

Lo dicho replantea, desde otro ángulo, la proposición adelantada con relación a uno de los elementos que otorga a la burocracia especificidad propia: su carácter de crucial arena de conflicto para dirimir cuestiones socialmente vigentes. Retomando este tema, pero ya vinculándolo a la distinción de roles recién propuesta, podríamos sugerir que es precisamente el carácter contradictorio, no aditivo, de estos roles el que confiere una dinámica particular a la lucha política desarrollada en el ámbito del aparato estatal. Si la burocracia es una arena de conflicto, se trata ciertamente de una «arena movediza». Y esta no es una imagen meramente efectista. La actividad de la burocracia no gira en el vacío; por el contrario, se engarza dinámica, y por lo tanto cambiantemente, con necesidades, reivindicaciones y demandas de actores «civiles» y «estatales», quienes procuran satisfacerlas movilizandolos recursos, perfeccionando organizaciones corporativas, promoviendo alianzas y aceptando (o neutralizando) enfrentamientos con actores movidos por

intereses antagónicos. El conflicto involucrado, y el proceso social que lo resuelve en uno u otro sentido, encuentra en las instituciones estatales un activo participante; un actor que no es el agregado institucional del Estado; que como parte de ese Estado, tampoco es totalmente autónomo, sino que se halla variablemente subordinado a complejas relaciones de interdependencia jerárquica, funcional y presupuestaria respecto a otras instituciones estatales; pero que en su relativa autonomía posee la capacidad de articularse funcionalmente y compatibilizar sus intereses con diferentes sectores de la sociedad civil, o del propio Estado, con lo cual se convierte en un posible aliado u oponente de acuerdo con el ámbito de su competencia y la índole de la cuestión suscitada. Por lo tanto, las instituciones estatales no solo son actores políticos, sino que además su ámbito de acción constituye un terreno de lucha que convoca a otros actores (individuos, grupos, sectores, organizaciones), aliados o enfrentados en torno a la promoción de intereses contradictorios. Las posiciones que esas instituciones estatales asuman en el proceso de resolución de cuestiones vinculadas a los intereses en pugna definirán el rol o roles desempeñados y, por lo tanto, la naturaleza de su intervención social.

Además de la dinámica propia de la emergencia y disolución de patrones de alianza y conflicto, corresponde mencionar otro fenómeno que también contribuye a convertir a la burocracia estatal en una «arena movediza». Nos referimos a los cambios estructurales y operativos que tienen lugar en el aparato del Estado como consecuencia de los mismos procesos sociales recién descritos. En este sentido, la burocracia ofrece un escenario de lucha cambiante, ya que a menudo uno de los subproductos (o, a veces, el objetivo mismo) de los enfrentamientos es un reacomodamiento institucional, que, a su vez, tiende a modificar la relación de fuerzas en futuras instancias de conflicto.

Por último, estas reflexiones plantean un interrogante fundamental: si en los procesos en los cuales se suscitan y resuelven las cuestiones socialmente vigentes la burocracia desempeña roles diferentes y conflictivos, ¿cuáles son los criterios para evaluar su desempeño? Es decir, ¿en qué consiste la productividad (la eficiencia y efectividad) de la actividad del aparato estatal?

4. Productividad y conflicto de roles

Cuando se piensa en la productividad o improductividad de la burocracia, los términos de referencia del problema se limitan habitualmente a incluir el desempeño de tareas o funciones que caen dentro de lo que hemos denominado su rol «infraestructural». El desempeño de los otros roles es, o bien ignorado, o bien considerado como manifestación de comportamientos desviados (*v. g.* desplazamiento de objetivos, corrupción, baja motivación). Plantear este tema requiere entonces decidir previamente qué aspectos de la actividad burocrática se hallan involucrados y al desempeño de cuáles roles se vinculan, ya que la reducción del análisis a un único rol tendrá consecuencias normativas y operativas radicalmente diferentes a las que resultarían de una consideración más comprensiva del desempeño burocrático.

Parece indiscutible que si la actividad normal (es decir, reiterada y consistentemente observada) de la burocracia se concreta en «productos» asociables al desempeño de roles que no caben en una misma dimensión analítica, diferentes deberán ser también los estándares a utilizar para medir o evaluar su productividad. Solo investigando los factores que convergen en la configuración de una determinada combinación de «productos», adquiere sentido una evaluación global del desempeño burocrático. El problema no se reduce entonces a relacionar unidades producidas (*v. g.* puentes construidos, pacientes atendidos, expedientes despachados, estudiantes promovidos, teléfonos instalados) con metas explícitamente fijadas o recursos empleados. La evaluación también debe incluir «productos» tan heterodoxos como desempleados potenciales absorbidos, huelgas evitadas, intereses partidarios promovidos, beneficios sectoriales amparados, o amenazas insurreccionales suprimidas. Estas y similares manifestaciones de la actividad del aparato estatal no implican necesariamente un uso improductivo de recursos. Más bien «reflejan» —con todas las salvedades que este término deliberadamente ambiguo merece— contradicciones planteadas en el seno de la sociedad civil (o del propio Estado). Por lo tanto, al apuntar a la consecución de objetivos conflictivos, dichas actividades tienden a violar criterios convencionales de racionalidad productiva. Como corolario, los esfuerzos por reducir el conflicto de roles y hacerlos compatibles entre sí podrían no resultar en

mayor productividad⁵⁹. Deliberadamente, la burocracia podría tratar de aumentar la incongruencia de roles y reducir el «producto» resultante de un tipo de actividad a fin de incrementar el nivel global de desempeño.

Obsérvese que esta forma de visualizar el problema no implica una redefinición de «productividad burocrática», sino más bien una conceptualización más precisa y una extensión del concepto al conjunto de «productos» resultantes de la actividad del aparato estatal. Ello debido a que en sus dos denotaciones —como eficiencia y como efectividad— el mismo se halla indisolublemente atado a la noción de «objetivo», es decir, a un concepto que posee un claro componente valorativo. Consecuentemente, si los objetivos son múltiples, heterogéneos y conflictivos, el resultado de la actividad del Estado no puede evaluarse exclusivamente desde la óptica del «interés general».

Llevado a su extremo, este argumento permitiría afirmar que la burocracia es siempre «productiva», ya que toda deficiencia en el desempeño de cierto tipo de actividades estaría compensada por el desempeño de otros. Aun los casos de flagrante ineficiencia (*v. g.* ausentismo, baja dedicación, trámite) podrían considerarse formas de satisfacción del interés «sectorial» de los propios burócratas, en tanto permiten mantener el nivel de ocupación, la suplementación de ingresos, etc. Por ello, el argumento debe calificarse en el sentido de que 1) considerada globalmente, la actividad de la burocracia estatal contribuye a la reproducción de un cierto tipo de organización social y cierto tipo de Estado; 2) el carácter de la «contribución» depende del resultado de los conflictos en torno a la definición del contenido y al peso relativo de cada uno de los roles de la burocracia; y 3) este resultado será a su vez producto del enfrentamiento entre actores sociales y estatales, vinculados por complejos patrones de alianza y conflicto en las diversas arenas de lucha política. Es probable que el análisis de estos conflictos permitiría no solo explicar determinadas combinaciones de «productos» de la burocracia, sino también identificar posibles alianzas de sectores sociales y estatales proclives a volcar los resultados del «balance» hacia el predominio de actividades más compatibles con el verdadero interés general.

Creemos que esta interpretación contribuye a desmitificar el estudio de la burocracia estatal al situar el examen de su efectividad y eficiencia en una perspectiva analíticamente más rica y realista. La identificación de roles diferentes y de actividades que promueven intereses variados, y a menudo contradictorios, abre un amplio campo de exploración teórica y exige revisar los instrumentos de medición y evaluación en el terreno empírico⁶⁰. También modifica radicalmente el andamiaje de supuestos y premisas sobre los que los reformadores administrativos basan tradicionalmente sus diagnósticos, así como la naturaleza de las fórmulas que pretenden resolver el síndrome burocrático.

Por su ruptura con esquemas formalistas e interpretaciones convencionales, por el sustrato irracional que descubre detrás de una fachada de racionalidad funcional, este enfoque adolece de un inocultable escepticismo. Ciertamente, podría acusársele al menos de ser escasamente operativo. Después de todo, siempre resulta más simple apelar al *cacteris paribus* y al *mutatis mutandi*, o sea, manejar una variable (un rol, un tipo de funciones) y suponer las demás condiciones del problema como restricciones o constantes, en lugar de hacerlas intervenir como variables. Expresado de otro modo, si en situaciones concretas nuestro interés en la productividad del aparato estatal se reduce a determinar el grado en que alcanza los objetivos formalmente fijados o el volumen de recursos que emplea a tal efecto, nuestra opción analítica consistirá, o bien en considerar sus otros roles y funciones como variables explicativas, o bien como parámetros. Pero en cambio, si nuestro interés es prescriptivo, la opción ya no cabe, a menos que nos conformemos con aumentar el volumen de recetas inconsecuentes. Decimos que la opción ya no cabe por cuanto la eliminación de las «disfunciones» inherentes a un rol determinado puede implicar la eliminación de las «disfunciones» inherentes a los otros roles. Por ejemplo, la eliminación del clientelismo en la promoción del funcionario podría acarrear la eliminación de su función politizadora. Una asignación de recursos que respetara criterios de prioridad social disminuiría seguramente los medios de coerción a disposición del Estado. O, por último, la aplicación de estrictos criterios de «racionalización administrativa» podría arrojar a la «inactividad» privada a una gran masa de desocupados.

Estas observaciones sugieren que el problema de la productividad burocrática ha sido pensado desde una perspectiva privatista y etnocentrista, que no refleja adecuadamente ni la especificidad sustantiva de la burocracia estatal como unidad analítica ni su especificidad contextual e histórica. A este último punto nos referiremos en la próxima sección.

Especificidad contextual e histórica

En años recientes, el mundo «menos desarrollado» se vio literalmente invadido por técnicos y científicos sociales preocupados por hallar explicaciones plausibles acerca de la baja productividad de sus burocracias públicas. En parte, esto fue el resultado del estatus académico otorgado en los centros universitarios «noroccidentales» a los estudios de áreas geográficas y funcionales cada vez más especializadas. En parte también se debió a que el contexto de los países «más desarrollados» comenzó a resultar un tanto estrecho o reiterativo para la investigación y experimentación en el campo del cambio organizacional. Movidos entonces por una mezcla de misticismo redentor, etnocentrismo ingenuo y una cierta dosis de oportunismo pionero, muchos de esos técnicos y académicos se lanzaron a trazar un nuevo mapa de la disciplina a partir de la producción de nuevos casos de estudio.

La confrontación con una realidad diferente creó la necesidad de diferenciar el campo de estudio de organizaciones públicas en «países menos desarrollados». La «administración para el desarrollo» y la «administración comparada» —a las cuales ya nos referimos— son quizá las dos subdisciplinas especializadas que adquirieron mayor difusión, proporcionando los fundamentos teóricos y normativos para la mayoría de los esquemas de reforma administrativa propuestos por organismos de asistencia técnica.

Desafortunadamente, esta creciente diferenciación en el campo académico no se vio acompañada por desarrollos paralelos en el terreno epistemológico y metodológico. Los marcos conceptuales, así como los supuestos y valores en ellos implícitos, fueron transferidos y aplicados a los nuevos contextos sin introducir mayores cambios. Por cierto, el análisis adquirió mayor sofisticación en ciertos enfoques que consideraron el impacto de variables

contextuales sobre la organización y funcionamiento de la burocracia estatal. Pero ello se hizo generalmente de una manera mecánica y ritual, llenando celdas de esquemas previamente desarrollados y «probados» en el terreno académico.

Los nuevos desarrollos teóricos, que en direcciones similares tuvieron lugar en las diversas disciplinas de las ciencias sociales, reconocían un origen y parentesco innegables: los principios, premisas y valores enraizados en los círculos intelectuales de los países centrales, de donde procedían estos verdaderos adelantados del nuevo territorio académico. En su concepción, el modelo del país «desarrollado» y sus instituciones aparecía, alternativamente, como estándar de comparación u objetivo deseable. Sus dudas sobre las connotaciones valorativas de sus enfoques «no inhibieron demasiado sus investigaciones empíricas, sus intentos de comprender otras culturas y su interpretación de comportamientos que no resultan tan obviamente intencionales y que, desde su perspectiva, podrían apresuradamente considerarse como no-rationales»⁶¹. A pesar de la ausencia de un verdadero paradigma científico, los representantes de las diversas corrientes lograron establecer un cierto consenso respecto a las premisas básicas que debían guiar su investigación. Este consenso se reflejó durante mucho tiempo en la mayor parte de los estudios desarrollados en el Tercer Mundo. La congruencia entre las diversas corrientes solo podía explicarse por su común sustrato ideológico⁶².

El estudio de la burocracia estatal no fue inmune a estas tendencias. Sistemas burocráticos concretos fueron encasillados en tipologías cerradas o colocados en continuos donde inexorablemente debía transitarse el camino del tradicionalismo a la modernización. Evidenciando un similar optimismo acerca del curso de la historia, la productividad del aparato estatal fue concebida como variable dependiente del desarrollo político, el cual, a su vez, debía lograrse superponiendo roles y pautas culturales «modernos» sobre los «tradicionales».

Por lo tanto, de acuerdo con los estándares desarrollados en los círculos académicos y tecnocráticos centrales, el resultado de la actividad del aparato estatal en los países de la periferia del mundo capitalista no satisfaría niveles aceptables de racionalidad y productividad. Los

esfuerzos por entender y superar la «irracionalidad» de las pautas estructurales y de comportamiento que supuestamente originan ese deficiente desempeño se canalizaron a través de misiones de asistencia técnica y de estudios empíricos de organizaciones estatales, creando así un inmenso laboratorio que expandió el ya estrecho campo disponible para los buropatólogos noroccidentales.

Si en este punto retomamos el análisis efectuado acerca de los roles alternativos de la burocracia estatal y del sentido que adquiere su productividad, resultará evidente que los juicios formulados a partir de la experiencia europea o norteamericana son poco útiles para evaluar el desempeño burocrático en países capitalistas dependientes. Aun cuando nuestras observaciones sobre la especificidad sustantiva de la burocracia no efectúan esta distinción contextual (y en tal sentido las consideramos válidas para los países capitalistas en general), las diferencias de grado en términos de conflictividad de roles y naturaleza de los «productos» del aparato estatal resultan apreciables.

Lejos de ser el resultado de un proceso de creciente racionalidad en la vida económica y social, el surgimiento, expansión y modalidades operativas de las instituciones estatales en los países capitalistas menos avanzados, expresan los desajustes de una estructura de dominación social y política afianzada bajo el signo del subdesarrollo y la dependencia. Este fenómeno, que produce un profundo corte analítico y empírico, sin embargo, es insuficiente para distinguir situaciones históricas que contribuyeron a delinear diferencialmente las características del aparato estatal en estos países. Como en esta línea de indagación todo está por hacerse, es preciso establecer cuál es la singularidad del proceso de conformación del aparato estatal en contextos específicos y cuál su relación con los fenómenos de estructuración social, dominación política y consolidación de un modo de producción que en cada caso asumió caracteres diferentes. A partir del conocimiento de un buen número de casos, podrán entonces efectuarse inferencias y generalizaciones que permitan reconocer los rasgos y atributos comunes de la burocracia estatal en estos países.

En los casos latinoamericanos, será necesario remontarse al periodo colonial, observando las funciones cumplidas por las organizaciones

estatales bajo la dominación imperial y determinando en qué medida esta tradición institucional perduró durante la etapa de vida independiente de las nuevas naciones. Probablemente, el legado burocrático haya sido bastante más significativo allí donde el aparato estatal cumpliera un papel más preponderante dentro de la economía colonial, lo cual pudo haber contribuido a acentuar en los nuevos Estados los rasgos del aparato institucional de la Corona. Durante el periodo independentista, la tradición de *laissez faire*, el fenómeno del caudillismo —que con variable intensidad conoció casi toda América— y las dificultades para la integración nacional parecen haberse combinado para mantener la expansión de las instituciones estatales dentro de márgenes relativamente reducidos.

En cambio, las importantes transformaciones sociales que comenzaron a producirse desde mediados del siglo pasado en los países más avanzados de la región provocaron un fuerte impulso al desarrollo de la burocracia. En el caso argentino, por ejemplo, la promoción de la inmigración y el asentamiento de nuevos núcleos poblacionales, la «pacificación» de la campaña y la eliminación de las autonomías locales, la expansión de la frontera y de la infraestructura física, la creación de nuevos mecanismos financieros y el impulso a las actividades industriales, requirieron —entre muchas otras actividades— una intensa y decisiva intervención de unidades y aparatos estatales frecuentemente creados a instancias de las propias circunstancias históricas que exigían la intervención estatal.

La experiencia de otros países revela similares formas de intervención, aunque en cada caso los factores que contribuyeron a plasmar un particular sistema de instituciones estatales estuvieron estrechamente asociados al tipo de producción económica predominante, a la forma de inserción en el mercado mundial y a la trama de relaciones sociales resultante. Los Estados que emergieron del proceso de internacionalización de la economía mostraron una débil capacidad extractiva y una fuerte dependencia del financiamiento externo, lo cual sumado a su papel en la formación de un mercado interno, la consolidación y ordenamiento jurídico de la propiedad de la tierra, el aliento a la producción de materias primas y manufacturas con escasos requerimientos tecnológicos y la canalización de recursos hacia sectores primario-exportadores,

mercantiles y financieros, tendió a reforzar las características de un modo de producción y un orden social compatibles con el lugar reservado a los países de la región en el sistema capitalista mundial.

La propia dinámica del patrón de desarrollo impuesto en estos países y las cambiantes modalidades que ya en este siglo adoptó su dependencia, dieron origen a profundas contradicciones que hicieron necesaria una continuada y creciente actividad estatal. Por ejemplo, el Estado debió asumir frecuentemente, con el fin de amortiguar tensiones sociales, el papel de empleador forzado de mano de obra desplazada por sectores productivos limitados en su capacidad de absorción. Esta función se vio reforzada por la posibilidad de utilizar el empleo estatal como medio de patronazgo político y retribución de lealtades partidarias. En otro plano, la regulación de los conflictos entre diferentes sectores de la clase dominante, determinó la expansión de una infraestructura burocrática a menudo orientada por objetivos y políticas contradictorias. La incursión estatal en nuevas áreas de actividad económica y social fue determinada otras veces por la debilidad de la iniciativa privada, la falta de oportunidades de inversión, la ausencia de incentivos o medios de inversión, la tendencia a la concentración y centralización del capital como consecuencia del control cada vez más extendido de los monopolios extranjeros sobre los sectores o ramas de más alta rentabilidad o la creciente movilización de las clases populares facilitada por su mayor organización y capacidad de expresión política.

En cualquier caso, importa señalar que a partir de la compleja imbricación de sectores sociales y unidades estatales, la organización y actividad de estas últimas fue sufriendo una gradual metamorfosis. Novedosos mecanismos de cooptación y control, sofisticados esquemas de diferenciación estructural y especialización funcional, notorias transformaciones en la índole y modalidades que asume la actividad empresarial del Estado, cambios en su peso como empleador de la fuerza de trabajo, aparición y difusión en nuevos ámbitos de organizaciones paraestatales, nuevas rutinas de implementación de políticas públicas, se nos presentan hoy como fenómenos que reflejan complejas relaciones de determinación entre sociedad y Estado, al punto de borrar, alterar o tornar difusas las clásicas fronteras entre el dominio de «lo público» y «lo privado».

Comentario final

Dados los propósitos del presente trabajo, resultaría difícil resumir su contenido en un conjunto de conclusiones más o menos coherente. Más dificultoso aún sería intentar formalizarlo mediante el enunciado de proposiciones teóricas. Como se indicó en un comienzo, el trabajo se propuso explorar las diferentes vertientes de la literatura sobre organización y burocracia desde las cuales se ha abordado el estudio del aparato institucional del Estado. Para ello se eligieron dos tipos de problemas: 1) la forma en que las diferentes corrientes delimitan su unidad analítica, y 2) la clase de cuestiones que guían sus intereses de investigación.

La crítica desarrollada destacó las fallas de la literatura en establecer un nivel de análisis que permita introducirnos en el estudio de la interrelación entre los procesos sociales globales y la dinámica propia de la burocracia estatal. Además, puso de manifiesto el carácter privatista y lo etnocentrista de la mayoría de los enfoques. En particular, intentó reconstruir el paradigma implícito en la praxis de la reforma administrativa, señalando la congruencia entre la concepción de la burocracia resultante y las estrategias de cambio ensayadas.

Por último, se expusieron algunas ideas dirigidas a recuperar la especificidad sustantiva e histórica de la burocracia, destacando el conflicto inherente a los roles que alternativamente puede asumir en las sociedades capitalistas y la necesidad de situar contextual e históricamente la evaluación de su desempeño. Estas reflexiones fueron ilustradas con referencias a la experiencia de América Latina.

Futuras investigaciones deberían expandir esta línea de indagación, rastreando los procesos de formación, consolidación e intervención de la burocracia estatal y replanteando el alcance de sus fronteras, el significado de su productividad y los criterios de su legitimación social.

Notas

* Título original: “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal” de Oscar Ozlak. ©1977 Estudios CEDES nº 8 . Todos los derechos reservados.

1. Cfr. Warwick (1975), p. 190. A pesar de su artículo (*A Theory of Public Bureaucracy*), el trabajo de este autor no consigue trasponer los limitados alcances de un estudio de caso.

2. Los términos «burocracia estatal», «organizaciones estatales», «aparato estatal» y «aparato administrativo y productivo del Estado» serán utilizados indistintamente para aludir al conjunto de organizaciones «públicas» que mantienen entre sí relaciones de interdependencia funcional, jerárquica y/o presupuestaria. Somos conscientes de la falta de rigurosidad en el empleo de estos términos, pero ello solo refleja —como se verá a lo largo del texto— las serias deficiencias epistemológicas que aún caracterizan a los estudios sobre este tema.

3. Esta imagen ha sido utilizada a veces como punto de partida de investigaciones sobre burocracia. Véase Crozier (1964).

4. Para un mayor desarrollo de este punto crítico, véase Moser (1967), p. 475.

5. Larry Kirkhart (1971) sostiene que la principal dificultad para situar el estudio de la Administración Pública dentro del mapa de las ciencias sociales deriva de su falta de fronteras conceptuales.

6. Para una visión de la administración (y especialmente de la administración pública) como «sistema sincrético de los sistemas teóricos particulares», véase Juan Ignacio Jiménez Nieto (1975).

7. Entre otros, pueden citarse Warren F. Ilchman y Todd La Porte (1970); Bernardo Kliksberg (1971); Nicos Mouzelis (1967) y Peta Sheriff (1976).

8. Cfr. Martín Albrow (1970), p. 16, quien atribuye el uso originario del término a M. de Gournay.

9. Carlos Marx (1968), p. 54 y ss.

10. La sociedad civil involucraba a los «poderes» (burguesía, clero y nobleza), las «corporaciones» feudales, los oficios y comercios que en aquellos tiempos definían sus principales compartimientos. Estos representaban los diversos intereses particulares en tanto que el Estado, a diferencia de la sociedad civil, corporizaba el interés general.

11. Paradoja es que al crearse una doble base de sustentación de su posición de clase (la Asamblea Nacional y la burocracia estatal), la burguesía francesa alentaba el desarrollo de instituciones que acabarían enfrentadas por la naturaleza contradictoria de sus respectivos intereses. Bajo Luis Bonaparte, el enfrentamiento significó una pérdida de poder relativo del Parlamento (y de la burguesía) a favor del Ejecutivo y su aparato burocrático, «representantes» ocasionales de los campesinos parcelarios. Véase Marx (1852, 1973), pp. 65/66 y 131/132.

12. Esto fue abundantemente corroborado en la investigación desarrollada por Ilchman y La Porte (1970). Más aún, la relación inversa entre poder y productividad burocrática fue detectada como proposición consecuencial básica de la extensa literatura consultada en dicho estudio.
13. Véase Lenin (1917, 1971), Gerth y Milis (1958), Cap. 8. Corresponde aclarar que estos autores situaban su análisis en niveles de abstracción diferentes. Mientras Weber se refería a un proceso histórico concreto —el desarrollo del capitalismo y las formas de dominación asociadas al mismo—, Lenin aludía programáticamente a las tareas de una revolución socialista. Una visión mucho más pragmática, derivada de la experiencia concreta de la revolución soviética, aparece reflejada en Lenin (1971).
14. Crítica esta que tiene significativas coincidencias con la efectuada por Marx a Hegel. De acuerdo con Lefebvre (1969), Weber no estaba familiarizado con las notas críticas de Marx a la filosofía del Estado de Hegel.
15. *Cfr.* Claude Lefort (1970), p. 228. Véase también N. Poulantzas (1969), pp. 446/447.
16. Entre otros, Parsons (1956), Merton (1957), Blau (1955) y Selznick (1943).
17. Al respecto, véanse las cuatro interpretaciones que propone Bendix (1967) y las tres surgidas por Mouzelis (1967).
18. Por ejemplo, la «rutinización del carisma» podría considerarse la síntesis de un proceso dialéctico que resuelve en determinados momentos históricos las crisis de sucesión y legitimidad. *Cfr.* Mouzelis (1967), pp. 19-21.
19. Entre ellas, las de la denominada escuela de Relaciones Humanas, liderada por Elton Mayo; la escuela «universalista» de dirección científica, representada por Fayol, Mooney, Mary P. Follet, Gulick y otros; los interaccionistas (v. g. Homans) y los primitivos representantes de la teoría de la organización, entre los que se destacan Simoni y Barinard.
20. Más tarde desarrollada por Warner, Whyte, Homans, etcétera.
21. Véanse, entre otros, Argyri (1964), Etzioni (1964) o Katz y Kahn (1966).
22. Influído por esta nueva concepción, Caplow (1964), por ejemplo, argumenta que son personas —miembros de una organización— y no segmentos de comportamiento los que están involucrados en el proceso de interacción social que tiene lugar dentro de las organizaciones.
23. Autores como Crozier, Selznick, Downs, V. Thompson y J. D. Thompson se cuentan entre quienes desarrollaron más tarde esta nueva línea conceptual.
24. Esto llegó a conocerse como el «dilema organizacional», tema que de una u otra forma comenzó a discutirse en la mayoría de los escritos sociológicos o psicosociológicos sobre organizaciones.
25. Naciones Unidas (1970), pag. 47. Trist sostiene, sin embargo, que el contexto no equivale al «mundo exterior», sino que «se refiere a aquellas partes del mismo que

afectan la supervivencia y desarrollo de una determinada organización o conjunto de organizaciones». Véase Eric Trist (1970), pp. 96/97.

26. Por ejemplo, la distinción de conceptos tales como «dominio» y «contexto operativo», la identificación de sectores contextuales —v. g. clientela, proveedores, competidores y grupos reguladores— [Dill (1958)] o la delimitación de «conjuntos organizacionales» [Evan (1966)].

27. Un típico (y, no por casualidad, extensamente citado) trabajo en esta línea es el de Emery y Trist (1965).

28. Esto ha sido acertadamente señalado por Mouzelis (1967), p. 157.

29. Entre los volúmenes representativos de esta corriente de identificación señalada por Riggs (1964), La Palombara (1963) y Riggs (1971).

30. La nueva visibilidad adquirida por el Tercer Mundo durante la guerra fría había comenzado a tener eco en los organismos internacionales a través de la creación de programas de asistencia técnica y la compilación de manuales de organización y reforma administrativa basados en las proposiciones de la Administración Científica.

31. Nos referimos fundamentalmente a los trabajos de Almond, Yerba, Easton, Pye y otros.

32. La debilidad de su contenido empírico ha sido observada, entre otros autores, por Milton J. Esman (1966) y especialmente por Robert H. Jackson (1966), quien señalara que el principal problema de muchos representantes de este movimiento es su confusión metodológica. Para una crítica reciente al CAG, véase Kishan Khanna (1974).

33. Algunas de las contribuciones de este movimiento —que también se dio en llamar «la perspectiva de Minnowbrook»— se hallan reunidas en un volumen editado por Frank Marini (1971).

34. Reformador administrativo es, en este contexto, todo profesional, experto o consultor al servicio de organismos nacionales o internacionales de asistencia técnica, cuya formación supuestamente lo capacita para producir diagnósticos del sector público y diseñar estrategias de reforma administrativa, sobre la base de modelos analíticos teórica y/o técnicamente fundados.

35. Una importante manifestación de esta influencia recíproca es la habitual incursión académica de los reformadores administrativos. Consideramos que el difundido conocimiento de esta práctica dual nos exime de mayores referencias.

36. Las demandas del contexto social incluyen no solamente las planteadas por diferentes clientelas de la burocracia, sino también las articuladas por esta misma.

37. Entre los escasos estudios que aluden explícitamente a esta dimensión, véase Jerry L. Weaver (1972).

38. Esta interpretación no difiere mayormente de la visión kelseniana del «proceso de derivación», o determinación de una norma inferior por una superior. Resulta sugestiva,

en este sentido, su concepción del Estado: «... persona jurídica colectiva, esto es, una comunidad constituida por un orden normativo que instituye órganos que funcionan de acuerdo con el principio de división del trabajo; y este orden normativo, constituyente de esa comunidad, es el orden jurídico... que regula la conducta mutua de los individuos...». Véase Hans Kelsen (1969). Agradecemos a Andrés Fontana la observación de esta notable —aunque, por su común raíz positivista, no casual— coincidencia.

³⁹. No obstante, buena parte de los programas de asistencia técnica en administración pública continúa insistiendo en este enfoque.

⁴⁰. Un reciente intento de fundamentación analítica de esta estrategia puede hallarse en Alberto D. R. Salinas (1976).

⁴¹. Para una explicación de esta estrategia, véase Roberto Martínez Nogueira (1973).

⁴². El clásico argumento acerca de la separación entre política y administración se encuentra en Woodrow Wilson (1887, 1941).

⁴³. También, por supuesto, en el mundo socialista, aunque en sentidos y con modalidades de los que no nos ocuparemos aquí.

⁴⁴. Utilizamos el término en el sentido otorgado por Apter (1965).

⁴⁵. *Cfr.* Martin Landau (1966), p. 39.

⁴⁶. Como señalara Thompson (1958), «... cuando los administradores industriales están angustiados por el cambiante papel de los capataces, se produce una febril actividad de investigación sobre este tópico; y cuando estos mismos administradores empiezan a preocuparse por la resistencia al cambio, inundamos el mercado con investigaciones y teorías diseñadas para superar la resistencia al cambio».

⁴⁷. Como señala Ilchman, «el interés de aquellos que estudian y escriben acerca de organizaciones reside en cómo estas sobreviven y se adaptan; al evaluar un determinado arreglo estructural o un patrón de comportamiento, la variable dependiente es la contribución de los mismos a la supervivencia o adaptabilidad de la organización; si esta sobrevive, e incluso se desarrolla, se supone variables independientes —causales del fenómeno— al arreglo estructural o el patrón de comportamiento; y entonces, para transformar todo este razonamiento en una tautología, los estudiosos de la organización argumentan que su supervivencia es una causa de la persistencia del arreglo y patrón». Véase Warren F. Ilchman (1971), pp. 10/20.

⁴⁸. Por ejemplo, al crearse en Chile los asentamientos rurales —una forma de organización cooperativa que introdujera el gobierno de Frei para el asentamiento de familias campesinas en tierras expropiadas—, se previó su administración directa por los mismos campesinos, una vez que estos hubieran adquirido la necesaria capacidad empresarial. Por lo tanto, las agencias gubernamentales responsables de la supervisión o asistencia técnica de esos establecimientos debían dejar de existir una vez desaparecida la necesidad de la función que les dio origen.

⁴⁹. Estas observaciones sugieren que la literatura A-O no ha sido muy feliz en la caracterización de la problemática específica de las organizaciones estatales. En uno de sus trabajos, Lawrence y Lorsch (1969, p. 100) admiten implícitamente este fracaso de la teoría de la organización, con particular referencia a los Estados Unidos: «... sugeriríamos que, como pueblo, somos conocidos como “materialistas”, en parte porque comparativamente hemos tenido más éxito en la creación de formas organizacionales efectivas en el área de los negocios que en el desarrollo de *organizaciones dirigidas hacia otros fines*. Tal vez, un mejor conocimiento de las organizaciones como herramientas nos dará, con el tiempo, el poder para realizar avances comparables en la innovación social con referencia a organizaciones orientadas fundamentalmente hacia otras tareas y valores». (El subrayado es nuestro). Esto implica que al margen de su utilidad para desarrollar organizaciones orientadas hacia el mercado, las herramientas teóricas disponibles no han permitido a los investigadores y técnicos obtener éxitos similares en otras áreas, situación a la que indudablemente no escapan las organizaciones estatales. El fracaso o inconsecuencia de buena parte de las misiones de asistencia técnica en el campo de la administración pública también deben interpretarse en este contexto, puesto que habitualmente tienden a observar la realidad administrativa de las organizaciones estatales a través del prisma (de los supuestos, principios y proposiciones) de las teorías A-O.

⁵⁰. También se han llevado a cabo estudios comparativos de dos o más unidades de un mismo o de diferentes sistemas burocráticos. Véase, por ejemplo, David Mechanic (1962), Donald C. Pelz (1959-60); Marvin E. Shaw y otros (1955), Matthew Holden Jr. (1966).

⁵¹. La expresión «objetivos formales» sugiere que las organizaciones burocráticas pueden (y así lo hacen) perseguir objetivos diferentes a aquellos que promueven el «interés general». Las comillas indican que el concepto no tiene una contraparte concreta o, como lo expresara Arthur F. Bentley (1908, 1949), que se trata de una mera entelequia apropiada para ser discutida por escritores de ficción que tejen fantasías, pero que no tiene asidero en la realidad. Existe abundante literatura sobre este tema que puede rastrearse hasta los clásicos de la ciencia política. Para una discusión contemporánea sobre el mismo, pueden consultarse entre otros a H. Finer (1941); C. J. Friedrich (1962); G. A. Schubert Jr. (1957); E. Pendleton Herring (1936); D. Waldo (1948); D. B. Truman (1951) y el ya citado libro de Bentley.

⁵². Piénsese solamente en la intrincada trama de relaciones conformada por organizaciones productoras de bienes y servicios (a veces, apenas distinguibles de las empresas privadas); organizaciones puramente administrativas; instituciones reguladoras, tanto de la actividad privada como de la propia actividad del sector público; entidades canalizadoras de recursos financieros; organismos de promoción en el plano nacional y regional; organizaciones paraestatales y cuasipúblicas, etcétera. Esta trama se complica aún más al considerar las vinculaciones con organizaciones públicas ubicadas en otros niveles jurisdiccionales (provincias, municipios, regiones, ámbitos de competencia interprovincial).

- ^{53.} Una sugerente discusión de este tema desde el punto de vista de las políticas públicas puede hallarse en Philippe Schmitter (1974). Para un original enfoque sobre «lo público» (*publicness*), véase Robert Biller (1971).
- ^{54.} En Oszlak y O'Donnell (1976), se discuten estos conceptos con mayor detenimiento.
- ^{55.} La «Ley de Wagner», formulada hacia fines del siglo pasado, señala que en el largo plazo y en economías en crecimiento, los gastos públicos de consumo absorben una porción crecientemente mayor del ingreso nacional. Un resumen de las diversas interpretaciones que se han avanzado para avalar o refutar esta «ley» puede hallarse en Fredric L. Pryor (1968).
- ^{56.} Véanse, por ejemplo, Lowi (1972), Montgomery y Siffin (1966) y Murray (1971).
- ^{57.} A partir de Djilas, el tema suscitó una intensa polémica, especialmente entre los neomarxistas franceses.
- ^{58.} Al margen de los difundidos escritos de Poulantzas, Miliband y otros, nos referirnos a las importantes investigaciones en curso en diversas instituciones académicas de América Latina.
- ^{59.} A una conclusión similar se arriba en William G. Fleming (1966), donde se discuten el problema de la tensión de roles en un ámbito burocrático colonial y las consecuencias sobre la eficiencia y el logro de objetivos resultantes del énfasis relativo otorgado a diferentes roles.
- ^{60.} Las dificultades para establecer y utilizar indicadores objetivos de desempeño burocrático fueron extensamente discutidas en una conferencia convocada al solo efecto de examinar este tema. Sus conclusiones han sido publicadas en el *Philippine Journal of Public Administration*, vol. XVII, N.º 3, julio 1973.
- ^{61.} B. R. Wilson (1970), p. VII.
- ^{62.} Susanne J. Bodenheimer (1970, p. 79) ha sistematizado adecuadamente este «paradigma supletorio». Sus premisas fundamentales son que el desarrollo es un proceso acumulativo y continuo; que el cambio debe producirse de una manera estable y ordenada; que el creciente pluralismo y la participación política significarán el «final de la ideología»; y que el cambio tendrá lugar a través de la difusión de beneficios materiales y pautas culturales de los sectores más «modernos» de la sociedad a los más «tradicionales» y de las sociedades desarrolladas a las subdesarrolladas.
- ^{63.} A este objetivo apunta la actual investigación desarrollada por el autor de este trabajo sobre la formación histórica del aparato administrativo y productivo del Estado argentino.

Referencias

- Albrow, Martin. *Bureaucracy* (Londres: Ediciones Macmillan, 1970).
- Apter, David. *The Politics of Modernization* (Chicago: The University of Chicago Press, 1965).
- Argyris, Chris. *Integrating the individual and the Organization* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1964).
- Barnard, Chester I. *The Functions of the Executive* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1938, 1966).
- Bendix, Reinhard. *Max Weber: An Intellectual Portrait* (Garden City, N.Y.: Double-day & Co., Inc., 1967).
- Bendey, Arthur F. *The Process of Government* (Bloomington, Indiana, 1908, 1949 Comp.)
- Billier, Robert P. «Some Implications of Adaptation (capacity for Organizational and Political Development)» Frank Martini, Comp. *Toward a New Public Administration* (Scranton: Chandler Publishing Co., 1971).
- Blau, Peter M. *The Dynamics of Bureaucracy* (Chicago, University of Chicago Press, 1955).
- Blau, Peter M. «The Hierarchy of Authority in Organizations», *American Journal of Sociology*, N.º 73, 1968, pp. 453/467.
- Bodenheimer, Susanne J. «La Ideología del Desarrollismo: Paradigma Supletorio de las Ciencias Políticas Norteamericanas para Estudios Latinoamericanos», *Desarrollo Económico*, vol. 10, N.º 37, abril-junio 1970.
- Boguslaw, Robert. *The New Utopians: A Study of System Design and Social Change* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc. 1965).
- Caplow, Theodore. *Principles of Organization* (New York: Harcourt, Brace & World, Inc. 1964).
- Crozier, Michel. *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago: The University of Chicago Press, 1964, Comp. 1967).
- Dill, William R. «Environment as an Influence on Managerial Autonomy», *Administrative Science Quarterly*, vol. 2, marzo 1958.
- Emery, F. E. y Trist, E. L. «The Causal Texture of Organizational Environment», *Human Relations*, Londres, vol. 18, N.º 1, 1965.
- Esman, Milton J. «The C.A.G. and the Study of Public Administration: A Mid-Term Appraisal», *C.A.G. Occasional Paper*, Bloomington, Indiana: International Development Research Center, 1966.
- Etzioni, Amitai. *Modern Organizations* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1964).

Evan, William M. «The Organization-Set: Toward a Theory of Inter-organizational Relations», en James D. Thompson (ed.), *Approaches to Organizational Design* (Pittsburgh, Pa.: The University of Pittsburgh Press, 1966).

Finer, Herman, «Administrative Responsibility in Democratic Government», *Public Administration Review*, vol. 1, 1941.

Fleming William G., «Authority, Efficiency, and Role Stress: Problems in the Development of East African Bureaucracies», *Administrative Science Quarterly*, diciembre 1966.

Friedrich, Carl J., comp. *Nomos V: The Public Interest* (New York: Atherton Press, 1962).

Gerth, H. H. and Wright Mills, C., *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1958).

Herring, E. Pendleton, *Public Administration and the Public Interest* (New York, 1936).

Holden, Matthew, Jr., «Imperialism in Bureaucracy», *American Political Science Review*, diciembre 1966.

Ilchman, Warren F. y La Porte, Todd, *Comparative Public Organization*. Mimeo, 1970.

Ilchman, Warren F., «Comparative Public Administration and “Conventional Wisdom”»; *Comparative Politics Series*, Sage Publications, vol. 2, 1971.

Ilchman, Warren F., «Decision Rules and Decision Roles: Some Thoughts on the Explanation», Presentado al Working Party on Comparative Administration in East Africa, Dag Hammarskjöld Foundation, septiembre 25-28, 1971, Arasha, Tanzania.

Jackson, Robert H., «An Analysis of the Comparative Public Administration Movement», *Canadian Public Administration*, marzo 1966.

Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Teoría General de la Administración: la ciencia administrativa a la luz del análisis sistémico* (Madrid: Editorial Tecnos, 1975).

Katz, D. y Kahn, R., *The Social Psychology of Organizations* (New York: Wiley, 1966).

Kelsen, Hans, *Contribuciones a la Teoría pura del Derecho* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1969).

Khanna, Kishan, «Contemporary Models of Public Administration: An Assessment of their utility and Exposition of Inherent Fallacies» en *Philippine Journal of Public Administration*, vol. XVIII, abril 1974, N.º 2.

Kirkhart, Larry, «Toward a Theory of Public Administration» en Frank Marini (comp.), 1971.

Kliksberg, Bernardo, *El Pensamiento Organizacional* (Buenos Aires: Macchi, 1911).

Landau, Martín, «Sociology as the Study of Formal Organization» *The Study of Organizational Behavior*. Papers in Comparative Public Administration, 8:37-52. Washington, D.C., American Society for Public Administration, diciembre 1966.

- LaPalombara, Joseph, *Bureaucracy and Political Development* (Princeton, Princeton University Press, 1963).
- Lawrence, Paul R. and Lorsch, Jay W., *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration* (Boston: Harvard University Graduate School of Business Administration, 1967).
- Lawrence, Paul R. and Lorsch, Jay W., *Developing Organization: Diagnosis and Action* (Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Co., 1969).
- Lefebvre, Henri, *The Sociology of Marx* (New York: Random House, Inc. 1968; Vintage Books comp., 1969).
- Lefort, Claude, *¿Qué es la burocracia?* (París: Ruedo Ibérico, 1970).
- Lenin, V. I., *El Estado y la Revolución* (Buenos Aires: Ed. Cartago, 1971).
- Lenin, V. I., *Contra la burocracia* (Córdoba: Ed. Pasado y Presente, 1971).
- Lowi, Theodore, «Four Systems of Policy, Politics and Choice», *Public Administration Review*, julio-agosto 1972.
- Marini, Frank (comp.), *Toward a New Public Administration: the Minnowbrook Perspective* (Scranton: Chandler, 1971).
- Martínez Nogueira, Roberto, «Participación Social y Reforma Administrativa en la Argentina: bases para una estrategia», *Desarrollo Económico*, N.º 50, vol. 13, julio-setiembre 1973.
- Marx, Karl, *Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel* (México: Editorial Grijalbo, 1968).
- Marx, Karl, *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte* (Buenos Aires: Ed. Polémica, 1973).
- Mechanic, David, «Sources of Power Participants in Complex Organization» *Administrative Science Quarterly*, N.º 7, 1962.
- Merton, Robert K., *Social Theory and Social Structure*, Segunda Edición (Giencoe, Ill.: Free Press, 1957).
- Milne, R. S., «Comparisons and Models in Public Administration», *Political Studies*, vol. X, N.º 1, febrero 1962.
- Montgomery, John D. y Siffin, William P. comp., *Approaches to Development; Politics, Administration and Change* (New York: McGraw Hill, Inc., 1966).
- Mosher, Frederick C. (comp.), *Governmental Reorganizations: Cases and Commentary* (Indianapolis: Bobbs Merrill, 1967).
- Mouzelis, Nicos P., *Organization and Bureaucracy* (London: Routledge & Kegan Paul, 1967).
- Murray, R., «The Intenationalization of Capital and the Nation State» *New Left Review*, N.º 67, mayo-junio 1971.

Naciones Unidas, *La Evaluación de la Capacidad Administrativa para el Desarrollo* (Nueva York, 1970).

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo, «Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación», Doc. CEDES/G.E. CLACSO/ N.º 4, Buenos Aires, 1976.

Parsons, Talcot, «Suggestion for a Sociological Approach to the Theory of Organizations» *Administrative Science Quarterly*, Vol. 1 (1956), N.º 1/2.

Parsons, Talcot, *Structure and Process in Modern Societies* (New York: The Free Press of Glencoe, 1960).

Pelz, Donald C., «Interaction and Altitudes between Scientists and the Auxiliary Staff: I. "Viewpoints of Staff" y II. "Viewpoints of Scientists,"» *Administrative Science Quarterly*, 4, 1959-60.

Poulantzas, Nicos, *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista* (México: Siglo XXI, 1969).

Pryor, Frederic L., *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations* (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1968).

Riggs, Fred W., *The Theory of Prismatic Society* (Boston: Houghton Mifflin Co., 1964).

Riggs, Fred W., «Administrative Development: An elusive concept» en J. Montgomery and W. Siffin (comp.), *Approaches to Development, Politics, Administration and Change* (New York: McGraw-Hill, Inc., 1966).

Riggs, Fred W., *Frontiers of Development Administration* (Durham, N.C.: Duke University Press, 1971).

Salinas, Alberto D. R., *La Reforma Administrativa* (México: Fondo de Cultura Económica, 1975).

Schmitter, Philippe, «Notes toward a political Economic Conceptualization of PolicyMaking in Latin America». Presentado a la Conferencia sobre Estado y Políticas Públicas en América Latina, CIAP-SSRC, Buenos Aires, 1974.

Schubert, G. A. Jr. «The "Public Interest"» in *Administrative Decision-Making: Theorem, Theosophy, or Theory» American Political Science Review*, vol. 51, junio 1957.

Selznick, Philip, «An Approach to the Theory of Bureacracy» *American Sociological Review*, vol. 8, 1943.

Shaw, Marvin E. et al., «A Comparison of Two Types of Leaderhip in Various Communication Nets» *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 50, 1955.

Sheriff, Peta, «Sociology of Public Bureaucracies: 1965-75», en *Current Sociology*, vol. 24, N.º 2, 1976.

Simon, Herbert A., *Administrative Behavior* (New York: The Free Press, 1967).

Thompson, J. D., «Modern Approaches to Theory in Administration», en A. W. Halpin, comp. *Administrative Theory in Education* (Chicago, 1958).

Thompson, J. D., *Organizations in Action* (New York: McGraw-Hill, Inc., 1967).

Trist, Eric, «Aspectos Fundamentales de las Relaciones Ambientales», en Naciones Unidas, *La Evaluación...*, 1970.

Truman, D. B., *The Governmental Process* (New York, 1951).

Waldo, Dwight, *The Administrative State* (New York: The Ronald Press Co., 1948).

Warwick, Donald P., *A Theory of Public Bureaucracy* (Politics, Personality and Organization in the State Department) (Cambridge: Harvard University Press, 1975).

Weaver, Jerry L., «Expectativas de los funcionarios latinoamericanos en relación con la administración pública», *Aportes*, N.º 25, julio 1972.

Wilson; Bryan R., «A Sociologist's Introduction», B.R. Wilson comp. *Rationality* (New York: Harper & Row, 1970).

Wilson, Woodrow, «The Study of Administration» *Political Science Quarterly*, II, junio 1887, reproducido en el tomo LVI, diciembre 1941.

La política y la administración pública*

B. Guy Peters

Los capítulos precedentes echaron los cimientos de este capítulo y de los dos siguientes. Hemos examinado la relación de la administración pública con su medio a través de una descripción de las bases sociales y económicas de la administración, el medio cultural donde funciona la administración, los esfuerzos de la administración pública para contratar su personal en ese ambiente y las pautas de la estructura organizativa existentes dentro de la burocracia. Este capítulo empezará a examinar la relación de la política con la dirección de la administración pública y las políticas elaboradas por los administradores. La interacción de la administración con los actores políticos formales e informales de la sociedad influye sobre el comportamiento de los administradores y sus decisiones. La medida de esta influencia y la forma como se ejerce son los temas de la investigación de este capítulo y de los siguientes.

Es posible que el mejor punto de partida de esta discusión consista de nuevo en señalar la validez del antiguo proverbio de la vida pública según el cual la política y la administración son actividades separadas, y que tal separación es válida tanto en el análisis de las instituciones y las conductas de los gobernantes como en la dirección efectiva de la actividad gubernamental¹. Muchos autores han tratado de combatir este proverbio, pero su esencia ha revelado notable capacidad de supervivencia y reaparece en muchos contextos de diversos sistemas políticos². Por lo tanto, aunque este proverbio no sea válido en su totalidad, o en ninguna medida desde la

perspectiva analítica, todavía tendrá alguna utilidad para administradores y políticos. ¿Qué hace la separación artificial de estas dos funciones que vuelve tan deseable su supervivencia para ambos conjuntos de actores? A los administradores, esta presunta separación de la administración y la política les permite participar en la política (organizativa, antes que partidista) sin la carga de tener que responder políticamente por los resultados de sus acciones. Además, los administradores pueden participar en la elaboración de políticas —presumiblemente utilizando criterios técnicos o legales en sus decisiones— sin la intervención de actores políticos que de otro modo podrían reconocer influencias políticas o ideológicas sobre las políticas y exigir su modificación³. Por lo tanto, las acciones de los administradores pueden ser consideradas por los políticos, e incluso por los propios administradores, como resultado de la mera aplicación de criterios racionales, legales o técnicas al campo de las políticas, lo que puede volver más aceptables para el pueblo ciertas decisiones que de otro modo no aceptaría⁴. Esta apariencia de una toma de decisiones racional y técnica se fortalece cuando se hacen grandes esfuerzos por lograr que el servicio civil sea políticamente neutral entre los partidos gobernantes, como ocurre en las democracias angloamericanas.

La separación entre la política y la administración también permite cierto margen de acción para los políticos que de otro modo podría no existir. En esencia, la separación de estos dos tipos de elecciones institucionales facilita muchas de las difíciles decisiones del gobierno moderno que toman ciertos individuos, quienes no tendrán que enfrentarse al pueblo en una elección posterior⁵. Por ejemplo, así se puede permitir que la política forje una decisión importante —o por lo menos la influya—, anunciada por una institución «no política» que no tendrá que responder ante el pueblo. Además, este concepto de que las decisiones políticas y las decisiones técnicas pueden separarse en la vida pública ha permitido que los reformadores políticos alejen en la mayor medida posible muchas decisiones públicas importantes del campo de la «política», que significa en general la corrompida maquinaria política y otros aspectos despreciados de la vida política. Esto hace que muchas funciones gubernamentales importantes se transfieran del control político partidista a las oficinas, burocracias y élites tecnocráticas independientes⁶.

Se supone, obviamente, que los administradores que toman decisiones en estos contextos están alejados de las presiones políticas y pueden tomar decisiones *pro bono publico*, gracias a esa separación. Sin embargo, estas separaciones artificiales de la función política y administrativa, en lugar de aislar las decisiones de la influencia política, podrían someterlas efectivamente a otros tipos de influencias políticas, incluso más malignas, porque habiendo sido declaradas extintas resultan más difíciles de identificar y controlar por la ciudadanía.

Ahora podemos entender por qué los actores del proceso de elaboración de políticas pueden estar dispuestos a aceptar tal doctrina, y por qué los investigadores pueden llegar a creer en ella. Aunque los investigadores pueden descartar en abstracto la dicotomía postulada entre la política y la administración, cuando afrontan las realidades de la percepción de sus papeles por los propios actores se ven obligados a aceptar por lo menos la realidad psicológica de la separación. Por lo tanto, examinaremos aquí el ambiente político de las decisiones administrativas y las influencias políticas ejercidas sobre tales decisiones. Para ello convendrá distinguir varias dimensiones básicas de la actividad política de los administradores. La primera de tales dimensiones podría llamarse «interna-externa», o quizá más apropiadamente, «la supervivencia de las políticas». En un extremo de esta dimensión, se encuentra la actividad política dentro de la oficina que trata de tomar diversos insumos de los grupos de presión, los miembros de partidos, el ejecutivo político y muchas otras fuentes, para elaborar una política. En el otro extremo del continuo, se encuentran las actividades políticas orientadas hacia el mantenimiento y crecimiento de la organización. Estas dos formas de la política se encuentran rara vez separadas con tanta nitidez en la vida real, de modo que cada una de ellas contribuye a alcanzar las metas de la otra. Sin embargo, las dos formas pueden distinguirse para propósitos analíticos, a fin de examinar los tipos de influencias que actuarán probablemente y los principales puntos del conflicto político para cada una de ellas.

La segunda dimensión de la política administrativa es la formalidad o la relación de los funcionarios. Los administradores interactúan con otros funcionarios públicos (legisladores, el ejecutivo político, otros administradores, representantes de gobiernos subnacionales) y con actores

políticos no oficiales (sobre todo los representantes de grupos de presión). Estas interacciones no siempre se pueden separar claramente, porque los funcionarios cargan a menudo con un compromiso continuo hacia la causa de intereses particulares, mientras que los grupos de presión pueden funcionar con un carácter semioficial. Sin embargo, convendrá establecer tal distinción por razones analíticas, porque el estilo de la interacción, su legitimidad y sus probables influencias sobre las políticas varían en función del tipo de actor que interviene y en función del tipo de actividad de agencia involucrado.

En el gráfico 1, se representan las dos dimensiones de la actividad política en la administración pública, con algunos ejemplos de cada categoría de actividad; aparecen allí cuatro categorías basadas en una clasificación transversal de las dos dimensiones. El gráfico representa acciones administrativas politizadas, que tienen la característica de ser a la vez formales e informales, orientadas en gran medida hacia la formación de políticas o la supervivencia. El ejemplo de la política administrativa interna-formal es la relación existente entre un funcionario público de alto nivel y el ministro de gabinete al que debe servir⁷. Ocurre cada vez con mayor frecuencia que los ministros abrumados por extensos deberes políticos, además de administrar una gran organización burocrática, no pueden tener conocimiento suficiente de sus problemas o de la información disponible para muchas de las decisiones relacionadas con las políticas; por tanto, tales decisiones se toman mediante consultas con sus oficiales administrativos principales, o mediante delegación de facultades⁸.

Gráfico 1. Tipos de la política burocrática

		<i>Supervivencia de las políticas</i>	
		Interna	Externa
Formalidad	Formal	Relación entre administrador y ministro	Rendición de cuentas presupuestal
	Informal	Cabildeo administrativo	Apoyo público

Por consiguiente, las interacciones de este tipo se han vuelto características dominantes del proceso de elaboración de las políticas que debe entenderse mejor para pronosticar los resultados del proceso de las políticas en los sistemas contemporáneos. Algo se ha avanzado en la formulación de modelos para mejorar tal comprensión, pero todavía se requiere mayor refinamiento y conceptualización⁹.

Quizá podamos entender mejor la política administrativa externa formal si la observamos desde dos perspectivas. La primera es el proceso de elaboración del presupuesto público, en el que las oficinas administrativas deben buscar su financiamiento continuo y ampliado en otras instituciones gubernamentales. Diversos autores señalan que este es quizá el aspecto más decisivo de la política administrativa, en vista de su papel central en los programas futuros de la oficina¹⁰. Se trata ciertamente de una actividad política a la que dedican enormes esfuerzos las oficinas y que ha recibido una atención considerable en la bibliografía popular y académica. Involucra la movilización de gran apoyo político para la oficina, si esta espera obtener el financiamiento deseado, de modo que es una actividad que también incluye política informal considerable. El segundo tipo importante de la política externa-formal es la política de la rendición pública, por medio de la cual otros organismos formales pueden tratar de limitar la autonomía de la burocracia pública. Dada la importancia de estos dos tipos de política en la actualidad, los examinaremos por separado en los capítulos siguientes¹¹.

Quizá la mejor manera de caracterizar la política administrativa interna-informal sea por la relación existente entre los grupos de presión y la administración en la formación de políticas. Virtualmente en todos los sistemas políticos, los grupos de interés (o de presión) tratan de influir sobre las decisiones públicas¹². La apertura de la administración a estas influencias y el éxito de los grupos por lo que toca a la obtención de las políticas que desean dependen de varios factores institucionales, políticos y culturales que requieren mayor análisis y precisión. Sin embargo, excepto en la sociedad más totalitaria, generalmente hay grandes oportunidades de la acción e influencia de ciertos grupos sobre el proceso de formulación de políticas en la burocracia.

Por último, la política administrativa externa-informal se caracteriza ante todo por las relaciones existentes entre los grupos de interés, el pueblo en general y los burócratas públicos que tratan de obtener apoyo para sus programas y para el éxito continuo de la agencia en el proceso presupuestario. Tales burócratas tienen diversos instrumentos para tratar de influir sobre el pueblo que no les presta atención, entre ellos la publicidad y la promoción de una imagen positiva entre el público; por ejemplo, «el cuerpo de Infantes de Marina necesita unos cuantos hombres buenos»¹³. Este tipo de actividad política está inextricablemente ligado a la capacidad de los grupos de presión para influir sobre las políticas y a la capacidad de las oficinas para sobrevivir en un ambiente competitivo.

Contando con una idea general del alcance y la diversidad de la política administrativa, empezaremos una discusión más intensa de la política de la administración examinando el aspecto informal de estas interacciones, es decir, la relación dinámica existente entre la administración y los grupos políticos no oficiales que están tratando de influir sobre el curso de las políticas públicas o de los que dependen los administradores, sus programas y financiamientos futuros. La principal influencia del partido parece manifestarse en los mecanismos oficiales, como ocurre cuando los miembros del partido ocupan posiciones formales de liderazgo. Dado que, casi por definición, los partidos políticos están motivados principalmente por la oportunidad de ocupar puestos públicos, antes que por la oportunidad de influir sobre las políticas mediante actividades de cabildeo, convendrá examinar el aspecto oficial de las actividades partidistas, antes que el aspecto no oficial.

La burocracia y los grupos de presión

En la mayoría de las sociedades, el conflicto existente entre las demandas de los grupos de presión y el papel de la burocracia en la toma de decisiones constituye uno de los conflictos más importantes en el seno del gobierno. Por una parte se encuentra una institución gubernamental que representa la autoridad del Estado, la imparcialidad y hasta un temperamento judicial. Por la otra parte se encuentran ciertos grupos que por su propia naturaleza representan solo intereses estrechamente especializados que tratan de recibir del gobierno un trato preferente. Este

tipo de *división* del papel del Estado y el papel de los intereses se percibe de *varios* modos en diferentes culturas políticas. El conflicto puede no ser tan intenso en Noruega, por ejemplo, como en Francia, y es posible que sea más intenso aún en las sociedades menos desarrolladas. Sin embargo, resulta interesante observar que el conflicto planeado entre la burocracia y los grupos de interés se ha atenuado tanto en la mayoría de las sociedades que los dos conjuntos de organizaciones pueden no solo convivir, sino incluso cooperar eficazmente¹⁴. Además, resulta de especial interés el hecho de que las sociedades que tienen concepciones más positivas de la burocracia pública —Alemania, Holanda y los países escandinavos— han tenido mucho mayor éxito en el acomodo del papel de los grupos de presión dentro de la elaboración de políticas que los sistemas políticos que tienen una concepción menos elevada de sus funcionarios públicos¹⁵. Es posible que se necesite una evaluación relativamente positiva del servicio *civil* para que los funcionarios públicos tengan cierto margen de acción en sus tratos con los grupos de presión y para acomodar sus demandas.

En vista del aparente conflicto existente entre los papeles de estos dos actores políticos e institucionales, ¿cómo podrán cooperar tan bien y tan a menudo en la elaboración de políticas? En primer lugar, las descripciones estereotípicas de las funciones de estos dos conjuntos de actores en la elaboración de políticas oscurecen algo de la realidad de sus interacciones. El servicio civil habla o actúa raras veces como entidad unificada. Más bien, se divide en organizaciones con estrechos intereses en las políticas que corresponden a los intereses de ciertos grupos de presión. Por tanto, las agencias burocráticas —sobre todo en una burocracia pública tan descentralizada como la de los Estados Unidos— pueden tener mucho en común con los grupos de interés preocupados por las mismas políticas. Además, los grupos de presión de la mayoría de las democracias occidentales han descubierto que si actúan en forma menos descaradamente egoísta en la política, podrán obtener a largo plazo mayores beneficios para ellos y sus miembros en el campo de las políticas.

En segundo lugar, ambos conjuntos de actores se necesitan recíprocamente para obtener lo que desean. Los administradores necesitan el apoyo político y la influencia de los grupos de presión en sus relaciones externas con otras instituciones políticas, y también la información que aportan los grupos de

presión para la elaboración y la defensa de las políticas. De igual modo, los grupos de presión necesitan acceso al proceso político e influencia sobre las decisiones que se tomen. Esta necesidad recíproca, dada la fragmentación de la toma de decisiones en los gobiernos modernos, es la dinámica básica que explica la cooperación frecuente entre las burocracias públicas y los grupos de presión¹⁶. Nos queda ahora la tarea más formidable de describir cómo interactúan las dos partes de este intercambio y cuáles son los efectos de las diferentes pautas de interacción.

Enseguida aparece una clasificación de los tipos de interacciones entre los grupos de presión y las burocracias, junto con las características y los efectos supuestos de cada tipo, como se muestra en el Cuadro 1 Este esquema clasificatorio distribuye la interacción entre los burócratas y los grupos de presión en cuatro grandes categorías, constituyendo un continuo informal desde las situaciones donde se considera ilegítima la influencia del grupo de presión sobre las políticas hasta los casos en que tal influencia se considera legítima y necesaria. Estas cuatro categorías son amplias y pueden contener variaciones sustanciales, pero todavía convendrá utilizar tal esquema para empezar a entender las grandes diferencias existentes dentro del conjunto de relaciones que se dan entre estos actores. A cada una de estas pautas de interacción se asocian ciertas categorías que describen la forma como se realiza la relación y su impacto sobre las políticas.

Cuadro 1. Tipos de interacción entre los grupos de presión y la burocracia

Características				
Tipos	Alcance	Influencia	Estilo	Impacto
Legítimo	Amplio	Grande	Regateo	Redistribución/Autorregulación
Clientela	Estrecho	Moderada	Simbiosis	Autorregulación/Distribución
Parentela	Estrecho	Moderada	Parentesco	Regulación/Distribución
Ilegítimo	Variable	Ninguna/Grande	Confrontación	Ninguno/Redistribución

Interacciones legítimas

La primera categoría de las interacciones entre los burócratas y las acciones de los grupos de acción se denota como «legítima». Esto indica que, en algunos sistemas políticos, los grupos de presión no son solo un hecho aceptado de la vida política, sino que también participa en forma legal

y oficial en el proceso de elaboración y administración de las políticas públicas. Los principales ejemplos de este tipo se encuentran en Alemania, los Países Bajos y Escandinavia, pero otros países han adoptado papeles legítimos para los grupos de presión en formas más limitadas.

El *corporativismo* y la *administración pública*. Una variante de la relación legítima existente entre los grupos de interés y el gobierno se ha descrito como «corporativismo» o «neocorporativismo»¹⁷. Esta es, en efecto, una versión extrema de la relación legítima por cuanto tiende a restringir el número de los grupos de interés que intervienen en el proceso de las políticas y, hasta cierto punto, a incorporar directamente el aparato estatal a ese número limitado. Schmitter define el corporativismo como un arreglo caracterizado por un «número limitado de grupos singulares, obligatorios, no competitivos, jerárquicamente ordenados y funcionalmente diferenciados» que recibe una licencia virtual para representar su área de competencia particular¹⁸. Además, este autor diferencia entre el *corporativismo social*, donde las asociaciones privadas dominan al Estado en la elaboración de políticas, y el *corporativismo estatal*, donde el Estado es el actor dominante¹⁹. Esta definición de los arreglos corporativistas implica una relación monopólica de los grupos de interés en un área particular de las políticas, y la sanción de esta relación por alguna organización estatal. Esta pauta contrasta con los arreglos de negociación más abiertos que se suponen característicos de los sistemas de grupos de interés plurales. Por su parte, Lehmbruch analiza una versión menos restrictiva del corporativismo donde la relación existente entre los grupos de interés y el gobierno es menos formalizada y existe mayor negociación entre los grupos mismos. Esta variante, más cercana al pluralismo, se llama «corporativismo liberal» o «pluralismo corporativo»²⁰. Más tarde se ha diferenciado en mayor medida el concepto del corporativismo utilizando términos tales como «mesocorporativismo» y «economía negociada» para describir ciertas variantes menos restrictivas de la pauta general de relaciones existentes entre el sector público y los intereses privados²¹.

En su formulación inicial, ninguno de estos enfoques de la relación existente entre los grupos de interés y el gobierno tenía mucho que decir acerca de la relación existente entre los grupos y la burocracia pública. La principal área de políticas discutida por los teóricos del corporativismo

era el contexto de la política económica nacional, como en la «Democracia Harpsund» de Suecia o la *Konzertierte Aktion* de la República Federal de Alemania. Estas reuniones de las principales organizaciones de cúpula de patrones y trabajadores con el gobierno incluían ciertas negociaciones acerca del curso futuro de los salarios, los precios y los beneficios. Esta era «alta política» que concernía directamente a los principales funcionarios públicos, antes que la política más mundana de la elaboración de políticas por la burocracia²².

Pero el corporativismo tiene cierta aplicación en este tipo más ordinario de elaboración de políticas. Uno de los efectos más importantes, similar a los que señalaremos más adelante dentro de las relaciones de *clientela* existentes entre los grupos de interés y la burocracia, es la restricción de la asesoría y las ideas recibidas por la burocracia²³. Por ejemplo, en los arreglos (supuestamente) corporativistas existentes en Japón entre el gobierno y los grupos de interés, los grupos laborales han sido excluidos, mientras que los grupos empresariales predominan²⁴. Si se aplican las definiciones corporativistas estrictas propuestas por Schmitter, habrá una relación de uno a uno entre el grupo de interés y la agencia. En tal arreglo, solo la posición de los grupos de interés oficiales se escuchará por este conducto. De igual modo, esta forma de relación probablemente producirá una incoherencia mayor aún dentro del gobierno. Si los grupos de agricultores hablan con funcionarios agrícolas (políticos o administrativos), los grupos laborales hablan con funcionarios laborales, etc., las prioridades gubernamentales y la toma de decisiones tenderán a ser muy fragmentadas. Esta fragmentación es especialmente severa si existe también una fragmentación en el ejecutivo político; por ejemplo, a través de comités de gabinete que puedan transmitir este contexto de prioridades individualizadas a los estratos más altos del gobierno²⁵. Sin embargo, un arreglo corporativista no deja de tener sus beneficios; la presencia de un grupo de interés cautivo que ayuda a legitimar las acciones y a su ejecución ayudaría a una oficina gubernamental. Además, en virtud de que las relaciones existentes entre los grupos de interés de cúpula y sus miembros se consideran jerárquicas, podrían existir niveles de control razonablemente altos, ejercidos sobre los grupos de presión, que constituirían retos potenciales para la legitimidad de las políticas.

Los arreglos corporativistas para la elaboración y aplicación de las políticas públicas han cobrado mayor importancia a medida que los gobiernos se han visto más presionados para que adopten otros mecanismos de prestación de servicios. Cuando el «gobierno por sustitución» es más importante, los servicios pueden ser prestados por grupos de interés, por otras organizaciones no lucrativas, o por los métodos del sector privado, tales como la contratación²⁶. Los gobiernos se han mostrado muy activos en la promoción de grupos y asociaciones entre el sector público y el sector privado que pueden prestar un servicio y a la vez dar legitimidad a las políticas²⁷.

En general, el corporativismo podría tener una importancia limitada para entender cómo maneja el gobierno sus relaciones con los grupos de interés. Toda la pauta de las relaciones parece amenazada ahora, porque las presiones que sufren casi todas las economías desarrolladas han hecho que los grupos de interés cooperen menos con el gobierno y se muestren menos dispuestos a dejarse cooptar²⁸.

Además, incluso en su punto más alto, el corporativismo describe solo una parte relativamente pequeña de las actividades de los grupos de interés —incluso de aquellos a los que se otorgan algunos derechos legítimos de participación en el gobierno— en sus tratos con el gobierno.

Redes y comunidades

La mayor parte de las formas de corporativismo implican alguna limitación del número de grupos que tiene interacción con el gobierno. El pluralismo corporativo es una especie de excepción a esa generalización, y varias concepciones más recientes de la relación de los grupos de interés con el gobierno, y entre las propias organizaciones públicas, ofrecen mayor campo de acción para que los grupos de interés influyan sobre el gobierno. Un cuerpo bibliográfico creciente se ha concentrado en las «comunidades de políticas» y las «redes de problemas» como agregaciones laxas de grupos que participan en un área de políticas y que tienen (en general) interacciones legítimas con el sector público²⁹.

La idea básica es que cada área de políticas está ocupada por gran número de grupos de interés. Cada uno de estos grupos trata de tener sus propias concepciones de las políticas adoptadas como leyes, y se une a otros grupos para presionar en favor de ellas. Lo hacen así poniéndose en contacto con las legislaturas y las agencias burocráticas responsables de las políticas. También interactúan con otros grupos de interés que tienen orientaciones similares hacia la política en cuestión a fin de crear coaliciones que promuevan tales intereses. Estas «redes» también están ocupadas por otras organizaciones gubernamentales que tienen intereses opuestos y complementarios en las políticas.

Los académicos que trabajan en este campo han sostenido varios debates acerca de los diferentes significados de las «redes» frente a las «comunidades», e incluso otros tipos de comunidades diferentes (políticas frente a epistemologías)³⁰. La *red* tiende a ser un término más neutral, que solo implica que los grupos interactúan. En cambio, el término *comunidad* implica cierta comunión de orientaciones hacia el área de políticas. Por ejemplo, una comunidad epistémica e interpretativa aborda ese problema con una visión compartida del problema de política y una base científica y profesional relativamente común. La importancia creciente de la Comunidad Europea para la política pública ofrece un ejemplo de especial interés de las redes, porque a veces hay perspectivas marcadamente distintas sobre las políticas entre los 12 países miembros³¹. Sin embargo, es posible que el ejemplo europeo solo sea un caso especial de la importancia creciente de los actores internacionales en la política nacional³².

Esta bibliografía sobre las redes ha prestado varios servicios importantes a los estudios de la política. Más importante aún es el hecho de que tal bibliografía ha señalado que, aunque los gobiernos pueden tratar de limitar a veces el número de los grupos participantes en un área de políticas, esta táctica es difícil de aplicar en un sistema político democrático, aun cuando los grupos más importantes traten también de limitar la participación. Siempre habrá algunos grupos dotados de recursos suficientes para participar en alguna forma, aunque solo sea de manera ilegítima. Esto no quiere decir que pueda pronosticarse el resultado de estas interacciones³³, sino solo que existe una capacidad mayor para pronosticar quiénes participarán y para describir las pautas de sus interacciones.

Otra virtud del enfoque de la red es el hecho de que concentra su atención en las interacciones existentes entre las oficinas gubernamentales, políticos y grupos de interés privados. Estas interacciones son importantes, ya sea que ocurran en el contexto de comités formalizados o de otras estructuras de asesoría. Aumenta la información existente acerca de quién habla con quién en el proceso de decidir acerca de la política pública. En Suecia, por ejemplo, la investigación derivada del «proyecto de poder» ha hecho surgir pautas de interacción entre los departamentos y las oficinas y otros sectores importantes en sus medios³⁴. Una abundante investigación empírica noruega ha señalado también el extenso nivel de la interacción existente entre el sector público y el sector privado en ese país³⁵. Knoke y Laumann proyectaron muy exhaustivamente las pautas de interacción en dos áreas de políticas de los Estados Unidos³⁶. En todos estos casos, se observaron muchas interacciones que incluían una gran diversidad de organizaciones públicas y privadas alrededor del responsable de las políticas.

La naturaleza empírica de esta investigación nos permite comparar la influencia grupal sobre las políticas como quizá no podríamos hacerlo con otros enfoques. Por ejemplo, esperaríamos en general que las interacciones de los países menos desarrollados contuvieran un porcentaje de contactos de los grupos institucionales y otros departamentos gubernamentales mayor que el de los sistemas desarrollados. También podría haber algunas diferencias entre las áreas de políticas en lo tocante al número, la diversidad y el tipo de las interacciones. Un área de políticas complejas, como la de la atención médica, puede tener un conjunto de interacciones mayor que el de un área de políticas más sencillas, como la de la agricultura o la defensa³⁷. Por ejemplo, en los datos suecos, tenía el departamento de Defensa, en promedio, un número mucho menor de contactos que otros departamentos, mientras que los departamentos del Ambiente y Energía tenían niveles de interacción muy elevados³⁸.

Un último aspecto positivo de la bibliografía sobre las redes es el hecho de que no presupone cooperación y acuerdo sobre las políticas, como lo implica la bibliografía corporativista. Para que los grupos sean oficiales en el mundo corporativista, tendrán que aceptar gran parte del marco de políticas existente. En cambio, en un mundo de redes o comunitario, el conflicto es permitido y aun esperado. Por ejemplo, Sabatier sostiene

que el cambio de las políticas debiera observarse a través de los conflictos de varias «coaliciones de defensa» formadas alrededor de diferentes interpretaciones de los problemas de las políticas y sus soluciones³⁹. En esta concepción hay varias redes alrededor de cada problema, las que participan en una lucha política para controlar el asunto. Esta parece una concepción más realista de la mayoría de los problemas que la concepción más consensual que es casi inherente a los modelos corporativistas⁴⁰.

Otras pautas de interacción legítima

Los dos siguientes conductos de la interacción incluyen algunos elementos del corporativismo, pero son más genéricos y afectan un área mucho más extensa del comportamiento. Tales conductos pueden encontrarse en el corporativismo, pero también en otros sistemas carentes de pautas de interacción muy formalizadas.

La consulta requerida. El mecanismo de la consulta requerida para legitimar la participación de los grupos de presión en la elaboración de las políticas es, como su nombre lo indica, el resultado de diversas reglas que obligan a los organismos administrativos que están preparando nuevas regulaciones a consultar la opinión de los grupos de presión correspondientes y a solicitar su consejo e información al respecto. En algunos casos, esto se hace al momento de preparar una legislación que se enviará a un órgano legislativo para su promulgación; en otros, este sistema se utiliza para las regulaciones que el órgano administrativo puede expedir al serle delegada autoridad legislativa. En cualquier caso, la consulta requerida permite que un grupo de interés tenga acceso directo a la creación de políticas administrativas.

Un método para asegurar tal insumo es el uso de peticiones de *permiso* en Suecia y Noruega. En ambos países, cuando se consideran modificaciones a las políticas, las agencias administrativas deberán pedir *permiso* a los grupos de interés. Estos documentos contienen las opiniones del grupo y alguna información que el grupo considere que viene al caso. Originalmente, solo se empleó este procedimiento para los grupos de presión directamente afectados por el nuevo conjunto de regulaciones (por ejemplo, los grupos agrícolas afectados por las nuevas regulaciones

de una junta de comercialización agrícola). Más recientemente, el sistema se ha extendido para incluir virtualmente todo grupo organizado que desee emitir una opinión, aunque todavía existen diferencias de poder entre los grupos⁴¹. Tal sistema no ofrece ninguna garantía de que se atenderá el consejo del grupo, pero sí le asegura el acceso a los tomadores de las decisiones correspondientes. Además, ya que lo habitual es que el otorgante del permiso sea desatendido en cualquier legislación propuesta, el sistema ofrece también cierta seguridad de que quienes deben aprobar finalmente la legislación estarán informados de la opinión del grupo de interés. En Alemania Occidental, las oficinas públicas que tratan de expedir nuevas leyes o reglamentos están legalmente obligadas a buscar el consejo de los grupos de presión interesados. El conjunto de grupos de presión consultados sobre cualquier problema no es generalmente tan grande en Alemania como en los países escandinavos, pero el mecanismo permite el insumo directo y legítimo de la información y las opiniones⁴².

Mientras que el sistema del *permiso* se basa en comunicaciones formales escritas para que los grupos de presión den a conocer sus opiniones, otros métodos de consulta obligada emplean enfoques más personales. En este sentido es especialmente notable el uso de comités asesores, sobre todo en la administración escandinava⁴³. La mayor parte de los comités públicos de estos países incluyen representantes de algunos intereses organizados. Por ejemplo, en un estudio de los comités daneses, Johansen y Kristensen descubrieron que los grupos de interés funcionales estaban representados en la mayoría de los comités y que también estaban representados con frecuencia los intereses locales y los intereses institucionales dentro del gobierno mismo⁴⁴. Un estudio ulterior reveló un aumento en la representación de los grupos de interés y una ligera disminución en la proporción de la representación oficial⁴⁵. En Noruega, cada comité incluye personal de diversos grupos de interés y administrativos, encargado de asesorar al organismo administrativo respectivo sobre el curso adecuado de la política pública. Estos comités ofrecen un foro para que el grupo de interés presente sus pruebas y argumente abiertamente en defensa de sus opiniones particulares. Sin embargo, la mayoría de los representantes de estos comités no consideran su papel como el de defensor de una posición particular, sino más bien como el de un experto técnico y un gerente⁴⁶. Esta concepción de su papel es obviamente útil para facilitar el compromiso en

tales comités, incluso sobre difíciles cuestiones de las políticas. Además, la presencia de todos los intereses afectados en el comité requiere la apertura y permite el análisis de las pruebas de todas las partes en una forma que puede facilitar el compromiso.

El uso de organismos asesores no se confina a los países escandinavos y es un aspecto relativamente común de la vida administrativa. En la Alemania Occidental, los grupos de interés están representados en las juntas asesoras por los ministerios *ex officio*. Estas juntas y comisiones asesoras existen virtualmente en todos los países. Francia tenía cerca de 3700 de ellas en los años sesenta, y ese número aumentó sin cesar: una estimación posterior le atribuye 15.000⁴⁷. El informe bienal sobre los comités asesores en los Estados Unidos enumera varios miles y, aunque menos formalizados, muchos de ellos existen también en el Reino Unido⁴⁸. Richardson, por ejemplo, sostiene que el uso de los comités asesores es un aspecto característico de la administración pública británica⁴⁹. Lo que podría distinguir a Alemania Occidental y Escandinavia es la sanción oficial otorgada al papel de los grupos en el proceso de elaboración de políticas⁵⁰. Como observa Kvaavik, estos sistemas desplazan el papel de la influencia de los grupos de presión, del de un insumo al de un «insumo interno»; es decir, el sistema político reconoce los grupos de presión como parte del proceso de toma de decisiones, de modo que les otorga algo de la posición concedida a otros participantes oficiales en el proceso de las políticas⁵¹. En Alemania, esta situación podría verse como una continuación de algunas de las concepciones corporativas tradicionales del Estado, pero en todos los sistemas, este tipo de influencia ofrece una alternativa importante para los medios liberales de representación por medio de las elecciones y las legislaturas⁵². Además, dado el rápido crecimiento de la creación de políticas administrativas, es posible que pronto supere al medio liberal en su impacto sobre la política pública.

La implementación. La segunda forma principal de participación de los grupos de interés legítimos en la administración es el uso de los grupos como antes de la implementación de las políticas públicas. Los grupos de interés sirven como brazos semioficiales del sistema político en la implementación de algunos programas acerca de los cuales se supone que poseen conocimientos y condición de expertos. De nuevo, este medio

de participación de grupos es particularmente notorio en Escandinavia y en los Países Bajos⁵³. Una de las áreas más comunes donde se observa este tipo de administración es en la agricultura, donde los grupos de productores o las organizaciones de agricultores locales administran los reglamentos, las asignaciones de superficies o las relaciones contractuales con el gobierno. En Suecia, la aplicación de muchas partes de la ley laboral se encomienda a los grupos individuales más afectados por ella⁵⁴. De igual modo, en Holanda una parte grande, pero que va reduciéndose, del complejo sistema de regulación económica de ese país, ha sido administrada por juntas integradas principalmente por representantes de grupos de interés encargados de vigilar una industria particular a fin de mantener el delicado equilibrio económico dentro del país⁵⁵. En todos los casos, el gobierno permite esencialmente que los grupos de interés realicen ciertas actividades en nombre del público solo con un control «político» indirecto sobre sus acciones. Los grupos de interés están restringidos en alguna medida por los intereses rivales representados en los mismos organismos administrativos, pero siguen teniendo un impacto directo sobre las políticas públicas y su ejecución.

La necesidad que tienen los gobiernos de aplicar sus políticas en formas más baratas o menos manifiestas ha incrementado la importancia del papel legítimo de los grupos de interés como agentes de la ejecución⁵⁶. En tales interacciones, el Estado deberá estar dispuesto a sacrificar parte de su autoridad a cambio de la facilidad en la ejecución y posiblemente una legitimidad mayor aún entre quienes consumen el servicio. En algunos casos pudo haberse resistido tal intercambio, pero las presiones fiscales y populares de fines de los años ochenta bastan para volverlo muy aceptable. En lenguaje de la teoría del Estado, los Estados deben volverse más débiles y menos autónomos a medida que se mezclan más con los intereses privados y dependen de ellos en mayor grado⁵⁷.

Además, los grupos de interés pierden algo de su autonomía cuando pasan a formar parte del aparato de elaboración y ejecución de las políticas estatales. Corren el riesgo de ser cooptados por el gobierno, porque el mantenimiento de sus relaciones con el gobierno se vuelve una meta tan importante como la del cambio de las políticas⁵⁸. El mantenimiento de la lealtad y el compromiso de los líderes de los grupos de interés con los

deseos de sus representados es problema permanente de las organizaciones voluntarias⁵⁹. Es especialmente pronunciado cuando el papel de jefe incluye la participación regular en negociaciones importantes acerca de las políticas, y contactos frecuentes con funcionarios gubernamentales. Existe el peligro de que los grupos de interés se conviertan en una parte demasiado visible del sistema de gobierno para representar adecuadamente los deseos de sus miembros.

Los grupos institucionales. Los grupos de presión institucionales parecen constituir una clase especial entre los grupos de presión legítimos. Por definición, estos grupos son importantes instituciones sociales o políticas, o miembros de ellas, que tratan de influir sobre la política pública⁶⁰. Algunos ejemplos obvios son la Iglesia, el Ejército y la burocracia misma. Los gobiernos locales, incluso en los regímenes unitarios, podrían actuar también como grupos institucionales. Estos grupos tratan de obtener beneficios para ellos mismos o para sus miembros, y sus acciones se legitiman por el prestigio de la institución, o quizá por la amenaza de acciones extremas en el caso del ejército en algunas sociedades. Johansen y Kristensen observan que estos grupos están creciendo con mayor rapidez que los grupos de interés funcionales en su representación en comités públicos en Dinamarca⁶¹. En el caso de Francia, Tournon sostiene que los grupos de presión institucionales son los más eficaces del sistema⁶².

Incluso en los países que tienden hacia las pautas legítimas de interacción entre los grupos de interés y la burocracia, los grupos de interés institucionales podrían conceptualizarse mejor como una clase especial de los grupos de *clientela*. Estos grupos tienen un acceso legítimo cuando varios grupos rivales no lo tienen, y tienden a buscar productos de intereses especiales más particularizados que los sistemas de grupos de presión legítimos. Esto se aplica a menudo, en forma particular, a las organizaciones gubernamentales locales que cabildan en busca de apoyo del gobierno central, ya sea como grupo o para su comunidad en particular⁶³. En muchos países en desarrollo, los militares constituyen un caso especial del poderoso grupo de interés institucional que intriga o amenaza para obtener lo que desea de un gobierno relativamente débil.

Como se observa en el Cuadro 1, que muestra las interacciones de los administradores y los grupos de presión, el alcance de la interacción existente entre los grupos de presión y la administración en situaciones «legítimas» tiende a ser muy amplio. Un solo grupo de presión podría ser consultado sobre diversas políticas, y virtualmente todas las áreas de políticas pueden estar sujetas a los insumos de partes interesadas. Es de esperar que la influencia de los grupos sobre las políticas sea grande en relación con otros tipos de pautas de interacción. La legitimidad de los grupos, su frecuencia de interacción con los administradores y su posición oficial o semioficial permiten que los grupos ejerzan un impacto que no tendrían en otra parte. Esto se debe parcialmente al hecho de que estos grupos no tienen que gastar recursos organizacionales simplemente para ganar acceso, y en parte a los papeles adoptados por los grupos de interés que participan en el proceso. Estos papeles percibidos contribuyen al estilo de regateo de sus interacciones. Como lo señaló Kvavik, el tipo de papel dominante en estas negociaciones es el del experto que aporta información y opinión, pero que no funge simplemente como defensor de su opinión particular⁶⁴. Rokkan describió como sigue esta actividad de regateo, y el patrón básico ha cambiado poco desde entonces:

Las decisiones cruciales sobre la política económica se toman rara vez en los partidos o en el Parlamento: el área central es la mesa de negociaciones donde las autoridades gubernamentales se reúnen directamente con los líderes sindicales, los representantes de los agricultores, los pescadores y los delegados de la Asociación de Patrones. Estas rondas de negociación anuales han llegado a significar más que las elecciones formales para las vidas de los ciudadanos comunes y corrientes. En estos procesos de interacción intensa, los conceptos parlamentarios de voto por miembro y de la regla de la mayoría, tienen poco sentido. Las decisiones no se toman contando cabezas, sino mediante consideraciones complejas de las ventajas a corto plazo de diversas líneas de transacción⁶⁵.

Cuando la influencia de los grupos de presión debe ser más encubierta, se limita este importante modo de negociación de la interacción mediante la política de la obtención de acceso, la que requiere que pocos grupos participen en una decisión. Esta caracterización no se aplica en los arreglos corporativistas antes descritos, donde existe una relación de uno a otro entre el grupo de presión y el gobierno. La relación puede no ser tan particularizada como las relaciones de *clientela*, pero carece del

generalizado estilo de negociación asociado a la mayoría de las pautas legítimas de interacción.

Por último, las consecuencias de esta pauta de interacción entre los grupos de presión y los administradores, para las políticas, se limitan generalmente a dos tipos (expresados en términos de las tipologías de Lowi y de Salisbury y Heinz, que siguen teniendo gran aplicación en el examen político de la política pública): la redistribución y la autorregulación⁶⁶. Es decir, cuando los administradores pueden imponer las elecciones realizadas por los grupos mediante un proceso de regateo y negociación, las decisiones tenderán a quitarle a un grupo para darle a otro. Sin embargo, este medio de elaboración de políticas es un procedimiento relativamente seguro para adoptar políticas redistributivas, pues se asegura la participación de ganadores y perdedores, así como la aplicación de conocimientos técnicos en la elección. Estas dos características —el conocimiento técnico de los participantes y la presencia de todas las partes rivales— fueron los criterios seleccionados por los encuestados de Kvavik como los más importantes para la legitimación de sus decisiones⁶⁷. Similares pautas de participación se encuentran en la obra posterior de Olsen⁶⁸. Elvander y otros observan también que, en Suecia, la inclusión de todos los grupos rivales es importante para la implementación sin tropiezos de las políticas adoptadas por los representantes de los grupos de presión que cooperan con el gobierno⁶⁹. Además, Heisler y Kvavik señalan que el acceso continuo a la elaboración de las políticas podría ser motivación suficiente por sí sola para generar la obediencia a las decisiones, incluso en lo tocante a decisiones adversas a corto plazo⁷⁰.

Cuando la élite carece de la cohesión y el consenso necesarios para ejecutar una decisión redistributiva, estas interacciones legítimas entre los grupos de interés y los administradores pueden generar políticas de autorregulación⁷¹. En estos casos se permite que las organizaciones administren sus propios asuntos y así administren esencialmente un sector de la política pública para el gobierno. Tenemos un ejemplo de este tipo de resultado político en el área de la agricultura, donde hay relativamente pocos conflictos dentro del sector, de modo que no hay mucha necesidad de tomar decisiones directamente redistributivas, y donde algunas políticas —tales como la asignación de lotes— pueden tener escaso efecto sobre otros grupos⁷².

Pero incluso en estos casos existe un conflicto potencial entre los grupos de agricultores que desean elevados subsidios y por ende, altos precios de los alimentos, y los grupos de trabajadores que desean precios bajos y por ende, menores subsidios. La elección entre las políticas redistributivas y las autorregulativas podría depender de la amplitud de los grupos que intervienen en cualquier decisión, así como de la integración de las élites que toman y aplican las decisiones. En otras áreas de políticas, un grupo puede tener tal monopolio de la información y los conocimientos que se le asigne la responsabilidad de la autorregulación sobre la base de tales conocimientos. Tenemos un ejemplo en los grupos médicos y jurídicos de los Estados Unidos, y existen grupos similares en otros sistemas políticos⁷³.

Las dificultades económicas encontradas por la mayoría de las democracias occidentales durante los años setenta y ochenta han tenido efectos contradictorios sobre las pautas legítimas de la interacción entre grupos de interés y la burocracia pública. Por una parte, los grupos de interés u otros aspectos del «gobierno de terceros» alivian algo de la carga del gobierno y aumentan la legitimidad de los programas⁷⁴. Por otra parte, el corporativismo y otras formas de intervención legítima de los grupos de presión parecen mucho más adecuados para la división de un «pastel» económico en el sector público que para decidir dónde deberán hacerse los recortes. El acceso es importante cuando hay más por repartir, pero se vuelve casi una carga para los grupos de interés cuando hay escasas buenas nuevas por distribuir. Sin embargo, el gobierno se ve tentado, cuando se enfrenta a la tensión y a gran número de demandas opuestas, a reducir su participación con grupos externos y tomar sus propias decisiones. La forma exacta como se manifiesten estas presiones contradictorias en las decisiones efectivas dependerá de varios factores culturales y de situación, pero las relaciones formalizadas entre el gobierno y los grupos de interés están siendo revisadas y modificadas en alguna medida. Además, aunque las pautas son tal vez más claras en los países occidentales, cambios similares han venido ocurriendo en los países menos desarrollados, sobre todo en lo tocante a la mayor utilización del tercer sector para la ejecución de las políticas⁷⁵.

Relaciones de clientela

El segundo tipo de interacción entre los grupos de interés y la administración es uno de los dos tipos principales discutidos por LaPalombara. Se dice que existe una relación de clientela cuando un grupo de interés local puede convertirse, en opinión de cierta oficina administrativa, en la expresión y el representante natural de un determinado sector social que, a su vez, constituye el objetivo natural o el punto de referencia más adecuado para la actividad de la oficina administrativa.

Este tipo de interacción se caracteriza por una legitimidad percibida por los administradores de un grupo, antes que por una postulación formal de la legitimidad de todos o virtualmente todos los grupos. Sin embargo, son importantes las consecuencias de esta diferencia. En primer lugar, la interacción de los grupos de presión y la administración tiende a estar severamente restringida. Cada agencia selecciona a un solo grupo de presión como el representante legítimo de su sector social particular y evita a la mayoría de los demás grupos que tratan de presentar su información y consejo. Mientras que en el arreglo legítimo mencionado antes, la agencia podría consultar, o estaría obligada a consultar a un numeroso conjunto de grupos, en una relación de clientela solo considera un conjunto estrecho de información y consejo. Este estrechamiento se manifiesta especialmente cuando dos o más grupos tratan de organizar un solo sector de la sociedad, pero solo uno de ellos recibe el acceso regular a la toma de decisiones. Esta situación tiende a sesgar las fuentes de la información, generalmente en la dirección favorecida desde el principio por los administradores. Suleiman y otros autores han señalado que en Francia, como en otros países, los grupos legítimos son aquellos cuya fuerza económica es innegable y cuyas demandas concuerdan en general con la política gubernamental⁷⁶.

La segunda consecuencia de esta forma de interacción es que, aunque la influencia de un grupo podría aumentar, se reduce la influencia global de los grupos de presión sobre la política pública. La falta de legitimidad en cualquier sentido formal reduce obviamente lo aceptable de la influencia de intereses especiales sobre las políticas por parte del pueblo, y también limita la capacidad de la burocracia para aceptar consejos. Además, cada grupo de presión debe destinar una parte relativamente mayor

de sus recursos organizativos a la búsqueda del acceso, de modo que quedan menos recursos disponibles para las funciones de información e influencia. Por otra parte, en este proceso de búsqueda de acceso, se pierde toda concepción del «interés público» —incluso como agregado de los intereses de los grupos de presión— y se sustituye por un conjunto de intereses privados, cada uno de ellos representado en el gobierno por una sola agencia⁷⁷. Es menester que las negociaciones y las interacciones entre los grupos de interés y los administradores se mantengan privadas e informales, lo que las aleja más aún del escrutinio público y la rendición de cuentas. Todas estas características del alcance y la forma de la interacción indican que el universo de los grupos de presión tiene una influencia general menor sobre las políticas, y virtualmente todas las influencias que se ejercen tienen una imagen de ilegalidad entre el pueblo.

Si eliminamos la imagen de ilegalidad de la idea de las interacciones entre los grupos de interés y el gobierno, será difícil distinguir entre las relaciones de clientela y los arreglos corporativistas que se han desarrollado por lineamientos sectoriales, especialmente en sectores de políticas tales como la agricultura, donde hay una colaboración muy directa entre el gobierno y los grupos en casi todos los países⁷⁸. Esa «imagen» es importante para la definición de la dinámica de las interacciones, e influye grandemente sobre la legitimidad de los resultados, pero es una distinción muy sutil.

La descripción de las interacciones de los grupos de interés con la administración pública en la política de clientela hace que estas relaciones sean consideradas simbióticas. Como en la simbiosis biológica, esta relación implica una dependencia recíproca de los dos participantes. La agencia administrativa depende del grupo de presión para obtener información, consejo, aclaración previa de las decisiones de políticas y, lo más importante, apoyo político en su competencia con otras agencias por los escasos recursos gubernamentales. Por su parte, los grupos de presión dependen de la agencia para obtener acceso a la toma de decisiones, y en última instancia decisiones favorables sobre ciertas elecciones de políticas. Para ambas partes, la existencia de una relación de clientela regulariza el ambiente político y desarrolla amistades en lo que de otro modo podría ser un mundo político hostil.

Esta forma de relación de los grupos de presión con la administración, señaladas por LaPalombara en Italia, ha sido utilizada por varios autores para describir gran parte de la política de elaboración de políticas en los Estados Unidos, y también parece predominar en otros sistemas políticos que tienen fuertes grupos de interés pero donde las interacciones de estos grupos con el gobierno se encuentran en el margen de la aceptabilidad⁷⁹. Sin embargo, Hecló y otros autores han sostenido que esta pauta clientelista es ahora menos descriptiva de los Estados Unidos que antes, y que en Washington está representado ahora un conjunto de intereses mucho más vasto⁸⁰. Esto podría considerarse virtuoso desde el punto de vista de la democracia, pero hace que el proceso de elaboración de políticas sea sustancialmente menos previsible que antes. Por otra parte, el lamento convencional por el impacto de la «política de un solo problema» sobre el gobierno estadounidense podría hacer que se aceptara la descripción clientelista⁸¹. Además, aunque los Estados Unidos han sido uno de los ejemplos principales de la política de clientela, no son en modo alguno el único ejemplo. Incluso los países que tienen más interacciones legítimas en algunas áreas podrían descubrir que ciertos sectores, o a veces un gran conjunto de sectores, se comportan en forma clientelista⁸². Como se señaló antes, la agricultura opera a menudo en forma clientelista, y los intereses financieros han podido conservar esta posición incluso en países que tienen gobiernos de tendencia izquierdista⁸³.

Por último, las consecuencias del arreglo de clientela para las políticas generan resultados esencialmente autorregulatorios y distributivos. LaPalombara señala que la regulación es una de las características definitorias de una relación de clientela, pero agrega que las actividades reguladoras no son necesariamente las que promoverían el interés público⁸⁴. Más bien, son actividades que favorecen directamente los intereses de los regulados. Esta pauta de regulación ha recibido el nombre de autorregulación. La tendencia hacia la autorregulación parece endémica en las agencias administrativas y especialmente en las comisiones reguladoras independientes de los Estados Unidos. Lowi ha sostenido que el «liberalismo de los grupos de interés», o la apropiación del poder del Estado para fines privados, es la característica dominante de la política pública contemporánea de los Estados Unidos⁸⁵. McConnell observa que el «hecho político de mayor importancia en lo tocante a las

comisiones reguladoras independientes es que estas comisiones en general se han convertido en protectoras y promotoras de las industrias para cuya regulación se han establecido»⁸⁶. Sin embargo, la experiencia de otros sistemas políticos indica que este fenómeno no se limita a los Estados Unidos sino que es una característica más general de las sociedades industriales. En diversos contextos, basta la necesidad de apoyo político para aconsejar la sustitución de la regulación por el clientelismo y la autorregulación. Los administradores pueden carecer de los recursos y del apoyo político central necesarios para la ejecución de los programas de regulación cuando se oponen grupos poderosos y bien organizados, de modo que en esencia deben obtener el apoyo de tales grupos. Pero, como señala el análisis de Hecla sobre la política de clientela en los Estados Unidos, existe la interpretación de que la captura regulatoria es menos común que antes en ese país, sobre todo en el caso de la «Nueva regulación social» en la que los organismos reguladores tienen jurisdicciones que abarcan diversas industrias⁸⁷. Además, se está prestando creciente atención al diseño de estructuras reguladoras que puedan minimizar las posibilidades de captura⁸⁸.

Además de la autorregulación, las relaciones de clientela se asocian también a los resultados distributivos, los que pueden ser simplemente manifestaciones más tangibles de los programas autorreguladores. Pero en la política distributiva no se permite que un grupo elabore sus propias regulaciones, sino que se le otorgan beneficios continuos. En la terminología de Lowi, la política distributiva «crea privilegios, y tales privilegios son particularmente difíciles de combatir porque tienen el simbolismo del Estado»⁸⁹. Otra característica de la política distributiva es su tendencia a asignar beneficios a todos los grupos aceptados como legítimos, en lugar de seleccionar a algunos como más meritorios que otros. La estrecha relación existente entre el grupo de interés y la agencia gubernamental puede garantizar que los clientes de la redistribución y la necesidad de ajuste de los beneficios relativos se discutan raras veces.

Si examinamos el impacto de una disminución de la confianza de la población en la capacidad del gobierno para resolver los problemas de la sociedad, y el de una disminución de los recursos presupuestarios a disposición de la mayoría de los gobiernos, este tendrá repercusiones

contradictorias para las relaciones de clientela. Por una parte, la mentalidad de crisis que invade al gobierno cuando afronta una declinación de su legitimidad y una disminución de sus recursos generará más esfuerzos de establecer un control central. Las agencias centrales que se ocupan de la administración de los presupuestos y del personal tratan de imponer sus prioridades en lugar de permitir que los departamentos y las agencias trabajen en directa asociación con los intereses privados⁹⁰. La distribución y la autorregulación ya no son tan aceptables como resultados de las políticas, pero se sabe que el gobierno necesita establecer prioridades y tomar decisiones difíciles entre los programas. Como se verá en el capítulo VII, se han elaborado varios métodos para afrontar estos problemas, pero todo depende de las prioridades que se establezcan y de las elecciones que se hagan.

Por otra parte, es posible que las presiones ejercidas sobre el gobierno hayan obligado a la administración pública a acercarse más a los intereses organizados, lo que puede haber acentuado las tendencias existentes hacia la formación de relaciones de clientela. Si el gobierno necesita un grupo de interés para aplicar una política o para que le dé el asesoramiento y la información que las organizaciones gubernamentales necesitan cada vez con mayor urgencia, resulta difícil que el gobierno imponga controles más estrictos a las políticas autorreguladoras que han beneficiado a tales intereses. Esta podría ser la manera de que las relaciones de clientela pierdan su mala imagen y se vuelvan legítimas. La aplicación de estas presiones depende de factores culturales y circunstanciales.

El desarrollo de la política de clientela se ve muy influido por la política y la economía peculiares de las burocracias públicas. A pesar de los argumentos que consideran a burocracia y burócratas como integrados y homogéneos, en busca del control del sistema político (por lo menos), muchos sistemas burocráticos son instituciones muy fragmentadas. Por esa razón, es posible que tales sistemas se vean obligados a competir simplemente porque raras veces cuentan con un eficaz medio central para la asignación de recursos de acuerdo con los méritos de los programas o las necesidades de la sociedad, aunque haya presiones en favor de establecer prioridades, a causa de la escasez de recursos. La competencia burocrática por los recursos puede exagerarse con facilidad, como ocurre en buena

parte de la bibliografía de «elección pública» sobre la burocracia, y mucho de lo que existe se debe a compromisos sinceros con los programas antes que a un deseo de maximizar los presupuestos⁹¹. Pero la fragmentación contribuye al desarrollo de la política de clientela.

El proceso presupuestario obliga a las burocracias públicas a buscar el apoyo público y hacer acomodos distributivos a fin de ganarse tal apoyo. Este resultado se intensifica luego por la división existente entre los otros actores del proceso presupuestario y sus necesidades de otros tipos de beneficios y acomodos. El clientelismo que surge entre el grupo de presión y la administración podría extenderse a un tipo de clientelismo entre los comités legislativos y las agencias administrativas que ostensiblemente están supervisando⁹². Esta situación se debe en parte a la estabilidad de los actores que intervienen en el proceso, como en el Congreso de los Estados Unidos, pero se relaciona más generalmente con la necesidad conjunta de administradores y legisladores de servir a un electorado. Por ejemplo, los legisladores interesados en los asuntos agrícolas suelen provenir de distritos predominantemente agrícolas; todo esfuerzo por reducir las actividades de un programa agrícola sería mal recibido por sus electores, lo que pondría en peligro sus posibilidades de reelección⁹³.

Los grupos de interés institucionales constituyen una clase especial en sus relaciones con la burocracia. En el caso de las relaciones de clientela, hay diversas pautas de relaciones importantes, aunque también estas relaciones se encuentran bajo presión. En las sociedades industrializadas se trata de grupos gubernamentales locales, así como de grupos de interés dentro del gobierno mismo⁹⁴. En los países menos desarrollados, estos grupos podrían incluir la Iglesia, los militares o la propia burocracia. Todos estos grupos hacen al gobierno ciertas exigencias que resultan difíciles o imposibles de negar y, como ocurre con otros grupos de clientela, estas demandas especiales reclaman privilegios también especiales.

Los efectos de la política de clientela entre la burocracia pública y los grupos de interés podrían caracterizarse como una directa interconexión de grupos de interés, todos los cuales tienen algo que ganar mediante ciertos gastos. Estas interconexiones producen pautas de políticas similares a las pronosticadas por Salisbury y Heinz en tales situaciones: la división de

los bienes y servicios disponibles a través del presupuesto público, en una forma que dé a cada sector organizado cierta parte de los beneficios⁹⁵.

Las relaciones de parentela

Este es el segundo tipo de la relación administrativa de los grupos de presión mencionada por LaPalombara en su discusión de los grupos de interés italianos. Una relación de parentela describe una situación de parentesco o de estrechos lazos fraternales entre un grupo de presión y el gobierno o el partido político dominante⁹⁶. Se ha sostenido que estas relaciones son especialmente características de las sociedades preindustriales, pero de hecho ocurren en muchos sistemas políticos donde existe un solo partido o facción dominante, y donde los grupos de presión deben conquistar acceso y legitimidad mediante su apego a ese partido particular, antes que por su capacidad de representar eficazmente a un sector de la sociedad.

Las relaciones de parentela entre los grupos de presión y las burocracias involucran una conexión indirecta entre tales actores, antes que la conexión directa examinada en la relación de clientela. La importante conexión que se agrega es el partido político —muy comúnmente un partido hegemónico— con el que el grupo de presión debe desarrollar algún sentimiento de consanguinidad. En estos casos, el grupo de presión obtiene acceso a la toma de decisiones administrativas mediante la disposición del partido a interceder a su favor con la burocracia, y así controla la elaboración de políticas burocráticas. En la consideración de las relaciones de parentela, organizaciones como los «cerebros» (*think tanks*) y las firmas de consultoría son grupos de interés importantes. Cuando los partidos ideológicos están en el timón del gobierno, puede existir la necesidad de asegurarse de que el consejo recibido por tales partidos sea lo bastante «puro». Por supuesto, el partido mismo podría tratar de dar tal consejo, pero también puede tratar de apoyar a otras organizaciones como focos de ideas y consejos de políticas aceptables⁹⁷.

Por tanto, un partido político debe dominar la elaboración de políticas, lo que no suele asociarse con los sistemas democráticos occidentales, pero todavía está presente en ellos. Por ejemplo, LaPalombara descubrió relaciones de este tipo en Italia, con el Partido Demócrata Cristiano⁹⁸.

En Francia, los gaullistas participan directamente con la burocracia para favorecer a un grupo de interés frente a otro, sobre todo en el ámbito de la agricultura⁹⁹. De igual modo, cuando los socialistas llegaron al poder tendieron a presionar a las políticas y la burocracia hacia una alianza estrecha con un grupo agrícola pequeño pero más izquierdista¹⁰⁰. Esto se complicó con muchos problemas internos de la política agrícola de Francia, pero está claro el hecho fundamental de la imposición del control partidista sobre la administración a fin de favorecer a uno de los grupos.

Este tipo de interacción también se da en los sistemas políticos occidentales, pero es más característico de varios sistemas políticos —los antiguos sistemas soviéticos, una mayoría de los Estados unipartidistas africanos y muchos países latinoamericanos— donde domina un partido o una coalición¹⁰¹. Como en el caso de la Francia gaullista, también se observa cuando la competencia partidista puede existir, pero un partido ha dominado el gobierno: Francia durante buena parte de la Quinta República, Italia, la India y México. También es común en los sistemas políticos más competitivos en la relación existente entre los sindicatos organizados y los partidos políticos, como se observa en la relación que hay entre el Congreso Sindical y el Partido Laborista en el Reino Unido, o el LO y el Partido Social Demócrata en Suecia. Además, los grupos de interés pueden ejercer cierta influencia sobre los partidos, haciendo que sus miembros adopten papeles políticos tales como los de candidatos para puestos públicos¹⁰².

Otro tipo de grupo de interés de parentela que a menudo ha existido en las sociedades democráticas representa un esfuerzo del gobierno por organizar algún aspecto de la sociedad que tradicionalmente es difícil de organizar. Por ejemplo, en los Estados Unidos, los programas de renovación urbana y de ciudades modelo requieren la creación de organizaciones que en las vecindades afectadas representen los intereses de los residentes. Tales organizaciones rara vez han tenido éxito en ese difícil país, y con frecuencia han sido cooptadas por el gobierno como medio de control social de las vecindades¹⁰³. En varios países de la Europa occidental, el gobierno ha participado activamente en la organización de grupos de consumidores —también tradicionalmente difíciles de organizar—, y estos grupos con frecuencia han sido criticados por dejarse cooptar por el gobierno. Un ejemplo muy claro de la formación de organizaciones

por el gobierno, a fin de manejar los segmentos difíciles de la sociedad y utilizar estas organizaciones en su propio beneficio, fue el surgimiento de organizaciones parapolíticas en Singapur¹⁰⁴. El Partido de Acción Popular ha formado gran número de organizaciones que cruzan las líneas tradicionales de la sociedad y forman otra base política para ese partido.

Las relaciones de parentela tienen efectos muy generalizados. Una tendencia de estos sistemas políticos es que el partido hegemónico trate de imponer su control sobre la mayor parte posible de la sociedad y la economía. Uno de los medios principales para lograr este dominio es la promoción de las relaciones de parentela en varios sectores sociales mediante la cooptación de los grupos de interés existentes o la creación de nuevos grupos directamente aliados con el partido. El ejemplo anterior de Francia es un caso en que el partido se pone del lado de un grupo de interés existente en su lucha con otros grupos que tratan de representar los mismos intereses sociales; y la organización de los trabajadores españoles en sindicatos oficiales o semioficiales, en el régimen de Franco, es un ejemplo de un partido que crea su propia estructura de grupos de interés¹⁰⁵.

En cualquier caso, este es un conducto efectivo por el que un partido puede extender sus tentáculos hacia la sociedad para controlar la naturaleza de los insumos generados y regularizar el comportamiento de ese sector social de acuerdo con los dictados del partido. Este medio de control por la organización ha sido especialmente común en los antiguos países comunistas, solo cuestionado cuando algunas organizaciones libres, tales como Solidaridad, conjuntan algo parecido a una posición legítima. También sirve para restringir la autonomía burocrática dentro de esa área particular de las políticas.

Parecería que los grupos de presión que intervienen en una relación de parentela son poco más que los peones de un partido político dominante, y tal interpretación sería justificable en muchos casos. Por ejemplo, Weiner describe en estos términos la relación del Partido del Congreso de la India con sus sindicatos afiliados:

El Congreso Sindical Nacional —en realidad, el ala laboral del Partido del Congreso— está organizado de acuerdo con estos principios de la responsabilidad política y

apoya el programa básico del gobierno actual. Sus líderes declaran con orgullo que sus demandas se formulan pensando en el interés nacional, no en los intereses seccionales. Su primera lealtad es para el Partido del Congreso, luego para el gobierno actual, la nación, y por último para los trabajadores miembros del sindicato¹⁰⁶.

El caso de la India ilustra muchas relaciones de parentela, pero no es en modo alguno un hallazgo enteramente general. Incluso en el caso de la España predemocrática, Anderson pudo escribir:

Puede exagerarse grandemente la imagen convencional de la falta de representatividad y de eficiencia de los sindicatos. El gobierno y los sindicatos no hablaban con la misma voz acerca de la política pública. El propio sistema esperaba que los líderes sindicales desempeñaran el papel de activos voceros de los trabajadores (...). En su lenguaje y su estilo de militancia, muchos de los líderes sindicales se asemejan a sus similares de otros países occidentales. Eran intermediarios, y negociaban en nombre de sus clientes, aunque en última instancia aceptaban el fallo de las autoridades constituidas¹⁰⁷.

El comportamiento de los miembros militantes del Congreso Sindical del Reino Unido, en lo tocante a las políticas de los gobiernos laboristas, representa un extremo lógico de la independencia de los socios en la parentela¹⁰⁸. Los grupos de presión en estos arreglos suelen ejercer una influencia sustancial sobre el curso de la política pública, por muchas de las mismas razones que motivan a los grupos de presión de la clientela. La simbiosis que hay entre un partido hegemónico y un grupo de presión no es ciertamente tan importante como la que existe entre los socios de la clientela, pero sí existe. Es de esperar que los grupos de presión ejerzan algún impacto sobre la elección burocrática, dada su relación especial con el partido dominante. En tal caso, el partido hegemónico ha colonizado de ordinario a la burocracia al mismo tiempo que crea sus propios socios entre los grupos de interés. Además, tanto el partido como la burocracia obtienen el beneficio del conocimiento especializado del grupo, reduciendo así sus propios costos directos del desarrollo de políticas y la planeación. Además, los costos directos del control social para el partido podrán reducirse si crea organizaciones subsidiarias que desempeñen las funciones que de otro modo tendrían que cumplirse en el centro. El ejemplo anterior de la relación existente entre los sindicatos y el gobierno en España es un ejemplo de este tipo de control, como también la relación existente entre los

partidos comunistas y sus sindicatos en las situaciones hegemónicas y las competitivas. Es posible que las numerosas organizaciones patrocinadas por el partido en China sean el ejemplo de esta relación entre el partido y las organizaciones.

El desarrollo de las organizaciones de parentela podría alterar también el comportamiento del partido hegemónico y pluralizar (por lo menos ligeramente) la política dentro de un Estado unipartidista. La política pudiera empezar a parecerse a la de las relaciones de clientela, con mayor especificidad por área de políticas. Dittmer afirma que la modernización se ha asociado en los sistemas políticos comunistas con el surgimiento de «grupos de cuasiinterés» que practican la «criptopolítica». Aunque estos grupos no son autónomos ni pueden controlar los recursos disponibles para los grupos de interés en los sistemas populares, sí han logrado ejercer una influencia creciente sobre las políticas dentro de los campos funcionalmente especificados en los que se supone que tienen alguna competencia profesional. Tales grupos no se consideran a sí mismos como representativos de electorados populares en sentido general, de modo que este desarrollo no es «democrático», sino consultivo, mejor informado y meritocrático.

Hasta cierto punto, las políticas adoptadas por los participantes en relaciones de parentela dependen de la ideología y el programa del partido hegemónico, de modo que pueden variar desde programas de la extrema izquierda hasta programas de la derecha radical. En general, sin embargo, tienden hacia los programas distributivos, hacia la distribución de diversos bienes y servicios entre los grupos fieles e importantes para crear derechos a ciertos bienes y servicios públicos, como representantes debidos de ciertos sectores sociales. En este sentido, el partido está actuando como una especie de «tienda exclusiva» (*canteen*) para sus partidarios y para los grupos oficiales, subsidiando su existencia en el mercado de los grupos de presión, y abandonando así a todos los grupos rivales o potencialmente rivales¹¹⁰. Esto puede ser de especial importancia cuando el partido político dominante tiene también un control virtualmente completo de los recursos económicos de la sociedad y puede distribuir recompensas políticas y materiales.

En algunos sentidos, los arreglos de parentela se asemejan así en gran medida a la pauta corporativista de las relaciones de grupos de interés,

en particular al modelo corporativista del Estado¹¹¹. Según tal arreglo, las personas recibirían beneficios en función de su afiliación a la entidad corporativa apropiada, antes que como un derecho individual. Además, las relaciones de parentela son antitéticas a la concepción de la política moderna acerca de la universalidad de la distribución de beneficios económicos, sociales y políticos. Tales beneficios —incluso los beneficios políticos más básicos de los derechos de organización y participación— dependen claramente, en los sistemas de parentela, de las afiliaciones políticas apropiadas; y la influencia que cualquier grupo pueda tener sobre los resultados del proceso de toma de decisiones depende de esta consanguinidad.

Otro efecto de las relaciones de parentela consiste en regular no solo los esfuerzos del partido por controlar los productos de la burocracia mediante la regulación de la asesoría que recibe, sino más generalmente sus esfuerzos por regular a la sociedad en conjunto empleando grupos intermediarios. Estos grupos intermediarios estructuran los insumos y sirven para implementar los programas del régimen. Las relaciones de parentela sirven entonces en dos sentidos: la información —y en menor medida el poder— fluye en ambas direcciones. Sin embargo, la medida en que el poder fluya hacia arriba se determinará en última instancia por la disposición del partido político dominante a considerar las modificaciones y los desafíos.

Los procesos de grupos ilegítimos

La última categoría de las interacciones existentes entre los administradores y los grupos de presión es llamada «ilegítima». Este término denota diversas situaciones en que puede decirse que la interacción de los grupos de presión con la burocracia se realiza fuera de las acciones políticas normales; pero estas interacciones ocurren de todos modos. Su existencia puede depender del sistema político en conjunto, el que puede tratar de suprimir el pluralismo; o puede depender de la naturaleza de grupos particulares, definidos como representantes ilegítimos del sector social que afirman representar. En los tres primeros tipos de interacciones que hemos examinado, algunos o todos los grupos de presión fueron aceptados como portavoces legítimos de uno u otro sector social. En el caso de los grupos

de presión ilegítimos, ni el sistema en conjunto ni los administradores individuales están dispuestos a reconocer la legitimidad de los insumos de ciertos grupos de interés. Sin embargo, es raro que un sistema político trate de excluir a todos los grupos de interés. Incluso el más «totalitario» puede encontrar algunos grupos útiles con los que tratará de formar organizaciones del estilo de la parentela.

Como sería de esperar, la influencia de los grupos de presión de este tipo no es la pauta normal de la elaboración de políticas. Tales influencias indican fallas fundamentales del sistema de elaboración de políticas al tratar de satisfacer las demandas de uno o más sectores de la sociedad. Por tanto, estos individuos se sienten obligados a salirse de los límites de la política «normal» para buscar lo que desean del sistema político. Así pues, podemos estar discutiendo en gran medida el comportamiento de grupos de presión «anónimos» en sus esfuerzos por ejercer alguna influencia mediante la protesta, las manifestaciones y la violencia. Pero no es necesario que limitemos esta discusión a los grupos violentos, pues hay algunas situaciones en las que los grupos de presión declarados ilegítimos en los arreglos de parentela o clientela pueden buscar todavía, y ejercer ocasionalmente, cierta influencia sobre las políticas. Son raros los ejemplos de esta última situación. Como señaló uno de los encuestados de LaPalombara sobre este punto:

No conozco ninguna política, dentro del Ministerio de Industria y Comercio, que diga que ciertos grupos de la sociedad italiana no lograrán siquiera que sus representantes sean recibidos. Es cierto que luego atribuiremos otra importancia o concederemos un peso diferente a las propuestas que nos formulen tales grupos, pero sí están en libertad de abordarnos¹¹².

Observa Suleiman que, en Francia, los grupos definidos como *groupes de pression* (por oposición a los grupos «profesionales» aceptables) pueden ser recibidos por los administradores, pero es improbable que logren producir los resultados que esperan¹¹³.

Los grupos ilegítimos siguen jugando al juego político de acuerdo con las reglas de los administradores y cortésmente presentan sus peticiones y reclamaciones, a menudo sabiendo que su probabilidad de éxito es casi nula. Podríamos preguntarnos por qué insisten estos grupos en tal

comportamiento al parecer irracional. En primer lugar, existe la remota probabilidad de que en efecto puedan ejercer alguna influencia. En segundo lugar —lo más común—, estos grupos persisten simplemente porque eso es lo que sus miembros esperan que se haga. Esta es la razón de que los miembros paguen sus cuotas o den su obediencia al grupo, y sus líderes deban realizar un ejercicio aparentemente estéril¹¹⁴. Por último, el hecho de haber intentado jugar con las reglas del juego podría hacer que la actividad política extraordinaria del futuro pareciera más aceptable.

Si la política normal no puede funcionar para un grupo, parecerá más justificado el uso de medios violentos o incendiarios, incluso en las sociedades que de ordinario están dispuestas a acomodar las demandas de los grupos de interés. Esto ha ocurrido por lo menos con una parte de los «movimientos sociales» en varios países industrializados¹¹⁵. Estos grupos no han tenido las estructuras organizacionales permanentes que serían deseables para una pauta de continua cooperación con el gobierno, y han tendido a evitar tales relaciones por razones ideológicas. Aunque habitualmente se asocian a la izquierda política —grupos antinucleares, el movimiento por la paz, las organizaciones de inquilinos, etc.—, también ha habido movimientos sociales de derecha. El movimiento contra el aborto en los Estados Unidos y los movimientos antiinmigrantes en muchos países son ejemplos de movimientos sociales de centro-derecha. En todos los casos, estos movimientos han estado dispuestos a utilizar tácticas de enfrentamiento (si no es que violentas) al tratar de imponer sus reclamos políticos.

La interacción existente entre los grupos de presión ilegítimos y la administración produce altos niveles de frustración y alienación en tales grupos. La catalogación arbitraria de la presión ocurre incluso en los sistemas políticos generalmente receptivos —si no es que parciales— a las influencias grupales. Por ejemplo, en los Estados Unidos, país que tiene una larga historia de influencia de los grupos de presión sobre la política agrícola, un grupo —la Organización Nacional de Granjeros— fue tildado de ilegítimo para todo propósito práctico; sus miembros reaccionaron invadiendo Washington, D.C. con sus tractores¹¹⁶. La frustración puede ser mayor aún en los sistemas políticos que tratan de reprimir, en lugar de simplemente desatender las actividades de los grupos de interés

declarados ilegítimos. La represión de Solidaridad por el gobierno polaco es ejemplo clásico de este tipo de comportamiento.

Podemos entender mejor la caracterización de las influencias de estos grupos ilegítimos como algo debido esencialmente a actividades ilegales —por alguna clase de conflicto con el sistema—, y cuya influencia es a lo sumo episódica. De igual modo, el impacto de sus actividades sobre la política pública es muy difícil pronosticar, si es que lo hay. A pesar de dichas limitaciones, estas influencias pueden producir a veces algunos cambios importantes. El movimiento estudiantil francés de mayo de 1968, y sus actividades asociadas, se han utilizado como ejemplo de la casi totalidad de los fenómenos políticos conocidos por la humanidad, pero eso no debiera impedirnos señalar que este es un ejemplo de un grupo de presión ilegítimo, que influye sustancialmente sobre un régimen y la consiguiente política pública¹¹⁷. Los estudiantes estadounidenses y la guerra de Vietnam constituyen otro ejemplo, y en algunos países latinoamericanos, podría argüirse que cualquier clase de cambio de las políticas requiere un desafío fundamental que los grupos ilegítimos lancen al sistema. Además, los tempranos éxitos de Solidaridad en Polonia produjeron cierta liberalización en el régimen, aunque el resultado final fue la ley marcial. Los avances de los indios mohawk en Canadá y de las poblaciones indígenas de Chiapas, en México, también señalan la capacidad de grupos ilegítimos para influir sobre las políticas.

Cuando los grupos ilegítimos triunfan, los impactos de sus actividades son redistributivos, aunque solo sea porque obligan al sistema a reconocer un conjunto de demandas que antes había declarado fuera de su ámbito. La mayoría de los grupos de presión ilegítimos tratan de transformar el sistema político existente y la distribución de su producción en favor de una redistribución de los privilegios, ya sean políticos, sociales o económicos. Algunos de los ejemplos más obvios serían los intentos de grupos minoritarios, raciales y étnicos, por lograr la aceptación de sus demandas de derechos civiles e igualdad de trato, cuando antes habían sido excluidos del proceso político.

Se observan otras diferencias significativas entre las cuatro clases de interacciones que hemos discutido. Primero, las actividades de los grupos

de presión ilegítimos son claramente las más peculiares. Las otras tres pautas reconocen alguna legitimidad a las actividades y la influencia de uno o más grupos y la burocracia. En el caso de los grupos ilegítimos, tales interacciones —por lo menos si han de tener algún efecto significativo sobre los resultados de las políticas— ocurren (casi por definición) solo en épocas de crisis política. Así pues, las tres pautas más o menos legítimas implican cierta estabilidad e institucionalización de la influencia, mientras que la pauta ilegítima implica una influencia episódica o la falta de toda influencia.

Segundo, la pauta legítima de la interacción es la única de las cuatro en que hay poca o ninguna política de acceso. En este arreglo, el acceso existe para la virtual totalidad de los grupos que lo buscan, incluso para los que casi seguramente serían declarados ilegítimos en otros contextos. En un ejemplo bien conocido, las pandillas callejeras organizadas de Amsterdam recibieron un papel de representación; la *organización* parece ser aquí la variable más decisiva. Al eliminar toda discusión del acceso a la política, tal pauta de interacción puede convertir en una posibilidad, si no es que en una realidad, el sueño pluralista de un universo autorregulado de los grupos de presión en la formulación de las políticas públicas¹¹⁸. Mientras que el acceso sigue siendo un bien escaso y estrictamente regulado, la posibilidad de encontrar el interés público entre un conjunto de grupos de presión rivales es remota, si no es que inexistente.

La existencia de interacciones legítimas de la presión con la administración —y quizá lo que es más importante, las interacciones abiertas de los grupos de presión entre sí cuando asesoran a los administradores— no asegura en modo alguno que surja esa entidad mística que es el interés público, pero es más probable que surja cuando los intereses se ven obligados a negociar que cuando cada interés puede captar su propia porción de la estructura administrativa. Esto convierte la política pública en política privada. De igual modo, a menos que consideremos el partido político hegemónico como una representación fiel de los intereses de la población, es probable también que el control de los grupos de presión y de la burocracia por tal partido genere distorsiones de los productos en relación con lo que surgiría de una mesa de negociaciones, sobre todo cuando el partido dominante puede excluir por definición a muchos intereses.

En los términos de nuestra tipología original de las interacciones, es probable que ocurran graves distorsiones de las políticas en relación con lo que surgiría de un simple proceso de negociación entre grupos rivales, cuando la política de la elaboración de políticas no puede separarse de la política de la supervivencia de la organización.

No hemos podido sostener claramente que cualquier pauta particular de la interacción caracteriza a cualquier nación; aunque los ejemplos tienden a señalar algunas pautas importantes. En primer lugar, los sistemas políticos que tienen partidos hegemónicos, ya sean ostensiblemente democráticos o no, tienden hacia las relaciones de parentela entre los grupos de interés y los administradores, aunque solo sea porque el partido hegemónico puede utilizar estas relaciones como medio de control y regulación social. En segundo lugar, las interacciones legítimas son características de los países del norte de Europa que tienen largas historias de participación de los grupos organizados en la vida social y política, y cuyos líderes han percibido la necesidad de manejar ciertos conflictos potencialmente divisivos dentro de la sociedad, de origen étnico o socioeconómico. Tercero, los arreglos de clientela son muy comunes en muchas sociedades, sobre todo cuando existe una fragmentación de los intereses y una falta de mecanismos de coordinación global en el sistema político (por ejemplo, un partido político o una institución dominantes) que pueda regular la competencia entre los grupos de interés o entre las agencias rivales dentro de la burocracia; los Estados Unidos son un ejemplo importante, pero no el único. Por último, los grupos de interés ilegítimos pueden surgir virtualmente en cualquier contexto, pero suelen ser más importantes allí donde son menos probables; por ejemplo, en las sociedades que tratan de suprimir los grupos de interés o por lo menos un numeroso conjunto de grupos de interés. Es decir, estos grupos son muy importantes en los marcos en que actúan como obstáculos fundamentales para los regímenes. Sus interacciones cotidianas con los administradores serán estériles si ocurren, pero pueden generar transformaciones sustanciales en un sistema político.

Así como hay poca regularidad en la interacción burocrática con el tipo de grupo de interés por sistema político, también la hay por el tipo de área de interés o de políticas. Los grupos de interés que pueden definirse en términos geográficos establecen a veces relaciones de clientela con la

administración, quizá a causa de su capacidad para movilizar con mayor facilidad el apoyo político. El ejemplo más obvio de esta pauta es el de la agricultura, que ha logrado apuntarse triunfos notables aplicando sus relaciones de clientela en casi todos los sistemas políticos. Así, los grupos de interés que pueden integrarse verticalmente con los partidos políticos —a menudo los sindicatos con los partidos laborales— pueden desarrollar relaciones de parentela, incluso dentro del contexto de los sistemas políticos competitivos¹¹⁹. Por último, los grupos que pueden considerarse descartados en los asuntos sociales normales, o que no se considera que tengan opiniones políticas diferenciadas —como las minorías raciales, los estudiantes y las mujeres—, pueden actuar por medio de relaciones ilegítimas con las burocracias, si es que pueden formar alguna relación.

La burocracia y los partidos políticos

En la mayor parte de los sistemas políticos contemporáneos, el pacto directo de los intereses partidistas sobre la burocracia ha sido conscientemente limitado por varios instrumentos estructurales y procesales. El más importante de tales instrumentos es la institucionalización del sistema de méritos para la designación y retención de los administradores, de modo que los partidos ya no puedan imponer grandes cambios en el personal administrativo cuando cambian los partidos gobernantes. Aunque existen arreglos de patrocinio, tales arreglos son generalmente considerados en los países occidentales como prueba de la existencia de corrupción y mala administración. Este concepto del interés propio resulta menos fácil de justificar desde los años ochenta, porque varios países occidentales han empezado a politizar sus servicios civiles y a contratar asesores políticos más especializados para los ministros¹²⁰.

A pesar de la tutela de sus antiguos amos coloniales, varios países no occidentales han mantenido o restablecido sistemas distintos del mérito para la designación de los administradores, incluso en los puestos más rutinarios y bajos. Esto se justifica en gran medida por la necesidad de unidad nacional y movilización en medio de las dificultades del desarrollo. En tales situaciones, la lealtad a la nación —o más precisamente al régimen en el poder— se considera más importante que la obtención de ciertas calificaciones en pruebas objetivas o la posesión de los

diplomas requeridos. Esta práctica no es en modo alguno universal en el mundo no occidental, pero varios regímenes unipartidistas contratan sus burocracias en esta forma. Como dijera Kwame Nkrumah en relación con la administración en Ghana:

Deseamos fortalecer las regulaciones y erradicar del servicio civil a los elementos desleales, aunque así padezcamos alguna dislocación temporal del servicio. Porque los funcionarios públicos desleales no son mejores que los saboteadores¹²¹.

En el África francófona, varios regímenes unipartidistas han tratado de utilizar el control partidista para sustituir el «individualismo egoísta» por el «socialismo patriótico»¹²². Aunque el lenguaje es menos florido, los jefes políticos de varias democracias occidentales han expresado sus deseos de crear un servicio civil «comprometido» que responda a los deseos del partido político dominante¹²³. Un número menor de tales países ha desarrollado los mecanismos necesarios para crear ese servicio civil políticamente leal. Hasta ahora, estos mecanismos se han mantenido dentro de los límites de la ley del servicio civil, aunque no siempre dentro de las costumbres y las pautas que antes prevalecían. Sin embargo, es evidente el potencial para el abuso y el restablecimiento del sistema de botín. En este contexto, debemos recordar que el servicio civil políticamente neutral que consideramos normal —sobre todo en las democracias angloamericanas— no tiene en realidad ni un siglo de antigüedad, mientras que el deseo de asegurar la lealtad política es mucho más antiguo y quizá mucho más intenso.

Mientras que la politización creciente del servicio civil es una disyuntiva en el contexto de una época de «política de convicción», otra opción es la disminución de los papeles políticos y de elaboración de políticas del servicio civil¹²⁴. Si el servicio civil conserva la imagen de objetividad y neutralidad, por leal y comprometido que aparezca, quizá no sea considerado digno de confianza. Estas dudas existirían incluso en los países que se han acostumbrado por completo a un servicio civil dotado de gran poder para la formulación de políticas. Así pues, una reacción ante la necesidad percibida de mayor lealtad política en el servicio civil podría ser una aceptación mayor aún de la dicotomía tradicional de la política y la administración, por lo menos entre quienes trabajan efectivamente en el gobierno.

El ejemplo más obvio del uso del control partidista sobre la burocracia estatal ocurrió en la antigua Unión Soviética y otros países comunistas europeos, y continúa en China y en algunos gobiernos autoritarios de derecha. Este control se logra en gran medida mediante jerarquías dobles —una del partido y otra de la administración— que se utilizan simultáneamente para la ejecución de las políticas y para vigilar la ortodoxia política del personal¹²⁵. Tal sistema de duplicación parece redundante e ineficiente a muchos analistas de las organizaciones occidentales, pero se le considera vital en los sistemas donde es importante la ortodoxia política. Como ocurre en los sistemas no occidentales del mundo subdesarrollado, el control partidista y el uso de la burocracia como mecanismos del cambio social y económico fundamental parecen ir de la mano. Allí donde la neutralidad política no es realmente aceptable, y mucho menos apreciada, muchos de los dogmas referentes a la designación no partidista no se pueden utilizar como normas para evaluar la contratación y las acciones ejecutivas de los administradores.

Resumen

Hemos creado un método para la clasificación y el análisis de la política de la burocracia. Partiendo de la idea de que no conviene separar la política de la administración en la vida real o en el análisis, hemos tratado de ofrecer algunos instrumentos para entender mejor cómo interviene la administración en la política y en los actores políticos. Este capítulo se ha ocupado primordialmente de la relación de la administración con los grupos de presión, mostrando el grado en que estos dos actores políticos dependen el uno del otro en sus esfuerzos por forjar la política pública y sobrevivir en lo que de otro modo podría ser un ambiente político extremadamente hostil. En tres de las cuatro pautas de interacción examinadas, se desarrolló algún tipo de relación legitimadora, de modo que pudo utilizarse en la formación de las políticas una pauta estable de interacción entre el grupo y la burocracia, que es el aspecto interno de la política burocrática. A su vez, estas relaciones pudieron generar en forma directa (a través del clientelismo) o indirecta (a través de las interacciones de parentela y las legítimas) cierto apoyo para los programas y la supervivencia de la oficina burocrática en cuestión. Los grupos de interés y las burocracias son, entonces, dos actores políticos que se necesitan recíprocamente para realizar sus propósitos

respectivos de la manera más eficiente posible. Ambos operan en los límites de la respetabilidad política y necesitan aliados en sus batallas. La simbiosis que tiende a crearse entre las burocracias y los grupos de presión puede explicarse fácilmente por estas necesidades de legitimación y apoyo. La más importante de las preguntas que subsisten consiste en saber si esta relación simbiótica deberá aceptarse —como ocurre con los grupos legítimos— o imponerse en las áreas grises de la política.

Ahora nos ocuparemos de la política burocrática, más directamente ligada al poder y las políticas, antes que al acceso. Esta es la política generada por la burocracia pública que se relaciona con otras instituciones formales del gobierno. Cada uno de estos actores institucionales tiene acceso a las arenas del conflicto político, y sus posiciones en tales arenas son más seguras que las de la burocracia. Por consiguiente, la burocracia debe observar aquí una conducta política de otro tipo, a fin de conservar su autonomía como organización y de influir sobre la política pública. En alguna forma, el papel de la burocracia llega a consistir en tener acceso al poder político legítimo, exactamente como lo debieron hacer antes los grupos de interés.

Notas

* Título original: "Politics and public administration". La política y la administración pública de B. Guy Peters. ©1999, **Fondo de Cultura Económica**.

Todos los derechos reservados. México, DF. **Derechos de la traducción ©1999**

1. Esta separación suele atribuirse a algunos teóricos estadounidenses de la administración pública, como Woodrow Wilson, «The Study of Administration», *Political Science Quarterly*, 2, 1887, pp. 209-213. La doctrina fue refinada por académicos como Willoughby, Pfiffner y Goodnow. El ataque en su contra fue encabezado por Paul Appleby en *Policy and Administration* (University of Alabama Press, University, AL, 1949).

2. Véase, por ejemplo, Colin Campbell y B. Guy Peters. «The Politics/Administration Dichotomy: Death or Merely Change?», *Governance*, 1, 1988, pp. 79-100.

3. Richard Rose, «Giving Direction to Permanent Officials», en Jan-Erik Lane (comp.), *Bureaucracy and Public Choice* (Sage, Londres, 1987).

4. A pesar del desprecio que siente el pueblo por la burocracia, esta es a menudo respetable por su carácter apolítico y por ser un depósito de conocimientos técnicos. Véase Morris P. Fiorina, «Flagellating the Federal Bureaucracy», *Society*, 20, 1983. pp. 66-74.

- ⁵ B. Guy Peters, «Public Bureaucracy and *Public Policy*», en Douglas E. Ashford (comp.), *History and Context in the Study of Comparative Public Policy* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1992).
- ⁶ Véase una discusión clásica de este fenómeno en Karl Mannheim, *Ideology and Utopia* (Harcourt, Brace and World, Nueva York, 1946), pp. 105 ss.
- ⁷ Véase, por ejemplo, Colin Campbell, «Review Article: The Political Roles of Senior Government Officials in Advanced Democracies», *British Journal of Political Science*, 18, 1988, pp. 243-272; Richard Rose, «Steering the Ship of State: One Tiller but Two Pairs of Hands», *British Journal of Political Science*, 17, 1987, pp. 409-433.
- ⁸ La asesoría en materia de políticas se convierte entonces en un aspecto crucial de la gobernación en las sociedades modernas. Véase William Plowden, *Advising the Rulers* (Blackwell, Oxford, 1987); B. Guy Peters y Anthony Barker (comps.), *Advising West European Governments* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1993).
- ⁹ Véase Robert D. Putnam, «Political Attitudes of Senior Civil Servants in Britain, Germany and Italy», en Mattei Dogan (comp.), *The Mandarins of Western Europe* (Halsted, Nueva York, 1975); Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam y Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Nations* (Harvard University Press, Cambridge, MA, 1981); B. Guy Peters, «Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policymaking», en Lane (comp.), *Bureaucracy*, *op. cit.*
- ¹⁰ Véase Donald Savoie, *The Politics of Public Spending in Canada* (University of Toronto Press, Toronto, 1990); Eduardo Zapico Goni, «Many Reforms; Little Learning: Budgeting, Auditing and Evaluation in Spain», en Andrew Gary, Bill Jenkins y Bob Segsworth (comps.), *Budgeting, Auditing and Evaluation: Functions and Integration in Seven Governments* (Transaction, Nueva Brunswick, NJ, 1993).
- ¹¹ Véanse los capítulos VII y VIII.
- ¹² Véase Graham Wilson, *Interest Groups* (Basil Blackwell, Oxford, 1991); David S. Goodman, *Groups and Politics in the People's Republic of China* (M. E. Sharpe, Armonk, NY, 1984).
- ¹³ En este caso, la publicidad se dirige tanto a los miembros de la organización como a todo el pueblo. Por ejemplo, la publicidad de servicio público acerca del abuso de las drogas tiene una orientación más general.
- ¹⁴ Véase Johan P. Olsen, *Organized Democracy* (Universitetsforlaget, Oslo, 1983); Frank L. Wilson, *Interest Group Politics in France* (Cambridge University Press, Cambridge, 1987); Marcia Drezon-Tepler, *Interest Groups and Political Change in Israel* (State University of New York Press, Albany, 1990).
- ¹⁵ Véase, por ejemplo, Olof Ruin «Sweden in the 1970s: Policemaking [*sic*] Becomes Difficult», en Jererny Richardson (comp.), *Policy Styles in Western Europe* (Allen and Unwin, Londres, 1982).

16. Edward C. Page, *Bureaucratic Authority and Political Power*, 2a. ed. (Wheatsheaf, Brighton, 1992).
17. A. Grant Jordan, «Iron Triangles. Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process», *Journal of Public Policy*, 1, 1981, pp. 95-123; Phillipe C. Schmitter y Gerhard Lehmruch, *Trends Toward Corporatist Intermediation* (Sage, Londres, 1982).
18. Phillipe C. Schmitter, «Still a Century of Corporatism?», *Review of Politics*, 36, 1974, p.93.
19. *Ibid.*
20. Gerhard Lehrnbruch, «Liberalism and Party Government», *Comparative Political Studies*, 10, 1977, pp. 91-126; Martín O. Heisler, «Corporate Pluralism Revisited: Where Is the Theory?», *Scandinavian Political Studies*, 2, 1979, pp. 277-279.
21. Alan Cawson, *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism* (Sage, Londres, 1985).
22. Hugh Hecló y Henrick Madsen, *Politics and Policy in Sweden* (Temple University Press, Filadelfia, 1987); H. Adam, *Die konzertierte Aktion in der Bundesrepublik* (Bund Verlag, Colonia, 1972).
23. Véase más adelante, pp. 322-325.
24. Harmon Ziegler, *Pluralism, Corporatism and Confucianism: Political Association and Conflict Regulation in the United States, Europe and Taiwan* (Temple University Press, Filadelfia, 1988), p. 164.
25. Thomas T. Mackie y Brian W. Hogwood, *Unlocking the Cabinet: Cabinet Structures in Comparative Perspective* (Sage, Londres, 1985).
26. Donald F. Kettl, *Government by Proxy: (Mis?) Managing the Federal Government* (CQ Press, Washington, DC, 1988).
27. Donald F. Kettl, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets* (The Brookings Institution, Washington, DC, 1993).
28. Brigitta Nedelman y Kurt G. Meier, «Theories of Contemporary Corporatism: Static or Dynamic», en Schmitter y Lehmruch, *Trends*, *op. cit.*; Peter Gerlich, «A Farewell to Corporatism», *West European Politics*, 15, 1992, pp. 132-146.
29. David Marsh y R. A. W. Rhodes, *Policy Networks in British Government* (Clarendon Press, Oxford, 1992); Edward Laumann y David Knoke, *The Organizational State* (University of Wisconsin Press, Madison, WI, 1987); Olof Petersson, *Maktens Nätverk* (Carlssons, Estocolmo, 1989).
30. Ernst B. Haas, *When Knowledge is Power* (University of California Press, Berkeley, CA, 1990); Michael M. Atkinson y William D. Coleman, «Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance», *Governance*, 5, 1992, pp. 154-180.

31. Sonia Mazey y Jeremy J. Richardson, *Lobbying in the European Community* (Oxford University Press, Oxford, 1993).
32. Yves Meny, «The National and International Context of French Policy Communities», *Political Studies*, 37, 1989, pp. 387-399.
33. Una parte de la bibliografía estructuralista en la sociología está tratando de generar precisamente tales pronósticos, pero los resultados todavía no son prometedores. Véase David Knoke, *Political Networks: The Structural Perspective* (Cambridge University Press, Cambridge, 1990).
34. Petersson, *Maktens Nätverk*, *op. cit.*
35. Tom Christensen y Morten Egeberg, «Noen trekk ved forholdet mellom organisasjonene og den offentlige forvaltningen», en Christensen y Egeberg (comps.), *Forvaltningskunnskap*, *op. cit.*
36. Knoke y Laumann, *Organizational State*, *op. cit.*
37. Se ha sostenido que estas diferencias sectoriales constituyen una base de comparación más apropiada que la del país. Véase Gary P. Freeman, «National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation», *Journal of Public Policy*, 5, 1985, pp. 467-496.
38. Petersson, *Maktens Nätverk*, *op. cit.*, p. 172.
39. Paul A. Sabatier, «An Advocacy Coalition Model for Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein», *Policy Sciences*, 21, 1988, pp. 129-168.
40. El único caso en que el modelo corporativista resultó más apropiado fue el regateo tripartito sobre la política económica de los años sesenta y setenta. Había un acuerdo en términos generales sobre el modelo económico que describiera mejor los problemas relevantes (el keynesianismo), y estaba claro que solo existían los tres actores pertinentes.
41. Michele Micheletti, «Interesseorganisationerna - i går, i dag, i morgon», *Statsvetenskapligtidskrift*, 91, 1988, pp. 41-54.
42. Nevil Johnson, *State and Government in the Federal Republic of Germany*, 2a. ed. (Pergamon, Oxford, 1983), pp. 105-143.
43. Neil Elder, Alastair H. Thomas y David Arter, *The Consensual Democracies* (Martin Robertson, Oxford, 1982), pp. 105-143.
44. Lars Norby Johansen y Ole P. Kristensen, «Corporatist Traits in Denmark, 1946-1976», en Gerhard Lehbruch y Phillippe C. Schmitter (comps.), *Patterns of Corporatist Policy-making* (Sage, Beverly Hills, CA, 1982), pp. 199-203.
45. Jergen Grennegard Christensen y Peter Munk Christiansen, *Forvaltning og omgivelser* (Systime, Herning, 1992), p. 74.

- ⁴⁶ Kvavik, Interest Groups, *op. cit.*; Micheletti sostiene que los grupos se han vuelto más partidistas y menos expertos en Suecia. Véase Michele Micheletti, «Interest Groups in Transition and Crisis», en Clive Thornas. *First World Interest Groups* (Greenwood, Westport, CT, 1993), pp. 166-167.
- ⁴⁷ Yves Weber, *L'administration consultative* (Librarie Générale du Droit et Jurisprudence, París, 1968); Frank. L. Wilson, *Interest Group Politics in France* (Cambridge University Press, Cambridge, 1987).
- ⁴⁸ Oficina del Registro Federal, *Federal Advisory Committees* (Government Printing Office, Washington, DC, publicación bienal).
- ⁴⁹ Jeremy J. Richardson, «Interest Group Behavior in Britain: Continuity and Change», en Richardson, *Pressure Groups, op. cit.*
- ⁵⁰ Jakob Buksti, «Interest Groups in Denmark», en Richardson, *Pressure Groups, op. cit.*
- ⁵¹ Robert B. Kvavik, *Interest Groups in Norwegian Politics* (Universitetsforlaget, Oslo, 1976), pp. 76-94.
- ⁵² Klaus von Beyrne, «West Germany and the New Germany: Centralization, Expanding Pluralism, and New Challenges», en Thomas, *First World, op. cit.*
- ⁵³ Véase Jan Van den Bulck, «Pillars and Politics: Neo-corporatism and Policy Networks in Belgium», *West European Politics*, 15, 1992, pp. 35-55.
- ⁵⁴ Jonas Pontusson, «Labor, Corporatism, and Industrial Policy: The Swedish Case», *Comparative Politics*, 23, 1991, pp. 163-179.
- ⁵⁵ Véase M. P. C. M. van Schendelen y R. J. Jackson (comps.), *The Politicisation of Business in Western Europe* (Croom Helm, Londres, 1987).
- ⁵⁶ Lester M. Salarnon, «Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Public Action», *Public Policy* 29, 1981. pp. 255-275.
- ⁵⁷ Gran parte de la bibliografía reciente ha venido cuestionando la idea de la autonomía y la fuerza comparativa de los Estados, pero esta idea de que los Estados tienen un poder mayor o menor frente a los intereses organizados todavía es un procedimiento importante para entender sus acciones. Véase Michael M. Atkinson y William D. Coleman, «Strong States and Weak States; Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Nations», *British Journal of Political Science*, 19, 1989, pp. 47-67.
- ⁵⁸ Véase Martin O. Heisler con Robert B. Kvavik, «Patterns of European Politics: The European Politics Model...» en Heisler (comp.), *Politics in Europe* (David McKay, Nueva York, 1974); Michael Saward, «Cooptation and Power; Who Gets What from Formal Incorporation?», *Political Studies*, 38, 1990, pp. 588-602.
- ⁵⁹ El caso clásico es el de los partidos políticos. Véase Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies in Modern Democracies* (Collier-Macmillan, Londres, 1962).

60. Gabriela A. Almond y G. Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Analysis* (Little, Brown, Boston, 1966), pp. 77-78.
61. Johansen y Kristensen, «Corporatist Traits», *op. cit.*, pp. 200-203.
62. Jean Tournon, «Les pressions publiques: les pouvoirs publics sont le premier lobby de France», en Maurice Duverger (comp.), *Jean Meynaud ou l'outopie revisitée* (Université de Lausanne, Lausanne, 1988).
63. R. A. W. Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall* (Unwin Hyman, Londres, 1988).
64. Robert B. Kvaik, «Interest Groups in Cooptive Political System», en Heisler (comp.), *Politics*, *op. cit.*, pp. 111-112.
65. Stein Rokkan, «Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism», en Robert A. Dahl (comp.), *Political Oppositions in Western Democracies* (Yale University Press, Nueva Haven, CT, 1968), p. 107.
66. Theodore J. Lowi, «The Public Philosophy: Interest Group Liberalism», *American Political Science Review*, 61, 1967, p. 19; Robert H. Salisbury y John Heinz, «The Analysis of Public Policies: A Search for Theories and Roles», en Austin Ranney (comp.), *Political Science and Public Policy* (Markham, Chicago, 1968).
67. Kvaik, «Interest Groups», *op. cit.*, p. 113.
68. Johan P. Olsen, *Organized Democracy* (Universitetsforlaget, Bergen, 1986).
69. Nils Elvander, *Interessorganisationerna i dagens Sverige* (CWK Gleerup, Lund, 1969); Lennart Lundquist, *Forvaltning och demokrati* (Nortedts, Estocolmo, 1991), pp. 154 ss.
70. Heisler con Kvaik, «Patterns of European Politics», *op. cit.*
71. Véase Leonardo Parri, «Neo-corporatist Arrangements, "Konkordanz", and Direct Democracy: The Swiss Experience» en Lija Scholten (comp.), *Political Stability and Neocorporatism* (Sage, Londres, 1987).
72. Véase un breve análisis en Salisbury y Heinz, «Analysis», *op. cit.*, pp. 55-59.
73. Robert Alford, *Health Care Politics* (University of Chicago Press, Chicago, 1975); Ellen M. Immergut, «Institutions, Veto Points and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care», *Journal of Public Policy*, 10, 1990, pp. 391-416.
74. Kettl, *Government by Proxy*, *op. cit.*; Christopher Hood y Gunnar Folke Schuppert, *Delivering Services in Western Europe* (Sage, Londres, 1988).
75. E. A. Brett, «Adjustment and the State: The Problem of Administrative Reform», *IDS Bulletin*, 19, 1988, pp. 4-7.
76. Suleiman, «Politics», *op. cit.*, pp. 338-339.

- ⁷⁷ Wolfgang Wirth, «Control in Public Administration: Plurality Selectivity and Redundancy», en Franz-Xavier Kaufman, Gidomenico Majone y Vincent Ostrom (comps.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector* (de Gruyter, Berlín, 1986).
- ⁷⁸ Por lo que toca a Japón, véase a John Creighton Campbell, «Bureaucratic Primacy: Japanese Policy Communities in an American Perspective», *Governance*, 2, 1989, pp. 5-22; Wayne Moyer, *Agricultural Policy Reform: Politics and Process in the EC and the USA* (Iowa State University Press, Ames, IA, 1990); Jeffrey Ira Herbst, *State Politics in Zimbabwe* (University of California Press, Berkeley, 1990).
- ⁷⁹ Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism*, 2a. ed. (W. W. Norton, Nueva York, 1979); John T. S. Keeler, *The Politics of Neo corporatism in France* (Oxford University Press, Nueva York, 1987); Cinzia Dato Giurickovic, *Senso dello Stato e anarchia delle lobbies* (Edizioni Scientifiche Italiane, Nápoles, 1990).
- ⁸⁰ Hugh Hedo, «Issue Networks and the Executive Establishment», en Anthony King (comp.), *The New American Political System* (American Enterprise Institute, Washington, DC, 1978); Jack L. Walker, *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions and Social Movements* (University of Michigan Press, Ann Arbor, 1991).
- ⁸¹ Robert H. Salisbury, «The Paradox of Interest Groups in Washington—More Groups, Less Clouts», en Anthony King (comp.), *The New American Political System*, 2a. ed. (AEI Press, Washington, DC, 1990).
- ⁸² Olsen, *Organized Democracy*, *op. cit.*, pp. 157 ss.; Ruin, «Sweden», *op. cit.*
- ⁸³ Jack Vowles, «New Zealand: Capture the State», en Clive S. Thomas, *First World Interest Groups* (Greenwood Press, Westport, CT, 1993).
- ⁸⁴ LaPalombara, *Interest Group Politics*, *op. cit.*, pp. 272-274.
- ⁸⁵ Lowi, *End of Liberalism*, *op. cit.*
- ⁸⁶ Grant McConnell, *Private Power and American Democracy* (Knopf, Nueva York, 1966).
- ⁸⁷ William Lilley III y James C. Miller III, «The New Social Regulation», *The Public Interest*, 4, 1977, pp. 49-61.
- ⁸⁸ Jonathan R. Macey, «Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies», *Journal of Law, Economics and Organization*, 8, 1992, pp. 92-110; Mathew D. McCubbins, Roger G. Noll y Barry R. Weingast, «Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies», *Virginia Law Review*, 75, 1989, pp. 431-482.
- ⁸⁹ Lowi, «Public Philosophy», *op. cit.*, p. 19.
- ⁹⁰ Peter Aucoin, «Organizational Change in the Machinery of Canadian Government: From Rational Management to Brokerage Politics», *Canadian Journal of Political Science*, 14, 1986, pp. 3-27.

- ⁹¹. Véase G. André Blais y Stéphane Dion (comps.), *The Budget-maximizing Bureaucrat* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1992).
- ⁹². Von Beyme, por ejemplo, descubrió que había una concentración de legisladores conectados con grupos de interés en los comités del *Bundestag* que se ocupaban de la misma área de políticas. Véase von Beyme, «West Germany», *op. cit.*, p. 170.
- ⁹³. Véase B. Guy Peters, *American Public Policy*, 3a. ed. (Chatham House, Chatham, NJ, 1993), p. 71.
- ⁹⁴. Véase un ejemplo de un cabildeo gubernamental particularmente fuerte en Ulrich Kloti, «Political Ideals, Financial Interests and Intergovernmental Relations: New Aspects of Swiss Federalism», *Government and Opposition*, 23, 1988, pp. 91-102. El «cabildeo» gubernamental puede ser importante aun en los regímenes centralizados; véase, por ejemplo, Pierre Gremion, *La pouvoir périphérique* (Seuil, París, 1976).
- ⁹⁵. Salisbury y Heinz, «Analysis», *op. cit.*, p. 48.
- ⁹⁶. LaPalombara, *Interest Group Politics*, *op. cit.*, pp. 306-307.
- ⁹⁷. Esto ocurre incluso en los sistemas políticos competitivos. Por ejemplo, cada uno de los principales partidos políticos de Alemania tiene una fundación que opera como centro de ideas, además de financiar cierta investigación académica que le pueda resultar útil. El Instituto Adam Smith, en Gran Bretaña, fue una fuente de asesoría y asesores para el gobierno de Thatcher, y la Fundación Heritage desempeñó una función similar para el gobierno de Reagan. Otro ejemplo es el de las estrechas conexiones existentes entre los movimientos laborales y los partidos socialdemócratas en gran parte del mundo.
- ⁹⁸. LaPalombara, *Interest Group Politics*, *op. cit.*, pp. 308-315.
- ⁹⁹. Philip M. Williams y Martin Harrison, *Politics and Society in De Gaulle's France* (Doubleday, Garden City, NY, 1972), pp. 339-342.
- ¹⁰⁰. Sarah Sokoloff, «Socialism and the Farmers», en Philip G. Cerny y Martin A. Schain (comps.), *Socialism, The State and Public Policy* (Frances Pinter, Londres, 1985).
- ¹⁰¹. Véase, por ejemplo, Friedrich-Ebert Stiftung, *Organisationen und Verbände in der DDR* (Neue Gesellschaft Verlag, Bonn, 1987).
- ¹⁰². Por ejemplo, Muller-Rommel descubrió que los principales partidos de Alemania Occidental tenían en el *Bundestag* numerosos miembros directamente ligados a grupos de interés. Véase F. Muller-Rommel, «Interessengruppenvertretung im Deutschen Bundestag», en Uwe Thaysen y otros, *US-Kongress und Deutscher Bundestag* (Westdeutscher Verlag, Oplanden, 1989).
- ¹⁰³. Marilyn Gittel, *Limits of Citizen Participation: The Decline of Community Organizations* (Sage, Beverly Hills, CA, 1980).

¹⁰⁴ Seah Chee Meow, «Parapolitical Organizations», en Jan T. S. Quah (comp.), *Government and Politics of Singapore* (Oxford University Press, Singapur, 1985), pp. 173-194.

¹⁰⁵ Charles W. Anderson, *The Political Economy of Modern Spain* (University of Wisconsin Press, Madison, 1970), pp. 30-34.

¹⁰⁶ Myron Weiner, *The Politics of Scarcity* (University of Chicago Press, Chicago, 1962), p. 78. Esta cita es quizá más ilustrativa del argumento teórico que la relación existente entre el Partido del Congreso y los sindicatos en la India contemporánea.

¹⁰⁷ Anderson, *Political Economy*, *op. cit.*, p. 69; por lo que toca a los cambios ocurridos en la relación existente entre los sindicatos y el gobierno desde los regímenes franquistas, véase Víctor Pérez Díaz, *El retorno de la sociedad civil* (Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1987).

¹⁰⁸ Colin Crouch, «The Peculiar Relationship: The Party and the Unions», en Dennis Kavanagh (comp.), *The Politics of the Labour Party* (Allen and Unwin, Londres, 1982).

¹⁰⁹ Lowell Dittmer, «Comparative Communist Political Culture», *Studies in Comparative Communism*, 16, 1983, p. 17.

¹¹⁰ El uso del término «tienda exclusiva» (*canteen*) para describir esta relación particular entre el partido y los grupos de interés se originó en la obra de Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society* (Houghton Mifflin, Boston, 1964), pp. 105-109.

¹¹¹ Schmitter, «Still the Century...?», *op. cit.*, p. 93.

¹¹² LaPalombara. *Interest Group Politics*, *op. cit.*, p.265.

¹¹³ Suleiman, «Politics, Power», *op. cit.*, pp. 340-346; véase también su *Private Power and Centralization in France: The Notaires and the State* (Princeton University Press, Princeton, 1987).

¹¹⁴ Esto contradice la opinión de Mancur Olson en el sentido de que los individuos tienden a mantenerse alejados de los grupos si no reciben beneficios tangibles de su participación. Véase su *The Logic of Collective Action* (Harvard University Press, Cambridge, MA, 1968).

¹¹⁵ J. Paluski, *Social Movements: The Politics of Moral Protest* (Longman Cheshire, Melbourne, 1991); Thomas R. Rochon, *Mobilizing for Peace: The Antinuclear Movements in Western Europe* (Princeton University Press, Princeton); Chris A. Rootes, «The New Polines and the New Social Movements: Accounting for British Exceptionalism», *European Journal Political Research*, 22, 1992, pp. 171-191.

¹¹⁶ William P. Browne, *Private Interests, Public Policy and American Agriculture* (University Press of Kansas, Lawrence, KS, 1988).

- ¹¹⁷. Michelle Salvati, «May 1968 and the Hot Autumn of 1969: The Responses of Two Ruling Classes», en Suzanne Berger (comp.), *Organizing Interests in Western Europe* (Cambridge University Press, Cambridge, 1981).
- ¹¹⁸. Martin J. Smith, «Pluralism, Reformed Pluralism and Neopluralism: The Role of Pressure Groups in Policy-Making», *Political Studies*, 38, 1990, pp. 302-322.
- ¹¹⁹. Lewis Minkin, *The Contentious Alliance: Trade Unions and the Labour Party* (University of Edinburgh Press, Edimburgo, 1991).
- ¹²⁰. F. Meyers, *La politisation de l'administration* (Institut Internationale des Sciences Administratives, Bruselas, 1985); Sir John Hoskyns, «Whitehall and Westminster: An Outsider's View», *Fiscal Studies*, 3, 1982, pp. 162-172.
- ¹²¹. Kwame Nkrumah, *A Speak of Freedom: A Statement of African Ideology* (Praeger, Nueva York, 1961), p. 173.
- ¹²². William Tordoff, *Government and Politics in Africa* (Indiana University Press, Bloomington, 1993), capítulo 10.
- ¹²³. Hoskyns, «Whitehall and Westminster», *op. cit.*
- ¹²⁴. Richard Rose, «Loyalty, Voice or Exit?: Mrs. Thatcher's Challenge in the Civil Service», en Thomas Ellwein *et al.*, *Yearbook of Government and Public Administration, 1987/1988* (Nomos, Baden-Baden, 1989).
- ¹²⁵. Rolf H. W. Theen, «Party and Bureaucracy», en Gordon B. Smith (comp.), *Public Policy and Administration in the Soviet Union* (Praeger, Nueva York, 1980).

Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente*

Adam Przeworski

Resumen**

La reforma del Estado tiene el objetivo de construir instituciones que habiliten al aparato estatal para hacer lo que debe al tiempo que le impidan hacer aquello que no debe.

La teoría económica reciente concluye que los mercados no son eficientes y que la intervención estatal puede mejorar las asignaciones del mercado. El Estado tiene un rol importante que jugar no solo en cuanto a garantizar la seguridad material para todos y perseguir otros objetivos sociales, sino también en relación con la promoción del desarrollo económico. Nada garantiza, sin embargo, que la intervención estatal de hecho será beneficiosa. Operando en un contexto de información limitada y sujetos a presiones por parte de intereses particulares, los funcionarios públicos pueden no saber cómo —o pueden no querer— comprometerse en acciones que promuevan el bienestar general, más que el de sus aliados privados o el suyo propio. De ahí que la tarea de la reforma del Estado consista, por un lado, en equipar al Estado con instrumentos para una intervención efectiva mientras, por otro lado, se crean incentivos para que los funcionarios públicos actúen en aras del interés público. Algunos de estos incentivos pueden ser generados por la organización interna del gobierno. Sin embargo, estos no son suficientes. Para que el gobierno funcione bien, la burocracia debe ser efectivamente supervisada por los políticos electos quienes, a su vez, deben rendir cuentas a la ciudadanía. En particular, los políticos deben usar el conocimiento privado que los ciudadanos poseen acerca del funcionamiento de la burocracia para controlar a los burócratas,

a la vez que los ciudadanos deben ser capaces de discernir quién es responsable de qué y de sancionarlo en forma apropiada, de manera que los gobiernos que se desempeñen bien permanezcan en funciones y aquellos que no lo hagan sean reemplazados. Si estos mecanismos están bien diseñados, una economía con un Estado intervencionista funcionará mejor que los mercados librados a sí mismos.

En la tarea de diseñar un gobierno que ha de ser administrado por hombres obre hombres, la gran dificultad estriba en lo siguiente: primero, hay que posibilitar el control del gobierno sobre los gobernados; y segundo, hay que obligarlo a controlarse a sí mismo (El Federalista, 51).

Introducción

La reforma del Estado tiene el objetivo de construir instituciones que habiliten al aparato estatal para hacer lo que debe al tiempo que le impidan hacer aquello que no debe.

Lo que uno piense acerca del rol apropiado para el Estado depende del modelo de economía así como del Estado mismo. Una pregunta es «¿Qué debería hacer el Estado?» y la otra «¿Qué tipo de aparato estatal hará todo lo que debería hacer y nada más que eso?». Es por ello que comienzo con una breve recapitulación de los debates alrededor del rol del Estado en la economía y solo después me dirijo a la cuestión de la reforma del Estado. En primer lugar, reviso brevemente la historia de las controversias concernientes a la relación entre Estado y economía, extrayendo las consecuencias de la teoría económica de mercados incompletos e información imperfecta para nuestra comprensión de esta relación. Luego examino tres clases de relaciones principal-agente: entre gobiernos y agentes económicos privados (regulación), entre políticos y burócratas (supervisión) y entre ciudadanos y gobiernos (responsabilidad)¹. Concluyo que la calidad de desempeño del Estado depende del diseño institucional de todos estos mecanismos y que las instituciones bien diseñadas deberían permitir a los gobiernos (e inducirlos a) intervenir en la economía de un modo que sería superior a un Estado no intervencionista.

Expongo aquí un anticipo del argumento que conduce a esta conclusión. Mientras que nada digo acerca de los roles específicos que el Estado pudiera jugar en la sociedad, recientes análisis económicos muestran que los mercados no son eficientes y que la intervención estatal puede mejorar las asignaciones del mercado. El Estado tiene un rol importante que jugar no solo en cuanto a garantizar la seguridad material para todos y perseguir otros objetivos sociales, sino también con relación a la promoción del desarrollo económico. Nada garantiza, sin embargo, que la intervención estatal de hecho será beneficiosa. Operando en un contexto de información limitada y sujetos a presiones por parte de intereses particulares, los funcionarios públicos pueden no saber cómo —o pueden no querer— comprometerse en acciones que promuevan el bienestar general, más que el de sus aliados privados o el suyo propio. De ahí que la tarea de la reforma del Estado consista, por un lado, en equipar al Estado con instrumentos para una intervención efectiva mientras, por otro lado, se crean incentivos para que los funcionarios públicos actúen en aras del interés público. Algunos de estos incentivos pueden ser generados por la organización interna del gobierno. Sin embargo, estos no son suficientes. Para que el gobierno funcione bien, la burocracia debe ser efectivamente supervisada por los políticos electos quienes, a su vez, deben rendir cuentas a la ciudadanía. En particular, los políticos deben usar el conocimiento privado que los ciudadanos poseen acerca del funcionamiento de la burocracia para controlar a los burócratas, a la vez que los ciudadanos deben ser capaces de discernir quién es responsable de qué y de sancionarlo en forma apropiada, de manera que los gobiernos que se desempeñen bien permanezcan en funciones y aquellos que no lo hagan sean reemplazados. Si estos mecanismos están bien diseñados, una economía con un Estado intervencionista funcionará mejor que los mercados librados a sí mismos.

Es necesaria una rectificación. Muchos de los problemas que conlleva el diseño de las instituciones estatales se plantean porque los políticos electos y los burócratas designados pueden tener intereses y objetivos propios. No quiero decir que todos los funcionarios públicos estén motivados por sus intereses privados. Sé que muchos de ellos se preocupan por el bienestar público; por cierto, hay buenas razones para suponer que muchos de ellos ingresan al servicio público porque quieren servir al público. Pero el funcionamiento de las instituciones no puede depender de la buena

voluntad de las personas que las integran. Como afirmara Madison, «el objetivo de toda constitución política es, o debería ser, en primer lugar, obtener como gobernantes a hombres que posean la mayor sabiduría para discernir, y la mayor virtud para perseguir, el bien común de la sociedad; y en segundo lugar, tomar las precauciones más eficaces para mantenerlos virtuosos mientras conserven la confianza pública».

El Estado y la economía: perspectivas contrastantes

Para comprender los fundamentos de la reforma del Estado, necesitamos echar una mirada retrospectiva a los debates acerca del rol adecuado del gobierno en la economía. Estos debates discurren en círculos en los cuales los argumentos acerca de las fallas del mercado son contrarrestados por afirmaciones acerca de las fallas de la regulación. Cuando se revisa la historia de estas controversias, ella se nos aparece prácticamente bajo la forma de un *match* de boxeo, con el Estado y el mercado alternativamente contra las sogas. Presentamos aquí una breve descripción de esa historia.

En la típica modelización neoclásica de la economía, hay mercados para todo en el presente y para el futuro; todos saben todo y las mismas cosas; no hay bienes públicos ni externalidades, ni costos de transacción o retornos crecientes. Como bajo estos presupuestos el mercado genera la mejor asignación de recursos, en este marco no queda lugar alguno para el Estado. La intervención estatal, en cualquiera de sus formas y tipos, no es sino una transferencia de ingresos y estas, a su vez, reducen los incentivos y deforman la información acerca de las oportunidades al hacer que las tasas de retornos diverjan de la asignación competitiva. Esta conclusión surge directamente del modelo de economía: dado que el Estado no tiene nada que aportar, cualquier cosa que haga será perniciosa. El mercado gana el primer *round*.

Sin embargo, el hecho mismo de que este modelo deba ser caracterizado, al menos en parte, por la negativa —por la ausencia de bienes públicos, externalidades, costos de transacción y monopolios— indica un problema inmediato. En presencia de estas «fallas», los mercados ya no asignan eficientemente.

Esta era la observación subyacente a la doctrina de la intervención estatal encarnada en el Programa de Bad Godesberg del Partido Socialdemócrata Alemán (1959): «Mercados siempre que sea posible, Estado solo cuando sea necesario». La prescripción general que emergía de esta observación era que los mercados debían ser dejados a sus anchas para hacer lo que hacen bien, eso es, asignar bienes privados en aquellos casos en que la tasa privada de ganancia no se desvía de la tasa social, mientras que el Estado debía proveer bienes públicos, facilitar las transacciones, corregir externalidades y regular monopolios que surgieran de los retornos crecientes. El segundo *round* va para el Estado.

Los neoliberales atacaron este punto de vista de varias maneras. Primero, argumentando que, en ausencia de costos de transacción, las imperfecciones del mercado pueden ser corregidas eficientemente por el mercado mismo, apoyado por una reasignación adecuada de los derechos de propiedad (Coase, 1960). Segundo, señalando que la noción de imperfecciones del mercado, incluyendo la de bienes públicos, es poco clara y que ninguna teoría los especifica *ex ante* (Stigler, 1975). Tercero, advirtiendo que, incluso si el mercado no puede actuar eficientemente, no hay garantía alguna de que el Estado pudiera hacerlo mejor (Stigler, 1975; Wolf, 1979). Los neoliberales sostienen que las prescripciones para la intervención estatal se basan en un modelo ingenuo de un Estado omnisciente y benevolente. Y afirman que la razón por la que el Estado interviene es la misma que se encuentra tras cualquier otra acción económica: el autointerés privado de alguien. Por lo tanto, mientras que el Estado es necesario para que una economía funcione, puede dañar a la economía —y de hecho lo hace—. Aquí yace el dilema fundamental del liberalismo económico: «El economista reconoce que el gobierno puede hacer algunas cosas mejor de lo que puede hacerlo el mercado libre, pero no encuentra razón alguna para creer que los procesos democráticos impedirán que el gobierno exceda los límites de la intervención óptima» (Posner, 1987: 21). Por cierto, los análisis de la caída del keynesianismo presentados a mediados de los años setenta, tanto desde la izquierda (Habermas, 1975) como desde el centro (Skidelsky, 1977) y la derecha (Stigler, 1975), eran prácticamente idénticos: el Estado se había vuelto poderoso y, por lo tanto, ofrecía un blanco atractivo para el *rent-seeking*² por parte de los intereses privados (Buchanan, Tollison y Tullock, 1980; Tollison, 1982). Como resultado, el Estado era permeado por

intereses particulares, prevalecía la lógica privada, y la cohesión interna de las intervenciones estatales se desintegraba. Así, el tercer *round* termina con el Estado contra las sogas.

El objetivo de la economía «constitucional» pasó a ser el de impedir las intervenciones estatales, en particular aquellas que discriminan entre proyectos privados, responden a las condiciones económicas presentes o directamente transfieren ingresos. Así, por ejemplo, desde la perspectiva de Posner (1987: 28), «un gobierno lo suficientemente fuerte para mantener la ley y el orden, pero demasiado débil para lanzar e implementar esquemas ambiciosos de regulación económica o para comprometerse en una redistribución extensiva, es probablemente el gobierno óptimo para el crecimiento económico». La prescripción institucional neoliberal apunta a evitar que el Estado sea capaz de intervenir, porque la potencialidad misma de que el Estado pudiera hacer algo es suficiente desde ese punto de vista para causar daños económicos.

La tecnología institucional neoliberal para limitar al Estado incluye (1) la reducción del tamaño de la administración pública, (2) la reducción del tamaño del sector público, (3) el aislamiento del Estado respecto de las presiones privadas, (4) la confianza en las reglas más que en las decisiones discrecionales, y (5) la delegación de decisiones sujetas a inconsistencias dinámicas a cuerpos independientes que no tengan incentivos para ceder a las presiones políticas. La administración pública debería ser reducida porque el Estado está «inflado» y la productividad de los servicios públicos es supuestamente inferior a la del sector privado³. El sector público debería ser privatizado porque se supone que los gobiernos son más sensibles a las presiones políticas de las empresas públicas que a las de las privadas. El Estado debería ser «aislado» de las presiones políticas para que no caiga preso del *rent-seeking* de los intereses privados. La política económica debería ser gobernada por reglas, como la regla de oro o la enmienda del presupuesto equilibrado en los Estados Unidos, de modo de eliminar la discrecionalidad para así superar la suboptimalidad debida a las inconsistencias dinámicas (Kydland y Prescott, 1977). Finalmente, una alternativa a las reglas consiste en delegar decisiones importantes sobre políticas, particularmente en el terreno monetario, a instituciones que sean independientes de las presiones políticas y por lo

tanto, carezcan de incentivos para ceder a las inconsistencias dinámicas (Cukierman, 1992).

No obstante, la perspectiva de que los mercados son eficientes incluso en ausencia de las fallas «tradicionales», ahora aparece muerta o al menos moribunda. Las ineficiencias originadas en la ausencia de algunos mercados y en la información imperfecta (más exactamente, endógena)⁴ son ambas más profundas y devastadoras que las imperfecciones que echan a perder al mercado neoclásico. En un resumen reciente, Stiglitz (1994: 13) lo dijo sin rodeos: «El modelo neoclásico típico —la articulación formal de la mano invisible de Adam Smith, la opinión de que las economías de mercado asegurarán la eficiencia económica— provee escasa guía para la elección entre sistemas económicos, dado que una vez que las imperfecciones en la información (y el hecho de que los mercados son incompletos) son incluidos en el análisis, como seguramente deben serlo, no hay ya presunción de que los mercados sean eficientes». Cuando faltan algunos mercados, como inevitablemente sucede, y la información es endógena, como ineludiblemente ocurre, los mercados no necesariamente funcionan en equilibrio, los precios no resumen de una única manera los costos de oportunidad y pueden incluso proveer información errónea, surgen externalidades de la mayoría de las acciones individuales, la información es con frecuencia asimétrica, el poder del mercado es omnipresente y abundan las «rentas». Estas no son ya «imperfecciones»: no queda allí nada que pueda ser estropeado, ningún «mercado» único, sino multitud de posibles arreglos institucionales, cada uno con diferentes consecuencias.

Por su parte, algunas formas de intervención estatal son inevitables (Cui, 1992). La economía puede funcionar solo si el Estado asegura a los inversores (responsabilidad limitada), a las firmas (banca rota) y a los depositantes (sistema bancario de segundo piso). Pero esta clase de involucramiento del Estado inevitablemente induce una restricción presupuestaria leve. El Estado no puede, simultáneamente, asegurar a los agentes privados y no pagar los reclamos, incluso si ellos resultan de negligencias inducidas por el seguro («riesgo moral»). Si los mercados son incompletos y la información imperfecta, el riesgo moral y la selección adversa vuelven a la asignación óptima un objetivo inalcanzable.

Incluso los neoliberales más ardientes admiten que el gobierno debería proporcionar ley y orden, salvaguardar los derechos de propiedad, vigilar el cumplimiento de los contratos y proporcionar defensa frente a posibles amenazas externas. La economía de los mercados incompletos y la información imperfecta deja lugar para un rol mucho mayor para el Estado. La complacencia neoclásica hacia los mercados es insostenible: los mercados simplemente no asignan eficientemente. Incluso si los gobiernos tienen solo la misma información que la economía privada, algunas intervenciones gubernamentales inequívocamente incrementarían el bienestar.

Así, el Estado tiene un rol positivo para jugar. Pero el cuarto *round* termina cuanto más en un empate. Todo lo que sabemos ahora es que hay cosas importantes que el Estado podría hacer. Sin embargo, las consecuencias del puñetazo neoliberal todavía persisten: ¿hará el Estado lo que debe y será capaz de evitar lo que no debe hacer?

Relaciones principal-agente

Una vez que comprendemos que los mercados son inevitablemente incompletos y que los agentes económicos tienen acceso a información diferenciada, descubrimos que no existe tal cosa como «el» mercado; tan solo hay sistemas económicos organizados de modos diferentes. El lenguaje mismo que se refiere a «el mercado» sujeto a intervenciones por parte de «el Estado» es engañoso. El problema que enfrentamos no es el de «el mercado» versus «el Estado», sino la cuestión de las instituciones específicas que podrían inducir a los actores individuales —ya sean agentes económicos, políticos o burócratas— a conducirse de modos colectivamente beneficiosos.

Supónganse que su coche ha estado haciendo ruidos extraños. Van a un mecánico, le explican el problema, dejan el vehículo y esperan el resultado. Al día siguiente, este está listo, el mecánico les dice que era necesario cambiar los amortiguadores y que hacerlo le demandó cinco horas, ustedes pagan y se van manejando su coche, ya sin aquellos ruidos. Ustedes eligen al mecánico y pueden recompensarlo recurriendo nuevamente a él si están satisfechos con el resultado o castigarlo yendo a otro lugar si no lo están. Pero hay cantidades de cosas que el mecánico sabe y ustedes no: si estaba

dispuesto a hacer el mejor trabajo de que fuera capaz o lo menos posible para sacárselo de encima, si el coche requería una reparación mayor o tan solo un pequeño ajuste, si de hecho hizo el trabajo en una hora o si le llevó cinco. Ustedes son el «principal», él es el «agente». Ustedes lo contratan para que actúe en vuestro mejor interés, pero saben que él tiene sus propios intereses. Ustedes pueden recompensarlo o castigarlo. Pero tendrán que decidir cuál de las dos cosas hacer contando con información imperfecta, dado que él sabe cosas que ustedes no saben y hace cosas que ustedes no ven. ¿Qué es lo que pueden hacer para inducirlo a trabajar para ustedes tan bien como sea capaz?

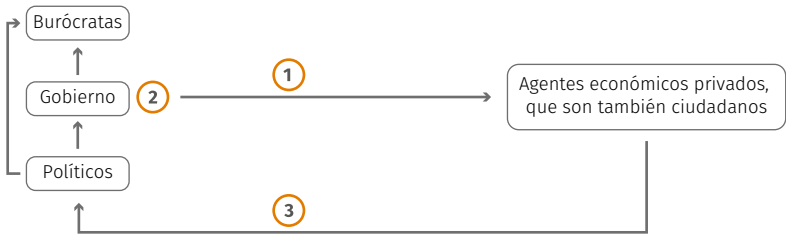
Cuando algunos mercados están ausentes y cuando individuos particulares tienen acceso a información diferente, las relaciones entre clases de actores son relaciones entre principales y agentes, vinculados por contratos explícitos o implícitos. Los agentes tienen alguna información que los principales no perciben en forma directa: conocen sus propias motivaciones, tienen un conocimiento privilegiado de sus propias capacidades y pueden tener la oportunidad de observar algunas cosas que los principales no pueden ver. También llevan a cabo algunas acciones que permanecen, al menos en parte, ocultas para el principal. El problema genérico que enfrenta el principal es, entonces, el siguiente: cómo inducir al agente a actuar en el interés del principal, a la vez que resultan satisfechas la restricción de la «participación» —es decir, mientras se provee al agente un ingreso (o utilidad) por encima de la oportunidad «siguiente mejor»— y la restricción de la «compatibilidad de incentivos»; esto es, mientras se permite al agente actuar en aras de su autointerés. Ustedes deben pagarle al mecánico lo suficiente para que él quiera que ustedes vuelvan, y ustedes deben encontrar alguna forma de hacerle saber que volverán si ha hecho un buen trabajo.

La economía es una red de relaciones variadas y diferenciadas entre clases particulares de principales y agentes: gerentes y empleados, propietarios y gerentes, inversores y empresarios, pero también ciudadanos y políticos, políticos y burócratas. El desempeño de las firmas, de los gobiernos y de la economía como un todo depende del diseño de las instituciones que regulan esas relaciones. Lo que importa es si los empleados tienen o no incentivos para maximizar sus esfuerzos, si los gerentes tienen o no incentivos para maximizar las ganancias, si los empresarios tienen o no

incentivos para correr solo riesgos positivos, si los políticos tienen o no incentivos para promover el bienestar público, si los burócratas tienen o no incentivos para implementar los objetivos establecidos por los políticos.

Las instituciones organizan todas estas relaciones: aquellas que son puramente «económicas», como las relaciones entre empleadores y empleados, propietarios y gerentes o inversores y empresarios; aquellas que son puramente «políticas», como las relaciones entre ciudadanos y gobiernos o políticos y burócratas, así como aquellas que estructuran la «intervención» estatal y las relaciones entre gobierno y agentes económicos privados. Si se pretende que la economía opere bien, todas estas relaciones principal-agente deben estar estructuradas de manera apropiada.

Al costo de resultar esquemático, permítaseme considerar solo tres clases de relaciones de ese tipo: (1) entre gobierno (políticos y burócratas) y agentes económicos privados, (2) entre políticos electos y burócratas nombrados, y (3) entre ciudadanos y políticos electos. Para aclarar la estructura de la discusión, tenemos aquí un mapa de estas relaciones con flechas que apuntan de los principales hacia los agentes:



El desempeño de un sistema económico depende del diseño de todas estas relaciones: entre el Estado y los agentes económicos privados, entre los políticos y los burócratas, así como también entre los ciudadanos y el Estado. Los agentes privados deben beneficiarse actuando en aras del interés público y deben sufrir cuando no lo hacen, y lo mismo debe contar para burócratas y políticos.

Discutiré, a continuación y de modo sucesivo, estas tres relaciones.

Gobierno y agentes económicos: regulación

El rol del Estado es único, ya que es él quien establece las estructuras de incentivos entre agentes privados por medio del ejercicio de un poder coercitivo legalmente cualificado: ordenando o prohibiendo algunas acciones por ley y cambiando los precios relativos por el sistema fiscal.

Permítaseme tan solo proporcionar un ejemplo. Supongamos que aseguro mi coche contra robo. Conduzco hacia mi destino y tengo la opción de estacionar a unas cuadras del lugar adonde voy, en un sitio donde es improbable que el coche sea robado, o de estacionar justo enfrente, en un lugar donde es más probable que me lo roben. Dado que estoy asegurado, corro el riesgo y estaciono en el lugar más peligroso. Ahora el Estado entra en escena: me cobra impuestos y utiliza los ingresos fiscales para poner un agente de policía en el sitio peligroso. En consecuencia, el robo de mi coche es menos probable, la compañía aseguradora pierde menos dinero, y mi prima disminuye más que compensando el aumento de impuestos. El Estado está inextricablemente presente en mi relación con el asegurador: aunque nuestra relación es estrictamente «privada», está modelada por el Estado. El Estado permea el conjunto de la economía; es un factor constitutivo de las relaciones privadas. Los problemas de diseño institucional no pueden evitarse expulsando al Estado de la economía. Deben ser enfrentados como tales.

Sin embargo, la intervención gubernamental en la economía —a la que llamamos «regulación» en los Estados Unidos— no es simple ni siquiera sobre el papel, para no hablar de la práctica. El problema genérico es el siguiente (Baron, 1995): la firma regulada tiene información acerca de alguna de sus condiciones, como sus costos de producción o la demanda para sus productos, que es superior a la información disponible para el gobierno (el «regulador», entendido en términos amplios como políticos electos o burócratas designados). Además, esta firma emprende algunas acciones que el regulador no puede observar directamente, sino que solo puede inferir a partir de los resultados o monitorear a un cierto costo. El regulador tiene autoridad legal para establecer precios o reglas. Una vez que la regulación ha sido promulgada, la compañía decide si produce y, de ser así, cuánto. El problema del regulador es

entonces establecer el mejor compromiso entre las rentas de la firma y el beneficio de los consumidores.

Dada la existencia de información y acciones ocultas, la regulación óptima no es posible. La empresa siempre obtendrá rentas. Entonces, la regulación puede ser óptima solo sujeta a la información disponible al regulador: a lo sumo es una «regulación óptima *second-best*» (Baron, 1995: 14).

Por su parte, dado que cualquier tipo de intervención económica del Estado tiene consecuencias distributivas, los diferentes grupos afectados por la regulación —empresas, industrias, empleados, consumidores o lobbies de acción pública— tienen incentivos para perseguir una regulación que los beneficie y resistir aquella que los perjudique. Los reguladores pueden a su vez beneficiarse privadamente al proveer las intervenciones buscadas por los actores privados. Estos beneficios privados pueden consistir simplemente en ser (re)elegidos, pero también en enriquecerse en el cargo o una vez abandonado. Como resultado, la regulación puede inducir lazos clientelísticos entre los reguladores y los grupos regulados. Hasta este punto la regulación es «endógena», es decir, es provista en respuesta a la demanda de los grupos potencialmente afectados por ella.

Por ejemplo, considérese una situación simplificada tomada de Laffont y Tirole (1994, cap. 16). Tenemos dos periodos. En el primero, una empresa que es un monopolio natural tiene ya sea altos costos o bajos costos con algunas probabilidades. Una firma con altos costos puede invertir para reducirlos. Esta inversión es socialmente beneficiosa. Una buena intervención —que maximice el beneficio de los consumidores— es entonces una intervención en la que el gobierno subsidia la inversión si la empresa tiene altos costos en el periodo 1 y el gobierno no gastaría en inversión de otro modo. Una mala intervención es aquella en que el gobierno no subsidia la inversión de una firma con altos costos o subsidia a una firma con bajos costos y comparte las rentas con ella⁵.

El problema institucional es entonces doble: (1) cómo *capacitar* al gobierno para que intervenga bien, y (2) cómo *inducirlo* a actuar bien. Consideraré ahora solamente la primera cuestión; la segunda se discute más adelante.

Para estar en condiciones de intervenir bien, el gobierno debe tener alguna información acerca de los costos que enfrenta la empresa y debe ser legalmente capaz de establecer los precios para la firma regulada (de modo que el costo de la inversión sea soportado por los consumidores) o financieramente capaz de subsidiar a la empresa con ingresos fiscales. Sin embargo, esto no es suficiente. Porque incluso si la inversión es subsidiada, sea por los consumidores o directamente por el Estado, la empresa no la llevará a cabo a menos que esté razonablemente convencida de que la ganancia producto de la inversión no le será confiscada una vez que sus costos hayan caído. Supóngase que la firma cree que el gobierno puede cambiar y que el nuevo gobierno se apropiará del incremento de las ganancias bajo la forma de impuestos. Entonces, la firma no invertirá incluso aunque fuera a recibir el subsidio y, sabiendo que la firma no invertirá, la intervención óptima para el gobierno del periodo 1 será no subsidiar la inversión, aunque ella fuera socialmente beneficiosa⁶. De ahí que, para ser capaz de intervenir bien, el gobierno debe comprometerse a no confiscar las ganancias de la empresa durante el segundo periodo.

El problema del compromiso surge del riesgo moral del principal. Aunque el gobierno quiera que la empresa invierta, una vez que la empresa lo hace, el gobierno querrá llevarse las ganancias por medio de los impuestos. De ahí que los agentes no puedan estar seguros de que si se comportan bien serán recompensados. El problema se encuentra presente en muchas relaciones principal-agente, incluyendo las puramente privadas. Pero es inherente a las relaciones políticas. La fuente última de la soberanía política —ejercida por medio del proceso democrático— se encuentra en «el pueblo», en su dieciochescos singular. Y esto implica que ningún gobierno puede comprometer completamente de antemano a todos los gobiernos futuros. Una garantía absoluta de los derechos de propiedad no es posible. Ciertamente, los derechos de propiedad pueden ser, en grados diversos, protegidos por la constitución. Pero las constituciones no pueden especificar todo y deben dejar margen para la discrecionalidad legislativa así como para la interpretación judicial. Además, aunque el proceso sea engorroso, las constituciones pueden modificarse: véase por ejemplo la nacionalización de la industria chilena del cobre por una enmienda constitucional en 1970. De ahí que los derechos de propiedad sean inherentemente inseguros⁷. Por otra parte, incluso si el costo de esta

inseguridad puede ser la subutilización de los recursos⁸, el compromiso no siempre resulta óptimo. Porque el peligro es que un gobierno particular haga un mal compromiso, uno que sirva a sus propios intereses o a los de sus aliados privados, más que a los de la nación.

Para volver a nuestro ejemplo, nótese que un compromiso es socialmente beneficioso solo si el gobierno intervino bien durante el periodo 1, es decir, si subsidió a una empresa con altos costos. Si el gobierno dio subsidios a una empresa con bajos costos, la empresa habrá ganado rentas a costa del público, y si se compromete a todos los gobiernos futuros a no aumentar los impuestos a esa empresa, el nuevo gobierno no será capaz de recuperar esas rentas. Como observan Laffont y Tirole (1994: 620), «el costo del compromiso es que el gobierno puede identificarse con la empresa y atar a la nación a un mal resultado en el largo plazo».

Hay, por lo tanto, compromisos buenos y malos⁹. Imagínese la siguiente situación, tomada de Calmfors y Horn (1985): al comienzo de su mandato, el gobierno anuncia que si los sindicatos empujan los salarios hacia arriba y generan desempleo, él no se acomodará expandiendo el empleo público. Pero llegada la época de las elecciones, el gobierno querrá ganarlas y proveerá empleo. Así, el anuncio inicial no es creíble, los sindicatos presionan por aumentos salariales, el gobierno se acomoda y el resultado es subóptimo. El gobierno debe precomprometerse a sí mismo, por medio de reglas o delegación, a no aumentar el empleo público en la víspera de las elecciones. Este es un buen compromiso. Pero supóngase que el gobierno no se comprometió de antemano, que los sindicatos presionaron para obtener aumentos de salarios y que el tiempo de las elecciones ha llegado. Ahora el gobierno quiere expandir el empleo público. Pero los sindicatos anticipan que, una vez obtenida la reelección, el gobierno despedirá a los nuevos empleados públicos. De ahí que el gobierno se comprometa a sí mismo a no hacerlo, por ejemplo, aprobando una ley de «inamovilidad» de los empleados públicos. Este es un mal compromiso.

La diferencia en la estructura temporal implicada por los dos compromisos se aprecia mejor en analogía con el Ulises de Elster (1979). En el caso de un buen compromiso, Ulises anticipa en el periodo 1 que escuchará a las sirenas en el periodo 2 y toma su decisión antes de oírlas. En el caso de un mal

compromiso, él ya las ha oído en el periodo 1 y toma la decisión rindiéndose a su canción. Y si los gobiernos se atan a sí mismos ya en respuesta a presiones de intereses particulares, su compromiso no será óptimo. De ahí que una cuestión institucional central en la reforma del Estado se relacione con la forma de capacitar a los gobiernos para hacer buenos compromisos y, a la vez, de evitar la realización de malos compromisos.

Incluso si los compromisos se tradujeran en buenas políticas, no es fácil hacerlos creíbles. Spiller (1995) muestra la dificultad de realizar compromisos creíbles en distintos contextos institucionales. En diferentes países los compromisos son puestos en vigor por (1) la revisión judicial de las decisiones de los cuerpos regulatorios (prevaliente en los Estados Unidos, donde el 80 % de las decisiones de la Agencia de Protección Ambiental son desafiadas en los tribunales), (2) una legislación altamente detallada (la regulación chilena de la electricidad de 1980), o (3) contratos entre el gobierno y la empresa, ejecutables bajo la ley de contratos (la COBEE boliviana desde 1912). Spiller argumenta que, sin revisión judicial de las decisiones regulatorias, el regulador tiene una excesiva discrecionalidad y afirma que esto es particularmente cierto en los países latinoamericanos (1995: 67): «la razón básica de esta delegación es que sus constituciones estipulan la ‘reglamentación’ presidencial de las leyes. Es decir, para ser implementada una ley requiere un decreto presidencial que la reglamente. A menos que la reglamentación esté manifiestamente en contra de la letra de la ley, no queda sujeta a revisión judicial». De ahí que la única manera en que las legislaturas latinoamericanas pueden comprometer al ejecutivo sea la de producir una legislación extremadamente detallada. Pero aquí aparece la paradoja: si el sistema político genera mayorías y disciplina partidaria, entonces incluso esa legislación detallada puede ser revertida cuando las mayorías legislativas cambien. A su vez, allí donde el sistema político genera un sistema de partidos altamente fragmentado —los ejemplos de Spiller son Bolivia, Brasil y Uruguay—, esa legislación es difícil de revertir una vez adoptada, pero es también difícil de adoptar.

He utilizado todo el tiempo el ejemplo de la regulación estatal de un monopolio. Sin embargo, las mismas consideraciones se aplican a otras formas de intervención económica. Ellas corresponden también a la regulación «social»: de la salud, la seguridad, el medio ambiente, el

empleo, etc. (Baron, 1995). La intervención estatal puede ser superior a la no intervención cuando el diseño institucional permite a los gobiernos intervenir en la economía: cuando los gobiernos tienen información sobre los agentes privados, cuando tienen instrumentos legales o fiscales para regular, y cuando el marco institucional permite compromisos creíbles.

No obstante, ninguna de estas condiciones garantiza que los gobiernos intervendrán en el interés público. La capacidad misma del Estado para intervenir lo vuelve un blanco atractivo para la influencia de intereses privados, y la capacidad misma de comprometerse abre la posibilidad de connivencia. De ahí que haya razones para esperar que la calidad de la intervención estatal en la economía dependa de la organización interna del Estado —en particular, de la relación entre políticos y burócratas— y del diseño de las instituciones democráticas que determinan si los ciudadanos pueden o no controlar a los políticos.

Políticos y burócratas¹⁰

En una democracia, la autoridad del Estado para regular coercitivamente la vida de la sociedad deriva de las elecciones. Sin embargo, muchas de sus funciones y todos los servicios que provee a los ciudadanos son delegados por los representantes electos en alguien más, específicamente en la burocracia pública. La delegación es inevitable. Como observan Kiewiet y McCubbins (1991: 3), «los resultados deseados solamente pueden ser alcanzados delegando autoridad en otros».

La delegación da lugar a los típicos problemas principal-agente. Dado que es imposible crear una legislación que pueda especificar completamente las acciones del agente bajo toda contingencia, se deja a las agencias ejecutivas y administrativas un grado significativo de discrecionalidad¹¹. Pero los objetivos de los burócratas no son necesariamente los mismos que los de los ciudadanos o los de los políticos electos que los representan. Los burócratas pueden querer maximizar su autonomía o la seguridad de su empleo, rendir favores clientelísticos a amigos y aliados, eludir el cumplimiento de sus funciones, agrandar sus presupuestos (Niskanen, 1971) o simplemente enriquecerse —todo ello a expensas del público—. Nuevamente, poseen información privada acerca de los beneficios y los

costos de sus acciones y emprenden acciones que no pueden ser observadas directamente, sino solamente deducidas de los resultados o monitoreadas a cierto costo. Por lo tanto, la delegación debe dar lugar inevitablemente a costos de agencia. Por cierto, dada la discrecionalidad de que gozan los burócratas, la pregunta es cómo evitar un régimen de «política sin ley», como describió Lowi (1979: 2) al sistema político de los Estados Unidos.

Algunos de los problemas de agencia inherentes al manejo de la burocracia pública no son diferentes de aquellos que enfrentan las organizaciones privadas. Quizá el principal de ellos sea la dificultad para proveer incentivos y obtener información cuando el resultado depende de las acciones conjuntas de múltiples agentes (Miller, 1992: 128-158). Bajo ciertas condiciones, el principal puede observar solamente el producto del equipo, pero no el de los miembros individuales. Estos, a su vez, tienen incentivos para evadirse y ocultar información. Holmstrom (1982) ha mostrado que bajo ciertas condiciones es imposible diseñar un esquema de incentivos que simultáneamente sea respetado, genere la cantidad eficiente de esfuerzo y equilibre el presupuesto. Groves (1985), por su parte, ha mostrado que no hay un esquema de incentivos de balance del presupuesto que induzca a los miembros a revelar verazmente su información privada. La implicación de estos teoremas para una burocracia pública es que debe pagarse demasiado a los miembros del equipo o debe sacrificarse algo de eficiencia.

Sin embargo, las burocracias públicas difieren de las privadas en ciertas cuestiones importantes. Una diferencia proviene de la dificultad para establecer criterios a partir de los cuales no solamente puedan ser evaluados en el sector público los agentes individuales, sino también los equipos. Aunque las firmas privadas a menudo realizan múltiples tareas, en la medida en que se enfrentan a una restricción de mercado, su rendimiento puede ser medido de acuerdo a criterios financieros. Pero las burocracias públicas están enfrentadas a múltiples objetivos que no son sencillos de establecer¹² y son imposibles de reducir a una única dimensión. Supóngase que las clínicas públicas reciben instrucciones para ver a un cierto número de personas sanas, como una forma de cuidado preventivo, y a cierta cantidad de pacientes que están enfermos, sin excederse de su presupuesto¹³. ¿Cómo va a evaluar el principal las particulares combinaciones de estos números?

Clínicas	Número de visitas preventivas	Número de pacientes	Dinero gastado como porcentaje del presupuesto
A	1100	2300	128
B	1000	2000	100
C	700	2700	112

De acuerdo al criterio de las visitas preventivas, la clínica A se desempeña mejor que la B, la cual a su vez lo hace mejor que la C, de forma que $A > B > C$. De acuerdo al criterio de los pacientes, $C > A > B$. Y si se consideran los gastos, $B > C > A$. A menos que estas dimensiones puedan ser ponderadas de acuerdo a su importancia, el rendimiento de las clínicas no puede ser comparado — $A > B > C > A$ — y tampoco puede adoptarse un sistema de incentivos para premiar o castigar el desempeño de los equipos. Por lo tanto, el principal puede preferir establecer objetivos, por ejemplo, 1000 visitas preventivas y 2000 pacientes sin excesos de costo. La clínica B será entonces premiada y las dos restantes, castigadas. Sin embargo, esta solución puede ser ineficiente: la clínica B puede haber faltado a su deber en el sentido de que podría haber atendido a más gente que el mínimo establecido por los objetivos sin exceder el presupuesto, mientras que la clínica C puede ser injustamente castigada por haber experimentado una epidemia en su distrito.

Otra diferencia, no obstante relacionada, entre las firmas privadas y las burocracias públicas es que las últimas son más frecuentemente monopolios, lo cual a su vez implica que no hay criterios comparativos a partir de los cuales evaluar su rendimiento. Como observa Tirole (1994), el desempeño de la gerencia en Ford puede ser comparado con el de la misma en General Motors, pero esta manera de medir el rendimiento no está disponible cuando las agencias públicas constituyen monopolios.

Enfrentadas a estas dificultades, las burocracias públicas son más propensas a confiar en la conformidad con las reglas antes que en los incentivos. Este estilo gerencial es llamado «burocrático» por el Plan Maestro y «patrulla de policía» por McCubbins y Schwartz (1984). Consiste en un control *a priori* de procesos, como opuesto a un control *a posteriori* de resultados (Presidency of the Republic [Brazil], 1995: 43). Tirole (1994: 14) observa que «el rasgo central de una burocracia es que no se confía en sus miembros para utilizar información que afecta a otros miembros distintos de ellos

mismos, y que las decisiones están por lo tanto basadas en reglas rígidas». El principal establece normas, como «trabajar de 9 a 5», «no utilizar el teléfono para conversaciones privadas», «no pasar más de veinte minutos con un cliente», y requisitos de elaboración de informes. Los agentes son juzgados de acuerdo a si se observa que actúan conforme a estas reglas y a lo que informan. No hay necesidad de decir que este no es un modo efectivo de control: no solamente es costoso (los principales soportan los costos de monitorear y del tiempo que los agentes gastan en completar los informes), sino que no establece una relación directa entre incentivos y rendimiento. Sin embargo, esta es la manera en la que opera la mayor parte de las burocracias públicas, y quizá tiene para ello buenas razones: si monitorear el esfuerzo individual y obtener información privada es prohibitivamente caro, la confianza en las reglas puede ser la tercera mejor opción (*third-best*).

¿Qué puede hacerse para aliviar estos problemas de agencia?

1. Diseño de contratos. Incluso con las dificultades que implica monitorear los esfuerzos individuales de los miembros de los equipos, el principal puede crear incentivos para los agentes: (1) estableciendo niveles salariales suficientemente altos como para atraer a agentes de alta calidad, que tienen costos de oportunidad más altos, (2) ofreciendo suficientes posibilidades de hacer carrera (lo que supone diferenciales de salario), y (3) estableciendo sistemas de monitoreo que vuelvan probable la pérdida del trabajo en caso de mal desempeño¹⁴.
2. Selección e investigación de antecedentes. El reclutamiento para el sector público debe ser sensible a señales valiosas, como la educación, que indican el rendimiento potencial de los agentes.
3. Frenos institucionales. Kiewiet y McCubbins (1991: 33) señalan que «los agentes están a menudo en posición de ocasionar al principal más daños que los que se derivarían de sencillamente renunciar a todo esfuerzo: malversación, utilización fraudulenta de información confidencial, corrupción oficial, abuso de autoridad y golpes de Estado son todos ejemplos de ello. Siempre que un agente puede llevar a cabo acciones que comprometen seriamente los intereses

del principal, este último necesita limitar la habilidad de aquel para perseguir estos cursos de acción unilateralmente». La solución está en los «frenos institucionales [que] exigen que cuando la autoridad ha sido delegada en un agente, haya al menos otro con autoridad de veto o con posibilidades de bloquear las acciones de aquel».

4. Crear múltiples principales o múltiples agentes con objetivos disonantes. Tirole (1994) observa que muchos gobiernos están divididos de manera que maximizar el bienestar general no es la tarea de alguna posición o agencia particular, aunque se supone que su interacción genera este efecto. Un ejemplo es la división entre «los ministerios que gastan», que se presume promueven metas sustantivas, y el ministerio de finanzas, que supuestamente controla el gasto. También aboga por la institucionalización de la «defensa por parte de adversarios» para políticas y proyectos particulares. Su idea es que las decisiones se basan en más información cuando esta es recogida por varios agentes, cada uno de los cuales está encargado de encontrar argumentos a favor de una política o proyecto, que cuando es reunida por un solo agente a cargo de encontrar la información relevante para todos los proyectos.
5. Creación de competencia, ya sea entre agencias estatales y sus contrapartes privadas (digamos, en el envío del correo) o entre agencias estatales del sector en cuestión. En la medida en que hay algunos costos que se deben a la duplicación del esfuerzo y quizá economías de escala, la competencia facilita la medición del rendimiento y, si se la combina con los incentivos correctos, lo aumenta¹⁵.
6. Descentralización. Este es un tópico complejo y controvertido. Los argumentos a favor de la descentralización se apoyan típicamente en la observación de que la provisión local de servicios públicos incrementa la responsabilidad del gobierno, acercándolo a la gente a la que sirve. Los argumentos en contra afirman que disminuye la capacidad del gobierno para reducir las disparidades regionales de ingreso, que requiere una capacidad administrativa más alta (Haggard, 1995)¹⁶ y que puede inducir una restricción presupuestaria leve en la cual las jurisdicciones menos eficientes serán más altamente subsidiadas por el gobierno central¹⁷. Además,

como observa Prud'homme (1995: 204), «la descentralización de impuestos y gastos atenta contra la descentralización de actividades y probablemente lleva a una concentración del crecimiento en unas pocas localidades urbanas».

Finalmente, las burocracias públicas difieren de las firmas privadas en una cuestión fundamental que abre la posibilidad de un monitoreo más efectivo. Los servicios del Estado son producidos y distribuidos por una burocracia, cuyos miembros son nombrados por políticos. El control de los ciudadanos sobre la burocracia puede ser solamente indirecto, desde el momento en que las instituciones democráticas no contienen mecanismos que permitan a los ciudadanos sancionar directamente las acciones legales de los burócratas. La ciudadanía puede como mucho considerar el rendimiento de la burocracia cuando sanciona a los políticos electos. Como observan Dunn y Uhr (1993: 2), no parecemos saber aún cómo pensar acerca de las relaciones principal-agente involucradas en el control de los burócratas: «No está nada claro qué lugar se supone que ocupan los funcionarios ejecutivos como representantes del pueblo. ¿Son agentes del gobierno o del pueblo?». Por lo tanto, en la medida en que se supone que la burocracia estatal distribuye servicios a los ciudadanos, ella es responsable ante los políticos (o ante otros cuerpos nombrados por políticos, como las cortes o las agencias administrativas de control).

Sin embargo, debido precisamente a que la burocracia estatal distribuye servicios a los ciudadanos, estos están mejor informados acerca de su desempeño. Además, si los políticos se preocupan por el bienestar de los ciudadanos, entonces los ciudadanos tienen los mismos intereses que los políticos, que son los principales, más que los de los burócratas, que son los agentes. El principal puede por lo tanto confiar en la información provista por las partes afectadas: en la terminología de McCubbins y Schwartz, esto es la supervisión como «alarma de incendio». Esta forma de control tiene dos ventajas: (1) permite al principal recoger la información a un costo más bajo que la supervisión a partir de la forma «patrulla de policía», (2) provee mejor información, particularmente acerca de las violaciones más notorias por parte de los agentes. A pesar de que la autoridad legal permanece con los políticos electos, el control por la alarma de incendios es un mecanismo de responsabilidad de la burocracia ante los ciudadanos. Como observa

Roman (1991: 143-44), «Si el control social directo sobre los 'servicios de interés público' es eficaz, puede ir presionando hacia la búsqueda de mayor eficiencia en los ejecutores y cambiándolos si las quejas acumuladas generan decisiones en las autoridades que vigilan o en los que auditan y luego los que vigilan servicios públicos»¹⁸.

El control por la alarma de incendio requiere arreglos institucionales que facilitarían el monitoreo de la burocracia por parte de los ciudadanos, la transmisión de la información y la sanción de las violaciones. El Plan Maestro (Presidency of the Republic [Brazil], 1995: 37) de hecho llama a crear «mecanismos que hagan factible la integración de los ciudadanos al proceso de definición, implementación y evaluación de la acción del sector público». Los mecanismos específicos que contempla incluyen la participación popular en los consejos administrativos de las agencias paraestatales (Presidency of the Republic [Brazil], 1995: 43 y 57) y un «sistema de recepción de quejas y sugerencias de la ciudadanía acerca de la calidad y eficacia de los servicios públicos» (Presidency of the Republic [Brazil], 1995: 58). No especifica, de todas formas, ningún detalle acerca de estas medidas.

Una forma en que la alarma de incendio se ejerce en algunos países, notablemente en Dinamarca, es a través de la oficina del ombudsman, equipada con poderes de investigación independientes. Otra manera en la cual los ciudadanos pueden ser facultados para controlar las acciones de la burocracia es permitiendo a los individuos apelar las decisiones burocráticas en las cortes o en algunos tribunales administrativos, una práctica frecuente en los Estados Unidos.

Para resumir las conclusiones de las dos secciones previas: sostuve que la intervención del gobierno puede ser efectiva si las instituciones reguladoras están bien diseñadas y que los políticos pueden controlar mejor a los burócratas si solicitan la cooperación de los ciudadanos. Pero la cuestión que aún permanece abierta es si los políticos querrán intervenir bien y controlar a la burocracia.

Ciudadanos y políticos¹⁹

El problema de los ciudadanos es inducir a los políticos a aumentar su bienestar, antes que perseguir sus propios objetivos, en colusión con la burocracia o con intereses privados.

En muchos sistemas políticos, incluyendo los democráticos, las burocracias parecen ser autónomas de todo control, completamente aisladas del escrutinio público. Moe (1990) ofrece una explicación sugerente de este patrón. Nótese en primer lugar que en una democracia los burócratas nunca pueden estar seguros de qué fuerzas políticas controlarán el gobierno en el futuro y que tienen razones para temer que un futuro gobierno será menos favorable a sus intereses que el actual. Por lo tanto, para protegerse del riesgo moral del principal —la posibilidad de que su buena conducta no sea premiada por un futuro gobierno—, buscan liberarse de cualquier control político. A su vez, el actual gobierno puede temer que, si pierde, las fuerzas políticas que lleguen al poder quieran utilizar a la burocracia en su propio beneficio. Por lo tanto, si tiene miedo de perder las elecciones, tiene incentivos para aislar a la burocracia del control político, incluso al costo de sacrificar su propia influencia sobre ella. Como resultado, políticos y burócratas están en connivencia para volver a la burocracia autónoma, lo que implica que esta no estará bien diseñada para objetivos sociales futuros y que los burócratas no tendrán incentivos para promoverlos.

Además, la relación principal-agente entre los políticos electos y los ciudadanos es muy especial, sin paralelo en el mundo privado. Como la soberanía se encuentra en la ciudadanía, ella es el principal en relación con los políticos que elige. Pero debido a que el Estado es un mecanismo centralizado y coercitivo, los que deciden qué reglas deben obedecer los principales son los agentes, que los obligan a cumplir con ellas. Como señala Moe (1990: 232), «mientras los ciudadanos son nominalmente superiores en esta jerarquía, los legisladores son los que realmente tienen el poder y el derecho a hacer la ley. Su rol, como agentes, es ejercer la autoridad pública, apoyada por los poderes de policía del Estado, diciendo a los principales qué hacer». ¿Por qué entonces los políticos responderían a los ciudadanos en vez de estar en connivencia con burócratas o con ciertos grupos particulares a los cuales se deben?

Dos respuestas a esta pregunta afirman que en la democracia los gobiernos pueden ser controlados por los ciudadanos debido a que son elegidos. En la primera perspectiva, el rol de las elecciones en la inducción de la sensibilidad es prospectivo; en la otra, retrospectivo.

En la visión prospectiva, los partidos o candidatos hacen propuestas de política durante las elecciones y explican cómo estas políticas afectarían al bienestar de los ciudadanos; estos deciden cuáles de estas propuestas quieren que se implementen, y los gobiernos las implementan. Por lo tanto, las elecciones emulan a la asamblea directa y la plataforma ganadora llega a ser el «mandato» que el gobierno debe perseguir.

Sin embargo, un rasgo notable de las instituciones democráticas, destacado por Manin (1995), es que los políticos no están compelidos a atenerse a su plataforma en ningún sistema democrático. En ninguna democracia existente, los representantes están sujetos a mandato imperativo. Ninguna constitución democrática a nivel nacional permite la revocabilidad. Mientras que las disposiciones para el *impeachment* y los procedimientos para retirar el voto de confianza son comunes, nunca están basados en la traición a las promesas. Los referéndums nacionales vinculantes basados en la iniciativa de los ciudadanos se encuentran solamente en Suiza y, en formas más restrictivas, en Italia y en la Argentina. Por lo tanto, una vez que los ciudadanos eligen representantes, no cuentan con mecanismos institucionales para forzarlos a apegarse a las promesas. Y los plazos electorales tienden a ser largos, en promedio 3,5 años para las legislaturas y 4,7 años para los presidentes²⁰. Los votantes pueden castigar a los políticos que traicionan los mandatos solamente en el momento de la siguiente elección, después de que los efectos de tal traición han sido experimentados. Y en la medida en que tales juicios retrospectivos están inevitablemente viciados por los resultados a los que aquellas desviaciones han llevado y por el mero paso del tiempo, los ciudadanos no pueden reforzar la adhesión a los mandatos *per se*.

¿Por qué entonces no hay mecanismos institucionales para forzar a los que llegan al poder a ser fieles a sus plataformas? Históricamente, el argumento principal fue que debería permitirse a las legislaturas deliberar. El pueblo quiere que sus representantes aprendan unos de otros. Además, cuando no

está seguro de sus juicios, puede querer que sus representantes consulten expertos. Otro argumento histórico ha sido que los votantes pueden no confiar en sus propios juicios. No solo el pueblo puede tener miedo de sus propias pasiones, sino que, si es racionalmente ignorante, puede saber que no sabe. Presumiblemente, las elecciones establecen el calendario de cuándo deben rendirse cuentas. Como escribió Lippman (1956) acerca de los ciudadanos: «Su tarea es llenar el cargo y no dirigir al que lo ocupa». Y Schumpeter (1942) advirtió a los votantes que «deben comprender que, una vez que eligen a un individuo, la acción política es asunto suyo, no el de ellos. Esto significa que deben abstenerse de darle instrucciones de lo que debe hacerse...». Por lo tanto, los ciudadanos pueden querer dar al gobierno cierta libertad para gobernar y evaluar sus acciones en el momento de la elección. Finalmente, las instituciones deben prever los cambios en las condiciones. Ninguna plataforma electoral puede especificar *ex ante* qué es lo que el gobierno debería hacer en cada contingente estado de naturaleza: los gobiernos deben tener cierta flexibilidad para enfrentarse a circunstancias cambiantes. Si los ciudadanos esperan que las condiciones cambien y los gobiernos son propensos a la sensibilidad, no querrán obligar a los gobiernos con sus instrucciones.

Por lo tanto, hay buenas razones por las cuales las instituciones democráticas no deberían contener mecanismos que refuercen la representación prospectiva. Elegimos políticas que representen nuestros intereses o candidatos que nos representen como personas, pero queremos gobiernos que sean capaces de gobernar. Como resultado, en la medida en que preferimos que los gobiernos cumplan con sus promesas, la democracia no contiene mecanismos institucionales que aseguren que nuestras elecciones sean respetadas.

Sin embargo, incluso si los ciudadanos son incapaces de controlar a los gobiernos prospectivamente, pueden hacerlo de manera retrospectiva, si pueden forzarlos a dar cuenta de los resultados de sus acciones pasadas. Los gobiernos son «responsables» si los ciudadanos pueden discernir si están actuando en procura de su mejor interés, y sancionarlos apropiadamente, de forma que aquellos que ocupan un cargo y actúan en el mejor interés de los ciudadanos ganan la reelección y aquellos que no, la pierden. La responsabilidad actúa a través de la anticipación por parte de los gobiernos

de los juicios retrospectivos de los ciudadanos: anticipando los juicios de los votantes, los gobiernos eligen políticas y emiten mensajes que, a su juicio, serán evaluados positivamente por los ciudadanos en el momento de la siguiente elección (Downs, 1957; Fiorina, 1981; Manin, 1995). Como observó Hamilton, «Hay pocos hombres que no sentirían... entusiasmo en la ejecución de una tarea... si se les permitiera abrigar la esperanza de obtener, en caso de merecerlo, la posibilidad de continuarla. Esta posición no será disputada en tanto se admita que el deseo de recompensa es uno de los incentivos más fuertes de la conducta humana; o que la mejor seguridad para la fidelidad de la humanidad está en hacer que su interés coincida con su tarea».

Incluso si están motivados por el autointerés, los políticos serán inducidos a promover el bienestar general si se los fuerza a optar entre la extracción de rentas con la consiguiente pérdida del cargo, por un lado, y la no extracción de rentas junto con la permanencia en él. Las instituciones políticas deben (1) satisfacer la restricción de la participación de los políticos (autoselección), es decir, hacer al menos mínimamente atractivo para las personas que tienen otras oportunidades el querer ser (re)elegidas²¹, (2) satisfacer la restricción de la compatibilidad de incentivos, es decir, lograr que los políticos tengan interés en hacer lo que los ciudadanos quieren que hagan²².

Sin embargo, estas condiciones no son suficientes para hacer valer la responsabilidad de los políticos hacia los ciudadanos. Deben obtenerse algunas condiciones institucionales adicionales para que estos sean capaces de controlar a los gobiernos:

1. Los votantes deben ser capaces de asignar claramente la responsabilidad por el desempeño del gobierno. Su capacidad para hacerlo es limitada cuando el gobierno es una coalición o cuando la presidencia y el Congreso están controlados por partidos diferentes. Haría falta una elaborada teoría del gobierno para resolver quién es responsable de qué en tales condiciones.
2. Los votantes deben ser capaces de expulsar del poder a los partidos responsables de un mal desempeño. Este parecería ser un rasgo

universal de la democracia, pero con algunos sistemas electorales resulta prácticamente imposible: evidencia de ello encontramos en la continua permanencia de los demócratacristianos en Italia o del L.D.P. en Japón. Como señalara Pasquino (1994: 25) con respecto a Italia, «los partidos gobernantes parecieron expropiar a los votantes de influencia política, armando y desarmando gobiernos en todos los niveles con escaso respeto por los resultados electorales».

3. Los políticos deben tener incentivos para querer ser reelegidos. Esta condición se vuelve problemática cuando hay limitaciones a la reelección, presentes en los sistemas presidencialistas y cuando los partidos políticos no son organizaciones burocráticas que tienen continuidad y ofrecen a sus militantes la posibilidad de hacer carrera. Paldam (1991) observó que los coeficientes de la función que relaciona la probabilidad de reelección con los resultados económicos son más elevados cuando el sistema de partidos es estable.
4. Los votantes deben tener algún instrumento institucional para premiar y castigar a los gobiernos por los resultados que generan en diferentes terrenos. Sin embargo, las elecciones son inherentemente un instrumento contundente de control: los votantes solo tienen que tomar una única decisión con relación al paquete completo de políticas de gobierno.

La información asimétrica entre gobiernos y votantes vuelve particularmente difícil la puesta en práctica de la rendición de cuentas. La visión clásica acerca del modo en que opera el mecanismo de la responsabilidad se basa en el «voto retrospectivo». Desde este punto de vista, los ciudadanos establecen algún criterio de desempeño para evaluar a los gobiernos: deciden votar por el que se encuentra en el poder si su ingreso se incrementó al menos un 4 % durante el periodo, si las calles son seguras, o si el país califica en las finales del Campeonato Mundial de Fútbol. Y deciden votar en su contra si estos criterios no se cumplen. A su vez, el gobierno, que desea ser reelegido y conoce las reglas de decisión de los ciudadanos, hace lo posible para satisfacer estos criterios.

La dificultad, de todas formas, está en que la sola observación de los resultados es a menudo insuficiente para decidir si el gobierno está

haciendo todo lo que puede para promover el bienestar general o si está persiguiendo algunos intereses privados. Los ciudadanos se preocupan solamente por los resultados, pero quisieran saber si ellos son tan buenos como podrían serlo en condiciones que no observan completamente. Deben juzgar acerca de los gobiernos que tienen enfrente sobre la base de lo que observan. Y tales inferencias son más fáciles de realizar en algunas condiciones que en otras.

Supóngase que los ciudadanos no observan algunas condiciones que sí observan los políticos. Tales condiciones pueden abarcar el contenido de las arcas estatales: ¿están llenas o vacías?²³. O pueden incluir la posición de negociación de las instituciones financieras internacionales: ¿son complacientes o inflexibles? Los gobiernos deciden si habrán de implementar la política A, que es mejor para los ciudadanos cuando las condiciones son buenas, o la política B, que es mejor cuando son malas. Supóngase además que bajo cualquiera de las condiciones las rentas para el gobierno son más altas cuando persigue B.

La regla de voto retrospectivo funcionará para poner en vigor la responsabilidad si los ciudadanos conocen no solo el resultado real, sino también los resultados contrafácticos que hubieran tenido lugar si el gobierno hubiera hecho algo diferente o si las condiciones hubieran sido otras. Cuando la gente puede inferir si el gobierno hizo lo que debía solo observando el resultado real, el voto retrospectivo permite a los ciudadanos controlar a los políticos. Sin embargo, incluso si los ciudadanos tuvieran buenas teorías acerca de los efectos de las políticas sobre los resultados, podrían ser aún incapaces de juzgar si el gobierno ha actuado bien. Supóngase que los votantes no saben si el resultado en cuestión se produjo porque las condiciones fueron buenas, pero el gobierno buscó obtener rentas, o debido a que las condiciones fueron malas y la política fue apropiada a las circunstancias. En ese caso no pueden hacer ninguna inferencia respecto de la calidad de las acciones del gobierno a partir de los resultados que experimentan u observan. Ninguna regla retrospectiva basada solo en los resultados funcionará.

Si los ciudadanos no están seguros acerca de las condiciones objetivas o de las relaciones causales entre políticas y resultados, deben confiar

en otra información para evaluar las acciones del gobierno. Los juicios retrospectivos basados solo en los resultados no son suficientes. La gente puede querer prestar atención a las explicaciones, pronósticos y promesas; pueden querer saber de dónde consiguen los políticos apoyo financiero, qué hace el hermano del presidente para ganarse la vida o qué clase de persona es el presidente «realmente». Prácticamente, cualquier cosa puede resultar de ayuda: pistas como símbolos o identidades son instrumentales en la formación de las evaluaciones posteriores de las acciones del gobierno. Por cierto, lo que puede aparecer como voto «expresivo» —el voto orientado por símbolos o identidades— puede ser bastante instrumental cuando la gente no tiene ninguna otra información con la cual juzgar el desempeño del gobierno.

Lo importante es que la probabilidad de que un gobierno se comporte bien es sensible a la información de que disponen los ciudadanos. Przeworski y Stokes (1996) proveen una lista con la información que los ciudadanos pueden utilizar en sus evaluaciones retrospectivas de los gobiernos. Esta incluye: (1) las motivaciones de los políticos, (2) las fuentes de apoyo financiero de los partidos y las campañas electorales, (3) las finanzas privadas de los políticos, (4) todas las condiciones objetivas observadas por los gobiernos, y (5) las relaciones causales entre políticas y resultados. La gente no necesita conocer simultáneamente todo lo que se encuentra en esta lista. Si saben que los políticos se están enriqueciendo o que están vinculados a ciertos intereses particulares, esta información es suficiente para inferir que el gobierno está dañando sus intereses. Si saben que los políticos actúan desinteresadamente (y son competentes), pueden inferir que el gobierno se comportará bien. Si conocen tanto las condiciones objetivas como el efecto de las políticas sobre los resultados, pueden formarse juicios inequívocos. Por lo tanto, los ciudadanos no necesitan conocer «todo». Pero deben saber lo suficiente para hacer juicios confiables²⁴.

Las evaluaciones posteriores basadas en esta clase de información no asegurarán un perfecto comportamiento por parte del gobierno. La responsabilidad completa no es posible. Además, los ciudadanos castigarán a algunos gobiernos que en realidad están actuando de buena fe y no podrán evitar premiar a otros que actúan de mala fe. Pero si los votantes están bien informados, pueden al menos reducir los riesgos de la

extracción de rentas. Por lo tanto, debemos preguntarnos nuevamente qué arreglos institucionales aliviarían estos problemas informacionales:

1. El primero concierne a la oposición. Los ciudadanos tienen dos agentes, no uno: el gobierno que elige las políticas y la oposición que quiere llegar a ser gobierno. La oposición es un agente de los ciudadanos, dado que quiere llegar al poder y para hacerlo, debe también anticipar los juicios retrospectivos que harán los votantes acerca del gobierno en el momento de la elección. Anticipando estos juicios, la oposición tiene incentivos para monitorear al gobierno e informar (sinceramente o no) a los ciudadanos acerca del mal rendimiento de este. Puede ganar elecciones si los persuade acerca de que el gobierno no fue suficientemente sensible a sus demandas. Incluso si los ciudadanos se preocupan solamente por los resultados más que por las políticas que los generaron, la oposición puede inducir a los votantes a preocuparse por las políticas si tiene éxito en persuadirlos de que políticas diferentes hubieran conducido a mejores resultados (Arnold, 1993). Y si los partidos de la oposición informan a los ciudadanos acerca de los deslices del gobierno o al menos acerca de las fuentes de su dinero, para los votantes disminuye el costo de la información.
2. Los medios de comunicación tienen un rol particular que jugar. No solo deben informar, sino que también deben dirigir la atención hacia las condiciones generales más que a los intereses particulares. Para reducir la posibilidad de que un gobierno pueda manipular a mayorías cíclicas, los votantes deben comportarse sociotrópicamente: deben basar sus decisiones en el estado general de la economía o la sociedad en vez de guiarse exclusivamente por sus propias condiciones²⁵.
3. Los mecanismos de responsabilidad no son solamente «verticales»—de los políticos electos hacia los votantes—, sino también «horizontales»—de las diferentes ramas del gobierno entre sí— (O'Donnell, 1991). Las elecciones son inevitablemente un mecanismo plebiscitario: sin importar cuán informados estén los votantes, su elección sirve solamente para ratificar o rechazar intermitentemente las decisiones tomadas por grupos de representantes que compiten o cooperan entre sí (Bobbio, 1989: 116). Un proceso legislativo deliberativo y abierto fuerza a los representantes a justificar públicamente los cursos de

acción que defienden y a reunir la información que poseen: el proceso legislativo es la ocasión para explicar las relaciones técnicas entre políticas y resultados en términos concretos y con algún grado de detalle. Esto no solo fuerza al Ejecutivo a justificar y defender sus acciones frente a otros órganos de gobierno, sino que además informa a los ciudadanos. La facultad de promulgar decretos, obsesivamente utilizada en Perú, Argentina y Brasil en la última década, interrumpe este proceso y priva a los ciudadanos de la oportunidad de aprender acerca de la calidad de las políticas. Al privar a la legislatura de su función deliberativa y a los ciudadanos de la información acerca de los méritos relativos de las políticas alternativas, los decretos reducen la efectividad de los mecanismos de responsabilidad. Por cierto, el gobierno por decreto debería generar la presunción de que el Ejecutivo está escondiendo de los ciudadanos y los legisladores algunas razones para elegir políticas particulares.

4. Finalmente, incluso si todas las instituciones típicas de las democracias tal cual las conocemos están funcionando vigorosamente, ellas no son suficientes para asegurar la responsabilidad y habilitar a los ciudadanos para que hagan efectiva la sensibilidad de los gobiernos a sus demandas. Los gobiernos siempre tendrán información privada acerca de sus fines, de algunas condiciones objetivas y de las relaciones entre políticas y resultados. Eso es inevitable. Pero la calidad y la cantidad de información de que disponen los ciudadanos para juzgar las acciones de los gobiernos pueden aumentarse por medio de la innovación institucional, por medio de instituciones independientes de otros órganos del gobierno que podrían proporcionar a los ciudadanos la información necesaria para mejorar su evaluación posterior acerca de las acciones del gobierno, y no solamente de los resultados. Dichas instituciones podrían incluir (1) un consejo independiente para asegurar la transparencia de las contribuciones a las campañas electorales, con sus propios poderes de investigación; (2) una rama auditora del Estado que sea independiente, un *Auditor General*²⁶ (World Bank, 1994: 32) del tipo de la contraloría chilena; (3) una fuente independiente de información estadística acerca del estado de la economía; (4) un lugar privilegiado para la oposición en el control de los medios de comunicación de propiedad pública. Estas

serían, para utilizar el lenguaje de la comisión australiana, «agencias de rendición de cuentas» (Dunn y Uhr, 1993).

Conclusiones

Permítaseme concluir con un ejemplo. Se ha dado cuenta ampliamente de que en el mundo solo un 40 % de los fondos destinados a subsidios alimenticios termina como alimento en las bocas de los pobres; el resto desaparece en el camino. Enfrentados a este hecho, podemos reaccionar de dos maneras. Una es decir que en la medida en que estos programas son ineficientes, no deberían ser promovidos. La otra es encarar la reforma de los sistemas de distribución: la organización de incentivos de forma que solamente aquellos que realmente necesitan subsidios puedan solicitarlos, que las agencias del gobierno sean capaces de reconocerlos, que los ciudadanos puedan ser capaces de informar a los políticos si aquellos que necesitan subsidios (y solo ellos) los reciben, y que los políticos teman ser echados del poder si la mayoría del dinero termina en los bolsillos equivocados. He sostenido que esta segunda solución es factible y preferible. Esto no es lo mismo que afirmar que una asignación óptima (*first-best*) es posible: los mejores programas de distribución de alimentos gastan alrededor de un 20 % en distribuirlo, y este costo es inevitable. Cierta ineficiencia es inevitable, dado que los gobiernos, así como los ciudadanos, están constreñidos por los costos de información y de transacción. La tarea de la reforma del Estado consiste en hacer que los gobiernos operen tan bien como sea posible bajo estas restricciones.

Debería concebirse la reforma del Estado en términos de mecanismos institucionales por medio de los cuales los gobiernos pudieran controlar el comportamiento de los agentes económicos privados y los ciudadanos, a su vez, controlar a los gobiernos. La cuestión de si un Estado neoliberal es superior o no a uno intervencionista no puede ser resuelta en general, en la medida en que la calidad de la intervención estatal depende del específico diseño institucional. Pero el Estado neoliberal es, en el mejor de los casos, un punto de referencia para medir la calidad de la intervención estatal: dado que las asignaciones de mercado no son eficientes, inhabilitar al Estado no es una meta razonable para la reforma del Estado.

La intervención del Estado puede ser superior a la no intervención cuando el diseño institucional permite a los gobiernos intervenir en la economía, pone a los políticos en condiciones de controlar a los burócratas y vuelve a los ciudadanos capaces de controlar a los gobiernos. A riesgo de ser repetitivo, merece enfatizarse que todos ellos son necesarios: los gobiernos deben ser capaces de distinguir cuándo sus intervenciones incrementarán las tasas sociales de retorno y deben tener instrumentos de intervención efectiva. Pero, a su vez, deben tener incentivos para intervenir bien y estar sujetos a sanciones cuando no actúan en procura del interés público. Los políticos electos deben querer y ser capaces de controlar a las burocracias, que no están sujetas a sanciones populares directas. Los ciudadanos deben ser capaces de discernir los buenos de los malos gobiernos y de sancionarlos apropiadamente, de forma que los que actúan bien ganen la reelección y los que no, la pierdan.

Estas condiciones son exigentes y no pueden nunca ser satisfechas completamente. Pero los diseños institucionales son importantes. El hecho es que durante los pasados doscientos años hemos pensado poco acerca del diseño institucional de la democracia. Desde la gran explosión del pensamiento institucional, cuando las actuales instituciones democráticas fueron inventadas —y realmente fueron inventadas—, casi no ha habido creatividad institucional. Si se exceptúan las nunca implementadas disposiciones sobre cogestión de los trabajadores en la Constitución de Weimar, el descubrimiento de la representación proporcional en los 1860 y de los partidos de masas en los 1890 fueron las últimas grandes invenciones políticas. Todas las democracias que han surgido desde el final del siglo XVIII, incluyendo las más recientes, solo combinan, de diferentes maneras, a menudo de a pedazos, las instituciones preexistentes. Por lo tanto, queda mucho espacio para la creatividad institucional.

Notas

* Título original: "About Design of the State: A perspective mainly agent". Documento presentado en el Seminario "Reforma del Estado en América Latina y el Caribe" (Brasilia, 16 y 17 de mayo de 1996), patrocinado por el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y las Naciones Unidas. **Primera edición en español ©Revista Argentina de Ciencia Política, en Nro. 2, diciembre de 1998.** Todos los derechos reservados.

** Versión publicada en *Revista Argentina de Ciencia Política*, N.º 2, diciembre de 1998. Presentado en el Taller sobre Transformación Económica y Reforma del Estado, Consejo Nacional de Investigaciones, Washington, D.C., 8-9 de noviembre de 1996. Este trabajo fue preparado originalmente para el seminario sobre Reforma del Estado en América Latina y el Caribe, organizado por el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, Brasilia, 16-17 de mayo de 1996. Agradezco los comentarios de Luiz Carlos Bresser Pereira, Zhiyuan Cui, Gabriela Montinola, Susan Stokes y Elisabeth Wood. Traducción: Inés M. Pousadela y Mariana Vázquez.

1. N. del T.: Responsabilidad gubernamental de «dar o rendir cuenta» de sus actos a los ciudadanos. *Accountability* en el original.
2. N. del T.: Con esta expresión se designa el uso de recursos genuinos en un intento de apropiarse un excedente bajo la forma de renta. Una industria, por ejemplo, puede presionar al gobierno para que imponga tarifas sobre un bien importado, con el objeto de obtener mayores ganancias como resultado de los mayores precios para los bienes que producen. Los consumidores pierden de dos modos: como resultado de la suba de los precios y por la pérdida de recursos desviados hacia el *rent-seeking* (*The MIT Dictionary of Modern Economics*).
3. Presumiblemente, el tamaño del sector productivo gubernamental es óptimo cuando el producto marginal del sector público, en lo que se refiere a *stock* de capital (Barro, 1990) y empleo (Findlay, 1990) es igual al del sector privado. Para evidencia econométrica de que en muchos países el Estado es demasiado pequeño según este criterio, véanse Ram (1986) y Cheibub y Przeworski (1994).
4. Una manera de pensar en mercados incompletos es que sabemos que tendremos que hacer transacciones en el futuro. A su vez, una buena forma de pensar en la información imperfecta es que aprendemos de observar acciones de otros, incluyendo su voluntad de comprar y vender.
5. Por ejemplo, el responsable de una agencia regulatoria subsidia a una firma solo para ser contratado como su vicepresidente.
6. Acerca de las dificultades para diseñar políticas óptimas en ausencia de un compromiso creíble, véase Laffont y Tirole (1988).
7. El énfasis casi excluyente en la seguridad de los derechos de propiedad es, en mi opinión, equivocado. La razón de la que la inversión sea baja en muchos países no es que los derechos de propiedad sean inseguros, sino que faltan instituciones que aseguren a los ahorristas e inversores contra riesgos razonables.
8. Usando datos basados en entrevistas con empresarios de 28 países, Weder (1995) encontró que la tasa de crecimiento económico es significativamente inferior allí donde los empresarios informan que deben enfrentar cambios inesperados en las leyes y donde no esperan que los gobiernos adhieran a grandes pronunciamientos de políticas.

- ^{9.} Para un intercambio alrededor de este punto, véanse Przeworski y Limongi (1993), Elster (1995a) y el comentario de Przeworski, y nuevamente Elster (1995b).
- ^{10.} Esta sección constituye en gran medida un comentario acerca del Plan Maestro de la Reforma del Aparato Estatal (Presidency of the Republic [Brasil], 1995). Este documento ofrece un diseño excepcionalmente bien justificado y claramente ensamblado para reformar el aparato estatal brasileño. Me refiero a él como Plan Maestro. Para un análisis del contexto de la reforma del Estado en Brasil, véase Martins (1996).
- ^{11.} Esto también se aplica a las cortes. Shihata (1995: 221) observa, por ejemplo, que «mientras que los códigos legales de un país pueden negar a las cortes un rol creativo y referirlas en la ausencia de texto y costumbre a fuentes como 'la ley natural' o 'los principios generales de la moralidad', es probablemente más útil conceder, como lo hace el código civil suizo, que en casos semejantes el juez decida con las reglas que él hubiera establecido si hubiera tenido que actuar como legislador». Para un análisis de los problemas inherentes a la reforma judicial en América Latina, véase Rowat, Malik y Dakolias (1995).
- ^{12.} Tirole (1994: 4) cita como ejemplos la dificultad para evaluar el desempeño del Departamento de Estado norteamericano en «la promoción de la seguridad de largo alcance y el bienestar de los Estados Unidos» o del Departamento de Trabajo en «el impulso, la promoción, y el desarrollo del bienestar de los asalariados de los Estados Unidos».
- ^{13.} Este es un ejemplo modificado de Roemer (1996: 24).
- ^{14.} Estas recomendaciones se originan en el Banco Mundial (Haggard, 1995).
- ^{15.} Habiendo sido informado de que tendré que esperar tres semanas por un nuevo pasaporte, no tengo ninguna duda de que habría llevado menos tiempo si hubiera más de una agencia emitiéndolos. Esta actividad aún hubiera seguido siendo una prerrogativa exclusiva del Estado, pero con alguna competencia entre agencias estatales.
- ^{16.} Aedo y Larrañaga (1994: 3) observan que estos requerimientos administrativos han dificultado el progreso de la descentralización de los sistemas de distribución de servicios sociales en muchos países latinoamericanos.
- ^{17.} Para profundizar en este tema, véase el artículo de Prud'homme (1995) y los comentarios de McLure (1995) y Sewell (1995).
- ^{18.} En español en el original. Véase también Haggard (1995, pp. 41-42): «El control último sobre el gobierno debe provenir de formas de participación institucionalizadas. Esta puede ser 'corporativa', como la participación de las ONG en áreas en las que tienen experiencia práctica, o 'legislativa', como la adopción de formas de gobierno local en las que se maximiza la participación ciudadana».
- ^{19.} Esta sección se basa en Manin, Przeworski y Stokes (1996).

²⁰. Estos son promedios para todas las democracias del mundo entre 1950 y 1990. Véase Cheibub y Przeworski (1996).

²¹. Por ejemplo, en el pionero modelo de responsabilidad de Barro (1973), los ingresos privados deducidos los impuestos son mayores cuando son más altos los salarios pagados a los funcionarios gubernamentales: un alto salario para los políticos incrementa el costo de la pérdida del cargo; de ahí la efectividad del control electoral.

²². Los hallazgos de Remmer (1993) son ominosos al respecto: en las veintiún elecciones en América Latina entre 1982 y 1990 disminuyó la porción del voto del partido en el gobierno. La declinación promedio fue 13,1 % y la constante de regresión en las condiciones económicas fue de alrededor de -21. Si la gente votó contra el partido gobernante sin darle importancia a lo que hizo, este no tiene incentivos para hacer nada por ellos.

²³. Bresser Pereira (1992: 4) cuenta que él fue informado de que las reservas de Brasil estaban cercanas a cero solo cuando se reunió con el Presidente Sarney después de haber aceptado el nombramiento en el Ministerio de Finanzas.

²⁴. Y la gente desea tener esa información: de acuerdo con el World Values Study, alrededor de 1990, el 89 % de los ciudadanos argentinos, el 96 % de los brasileños, el 84 % de los chilenos, el 82 % de los mexicanos y el 79 % de los estadounidenses estuvieron de acuerdo en que «Nuestro gobierno debería ser mucho más abierto hacia el público» (Turner y Elordi, 1995: 478).

²⁵. Si los votantes no son sociotrópicos, entonces los gobiernos pueden manipular la agenda de modo de ser reelegidos, a la vez que perjudican los intereses de las mayorías cambiantes (Ferejohn, 1986). Dewatripont y Roland demostraron, en un contexto de reformas económicas, que el gobierno puede conseguir en dos vueltas apoyo mayoritario para algo para lo que no logró apoyo en una sola vuelta, incluso si los votantes saben que el gobierno se propondrá la segunda vez. Su comentario desarma: «bajo la regla de la mayoría, se demuestra que es posible para el gobierno la obtención de un voto mayoritario para un esquema de reformas que intertemporalmente daña los intereses mayoritarios... Estos resultados sugieren que, en un contexto dinámico, las restricciones democráticas no deben ser sobreestimadas en tanto obstáculos contra las reformas económicas eficientistas» (1992: 703).

²⁶. N. del T.: En español en el original.

Referencias

Aedo, Cristian y Larrañaga, Osvaldo (1994), *Social Service Delivery Systems: An Agenda for Reform*, Washington D.C., Inter-American Development Bank.

Arnold, Douglas (1993), Can Inattentive Citizens Control their Elected Representatives, en DODD, Lawrence C. y Oppenheimer, Bruce I. (comp.), *Congress Reconsidered*, 3° ed., Washigton D. C., CQ Press.

- Baron, David T. (1995), The economics and politics of regulation: perspectives, agenda and approaches, en BANKS, Jeffrey S. y Hanushek A., Eric (comp.), *Modern Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 10-63.
- Barro, Robert J. (1973), The Control of Politicians: An Economic Model, en *Public Choice*, 14, pp. 19-42.
- Barro, Robert J. (1990), Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, en *Journal of Political Economy*, 98, S103-S126.
- Bobbio, Norberto (1989), *Democracy and Dictatorship*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1992), Contra a corrente no Ministério da Fazenda, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19, pp. 5-30.
- Buchanan, J. M., Tollison, R. y Tullock, Gordon (comp.) (1980), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas A&M University Press.
- Calmfors, Lars y Horn, Henrik (1985), Classical Unemployment, Accommodation Policies and the Adjustment of Real Wages, en *The Scandinavian Journal of Economics*, 87, pp. 234-261.
- Cheibub, José Antonio y Przeworski, Adam (1994), An Econometric Evaluation of the Impact of Government Spending on Economic Growth, *Working Paper #7*, Chicago Center on Democracy, University of Chicago.
- Cheibub, José Antonio y Przeworski, Adam (1996), Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes, *Paper presented at the conference on Democracy and Accountability*, New York University, April 26-28.
- Coase, R. H. (1960), The problem of Social Cost, en *The Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1-44.
- Cui, Zhiyuan (1992), Incomplete Markets and Constitutional Democracy, Manuscript, University of Chicago.
- Cukierman, Alex (1992), *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Dewatripont, M. y Roland, G. (1992), Economic Reform and Dynamic Political Constraints, en *Review of Economic Studies*, 59, pp. 703-730.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row.
- Dunn, Delmer D. y Uhr, John (1993), Accountability and Responsibility in Modern Democratic Governments, Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., September 2-5.
- Elster, John (1979), *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge, Cambridge University Press.

Elster, John (1995a), The Impact of Constitutions on Economic Performance, en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, con comentarios de Przeworski, Adam y Bardhan, Pranab, pp. 209-226.

Elster, John (1995b), *Ulysses Revisited*, Manuscript, Columbia University.

Ferejohn, John A. (1986), Incumbent performance and electoral control, en *Public Choice*, 50, pp. 5-35.

Findlay, Ronald (1990), The new political economy: Its explanatory power for the LDCs, en *Economics and Politics*, 2, pp. 193-221.

Fiorina, M. P. (1981), *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven, Yale University Press.

Groves, Theodore (1985), The impossibility of incentive-compatible efficient full cost allocation schemes, en Young, Peyton (comp.), *Cost allocation: Methods, principles, applications*, Amsterdam, Elsevier, pp. 95-100.

Habermas, Jürgen (1975), *Legitimation Crisis*, Boston, Beacon Press.

Haggard, Stephan (1995), The Reform of the State in Latin America, *Paper* presentado en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina, Río de Janeiro, 12-13 de junio.

Holmstrom, Bengt (1982), Moral hazard in teams, en *Bell Journal of Economic*, 13, pp. 324-340.

Key, V. O. Jr. (1966), *The Responsible Electorate*, New York, Vintage.

Kiewiet, D. Roderick y McCubbins, Matthew D. (1991), *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process*, Chicago, University of Chicago Press.

Kydland, Finn E. y Prhescott, Edward C. (1977), Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, en *Journal of Political Economy*, 85, pp. 473-491.

Laffont, Jean-Jacques y Tirole, Jean (1988), *The Dynamics of Incentive Contracts*, en *Econometrica*, 56, pp. 1153-75.

Laffont, Jean-Jacques y Tirole, Jean (1994), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, MA., MIT Press.

Lippmann, Walter: (1956), *The Public Philosophy*, New York, Mentor Books.

Lowi, Theodore J. (1979), *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, New York, W.W. Norton.

McCubbins, Matthew y Schwartz, Thomas (1984), Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms, en *American Journal of Political Science*, 28, pp. 165-179.

Manin, Bernard (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, París, Calmann-Lévy.

- Manin, Bernard, Przeworski, Adam y Stokes, Susan (1996), *Democracy and Accountability*, Paper presentado en la Conferencia sobre Democracia y Responsabilidad, New York University, 26-28 de abril.
- Martins, Luciano (1996), *Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral*, ENAP, pp. 9-39.
- Miller, Gary J. (1992), *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Moe, Terry M. (1990), Political Institutions: The Neglected Side of the Story, en *Journal of Law, Economics and Organization*, 6, pp. 213-253.
- Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, University of Chicago Press.
- O'Donnell, Guillermo (1991), *Delegative Democracy?*, East-South System Transformations Working Paper #21, University of Chicago.
- Paldam, Martin (1991), How Robust is the Vote Function?: A Study of Seventeen Nations Over Four Decades, en Northop, Helmuth, Lewis-Beck, Michael S. y Lafay, Jean Dominique (comp.), *Economics and Politics: The Calculus of Support*, Ann Arbor, University of Michigan Press, pp. 9-31.
- Pasquino, Gianfranco (1994), *Shaping a Better Republic? The Italian Case in a Comparative Perspective*, Working Paper #62, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Posner, Richard A. (1987), The Constitution as an Economic Document, en *The George Washington Law Review*, 56, pp. 4-38.
- Presidency of the Republic (1995), *Master Plan of Reform of the State Apparatus*, Brasilia.
- Prud'homme, Remy (1995), The Dangers of Decentralization, en *The World Bank Research Observer*, 10, con comentarios de Charles E. McLure, Jr. y David O. Sewell, pp. 201-220.
- Pzeworski, Adam y Limongi, Fernando (1993), Political Regimes and Economic Growth, en *Journal of Economic Perspectives*, 7, pp. 51-69.
- Pzeworski, Adam y Stokes, Susan C. (1996), Citizen Information and Government Accountability: What Must Citizens Know to Control Politicians?, Paper revisado presentado en el Encuentro Anual de la American Political Science Association, Washington, D.C.
- Ram, Rati (1986), Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data, en *American Economic Review*, 76, pp. 191-203, con comentarios de Carr, Jack L. y Bhanoji Rao, V. V. (1989), *American Economic Review*, 70, pp. 267-284.

Remmer, Karen (1993), The political Impact of Economic Crisis in Latin America in the 1980s, en *American Political Science Review*, 85, pp. 777-800.

Roemer, John E. (1996), *Theories of Distributive Justice*, Cambridge, M.A., Harvard University Press.

Roman, Jaime (1991), Estado y Administración, en Tagle, Matías D. (comp.), *Los Desafíos del Estado en los Años 90*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, pp. 143-146.

Rowat, Malcolm, Malik, Waleed H. y Dakolias, Maria (comp.) (1995), Judicial Reform in Latin America and the Caribbean. Proceedings of a World Bank Conference, *World Bank Technical Paper Number 280*, Washington, D.C., The World Bank.

Schumpeter, Joseph A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper & Brothers.

Shihata, Ibrahim F. I. (1995), Judicial Reform in Developing Countries and the Role of the World Bank, en Rowat, Malcolm, Malik, Waleed H. y Dakolias, Maria (comp.), *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean. Proceedings of a World Bank Conference, World Bank Technical Paper Number 280*, Washington, D.C., The World Bank, pp. 219-233.

Skidelsky, Robert (comp.) (1977), *The End of the Keynesian Era: Essays on the Disintegration of the Keynesian Political Economy*, New York, Holmes and Meier.

Spiller, Pablo T. (1995), Regulatory commitments and utilities' privatization: implications for future comparative research, en Banks, Jeffrey S. y Hanushek, Eric A. (comp.), *Modern Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 63-79.

Stigler, George (1975), *The Citizen and the State. Essays on Regulation*, Chicago, University of Chicago Press.

Stiglitz, Joseph E. (1994), *Whither Socialism?*, Cambridge. M.A., MIT Press.

Tirole, Jean (1994), The Internal Organization of Government, en *Oxford Economic Papers*, 46, pp. 1-29.

Tollison, Robert D. (1995), Rent Seeking: A Survey, en *Kyklos*, 35, pp. 575-602.

Turner, Frederick C. y Elordi, Carlos A. (1995), Economic values and the role of government in Latin America, en *International Social Science Journal*, 145, pp. 473-488.

Weder, Beatrice (1995), Legal Systems and Economic Performance: The Empirical Evidence, en Rowat, Malcolm, Malik, Waleed H. y Dakolias, Maria (comp.), *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean. Proceedings of a World Bank Conference, World Bank Technical Paper Number 280*, Washington, D.C., The World Bank, pp. 21-26.

Wolf, Charles, Jr. (1979), A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis, en *Journal of Law and Economics* 22, pp. 107-139.

World Bank (1994), *Governance: The World Bank's Experience*, Washington D.C., The World Bank.

La política de la estructura burocrática*

Terry M. Moe**

La burocracia pública de los Estados Unidos no está diseñada para ser eficaz. La burocracia surge de la política, por lo que su diseño refleja los intereses, las estrategias y los compromisos de aquellos que ejercen el poder político.

Esta noción politizada de la burocracia nunca le ha resultado atrayente a la mayoría de los académicos o de los reformistas. La aceptan —de hecho, sostienen rotundamente su verdad— y las ciencias sociales de la burocracia pública es, en consecuencia, un órgano de trabajo político. Aun así, en general, aquellos que estudian y practican la administración pública tienen un sutil desprecio por la política; por consiguiente, desean mantenerla fuera de la burocracia en la medida de lo posible. Quieren que los presidentes dejen de politizar los departamentos y las agencias. Quieren que el Congreso deje de entrometerse constantemente en los asuntos burocráticos. Desean que todos los políticos respeten la autonomía, el conocimiento y el profesionalismo de la burocracia¹.

Los defensores de la burocracia no son apologistas. Los problemas de captura, apatía, mentalidad pueblerina, fragmentación e imperialismo son motivos familiares que dan lugar a la crítica. Cabe destacar que existe muchísima crítica. Sin embargo, una vez que se elimina mentalmente la influencia subversiva de la política, se entiende que esos problemas burocráticos tienen soluciones burocráticas —nuevos mandatos, nuevas

normas y procedimientos, nuevos sistemas de personal, mejor capacitación y gestión, mejores personas—. Esas son las reformas por excelencia que los políticos son instados a adoptar con el fin de crear una burocracia eficaz. En todo momento, la meta es un bien mayor: «Al diseñar cualquier estructura política, ya sea el Congreso, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial, es importante construir acuerdos que inclinen la balanza a favor de aquellos que defienden el interés nacional»².

El problema radica en que aquellos que tienen el poder no necesariamente están motivados por el interés nacional. Tienen sus propios intereses que perseguir en la política —los intereses del sudoeste de Pensilvania o de los productores de algodón o de la industria marítima—, por lo que ejercen el poder que poseen de modos conducentes a estos. Asimismo, las opciones relacionadas con la estructura burocrática no son asuntos que puedan separarse de todas estas cuestiones para ser orientados por los criterios técnicos de eficiencia y eficacia. Cuando se realizan elecciones sobre estructura, se están tomando decisiones, de forma implícita, sobre la política. Y, de manera precisa, dado que esto es así, las cuestiones vinculadas con la estructura quedan inevitablemente dentro de una lucha política más amplia. Toda noción que establezca que los actores políticos deben limitar su atención a la formulación de políticas y volcar el diseño organizacional a criterios neutrales o a expertos de eficacia niega las realidades de la política.

El presente trabajo es un esfuerzo para comprender la burocracia entendiendo su fundamento en la elección política y en el interés personal. La pregunta central se reduce a lo siguiente: ¿Qué tipos de estructuras los actores políticos —grupos de interés, presidentes, miembros del Congreso, burócratas— consideran que son conducentes a sus propios intereses y, por lo tanto, qué tipo de burocracia tiene más probabilidades de surgir de sus esfuerzos para ejercer el poder político? En otras palabras, ¿por qué crean la burocracia que crean?

El análisis se divide en dos partes: la primera detalla una perspectiva teórica sobre la política de la elección estructural. La segunda utiliza esa perspectiva para analizar la política estructural de tres burocracias modernas: la Comisión de Seguridad de Productos del Consumidor,

la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional y la Agencia de Protección Ambiental.

Una perspectiva sobre la política estructural

La mayoría de los ciudadanos no se emocionan mucho sobre los arcanos detalles de la administración pública. Cuando eligen entre los candidatos de una elección, les prestan atención a cuestiones como el partido, la imagen o las posturas en relación con las políticas. Si se lo exigieran, es probable que los candidatos tuvieran visiones o incluso registros de votos sobre las cuestiones estructurales —por ejemplo, si se le debería exigir a la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional que lleve a cabo análisis de costo-beneficio antes de proponer una norma formal o si la Comisión de Seguridad de Productos del Consumidor debería estar dentro del Departamento de Comercio—, pero difícilmente estas cuestiones sean de lo que están hechas las campañas políticas. Las personas no saben mucho o no les interesan estos tipos de asuntos.

Los grupos de interés organizados son otra cuestión. Son participantes activos e informados en sus áreas especializadas y saben que sus metas en términos de políticas dependen, de manera esencial y precisa, de esos sutiles detalles de la estructura administrativa que hacen que los votantes se emocionen. La estructura es valiosa para ellos y cuentan con cada incentivo para movilizar sus recursos políticos en pos de obtener lo que quieren. En consecuencia, casi siempre son la única fuente de presión política cuando las cuestiones estructurales están en juego. La política estructural es la política de los grupos de interés.

Grupos de interés: el problema técnico de la elección estructural

La mayoría de los trabajos sobre política estructural les prestan atención a los grupos de interés, pero su foco analítico está en los políticos que ejercen la autoridad pública y que toman las decisiones finales. Esto tiende a ser engañoso. Se sabe bien que los políticos, aun los legisladores de los distritos sin problemas, están sumamente preocupados por su popularidad electoral y, por esa razón, están muy interesados en sus electores³. En la medida en que esto es cierto, sus posturas con respecto a los asuntos, en

verdad, no son propias, sino que están inducidas por las posturas de otros. Si uno busca entender por qué las elecciones estructurales terminan siendo como son, entonces, no tiene mucho sentido comenzar por los políticos. Los interrogantes fundamentales están vinculados con el modo en que los grupos de interés deciden las clases de estructuras que desean que los políticos proporcionen. Desde aquí es que tenemos que comenzar.

Al abordar estas cuestiones sobre los grupos de interés, resulta útil comenzar con un caso extremo. Supongamos que, en una determinada área de conflicto, existe un único grupo (o coalición) dominante que tiene un problema razonablemente complejo —contaminación, pobreza, seguridad ocupacional, salud—, que busca abordar por medio de una acción gubernamental y que ese grupo es tan poderoso que los políticos promulgarán casi cualquier propuesta que el grupo presente, sujeta a limitaciones presupuestarias razonables. En efecto, el grupo puede ejercer autoridad pública por sí mismo al crear legislación que sea vinculante para todos y que pueda ser impuesta por los tribunales.

El grupo dominante es un caso instructivo porque, dado que realiza elecciones sobre estructuras, no enfrenta problema político alguno. No necesita preocuparse por la pérdida del control en materia de autoridad pública o por la influencia de sus opositores políticos —consideraciones que, como mostraré más adelante, tendrían un mayor peso en sus cálculos—. Sin las incertidumbres y las limitaciones usuales de la política, el grupo tiene el lujo de preocuparse únicamente por los requisitos técnicos de la organización eficaz. Su tarea es identificar aquellos acuerdos estructurales que llevan a cabo mejor sus metas en términos de políticas⁴.

Tal vez, resulte natural pensar que, dado que un grupo dominante puede obtener todo lo que desea, procedería descifrando qué clases de comportamientos son exigidos por qué tipos de personas con respecto a qué tipos de condiciones, así como creando legislación que describiera todo esto con el mayor detalle posible. Si se necesitara que una agencia brinde servicios, procese solicitudes o inspeccione las operaciones comerciales, los trabajos de los burócratas podrían especificarse con tanta precisión que no tendrían otra opción que llevar a cabo el mandato del grupo.

Para las metas políticas simples —que exigen, digamos, poco más que transferir pagos—, estas estrategias serían atrayentes. Sin embargo, no son muy adecuadas para los problemas de políticas de ningún grado de complejidad. La razón es que, aunque el grupo tiene el poder político para imponerle su voluntad al resto, es probable que carezca del conocimiento para hacerlo bien. No sabe decirles a las personas lo que deben hacer.

En parte, se trata de un problema de conocimiento. La sociedad como un todo simplemente no ha desarrollado suficiente conocimiento para determinar las causas de la mayoría de los problemas sociales o sus soluciones; además, en general, el grupo sabe mucho menos de lo que la sociedad sabe, incluso si contrata a sus propios expertos. Estos problemas de conocimiento se ven agravados por la incertidumbre sobre el futuro. El mundo está sujeto a cambios impredecibles a lo largo del tiempo, por lo que habrá quienes exijan ajustes específicos de políticas si los intereses del grupo se persiguieran eficazmente. El grupo podría intentar especificar todas las contingencias futuras en la legislación actual y, mediante control e intervención constantes, actualizarla con el paso del tiempo. No obstante, los requisitos de conocimiento de un trabajo más o menos decente serían muy costosos, complicados y consumirían mucho tiempo.

Un grupo con el poder político para decirle al resto lo que debe hacer consideraría que no vale la pena intentarlo. Una opción más atractiva es crear legislación en términos generales, colocar a expertos en cargos públicos y otorgarles facultades para «completar los detalles» y para que realicen los ajustes necesarios a lo largo del tiempo. Esto compensa los enormes problemas de conocimiento del grupo, lo que le permite buscar sus propios intereses sin saber exactamente cómo implementar sus políticas y sin tener que luchar contra futuras contingencias. Los expertos realizan lo que el grupo no puede hacer por sí mismo. Dado que son funcionarios públicos que trabajan en la administración pública, el acuerdo economiza, en gran medida, los recursos y el tiempo del grupo.

Sin embargo, surge una nueva preocupación: no existe garantía de que los expertos siempre actuarán en el mejor interés del grupo. Los expertos tienen sus propios intereses —tanto en materia de carrera como de autonomía— que pueden entrar en conflicto con los del grupo. Además,

debido al conocimiento especializado de los expertos y de la naturaleza intangible de sus aportes, el grupo no puede saber con exactitud qué hacen los expertos o por qué. Estos son problemas de conflicto de interés y de información asimétrica, por lo cual son inevitables. Dado su existencia, el control es imperfecto.

Cuando se garantiza el poder político del grupo, como aquí asumimos, estos problemas de control se encuentran en el centro de la elección estructural. El enfoque más directo es que el grupo imponga un conjunto de reglas para limitar el comportamiento burocrático. Entre otras cosas, estas reglas pueden especificar los criterios y los procedimientos que los burócratas utilizarán para tomar decisiones; delinear incentivos al especificar el modo en que los burócratas serán evaluados, premiados y sancionados; exigirles que reúnan e informen ciertas clases de información sobre sus operaciones internas; y establecer procedimientos de verificación, mediante los cuales sus actividades podrán ser controladas. Estos son componentes básicos de la estructura burocrática.

Sin embargo, algunas pérdidas permanecerán. Los problemas de conocimiento del grupo, combinados con la voluntad y la capacidad de los expertos de resistirse (al menos, en los márgenes) hacen que el control perfecto sea imposible. Por suerte, el grupo puede hacer más que imponerles un conjunto de reglas a sus agentes. También cuenta con el poder para elegir quiénes serán sus agentes —y el uso acertado de este poder podría hacer que el uso amplio de reglas sea innecesario—.

La clave aquí está en la reputación⁵. La mayoría de las personas del mercado de expertos tienen reputaciones que hablan de sus rasgos relevantes para el trabajo: conocimiento, inteligencia, honestidad, lealtad, preferencias en materia de políticas, ideología. Las «buenas» reputaciones proporcionan información confiable. La razón está en que las personas valoran las buenas reputaciones, invierten en ellas —al comportarse de manera honrada, por ejemplo, aun cuando podrían obtener beneficios en el corto plazo mediante el engaño— y, luego de crear reputaciones, tienen fuertes incentivos para mantenerlas a través del comportamiento constante. Por lo tanto, para el grupo, la reputación es un enorme valor porque permite la previsibilidad en un mundo incierto. Y la previsibilidad facilita el control.

Para ver concretamente cómo funciona esto, consideremos un importante síndrome de reputación: el profesionalismo. Si las personas son conocidas como contadores, abogados especialistas en títulos o ingenieros que construyen autopistas, el grupo de inmediato sabrá muchísimo sobre su «tipo». Ellos serán expertos en ciertas cuestiones. Tendrán formaciones especializadas y experiencia laboral. Analizarán asuntos, recopilarán datos y propondrán soluciones de modos característicos. Respetarán las normas de sus comunidades profesionales. Cuando el profesionalismo se combina con información en materia de reputación de naturaleza más personal, el comportamiento de esos expertos será muy predecible.

La relación entre la previsibilidad y el control parecería ser particularmente problemática en este caso, dado que los profesionales son muy conocidos por exigir autonomía en su trabajo. Y, en lo que respecta a las normas restrictivas y a las directivas jerárquicas, su exigencia de autonomía representa problemas. No obstante esto, el grupo se ve forzado a otorgarles discreción a los expertos, debido a sus problemas de conocimiento. El profesionalismo —a través de la reputación— permite que el grupo anticipe de qué manera se ejercerá la discreción de los expertos de acuerdo con varias condiciones; luego, puede planificar acorde, a medida que diseñe una estructura que aproveche mejor su conocimiento. En la situación extrema, uno podría pensar en los profesionales como autómatas que están programados para comportarse de maneras específicas. Al saber cómo están programados, el grupo puede seleccionar a aquellos que tengan los programas deseados, colocarlos en una estructura diseñada para alojarlos y dejarlos para que realicen una libre elección. Los profesionales se verán a sí mismos como personas independientes que toman decisiones. El grupo los verá como que están bajo su control. En este caso, ambos tendrán razón⁶.

El objetivo de esta descripción no es enfatizar el profesionalismo en sí, sino aclarar un punto general sobre los requisitos técnicos del diseño organizacional. Un grupo poderoso en términos políticos, que actúa con incertidumbre y que está preocupado por resolver un problema complejo en materia de política, normalmente es mucho mejor si se resiste a utilizar su poder para decirles a los burócratas con exactitud lo que tienen que hacer. Pueden usar su poder más productivamente al seleccionar los tipos correctos de burócratas y al diseñar una estructura que les otorgue

razonable autonomía. Por medio de la distribución sensata de funciones y responsabilidades burocráticas, de sistemas de incentivo y de controles estructurales sobre la elección burocrática, un conjunto selecto de burócratas puede ser liberado para seguir su criterio experto, libres de instrucciones formales detalladas.

Grupos de interés: El problema político de la elección estructural

La dominación política es un caso extremo a los fines de esta descripción. En el mundo real de la política democrática, los grupos de interés no pueden reclamarle a la autoridad legal no cuestionada. Dado que esto es así, enfrentan dos problemas fundamentales que un grupo dominante no debe enfrentar. Llamaré al primero «incertidumbre política» y al segundo «acuerdo político». Ambos tienen enormes consecuencias para el diseño estratégico de la burocracia pública —que implican desviaciones significativas de la organización eficaz—.

La incertidumbre política es inherente al gobierno democrático. Nadie posee la autoridad pública de forma perpetua ni tampoco el derecho eterno a controlar las agencias públicas. Un grupo de interés puede ser lo suficientemente poderoso para ejercer la autoridad pública hoy, pero mañana su poder puede disminuir, por lo que luego sus opositores políticos pueden quitarle su derecho a ejercer esa autoridad pública. Si esto sucede, se convertirán en los nuevos «titulares» de lo que el grupo haya creado y podrían utilizar su autoridad para destruir —de manera bastante legítima— todo lo que el grupo había obtenido con tanto esfuerzo.

Un grupo que, en la actualidad, resulta favorecido debe anticipar todas estas cuestiones. Justamente porque su propia autoridad no está garantizada, no puede centrarse por completo en asuntos técnicos de la organización eficaz. Además, debe diseñar sus creaciones para que tengan capacidad de perseguir sus metas políticas en un mundo en el que sus enemigos pueden obtener el derecho a gobernar. En el actual periodo, la tarea del grupo es crear agencias que sean difíciles de controlar más tarde por sus opositores. Dado el modo en que la autoridad es distribuida y ejercida en una democracia, a menudo esto implicará crear agencias aisladas de la autoridad pública en general —y, de esta forma, aisladas del control formal del propio grupo—.

Existen diversos medios estructurales a través de los cuales el grupo puede intentar proteger y educar a sus agentes burocráticos, como los siguientes:

- Puede crear legislación detallada que imponga limitaciones rigurosas al mandato y a los procedimientos de toma de decisiones de la agencia. Si bien estas limitaciones tenderán a ser defectuosas, problemáticas y costosas, sirven para quitarle importantes tipos de decisiones del control político futuro. La razón por la cual son tan atractivos se origina en el sistema de división de poderes de los Estados Unidos, que establece obstáculos que hacen que la legislación formal sea en extremo difícil de alcanzar —y, si se logra, será muy complejo de anular—. Si los opositores del grupo obtienen el poder político, es muy probable que no puedan aprobar su propia legislación correctiva.
- Puede colocar mayor énfasis en el profesionalismo de lo que se justifica en términos técnicos, dado que casi siempre los profesionales actuarán para proteger su propia autonomía y para resistirse a la intromisión política. Por razones similares, el grupo puede ser un ferviente defensor de la administración pública de carrera y de otros sistemas de personal que aíslan los trabajos burocráticos, los ascensos y los salarios de la intervención política. Además, puede tratar de minimizar el poder y el número de personas nombradas por cuestiones políticas, ya que ellos también son rutas por las cuales los opositores pueden ejercer influencia.
- Puede oponerse a las disposiciones formales que mejoran el control y la participación política. Por ejemplo, el veto legislativo no es bueno porque le otorga a los opositores un mecanismo directo para revertir las decisiones de una agencia. Las cláusulas de suspensión, que exigen la reautorización de la agencia luego de cierto periodo, también son peligrosas porque les brindan a los opositores oportunidades de anular los logros legislativos del grupo.
- Puede ver que la agencia obtiene un puesto seguro en el organigrama del gobierno. De manera más obvia, puede intentar colocar a la agencia en un departamento amigo del Poder Ejecutivo, donde puede ser protegido por los aliados del grupo. O bien, puede preferir independencia formal, que brinda protección especial en materia de remoción presidencial o de poderes de gestión.

- Puede favorecer la judicialización de la toma de decisiones de la agencia como una manera de aislar las elecciones políticas de la intromisión externa. También puede preferir realizar varios tipos de acciones de agencia —o inacciones— que sean apelables ante los tribunales. Sin embargo, debe preocuparse por diseñar estos procedimientos y estas verificaciones de un modo que favorezca desproporcionadamente al grupo sobre sus opositores.

La fuerza que impulsa la incertidumbre política hace que el grupo triunfante prefiera diseños estructurales que nunca preferiría si solo se basara en aspectos técnicos: diseños que le colocan limitaciones formales detalladas a la discreción burocrática, imponen procedimientos complejos para la toma de decisiones de la agencia, minimizan oportunidades en materia de control y aíslan a la agencia de la política. El grupo debe protegerse a sí mismo y a su agencia de los peligros de la democracia, y lo hace imponiendo estructuras que parecen extrañas e incongruentes cuando se las juzga con casi cualquier estándar razonable de lo que una organización eficaz debería ser.

No obstante, esto es solo parte de la historia. El hecho de apartarse de la racionalidad técnica es aún mayor debido a una segunda característica básica de la política democrática de los Estados Unidos: la victoria legislativa de cualquier trascendencia casi siempre exige acuerdos. Esto implica que los grupos opositores tendrán opinión directa en el modo en que la agencia y su mandato serán interpretados. Una de las formas que puede adoptar, por supuesto, es el acuerdo clásico con respecto a la política, de la cual se escribe una y otra vez en los libros y en los periódicos. Sin embargo, no existe una disyunción real entre la política y la estructura; además, un gran número de los intereses de los opositores también serán perseguidos mediante demandas de concesión estructural. ¿Qué clases de acuerdos tenderán a preferir?

- Los opositores quieren estructuras que funcionen contra el desempeño eficaz. Le temen a la organización sólida, coherente y centralizada. Les gusta la autoridad fragmentada, la descentralización, el federalismo, el sistema de pesos y contrapesos, y otros medios estructurales que promuevan debilidad, confusión y retraso.

- Quieren estructuras que les permitan a los políticos llegar a la agencia. No desean verla ubicada dentro de un departamento amigo ni prefieren la independencia formal. Son entusiastas defensores del veto legislativo y de las disposiciones de reautorización. Están a favor de onerosos requisitos para la recopilación y la presentación de la información, del control de las operaciones y de la revisión de las decisiones de la agencia —así sientan las bases para la supervisión activa e intervencionista por parte de los políticos—.
- Quieren acuerdos de designación y de personal que permitan la dirección política de la agencia. También desean puestos más activos e influyentes para las personas nombradas por cuestiones políticas y menos dependencia del profesionalismo y de la administración pública.
- Están a favor de los procedimientos para la toma de decisiones de la agencia que les permitan participar, presentar evidencias y argumentos, apelar las decisiones desfavorables, demorar y, en general, proteger sus propios intereses, e inhibir la acción eficaz de la agencia mediante normas formales y legalmente sancionadas. Esto significa que tenderán a promover procesos para la toma de decisiones que sean complejos y estén muy judicializados. También implica que preferirán un papel activo y de fácil provocación para la revisión de las decisiones de la agencia en los tribunales.
- Quieren que las decisiones de la agencia estén acompañadas de evaluaciones «objetivas» de sus consecuencias y, en parte, justificadas por ellas: declaraciones del impacto ambiental, declaraciones del impacto inflacionario y análisis de costo-beneficio. Esto es costoso, perjudicial y consume tiempo. Mejor aún, sus métodos y sus conclusiones pueden ser impugnadas ante los tribunales, lo que proporciona nuevas oportunidades para el retraso o la anulación de las decisiones de la agencia.

El compromiso político introduce al zorro en el gallinero. Los grupos opositores se dedican a inutilizar a la burocracia y a obtener el control sobre sus decisiones, por lo que fomentarán la autoridad fragmentada, los procedimientos laberínticos, los mecanismos de intervención política y otras estructuras que trastornan el desempeño de la burocracia y la

exponen al ataque. En la política de la elección estructural, la inevitabilidad del acuerdo significa que las agencias tienen que cargar con estructuras cuyo objetivo será provocar su fracaso.

En resumen, el gobierno democrático da lugar a dos fuerzas principales que hacen que la estructura de la burocracia pública se aparte de la racionalidad técnica. Primero, aquellos que hoy están en posición de ejercer la autoridad pública casi siempre se enfrentarán a la incertidumbre sobre si tendrán el poder político en los años venideros, y esto los llevará a preferir estructuras que aislen sus logros de la política. Segundo, los opositores también tenderán a tener voz y voto en el diseño estructural y, en la medida en que los tengan, impondrán estructuras que socaven el desempeño eficaz y politicen las decisiones de la agencia.

Legisladores y la elección estructural

Si los políticos fueran nada más que conductos de las presiones políticas, la elección estructural podría entenderse sin prestarles mucha atención. Sin embargo, los políticos, en especial los presidentes, a veces tienen preferencias con respecto a las estructuras de gobierno que no son simples reflejos de lo que los grupos quieren. Y, cuando esto es así, pueden utilizar su control de la autoridad pública para hacer que sus preferencias encajen en resultados estructurales.

La noción de conducto no es errada para los legisladores debido a su preocupación casi paranoica sobre la reelección. En la política estructural, los grupos de interés bien informados hacen demandas, observan las respuestas de los legisladores y otorgan, de manera precisa, crédito o culpa, a medida que se toman las decisiones y se concretan las consecuencias. Por lo tanto, los legisladores poseen fuertes incentivos para hacer lo que los grupos quieren —incluso, ante la ausencia de demandas explícitas, llevan adelante la acción emprendedora en activa representación de los intereses de los grupos—. No pueden satisfacer a los grupos con tomas de posiciones vacías. Tampoco pueden «transferir la responsabilidad» sin costo al delegarle las decisiones difíciles a la burocracia⁷. A diferencia de los votantes, los grupos de interés no pueden ser engañados con facilidad.

Esto no significa que los legisladores siempre hagan lo que los grupos les demandan. El comportamiento autónomo puede surgir incluso entre los legisladores motivados solo por la reelección. Esto sucede porque los políticos, al igual que los grupos, reconocen que sus elecciones actuales no solo son medios de respuesta a las presiones actuales, sino también medios para imponerles la estructura a sus vidas políticas. A veces, esto los llevará a tomar decisiones no populares hoy con el fin de obtener beneficios políticos en el futuro⁸.

Asimismo, no está del todo bien sugerir que los legisladores no tienen interés personal alguno en el control de la burocracia. Cuanto más control puedan ejercer los legisladores, más dependerán los grupos de ellos para obtener lo que deseen; y esto, en sí mismo, hace que el control sea electoralmente atrayente. Pero este atractivo se diluye por acción de otros factores. En primer lugar, el grupo ganador —el bando más poderoso— ejercerá presión para quitar sus victorias de la influencia política. En segundo lugar, la capacidad de control puede ser un curso para los legisladores en un conflicto posterior, dado que ambos bandos caerán reiteradamente sobre ellos. En tercer lugar, la supervisión para fines vinculados con un control serio de políticas implica tiempo, es costoso y es difícil hacerlo bien; en general, los legisladores cuentan con modos mucho más productivos para utilizar sus escasos recursos⁹.

El resultado es que los legisladores no tienden a invertir en el control general de la política. Por el contrario, valoran el control «específico»: quieren poder intervenir de manera rápida, económica y *ad hoc* para proteger o promover los intereses de clientes específicos de formas específicas¹⁰. Esta clase de control puede ser manejada por un legislador individual sin acción colectiva; tiene beneficios directos; en general, se llevará a cabo detrás de escena y no involucra ni provoca conflictos. Genera beneficios políticos sin incurrir en costos políticos. Además, se adecúa bastante bien con una estructura burocrática diseñada para evitar el conflicto: una agencia que es muy autónoma en la esfera de la política, aunque esté muy limitada por requisitos complejos en términos de procedimientos ofrecerá todas las oportunidades para las intervenciones particulares.

El punto es que, por lo general, se puede esperar que los legisladores respondan a las demandas de los grupos en la política estructural o que adopten una acción emprendedora en el afán de complacerlos. No se les otorgará la oportunidad de llevar adelante una acción autónoma ni su capacidad para gobernar.

Presidentes y la elección estructural

Los presidentes son motivados de manera distinta. La gobernanza es la fuerza impulsora detrás de la presidencia moderna. Se espera que todos los presidentes, sin importar el partido, gobiernen de modo eficaz y sean responsables por actuar en casi toda la gama de problemas que la sociedad enfrenta. Para ser juzgado con éxito a los ojos de la historia —podría decirse que es el único motivador más importante para los presidentes—, deben parecer líderes fuertes. Deben alcanzar sus iniciativas en materia de políticas, estas deben ser consideradas valiosas en términos sociales y las estructuras para lograr esas iniciativas deben dar la sensación de que funcionan¹¹.

Esto da lugar a dos problemas básicos para los grupos de interés. El primero se relaciona con el hecho de que los presidentes no son muy susceptibles al llamamiento de los intereses especiales. Sin duda, desean hacer felices a los grupos y a veces responder a sus demandas contribuirá con la gobernanza. Sin embargo, esto, a menudo, no es así. En general, los presidentes tienen incentivos para pensar en términos más amplios sobre lo que es mejor para la sociedad en su totalidad, o, al menos, para fragmentos considerables de ella, por lo que tienen sus propias agendas que pueden apartarse bastante de lo que incluso los defensores de su grupo más importante pueden desear. Aun cuando solo estén respondiendo a las presiones de los grupos —lo cual, por supuesto, es más probable que suceda durante su primer mandato—, el tamaño y la heterogeneidad de sus coaliciones de apoyo tienden a fomentar la moderación, el compromiso, la oposición a la captura y la preocupación por la eficiencia social.

El segundo problema se vincula con el hecho de que los presidentes quieren controlar la burocracia. Mientras que los legisladores delegan con entusiasmo sus poderes a las agencias administrativas, los presidentes

son impulsados a hacerse cargo. Por supuesto, no les importan todas las agencias por igual. Algunas son especialmente importantes porque sus programas son asuntos prioritarios de la agenda presidencial. Otras son significativas debido a que se encargan de temas sensibles que pueden convertirse en bombas políticas si algo sale mal. No obstante, la mayoría de las agencias inciden, de una forma o de otra, en las responsabilidades presidenciales más importantes —el presupuesto, la economía, la defensa nacional—, por lo que los presidentes tienen la capacidad para orientar y restringir el comportamiento de las agencias en aspectos básicos si esas responsabilidades se llevaran a cabo con éxito. Casi siempre, optarán por no utilizar su capacidad para el control administrativo; hasta pueden dejar que los grupos preferidos la usen cuando se adecúa a sus fines. Sin embargo, la capacidad debe estar presente cuando la necesiten.

Por consiguiente, los presidentes tienen una función única en la política de la elección estructural. Son los únicos participantes a los que les preocupa el modo en que la burocracia como un todo debería organizarse. Además, son los únicos que, en verdad, desean llevarla adelante mediante una gestión y un control prácticos. Su ideal es una burocracia racional, coherente y centralmente dirigida que se parezca mucho a las nociones populares que figuran en los libros de lo que una burocracia eficaz, pública o privada, debería ser.

En general, los presidentes están a favor de colocar agencias dentro de los departamentos del Poder Ejecutivo y de subordinarlas a una autoridad jerárquica. Desean ver que las importantes funciones de supervisión, presupuesto y coordinación de políticas estén en manos de los superiores de los departamentos —y, sobre todo, de la Oficina de Gestión y Presupuesto, así como de otras agencias presidenciales de gestión—, de manera que la burocracia pueda darse bajo una orientación unificada. Si bien valoran el profesionalismo y la administración pública por sus contribuciones en materia de conocimiento, continuidad e imparcialidad, quieren que la autoridad esté en manos de las personas que ellos mismos nombraron por cuestiones políticas —y desean seleccionar personas cuyos tipos parezcan más conducentes con el liderazgo presidencial—.

Esto es justamente lo que el grupo ganador y sus aliados legislativos no quieren. Ellos desean proteger a sus agencias y a sus logros en materia de políticas aislándolos de la política, por lo que los presidentes amenazan con arruinar todo al intentar controlar esas agencias desde lo más alto. A los grupos opositores les encanta esto, pero no siempre pueden consolarse con el enfoque presidencial en materia de burocracia. Los presidentes tenderán a resistirse a las protecciones complejas de los procedimientos, a la revisión judicial excesiva, a las disposiciones relativas al veto legislativo y a muchos otros medios por los cuales los perdedores tratarán de protegerse y mutilarán el desempeño burocrático. Los presidentes quieren que las agencias tengan discreción, flexibilidad y capacidad para dirigir. No quieren que las agencias queden paralizadas por las normas y las reglamentaciones —a menos, por supuesto, que sean normas y reglamentaciones presidenciales diseñadas para mejorar el control presidencial—.

Legisladores, presidentes y grupos de interés

Los presidentes y los legisladores, obviamente, tienen orientaciones muy distintas en relación con la política de la elección estructural. Se puede esperar que los grupos de interés anticipen esas diferencias desde el comienzo y, en consecuencia, elaboren sus propias estrategias.

En términos generales, los grupos de ambos bandos considerarán que el Congreso es un lugar cómodo para hacer negocios. Los legisladores no quedan sujetos a ninguna noción global de lo que la burocracia como un todo debería ser. No están motivados intrínsecamente por la eficacia, la eficiencia, la coordinación o la gestión ni por ningún otro criterio de diseño que puede limitar la clase de burocracia que están dispuestos a crear. Tampoco desean conservar el control político para ellos.

La cuestión clave es que el Congreso está abierto a lo que los grupos desean y responde a esos deseos. Por voluntad propia y pieza por pieza —aunque estas sean grotescas e incoherentes unas con otras— construye el tipo de burocracia que cada vez más los grupos de interés demandan en sus luchas estructurales a lo largo del tiempo. No se espera que esta «burocracia parlamentaria» funcione ni constituya un todo coherente. Solo las piezas son importantes. Así lo desean los grupos.

Por supuesto, los presidentes no lo quieren de esa forma. Los grupos de interés pueden considerar que, por momentos, son buenos aliados, en especial, cuando sus intereses y la agenda presidencial coinciden. No obstante, casi siempre los presidentes son una presencia temible de la escena política. Sus coaliciones de amplio respaldo, su importante perspectiva sobre la política pública y su preocupación fundamental acerca de una burocracia coherente y centralmente controlada se combinan para que sean participantes inconformistas del juego de la política estructural. Quieren una «burocracia presidencial» que esté en desacuerdo con la burocracia parlamentaria que el resto intenta crear.

Para el grupo ganador, los presidentes son una fuente de incertidumbre política mayor que los riesgos vinculados con el poder futuro de los opositores del grupo. Esto le da mayores incentivos para presionar en pos de obtener estructuras que estén aisladas de la política —y, cuando es posible, desproporcionadamente aisladas de la política presidencial—. Debido a la gravedad de la amenaza de la presidencia, el grupo ganador enfatizará limitar los poderes y el número de personas nombradas por cuestiones políticas, al colocar autoridad eficaz en la agencia y en su personal de carrera, así como al oponerse a nuevos poderes jerárquicos —de revisión, coordinación y veto— para las unidades del Poder Ejecutivo o hasta de los departamentos.

El bando perdedor es mucho más pragmático. Los presidentes ofrecen oportunidades importantes para ampliar el alcance del conflicto imponiendo nuevos límites en materia de procedimientos sobre el accionar de la agencia y apelando decisiones desfavorables. En especial, si los presidentes no están totalmente dispuestos a escuchar a la agencia y su misión, el bando perdedor puede apoyar, de manera activa, todas las trampas de la burocracia presidencial —pero, de forma obvia, solo para ese caso en particular—. Así, aunque los presidentes pueden oponerse a los esfuerzos de los grupos para paralizar la agencia por medio de la burocracia parlamentaria, los grupos pueden lograr casi el mismo fin a través de la burocracia presidencial. Sin embargo, el riesgo está en que el próximo presidente pueda resultar ser un ferviente defensor de la agencia, en cuyo caso la burocracia presidencial estará destinada a fines bastante distintos. Si existe la posibilidad, colocar restricciones formales en el ámbito legislativo es una solución mucho más segura y permanente.

Burocracia

La estructura burocrática surge como una fusión mal construida de formas parlamentarias y presidenciales, cuyas funciones relativas y características particulares son determinadas por los poderes, las prioridades y las estrategias de varios diseñadores. El resultado es que cada agencia no puede evitar comenzar a funcionar como una reflexión estructural única de su propia política.

Una vez que se crea una agencia, el mundo político se convierte en un lugar diferente. Los burócratas de las agencias son ahora actores políticos por derecho propio. Tienen carreras e intereses institucionales que pueden no coincidir del todo con sus misiones formales; además, cuentan con recursos poderosos —conocimiento y facultades delegadas— que pueden utilizarse para lograr esos fines egoístas. Son nuevos actores cuyos intereses y recursos alteran el juego político.

Resulta útil pensar en dos tipos básicos de actores burocráticos: las personas nombradas por cuestiones políticas y el personal de planta. Estos últimos son los burócratas puros. A medida que realizan sus tareas, estarán preocupados por los requisitos técnicos de la organización eficaz, pero también enfrentarán el mismo problema que el resto de los actores políticos: la incertidumbre política. Los cambios en el poder de los grupos, la composición de las comisiones y la administración presidencial representan graves amenazas para elementos que los burócratas aprecian, ya que se podrían limitar sus mandatos, recortar sus presupuestos, restringir su discreción y estropear sus reputaciones. Al igual que los grupos y los políticos, los burócratas no pueden soportar preocuparse únicamente por asuntos técnicos y deben accionar en pos de reducir su incertidumbre política.

Una estrategia atrayente es alimentar las relaciones mutuamente beneficiosas con los grupos y con los políticos (la agencia necesita su apoyo político). Si estas proporcionarán seguridad real, deben ser más que compensaciones aisladas; deben formar parte de un flujo continuo de intercambios que les dé a todos los participantes expectativas de beneficios futuros e incentivos para resistirse a las oportunidades de corto

plazo para obtener ganancias a costa de otros. Esto se realiza de manera más sencilla con los defensores iniciales de la agencia. No obstante, con el tiempo, la agencia será impulsada a ampliar su base de apoyo, por lo que puede separarse de algunos de sus creadores —ya que a veces las agencias regulatorias tienen, por ejemplo, prácticas de clientelismo con los intereses del empresariado que se suponen deben regular¹²—. Todas las agencias tendrán una tendencia a apartarse de los presidentes, quienes, como actores temporales, no están inherentemente hechos para participar en relaciones estables a largo plazo.

Las personas nombradas por cuestiones políticas también son aliados poco atractivos. No son participantes de largo plazo y nadie los tratará como si lo fueran. No cuentan con una base concreta para participar en las relaciones de intercambio que son beneficiosas para el personal de planta. En efecto, pueden no querer participar, ya que están incentivadas para prestar especial atención a la política de la Casa Blanca, por lo que intentarán forjar alianzas para lograr alcanzar esos fines. Su foco está en las victorias presidenciales en el corto plazo, así como en las relaciones que estabilizan la política, dado que la agencia puede entrometerse, y deben ser desafiadas.

Por lo antes mencionado, se puede inferir que la estrategia de crear relaciones de apoyo está inherentemente limitada. Al final, gran parte del entorno permanece fuera de control. Esto lleva al personal de planta a depender de una segunda estrategia complementaria para evitar la incertidumbre: el aislamiento. Si no pueden controlar el entorno, pueden intentar aislarse de él de varias formas. Pueden promover más profesionalización y mayor dependencia de la administración pública. Pueden formalizar y judicializar los procedimientos de toma de decisiones. Pueden basar sus decisiones en conocimiento técnico, experiencia operativa y antecedentes; de esta manera, hacen que sean «objetivas» y que estén centradas en la agencia. Pueden tratar de monopolizar la información necesaria para el control político efectivo. Asimismo, estas estrategias de aislamiento están diseñadas no solo para proteger a la agencia de su entorno político, sino también de todas las personas nombradas que están formalmente a cargo.

Todo esto da lugar a una pregunta obvia: ¿Por qué los grupos y los políticos no pueden anticipar las estrategias de alianza y de aislamiento de la

agencia, y diseñar una estructura *ex ante* que se ajuste a ellas? La respuesta es que sí pueden. Los presidentes pueden fomentar controles jerárquicos más fuertes y mayor poder formal para las personas nombradas de lo que, de otra manera, harían. Los opositores de los grupos pueden poner mayor énfasis en la apertura de la agencia al control político. Estas son solo algunas posibilidades. Por consiguiente, desde el comienzo el diseño de la agencia debería incorporar las anticipaciones de todos sobre sus incentivos para conformar alianzas y para promover su propia autonomía.

Así, sin importar lo activa que sea la agencia en la conformación de alianzas, en su aislamiento de la política y en la delimitación de los resultados políticos, sería un error considerarla una fuerza verdaderamente independiente. Es creada literalmente por el resto de los actores para que sea un vehículo que fomente y proteja sus propios intereses; además, sus diseños estructurales son ideados sobre la base de anticipaciones acerca de las funciones que ella y sus burócratas tendrán en la política futura. El objetivo de la elección estructural es anticipar, programar y organizar el comportamiento burocrático. Aunque los grupos y los políticos no puedan hacerlo de manera perfecta, la agencia es fundamentalmente el producto de sus diseños, al igual que la forma en que llevan a cabo el juego político. Esa es la razón por la cual, en nuestro intento por comprender la estructura y la política de la burocracia, nos centramos en los burócratas al final y no al principio.

Elección estructural como proceso constante

El juego de la política estructural nunca acaba. Se crea una agencia y se le otorga un mandato, al menos en principio, todas las elecciones realizadas en la etapa formativa de la toma de decisiones pueden ser revertidas o modificadas con posterioridad.

A medida que la política de la elección estructural se desarrolla en el tiempo, tres fuerzas básicas alimentan su dinámica. Primero, los opositores de los grupos estarán constantemente atentos a las oportunidades para imponer sus propias estructuras que inhibirán el desempeño de la agencia y la harán más propensa al control externo. Segundo, el grupo ganador debe estar preparado para defender continuamente su agencia de los ataques —pero también puede tener que lanzar sus propios ataques—. La razón principal

es el mal desempeño: dado que desde el comienzo la agencia tiene que cargar con una estructura que no es adecuada para las metas altas que se supone debe alcanzar, es probable que el grupo de apoyo esté descontento, por lo que impulsará acuerdos estructurales más productivos. Tercero, el presidente intentará asegurar que el comportamiento de la agencia se condiga con amplias prioridades presidenciales y accionará para imponer sus propias estructuras por encima de aquellas que el Congreso ya ha establecido. También puede actuar con el fin de imponer estructuras sobre una base lisa y llanamente política en respuesta a los intereses del grupo ganador u opositor.

Todo esto sucede al mismo tiempo, lo que genera presiones para el cambio estructural que encuentran asidero tanto en los procesos del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo. En potencia, estos son de gran importancia para la burocracia y la política, por lo que todos los participantes significativos están al tanto de eso. Sin embargo, las elecciones sobre estructura durante el primer periodo, cuando se diseña y se empodera la agencia, son, en general, mucho más duraderas y consecuentes que aquellas que se realizarán luego. Constituyen una base institucional que es protegida por todos los impedimentos para la nueva legislación que es inherente a la división de poderes, así como por la influencia política de los defensores de la agencia. Resulta probable que la mayoría de las acciones de fomento y de avance de los años posteriores produzcan solo un cambio gradual. Por supuesto, esto está mucho más presente en la mente de todos en el primer periodo.

El interés personal y la nueva regulación social

Ahora quiero hacer que el argumento sea un poco más concreto analizando varios casos interesantes de la política estructural de los Estados Unidos. Por una cuestión práctica, no puedo abarcar toda la gama de asuntos que la teoría menciona ni comprobar su validez en sentido riguroso. Mi intención es simplemente contribuir a describir y a clarificar lo que la teoría tiene para decir sobre la elección estructural, así como darle credibilidad.

Se destaca mucho que uno de los desarrollos recientes fundamentales —y con mejor acogida— en la burocracia de los Estados Unidos sea

el cambio de las formas «a la antigua» de la organización regulatoria a las formas innovadoras que caracterizan a la «nueva regulación social»¹³. El estereotipo de las agencias a la antigua fueron las comisiones regulatorias independientes establecidas durante el New Deal (Nuevo Acuerdo). Estaban formadas por expertos que, se supone, sabían mejor cómo abordar problemas complejos y especializados de las industrias particulares; se les otorgó significativa discreción a través de mandatos amplios y vagos con el fin de que regularan teniendo en cuenta el interés público; sin embargo, con el tiempo, parecería que utilizaron esa discreción para actuar en interés del sector regulado. Las agencias independientes con mandatos vagos representaron una fórmula para la captura regulatoria por parte del empresariado¹⁴.

Para finales de la década del sesenta, gran parte del debate académico no se centró en por qué las comisiones independientes tendían a ser capturadas, sino en si debían serlo. Marver Bernstein popularizó el argumento acerca de que la independencia y los mandatos vagos contribuyen a un ciclo de vida regulatorio, en el cual el vigor juvenil da lugar a la captura con el tiempo¹⁵.

Para Bernstein, la independencia les quita fuentes importantes de apoyo político y de revitalización a las agencias; la vaguedad les da a los funcionarios de las agencias la discreción para actuar a favor de los intereses regulados. Para otros académicos, en particular Theodore J. Lowi y Kenneth Culp Davis, la independencia es quizá menos preocupante que las amplias delegaciones de facultades legislativas: los burócratas que tienen considerable discreción tienden a caer bajo la influencia de sus clientelas organizadas¹⁶.

Mientras que las explicaciones diferían, hubo un acuerdo casi universal sobre el hecho de que algo no estaba bien con la forma en que el Congreso diseñaba sus creaciones burocráticas. Como estableció un influyente estudio de Brookings, las agencias regulatorias fueron «establecidas a través de mala legislación»¹⁷. Sin duda, algo se debía hacer al respecto. En casi todos los casos, las soluciones propuestas equivalían a recetas para una «buena» legislación. Se exhortó a los miembros del Congreso a que fueran cautelosos con las comisiones independientes, a que especificaran los

mandatos de las agencias y los procedimientos para la toma de decisiones y, en general, a que reconocieran que se debían crear formas regulatorias que inhibieran la captura.

Según la visión prevalente, este órgano de investigación tenía mayor influencia en el diseño de la burocracia de los Estados Unidos. El Congreso aprendió la lección.

Los autores de los estatutos regulatorios aprobados a fines de las décadas de los sesenta y de los setenta intentaron contrarrestar las críticas a la regulación tradicional e inspirar en los reguladores un sentido duradero de misión. Habiendo recibido constantes críticas sobre su fracaso para proporcionar reguladores con estándares específicos, el Congreso confeccionó extensos estatutos que hicieron más que decirles a los administradores que otorgaran licencias «a favor del interés público» o que garantizaran «tasas justas y razonables». Un gran número de las leyes que se aprobaron durante este periodo incluyeron estándares, plazos y procedimientos relativamente específicos (...). Para aumentar la eficacia con la que los administradores llevaban a cabo estos mandatos otorgados por estatutos, el Congreso y el presidente, en general, crearon agencias de una sola persona ubicadas dentro del Poder Ejecutivo, en lugar de comisiones independientes con múltiples miembros¹⁸.

Esta visión toma implícitamente a los políticos, en especial a los miembros del Congreso, como los principales promotores conscientes del bien público, quienes tienen la libertad de decidir lo que les guste en materia de estructura de gobierno. Convencidos por la investigación académica de que en el pasado habían realizado «malas» elecciones por error, los legisladores actuaron sobre la base de una nueva teoría que prometía crear una mejor burocracia. Las agencias modernas de la década de los setenta son, por lo tanto, diferentes en su concepción a las agencias tradicionales de la década de los treinta; así que la historia continúa, y las agencias deben explicarse y entenderse de modo distinto.

Mi propia visión es que la explicación es fundamentalmente la misma para ambas. El Congreso no cometió horribles errores al crear las comisiones del Nuevo Trato. Sus elecciones estructurales tampoco se vieron motivadas por las ambiciosas teorías sobre la mejor forma de diseñar el gobierno. Los legisladores tampoco eran, en realidad, libres para actuar apoyados en esas

teorías. Eran políticos sensibles a los intereses de los grupos poderosos; por consiguiente, sus elecciones estructurales fueron delineadas por lo que esos grupos querían.

Consideremos la Junta de Aeronáutica Civil (CAB, por su sigla en inglés), creada en 1938 con la promulgación de la Ley de Aeronáutica Civil. El objetivo de esta legislación fue establecer un marco estructural para proteger, fomentar y regular la incipiente industria de aerolíneas de la nación. El proyecto de ley fue descaradamente diseñado a favor del mejor interés de las aerolíneas. Al respecto, Bradley Behrman afirma en su evaluación histórica de la CAB: «Fue poco lo que las aerolíneas querían que estuviese plasmado en la nueva legislación y que no obtuvieron»¹⁹. De hecho, fue redactado en las habitaciones 212 y 214 del Hotel Carlton, en Washington, D. C., por los abogados que representaban a la Asociación de Transporte Aéreo y a cinco de las principales aerolíneas²⁰.

Entonces, ¿qué tipo de agencia diseñaron para ellos mismos e indujeron al Congreso para que legislara a su favor? Una comisión independiente con un mandato amplio y vago. Esta no fue una «mala» elección por parte del Congreso, fue una elección políticamente astuta. Por supuesto, tampoco fue una «mala» elección para las aerolíneas, eligieron características estructurales que mantendrían a los políticos y a los potenciales enemigos alejados, lo que aseguraría que la agencia que estaban creando sería de ellos; así fue durante los siguientes cuarenta años.

Las comisiones independientes, los mandatos vagos y la captura por parte de empresariado no fueron producto de malas elecciones, sino síntomas de los más inteligentes. No cabe duda de que, en el caso de la CAB, fueron síntomas de algo fundamental: un sistema de grupos de interés desequilibrado, en el que el grupo de la industria no se resistió mucho a la política de elección estructural. El grupo dominante simplemente ejerció la autoridad pública para alejar su creación. La independencia y la vaguedad no fueron las causas de la captura regulatoria, sino que fue el deseo de la industria de capturar a la agencia lo que provocó que optaran por esa independencia y esa vaguedad en primer lugar.

Los actores relevantes y el equilibrio de poder subyacente pueden variar según la agencia, pero la fuerza impulsora de su política es la misma: los actores tratan de imponer estructuras que protegerán y promoverán su propio mejor interés. Lo que fue cierto durante el Nuevo Trato es igual de cierto en épocas más recientes. Los diseños burocráticos «innovadores» de la nueva regulación social no se deben a una teoría abstracta del buen gobierno, sino a los cambios en la distribución del poder político que han colocado a los actores y a los intereses en importantes funciones de la política de la elección estructural.

Con el fin de sugerir cómo es la esencia de todo esto y lo bien que parece adecuarse a la teoría más amplia que antes elaboré, analizaré brevemente tres agencias paradigmáticas de la nueva regulación social: la Comisión de Seguridad de Productos del Consumidor (CPSC, por su sigla en inglés), la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional (OSHA, por su sigla en inglés) y la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por su sigla en inglés)²¹.

La Comisión de Seguridad de Productos del Consumidor

Cuando Richard Nixon asumió la presidencia en 1969, el consumismo era un poder político de primera magnitud, por lo que todos los políticos se peleaban por convencer a los votantes de que eran campeones de la causa de los consumidores. El nuevo presidente tardó en subirse al tren. Durante los primeros meses de su mandato, no nombró a un asesor en consumo dentro de la Casa Blanca y no había anunciado su intención de presentar un mensaje de los consumidores al Congreso. Sin embargo, cuando fue duramente criticado por estos defectos, Nixon, el político pragmático, se unió a la lucha²².

Para 1971, para los actores políticos, estaba claro que cierta clase de legislación sobre la seguridad de los productos era una posibilidad. Una comisión especial en materia de seguridad de productos recientemente había centrado la atención pública en el tema, al abogar por una regulación nacional e integral y por la creación de una nueva agencia para establecer e imponer estándares. Se trataba de una cuestión popular a la que ningún político se podía resistir. En consecuencia, el asunto de la política —si el gobierno federal debía regular los productos para el consumo— no

fue el centro de la controversia. No obstante, también fue simbólico y estuvo bastante desprovisto de contenido significativo, ya que, según las elecciones estructurales vinculadas con la política, la regulación podía recorrer la gama desde muy estricta hasta completamente ineficaz. La verdadera contienda política tuvo lugar sobre la estructura.

En su discurso de 1971 ante el Congreso, Nixon fue el campeón de la causa de los consumidores al hacer un ostentoso llamado a la creación de legislación en materia de seguridad de productos. Sin embargo, era claro que sus propuestas estructurales no estaban diseñadas para proporcionar una regulación vigorosa. Reflejaron los intereses subyacentes del empresariado y de la institución presidencial. El empresariado quería una agencia débil e ineficaz —aunque, para el público, ellos también «apoyaban» la idea de regular la seguridad de los productos—. El presidente deseaba, aparte de satisfacer al empresariado, mejorar su capacidad de gestión por medio de la burocracia presidencial.

Entre otras cuestiones, la propuesta de la administración exigió una nueva Administración de Seguridad de los Consumidores que estuviera dentro del Departamento de Salud, Educación y Bienestar (HEW, por su sigla en inglés) con facultades no solo en materia de seguridad de los productos, sino también de alimentos y medicamentos. Se desmantelaría la Administración de Medicamentos y Alimentos (FDA, por su sigla en inglés) y se transferiría el personal y sus funciones a la nueva agencia. Los poderes de la agencia serían débiles. El establecimiento de estándares le daría supremacía a los códigos voluntarios desarrollados por las industrias y por organizaciones independientes para el establecimiento de estándares. La agencia dependería del Departamento de Justicia en materia de aplicación²³.

En el Congreso, los grupos de consumidores eran dominantes. Los grupos del empresariado, que siempre fueron una fuerza poderosa, fueron lo suficientemente fuertes para resistir una dura lucha. Sin embargo, los consumidores se abrieron camino. Ellos querían, sobre todo, que la agencia estuviera aislada de la política. Su estrategia fue optar por la forma de organización regulatoria clásica y presuntamente muy despreciada: la comisión regulatoria independiente. En palabras de Martha Robinson,

miembro de la Federación de Consumidores de los Estados Unidos: «La estructura independiente reduce la posibilidad de que haya intromisión política»²⁴. Tanto por la teoría de la captura como por la reflexión académica sobre la comisión independiente²⁵.

La lucha en el Congreso se centró en la independencia de la agencia. Los grupos de consumidores rechazaban con firmeza la noción de que su nueva agencia debiera colocarse dentro del HEW y así, dentro de la jerarquía de la autoridad presidencial. También le temían a la fusión con la FDA, que tenía reputación de ser muy sensible a la industria. Al final, los consumidores obtuvieron todo lo que querían. La nueva Comisión de Seguridad de Productos del Consumidor fue creada formalmente independiente y sus cinco miembros fueron nombrados para ocupar sus cargos durante un periodo fijo y escalonado de siete años. El presidente designaría al presidente de la comisión, al igual que hace con todas las comisiones independientes, pero los consumidores pudieron obtener un giro «innovador» para mejorar la autonomía de la agencia: el presidente de la comisión no ocuparía ese puesto a discreción del presidente, sino que permanecería en su cargo durante la totalidad de su mandato como miembro de la comisión. Los grupos de consumidores intentaron separar a la agencia aún más del control presidencial al indicarle que debía presentar sus propuestas presupuestarias simultáneamente a la OMB y al Congreso.

Asimismo, pudieron echar por tierra todos los intentos de fusionar componentes de la FDA con la nueva agencia. La CPSC fue mantenida prístina —y era toda de ellos—. Todas las preocupaciones presidenciales sobre consolidación y coordinación de las funciones gubernamentales —preocupaciones que eran genuinas, no solo fachadas para la influencia empresarial— fueron despachadas sin más. A nadie más que al presidente le importaban estas sutilezas administrativas. Los consumidores no querían que su agencia fuera parte de la organización del gobierno. Estaban haciendo precisamente lo que las aerolíneas habían hecho al diseñar la CAB. Estaban intentando crear una agencia que fuera de ellos.

La independencia era crucial, pero solo fue el comienzo; ya que los consumidores no podían asumir que incluso una agencia prístina y bien aislada perseguiría su mandato. Su tarea era diseñar e imponer un conjunto

de limitaciones estructurales para asegurarse de que los burócratas hicieran lo que debían hacer. En la práctica, esta preocupación los llevó a estar a favor de las limitaciones de la discreción burocrática, de los requisitos de tiempo para el accionar de la agencia, de los requisitos en materia de procedimientos, de las oportunidades masivas para la participación y el aporte de los consumidores, y de las verificaciones judiciales sobre el mal comportamiento de la agencia. En ese sentido, en gran medida también dominaron la lucha política con el empresariado. Entre sus logros más notables, encontramos los siguientes:

- La creación de normas a los fines de desarrollar un estándar de seguridad de productos se iniciaría mediante peticiones provenientes de personas o de grupos interesados; la agencia debía responder dentro de los 120 días. Los solicitantes, cuyas solicitudes eran rechazadas, podía pedir una revisión en un juzgado federal de primera instancia.
- La CPSC no estaba simplemente para desarrollar estándares por su cuenta, sino para confiar en el proceso del «oferente», por el cual los grupos externos podían ofrecer desarrollar estándares sobre determinado producto, y la comisión consideraría las propuestas resultantes.
- Los particulares podían acudir a la justicia para solicitar la aplicación de los estándares de seguridad si la agencia no lo hacía. También podían entablar una demanda por daños si habían sufrido alguna lesión debido a que los productos no cumplían con los estándares de seguridad —otro tipo de aplicación—. A toda persona afectada por una norma de la comisión se le reconocían sus derechos.

La participación del empresariado en los procedimientos de la agencia fue una triste realidad, dado que las empresas y las industrias reguladas tendrían, de manera inevitable, oportunidades —y fuertes incentivos— para crear argumentos, presentar pruebas, proporcionar información y asesoramiento técnico, y apelar las decisiones de la agencia ante los tribunales. Los consumidores intentaron responder a esto imponiendo un conjunto de normas que garantizarían también la participación activa e influyente de los grupos de consumidores. Los procesos de demanda y de oferta les aseguraban funciones en el desarrollo de los estándares, y la provisión de demandas legales por parte de particulares aseguraba que el

mal comportamiento de la agencia o la aplicación poco rigurosa que esta hiciera de sus estándares pudieran ser resueltas por la justicia.

Los grupos de empresarios no fueron excluidos totalmente. Obtuvieron las protecciones usuales en materia de procedimientos —el derecho a solicitar revisión judicial, por ejemplo—. Además, ellos, junto con el presidente, ganaron la importante lucha por la aplicación de los estándares de la agencia: la CPSC tenía que depender del Departamento de Justicia para casi todas sus acciones legales contra aquellos que violaban sus estándares. Asimismo, recibía un mandato de tres años, en lugar del mandato indefinido de casi todo el resto de las agencias regulatorias. Esto garantizaba que, tan solo tres años más tarde, el empresariado tuviera la oportunidad de lanzar un nuevo ataque político contra la agencia.

En consecuencia, los grupos de consumidores tenían dos problemas básicos: por un lado, la lucha no había terminado y, dado que no era claro cuánto duraría la dominación de los consumidores, la próxima lucha podría resultar diferente. Por otro lado, justamente porque anticipaban esto, cargaban a la agencia de complejos requisitos procedimentales y de controles en materia de comportamiento y de discreción. Esas elecciones estructurales hicieron que fuera difícil para la agencia llevar adelante las cuestiones de manera eficaz. La incertidumbre política —y el temor político— los llevó a hacer eso y, para protegerse a sí mismos, crearon una estructura que no funcionaba muy bien; sin embargo, les pertenecía.

Cuando la CPSC solicitó la reautorización en 1975, el empresariado todavía estaba preparado para inutilizar a la agencia a través de cualquier medio disponible. No obstante, los consumidores también estaban descontentos. Su agencia estaba realizando una labor frustrantemente mala y querían algunos cambios estatutarios que fortalecieran su capacidad para actuar con eficacia. También deseaban aislarla aún más del control presidencial. Así, todo estaba listo para la lucha. Sin embargo, la CPSC ya no le caía en gracia a nadie. Incluso, sus más fervientes defensores tenían muchas cuestiones que criticarle²⁶.

Las comisiones de comercio de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores presentaron proyectos de leyes que eran fuertemente

proconsumidores, ya que imponían varios cambios estructurales importantes para la agencia. Le otorgaban considerable independencia del Departamento de Justicia al permitirle aplicar medidas cautelares y llevar adelante sus propias acciones civiles. También estipulaban que la designación del personal de mayor jerarquía de la comisión no podía estar sujeta a la aprobación de la Casa Blanca o del Poder Ejecutivo, lo que iba en contra de la práctica desarrollada durante la presidencia de Nixon.

El empresariado y sus aliados legislativos, los republicanos y los demócratas del sur, le tendieron una trampa al proyecto de ley de la Cámara de Diputados. Los principales cambios proconsumidores fueron rechazados en votaciones muy cerradas. En su lugar, se agregó un veto legislativo de las normas de la comisión, cuyo punto, por supuesto, era politizar la creación de normas por parte de la agencia y darle al empresariado una buena oportunidad para opinar en cada decisión significativa que la CPSC pudiera tomar. Cabe enfatizar que, dado el modo en que el veto legislativo tiende a ser caracterizado en la literatura académica, esa cláusula de veto no se vinculaba para nada con un resurgente Congreso pos-Watergate que se preparaba para oponerse a la presidencia imperial ni reflejaba una lucha partidaria entre el Congreso controlado por los demócratas y un presidente republicano. Los legisladores que imponían la cláusula del veto eran aliados del presidente en la mayoría de las cuestiones, incluida la lucha de la CPSC, y muchos eran miembros de su propio partido. El veto no fue nada más que otro medio estructural para obtener una agencia que le pertenecía al otro bando. Los conservadores y los liberales por igual tenían incentivos para usar el veto legislativo. Todo dependía de a quién se quisiera molestar.

Al final, el Senado y los grupos de consumidores obtuvieron una victoria casi total en el debate, lo cual fue testimonio del poder que tienen las comisiones autorizantes para, en última instancia, lograr lo que desean con respecto a los insurgentes en el recinto. Se aprobaron todos los cambios estructurales originales. La rebelión de la Cámara de Diputados produjo un compromiso significativo: aunque la cláusula del veto legislativo fue suprimida en el proyecto de ley final, de ahora en más, la CPSC tenía que presentar todas sus normas al Congreso treinta días antes de adoptarlas; así se le daba la oportunidad al empresariado y a sus aliados de responder.

En conclusión, los consumidores obtuvieron algunas victorias notables en la lucha de 1975.

Sin embargo, a partir de ese momento, todo comenzó a desmoronarse. El presidente Ford y las comisiones de asignaciones de fondos mantuvieron los presupuestos de la CPSC muy por debajo de los niveles autorizados por las comisiones de comercio de apoyo. Y el presidente Carter, aliado de las causas de los consumidores, no revertió la situación —de hecho, consideró la eliminación de la agencia por dos razones—²⁷. La primera razón fue no solo que los consumidores continuaban estando insatisfechos, sino que los estudios llevados a cabo por separado por la Oficina General de Contabilidad, la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados, la Comisión de Administración Pública y un grupo de trabajo dentro de la propia CPSC habían sugerido que la insatisfacción estaba ampliamente justificada por los hechos²⁸. La segunda razón para la eliminación de la CPSC fue presidencial: su independencia formal era inconsistente con las responsabilidades de gestión del presidente.

Al final, Carter se puso del lado de las visiones moderadas de su asesora en materia de consumidores, Esther Peterson. Para la reautorización de la CPSC de 1978, solicitó varios cambios en los procedimientos de la agencia, pero su principal petición fue que el presidente de la comisión actuara según los deseos del presidente. Esto luego se convirtió en la manzana de la discordia en el debate parlamentario sobre la reautorización de la CPSC. Los defensores de los consumidores, consagrados como siempre al aislamiento político de su agencia, lograron hacer que esa disposición se eliminara del proyecto de ley de la Cámara de Diputados, pero no de la versión del Senado. Este —así como la administración y el empresariado— ganaron en el recinto. Los consumidores se encontraron observando un futuro con más derrotas y más cambios estructurales diseñados para sacarles su agencia.

Dado que solo pudo obtener una autorización de tres años, a principios de 1981, la CPSC tuvo la mala suerte de ser la primera agencia regulatoria significativa en solicitar la reautorización durante la presidencia de Reagan. La nueva administración, que se centraba en la desregulación, recortó los gastos del gobierno y las causas del empresariado fueron atacadas. Al comienzo, la administración quería eliminar la CPSC. Cuando eso

parecía inviable, recomendó que esta fuera ubicada en el Departamento de Comercio y que su presupuesto se redujera en un 30 % con respecto a las estimaciones de Carter. Si tenía éxito, esto sujetaría a la agencia a la autoridad presidencial, la rodearía de enemigos burocráticos y legislativos, y destruiría su base de recursos²⁹.

Con un Congreso más conservador desde las elecciones de 1980 y con el control de los republicanos en el Senado, el empresariado tenía la mejor oportunidad de la historia para erradicar a la comisión. Dado que la eliminación no era probable, el empresariado y sus aliados legislativos se mostraron oficialmente como defensores de la política general de seguridad de los productos del consumidor. Una vez más, la lucha se dio por la estructura, aunque esta vez los grupos de empresarios estuvieron muy cerca de obtener una victoria masiva, pero les faltaron unos pocos votos. La Subcomisión de Consumidores del Senado, con el liderazgo proempresarial del republicano Robert Kasten, no pudo reunir el apoyo necesario para crear un proyecto de ley que transfiriera la agencia al Departamento de Comercio; también intentó, pero no pudo, imponer una autorización de un año. La Subcomisión de la Cámara de Diputados liderada por Henry Waxman, un demócrata leal a los consumidores, llegó a un punto muerto de 10-10 sobre estos asuntos y, dado que los conservadores afirmaban tener todos los votos de la comisión, Waxman se rehusó a permitir que la comisión en pleno considerara el proyecto de ley. Waxman exclamó: «La CPSC perderá su independencia sobre mi cadáver»³⁰. Al final, pudo lograr que la Cámara de Diputados aprobara la legislación de su subcomisión mediante una astuta maniobra parlamentaria: logró incorporarla en un proyecto de ley de reconciliación.

Sin embargo, la legislación que surgía de esto era una significativa derrota para los consumidores. Los cambios estructurales de gran alcance que el empresariado había demandado durante muchos años les fueron impuestos a la CPSC.

- Todas las normas de la CPSC ahora quedaban sujetas al veto parlamentario.
- Se le indicó a la agencia que le diera prioridad a los estándares voluntarios en relación con los obligatorios cuando los primeros

redujeran, de modo adecuado, el riesgo de lesión o cuando se pudiera esperar un cumplimiento sustancial.

- Se le exigió a la agencia que creara estándares de acuerdo con los requisitos de desempeño y no con los requisitos de diseño del producto (u otros), lo que dejaba los medios de cumplimiento en manos del empresariado.
- Se impusieron nuevos lineamientos estrictos para la creación de normas. Al desarrollarlas, se le exigía a la agencia invitar propuestas para estándares voluntarios, los cuales, si demostraban ser aceptables, debía poner fin a la creación de normas. Se exigían tres requisitos para la confección de una norma: los estándares voluntarios existentes debían ser inadecuados, los beneficios tenían que guardar una relación razonable con los costos y la norma le debía imponer al menos un requisito complejo al empresariado.

Estos cambios estructurales reorientaron la regulación de la CPSC hacia los estándares voluntarios, hicieron que la creación de normas fuera más compleja y que consumiera más tiempo, y expusieron a la agencia a la intervención política de sus enemigos. Además, el empresariado y la administración de Reagan lograron una reducción del 25 % con respecto a la solicitud presupuestaria de Carter y una autorización de apenas dos años. Luego de su reestructuración de 1981, la CPSC entró en el equilibrio de la era de Reagan de presupuestos escasos, personal austero, nombramientos de personas «poco instruidas», mal desempeño y voluntarismo. Las luchas políticas continuaron en los años siguientes sin alterar significativamente el *statu quo* estructural.

La CPSC todavía es una agencia joven, pero en verdad nunca tuvo la posibilidad de desempeñarse con eficacia, ya que no fue diseñada para ser eficaz. Los consumidores estaban preocupados por los requisitos técnicos del desempeño efectivo, pero sus diseños organizacionales fueron impulsados, en gran parte, por la incertidumbre política: tenían que protegerse ellos y a su agencia del empresariado. Esto explica la razón por la cual estaban tan a favor de una comisión regulatoria independiente y por qué se les impuso procedimientos restrictivos, criterios y límites de tiempo que agobiaron a la agencia. Mientras tanto, el empresariado fue lo

suficientemente fuerte para atribuirse una parte de la autoridad pública y para participar en la estructuración de la agencia —excepto que se consagró a paralizar su capacidad para desempeñarse con eficacia—. En su origen y durante toda su vida, la CPSC fue un reflejo estructural de la política competitiva. La estructura no era un medio para perseguir con eficacia el mandato simbólico, era un medio de ataque y defensa políticos.

Administración de Seguridad y Salud Ocupacional

Hasta la creación de la OSHA, la regulación federal de la seguridad y la salud ocupacional equivalía a poco más que un conjunto descoordinado de leyes que abordaban problemas especiales de industrias determinadas. Para la Federación Estadounidense del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO, por su sigla en inglés) y para la mayoría de los sindicatos, nunca había sido un asunto prioritario, por lo que los políticos tenían pocos incentivos para tratarlo.

Esto comenzó a cambiar a fines de la década de los sesenta cuando la creciente popularidad de los movimientos de consumidores y de ambientalistas le confirió un nuevo significado simbólico a la protección de los trabajadores con respecto a los peligros en el lugar de trabajo. Lyndon Johnson, en miras a las elecciones de 1968, lo presentó como una cuestión de «calidad de vida» lo que, al igual que el control de la contaminación, la seguridad automotora y la seguridad de los productos de los consumidores, determinó su compromiso con los nuevos movimientos reformistas. A pesar de la falta de entusiasmo de la AFL-CIO al inicio, una amplia coalición de grupos de trabajadores, consumidores y ambientalistas se formó con el tiempo detrás de una propuesta de administración fuerte que concentró nuevos poderes para el establecimiento y la aplicación de estándares en el Departamento de Trabajo. El primero esfuerzo significativo en materia de regulación federal estimuló una feroz oposición de los grupos de empresarios y de sus aliados legislativos, pero no prosperó en la Cámara de Diputados³¹.

Hacia 1969, el contexto político era mucho más favorable. Durante el primer año del mandato de Richard Nixon, los movimientos de consumidores y de ambientalistas continuaron acumulando poder político, y el nuevo presidente buscaba no solo obtener su apoyo, sino también ampliar

sus coaliciones electorales y las del partido Republicano al apelar a los trabajadores. La regulación de la seguridad y la salud ocupacionales era natural en esas condiciones, por lo que cierta clase de programa regulatorio era inevitable. Los grupos de empresarios, al tener los días contados, anunciaron que una política para la regulación federal de la seguridad y la salud era una buena idea. En forma privada, trabajaron con la administración de Nixon para diseñar una estructura burocrática que haría que la regulación efectiva fuera imposible³².

En este caso, a diferencia del de la CPSC, Nixon estaba apurado para buscar un acuerdo entre la burocracia presidencial y las demandas del empresariado. Si una nueva agencia se ajustaba perfectamente a la jerarquía del Poder Ejecutivo, sin duda, sería en el Departamento de Trabajo. Sin embargo, ese era el último lugar en donde el empresariado quería que estuviese la agencia, dado que el departamento era tradicionalmente un baluarte del control sindical. Forzado a elegir, Nixon se unió a la suerte del empresariado.

La administración propuso delegar la facultad para establecer estándares a una junta independiente formada por cinco miembros, que fue incentivada a adoptar «estándares de consenso nacional» (estándares elaborados dentro del sector privado). El secretario de Trabajo tendría facultades limitadas de aplicación: fomentaría el cumplimiento voluntario con los estándares de la junta y, ante la evidencia de un incumplimiento, podría presentar un reclamo. Si estaba convencida de que había existido una violación, la junta exigiría el cumplimiento, que sería impuesto a través de una acción judicial. Se incentivarían a los estados para que presentaran sus propios planes regulatorios y, si eran aceptados, sus programas evitarían la regulación federal dentro de sus propias fronteras. El HEW tendría facultades para llevar adelante investigaciones y capacitaciones.

Si bien esto aparentaba ser un ataque sistemático al problema, en realidad, era una pesadilla administrativa que realizó una labor minuciosa para proteger los intereses del empresariado. La autoridad se dividió entre una junta independiente, el secretario de Trabajo, los estados, el HEW y los tribunales. Esto crearía confusión, falta de coordinación y múltiples puntos de veto. Nadie estaba al mando y en particular se le otorgaron facultades

débiles al secretario de Trabajo. Asimismo, la noción de que los estándares debían ser establecidos por una junta independiente y profesionalmente orientada, que provocaba las alabanzas usuales para el «buen gobierno», ocultó el hecho de que casi todos los profesionales relevantes eran empleados del empresariado o defendían sus intereses³³.

Los trabajadores no necesitaban que les dijeran todo esto. Idealmente, ellos querían un programa regulatorio centralizado y fuerte que pudieran controlar. En la práctica, esto pudo haber favorecido a una agencia independiente todopoderosa, al cambiar una medida de control por la protección del empresariado y del presidente. En cambio, se arriesgó a que ese intercambio no fuera necesario. Al hacer una extrapolación a partir de la experiencia pasada, sus líderes imaginaron que cualquier agencia que estuviera dentro del Departamento de Trabajo quedaría sujeta a su control exclusivo. Esta visión fue fortalecida por un hecho esencial de la realidad del Congreso: la AFL-CIO tenía el dominio casi total de las comisiones de trabajo de las Cámaras de Diputados y de Senadores, con competencia en materia de legislación y de control para las agencias dentro del departamento.

La lucha política se dio en 1970. Dentro del Congreso, los aliados del Departamento de Trabajo que estaban en las comisiones, de manera obediente, diseñaron legislación que, entre otras cuestiones, colocaba a la nueva agencia dentro del Departamento de Trabajo y concentraba las facultades de establecimiento y de aplicación de estándares en el secretario de Trabajo. Los aliados del empresariado propusieron estructuras que eran coherentes con el plan de Nixon. Las peleas en el recinto se propagaban en las dos cámaras, por lo que las comisiones perdieron el control. En la Cámara de Diputados, los conservadores obtuvieron una victoria significativa. Votaron para excluir al secretario de Trabajo tanto del establecimiento como de la aplicación de estándares al crear dos agencias independientes: una para desarrollar estándares y otra para aplicarlos. Esto era lo máximo en fragmentación y debilidad laboral, el sueño del empresariado se hacía realidad³⁴.

En el Senado, por un margen escaso, se votó un proyecto de ley similar, que llevó a un acuerdo presentado por Jacob Javits: el secretario de Trabajo

tendría facultades para establecer estándares, pero las facultades de aplicación serían delegadas a una comisión independiente formada por tres miembros. Esto era similar al esquema fragmentado propuesto por Nixon, pero las facultades estaban invertidas —Nixon había querido que una comisión estableciera los estándares y que el secretario de Trabajo los aplicara—. Aunque el acuerdo de Javits estaba lejos de ser ideal desde el punto de vista de los sindicatos, sin duda, su forma de fragmentar la autoridad era preferible a lo propuesto por Nixon; además, no tuvieron más opción que aceptarlo. En el debate posterior de la Cámara de Senadores, la mayoría de sus miembros obtuvieron la victoria, por lo que el acuerdo de Javits se convirtió en ley, lo que agregó otro extraño acuerdo burocrático a la estructura de gobierno de los Estados Unidos.

La Ley de Seguridad y Salud Ocupacional fue un acuerdo multidimensional. En un gran número de cuestiones, los trabajadores obtuvieron lo que querían. La OSHA establecería los estándares y estaría dentro del Departamento de Trabajo. La incertidumbre sobre cómo se comportaría la nueva agencia, dados los peligros del contacto diario con empresas reguladas, así como de la orientación empresarial de los profesionales de la seguridad, se contrarrestó de varias formas. En los asuntos importantes, la discreción de la agencia se eliminó casi por completo: la OSHA debía aprobar estándares de consenso dentro de los dos años; debía responder a las solicitudes de los empleados en materia de inspecciones; sus inspectores eran obligados a confeccionar citaciones y sanciones para las violaciones; y tenía que seguir ciertos procedimientos, criterios y requisitos de tiempo en cuanto al desarrollo de estándares. Además, los procesos para la toma de decisiones y para las apelaciones fueron diseñados para garantizar que los creadores —los trabajadores, los sindicatos y sus aliados— pudieran participar y controlar el comportamiento de la agencia, lo que aseguraba que la OSHA no pudiera entablar una relación íntima con las empresas que debía regular.

Los trabajadores también obtuvieron una importante victoria en la cuestión de si los costos económicos debían ser un criterio para la formación de las normas. El estatuto solo exigía vagamente que las normas de la OSHA fueran «posibles», pero no definía el término. Esto parecía ser un ejemplo de manual de la falta de voluntad del Congreso para tomar decisiones difíciles: al buscar evitar conflictos, el Congreso revirtió la responsabilidad

al delegar las elecciones complejas a la agencia y a los tribunales. No obstante, eso no fue lo que sucedió. Los trabajadores organizados no querían que apareciera ninguna disposición en la ley que pudiera ser interpretada como exigente de alguna clase de cálculo de costo-beneficio. El empresariado demandó que el costo estuviera incluido como un criterio explícito de elección. El resultado fue un acuerdo muy inclinado a favor de los sindicatos. Mendeloff observa lo siguiente: «Una explicación suficiente para la ausencia de disposiciones de costos fue que los trabajadores organizados no querían que se realizara mención alguna sobre ellos»³⁵.

Sin embargo, el empresariado ganó algunas luchas. Tuvo éxito al imponer una estructura fragmentada a la que los trabajadores se habían resistido con firmeza desde el comienzo. Si bien el secretario de Trabajo obtuvo facultades para establecer estándares, estaba limitado por otros actores que tenían importantes funciones que desempeñar. La Comisión de Revisión de Seguridad y Salud Ocupacional tomó decisiones finales sobre las acciones de aplicación (sujetas a apelación judicial) —y, en la práctica, luego revertiría o reduciría un gran porcentaje de sanciones evaluadas por la OSHA en contra del empresariado—. El Instituto Nacional para la Seguridad y Salud Ocupacional (NIOSH, por su sigla en inglés), ubicado dentro del HEW, era el encargado de llevar adelante investigaciones y estudios de la literatura profesional y de proporcionar los «documentos de criterios» en los que debía basarse el desarrollo de estándares de la OSHA. Esta y el secretario de Trabajo no podían controlar al NIOSH, por lo que sus retrasos, sus intereses en materia de investigación y sus preocupaciones políticas muy diferentes luego les causarían muchos problemas. Los tribunales también se involucrarían activamente, a medida que el empresariado ejerciera sus derechos estatutarios para oponerse a casi todas las decisiones tomadas por la OSHA.

El empresariado también logró asegurarles un papel significativo a los estados, que fueron incentivados a presentar planes regulatorios que evitarían la regulación federal de la OSHA. Esto, sin duda, no solo fue un modo de devolverle la democracia al pueblo; fue un medio potente de fragmentación de la regulación del gobierno. También fue una forma de garantizar que las decisiones regulatorias serían tomadas en escenarios más favorables para los intereses del empresariado, ya que históricamente

a este le había ido bien a nivel estatal. Los trabajadores eran conscientes de todo esto, por lo que lucharon contra el «federalismo cooperativo», en la medida en que se aplicaba a la OSHA. Luego de que se aprobó la ley, los trabajadores continuaron resistiéndose a la regulación estatal al presionar a los gobernadores y a las legislaturas de los estados para que no participaran de ese programa. Se perdieron muchas de esas luchas, ya que casi la mitad de los estados, con el tiempo, presentaron planes regulatorios aceptables; por consiguiente, la OSHA solo se quedó con los estados restantes.

En consecuencia, el esquema regulatorio que los trabajadores «lograron» dejaba mucho que desear. La propia OSHA tuvo que cargar con todo tipo de restricciones estructurales impuestas por amigos y enemigos por igual y como si esto fuera poco, era apenas un componente de una estructura enorme y bizantina que, en gran medida, fue diseñada para garantizar que la política regulatoria que, en un principio, todos acordaron fuera un mísero fracaso en la práctica; y así fue³⁶.

Los problemas comenzaron de inmediato. Fiel a su mandato obligatorio, la OSHA actuó con rapidez para promulgar más de cuatro mil estándares de consenso como normas obligatorias —luego, muchos de ellos resultaron triviales, absurdos o irremediablemente complejos—. Las empresas chicas, en particular, se enfurecieron cuando miles de sanciones fueron impuestas por inspectores que debían aplicar un ridículo cuerpo de normas. La OSHA intentó desarrollar sus propios estándares, pero los requisitos en materia de procedimiento y de investigación retrasaron el proceso hasta hacerlo tan lento como un caracol. La regulación en materia de salud, mucho más compleja y demandante desde el punto de vista técnico que la regulación en materia de seguridad, no parecía llegar a ningún lado. Los estados se apoderaban cada vez más de la jurisdicción de la OSHA —impulsados por la administración de Nixon que, a través de las personas que nombraba en el Departamento de Trabajo, actuaba para debilitar y descentralizar la capacidad regulatoria de la OSHA—. Ese era un problema que los trabajadores no habían anticipado desde su propio departamento. No pasó mucho tiempo hasta que los sindicatos comenzaron a atizar el fuego político en su propia creación burocrática. La OSHA se vio atacada por ambos bandos.

Los trabajadores tenían un as bajo la manga. Colocar a la OSHA en el Departamento de Trabajo garantizaba un monopolio real de la jurisdicción política para las comisiones de trabajo que dominaban. Esto no les permitió realizar los tipos de cambios que pensaban eran necesarios para lograr una regulación verdaderamente efectiva, ya que las comisiones tendían a perder el control de la legislación en el recinto. Sin embargo, les permitió moderar los intentos del empresariado para cambiar la ley. Incluso, pudieron evitar las audiencias públicas para debates sobre el cambio. Además, con los años ese poder negativo funcionó como un hechizo. A la fecha, no ha habido ni un solo cambio significativo en la ley.

Esto no puso fin a la política de la OSHA. Los esfuerzos para delinear la orientación y la eficacia de la regulación de la OSHA tuvieron que seguir otros canales³⁷. Desde la creación de la OSHA, se ha convertido en una tradición anual para el empresariado intentar limitar los poderes de esta al incluir anexos a los proyectos de ley. De vez en cuando, el empresariado ha hecho lo mismo con la legislación proveniente de las comisiones de las pequeñas empresas. A veces, esos ataques de guerrillas han sido exitosos y son una espina para la OSHA y para los trabajadores organizados. Sin embargo, no han dado lugar a cambios permanentes de consecuencias reales en la estructura de la agencia.

La burocracia presidencial ha sido por lejos el canal más importante de influencia empresarial. Esto ha sucedido no solo debido a que los presidentes han respondido a las demandas del empresariado, aunque, sin duda, los presidentes republicanos lo han hecho, sino debido a que desde la creación de la OSHA, todos los presidentes han perseguido metas y estrategias más ambiciosas que han encajado bien con el ataque del empresariado a la OSHA. Durante la década de los setenta, el problema constante en materia de inflación, agravado por la crisis energética, impulsó a los presidentes a darle mayor importancia al examen y al control de los procesos de creación de normas de la agencia, en especial cuando suponen decisiones que tienen consecuencias trascendentales para la economía³⁸.

La institucionalización de una capacidad de revisión en la OMB comenzó con la administración de Nixon y se desarrolló a un ritmo constante a lo largo de los años posteriores. Mientras tanto, los esfuerzos de la OMB

fueron complementados con otros mecanismos de gestión que se crearon para responder con rapidez y flexibilidad a las necesidades presidenciales. En 1974 el Consejo de Estabilidad de Salarios y Precios (COWPS, por su sigla en inglés) fue creado para reunir un esfuerzo anti-inflación, y Ford confeccionó un decreto que les exigía a todas las agencias que presentaran declaraciones del impacto de la inflación, junto con las normas que proponían ante la OMB para su revisión. La OMB y el COWPS controlaron y evaluaron el cumplimiento de las agencias de este nuevo requisito; además, los comentarios formales del COWPS pasaron a ser parte de los procesos para la creación de normas de las agencias. Carter continuó en la misma línea: Creó el Grupo de Revisión y Análisis Regulatorio y, mediante un decreto, les exigió a las agencias que presentaran declaraciones de impacto económico que proporcionaran argumentos analíticos e integrales para las normas regulatorias.

Dado que la OSHA era ampliamente considerada como una de las principales trasgresoras de la imposición de las normas costosas e irracionales en materia de negocios, no había escapatoria. Todo esto tuvo consecuencias generalizadas para los procesos de creación de normas de la OSHA —al complicarlas y al complejizarlas, al introducir nuevos controles externos y puntos de veto, al forzar a la OSHA para que tuviera en cuenta los costos y las consecuencias económicos como parte de los criterios para la toma de decisiones—. Esto fue cierto hasta en una presidencia demócrata, a la que le preocupaba el hecho de mantener lazos fuertes con los grupos de trabajadores, consumidores y ambientalistas.

Sin embargo, esto no fue nada comparado con lo que sucedió durante el mandato de Reagan. La revisión regulatoria se centralizó en la OMB, que ejercía un control cerrado e integral sobre la creación de normas de las agencias. En su Decreto 12291, que ahora es famoso, Reagan les exigió a todas las agencias que presentaran análisis del impacto regulatorio, junto con sus propuestas de normas ante la OMB. Estos requisitos, que incluían criterios nuevos y procedimientos rigurosos para el análisis de costo-beneficio, le imponían restricciones onerosas a la creación de normas y, al forzar a las agencias a obtener la aprobación de la OMB antes de publicar las normas propuestas, le otorgaban un veto eficaz a la administración. El impacto en la OSHA se magnificó por el uso

sagaz del poder presidencial de designación. Reagan nombró a Thorne Auchter, directivo de la industria de la construcción, como subsecretario a cargo de la OSHA. Bajo su liderazgo, la agencia siguió una política de cumplimiento voluntario, cooperación con el empresariado y —a pesar de la redacción de la ley— procesos de creación de normas que le daban relevancia a los costos económicos.

El empresariado no podría haber esperado un resultado mejor. Al negarle el acceso a las comisiones parlamentarias de trabajo y al estar forzado a disparar contra la OSHA desde el bando legislativo, descubrió que tenía un poderoso aliado en los presidentes de ambos partidos, quienes, impulsados por sus propios incentivos fuertes y de base institucional, controlaron el proceso regulatorio, impusieron enormes cambios estructurales y en materia de política por medio de la burocracia presidencial.

No obstante, el punto más importante es que la OSHA fue una víctima de la democracia estadounidense —al igual que la CPSC—. La política de la elección estructural los dotó con diseños organizacionales totalmente inadecuados para perseguir, de manera eficaz, sus metas políticas. Los aspectos concretos de sus historias son diferentes, pero las consecuencias en materia de burocracia pública son, en esencia, las mismas.

Los grupos de consumidores, impulsados por la incertidumbre política y forzados por el acuerdo con el empresariado, crearon una comisión independiente con poderes limitados de aplicación y restringida por una variedad de normas y de procedimientos. Tampoco poseía férreo control sobre las comisiones parlamentarias relevantes y, a medida que la lucha política continuaba a lo largo de los años, el empresariado pudo imponer nuevas cargas estructurales a través de la legislación formal. Los presidentes no tuvieron un papel destacado, en parte, porque el estado independiente de la CPSC colocaba restricciones legales al uso de los poderes presidenciales de gestión y de aplicación, y, en parte, porque las normas de la CPSC no tenían suficientes consecuencias económicas para merecer una fuerte acción presidencial. Las incapacidades estructurales de la CPSC eran de origen legislativas, un reflejo de la incertidumbre y del acuerdo políticos.

Al inicio, la OSHA tuvo que cargar con los extraños mecanismos obligatorios que fueron impuestos por los trabajadores en respuesta a la incertidumbre política, así como por un conjunto ingeniosamente fragmentado de acuerdos burocráticos impuestos por el empresariado mediante el compromiso político. En los años posteriores, se aisló con éxito de sus enemigos del Congreso, gracias a la dominación de los sindicatos de las comisiones de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores. Sin embargo, no estaba a salvo de los presidentes. Dado que las actividades de la OSHA tenían importantes consecuencias económicas y que estaba ubicada justo en el Poder Ejecutivo, los presidentes tuvieron fuertes incentivos y amplias oportunidades para influenciarla —y lo hicieron con ganas—. Lo mismo sucedió con el empresariado, cuyas prioridades eran bien promocionadas por intermedio de la burocracia presidencial.

La OSHA y la CPSC nunca estuvieron diseñadas para hacer su tarea. Con el tiempo todo empeoró, a medida que los presidentes y los opositores del empresariado encontraban medios para imponer los acuerdos burocráticos que se ajustaban a sus propios fines y no a los fines legislados.

La Agencia de Protección Ambiental

La EPA es habitualmente considerada la agencia por antonomasia de la nueva regulación social. Sin embargo, este caso es mucho más complejo que los de la OSHA o de la CPSC y es inusual en aspectos importantes. En primer lugar, la EPA no surgió del proceso legislativo, como sucedía a menudo con las principales agencias del gobierno. Fue creada a través de la reorganización presidencial. Durante el año de su creación, 1970, la política de la elección estructural no se centró en qué clase de agencia iba a crear o dónde la ubicaría, sino en los poderes burocráticos, los procedimientos, las restricciones y los plazos que figurarían en la Ley de Aire Limpio.

La razón para esto señala la característica distintiva fundamental de la historia de la EPA: el gobierno federal había estado abordando los problemas relativos a la contaminación del agua y del aire a nivel nacional durante unos veinte años antes de la creación de la EPA y había creado, financiado y controlado una importante red de instituciones burocráticas para administrar sus políticas anticontaminación. Para 1970, esas

instituciones eran ampliamente criticadas por ser complejas e ineficaces, pero estaban muy arraigadas y protegidas en términos políticos. Esto garantizaba que la política de la elección estructural no sería una lucha por el diseño de instituciones nuevas, como en el caso de la OSHA y de la CPSC, sino una pelea por los ajustes a los acuerdos existentes —y para los ambientalistas, una lucha por imponer los mecanismos que obligarían a esas instituciones a hacer lo que ellos quisieran—.

La herencia institucional de la EPA

Al obtener una perspectiva de la herencia institucional de la EPA, resulta importante darse cuenta de que los grupos ambientalistas no eran la fuerza impulsora que estaba detrás de la primera legislación federal en esta área. Hasta que los ambientalistas llegaron al público a mediados de la década de los sesenta, esos grupos —el Club Sierra, la Liga Izaak Walton y el Instituto para el Manejo de la Vida Silvestre, entre otros— no eran ni muy activos ni muy poderosos. La presión irresistible en materia de acción gubernamental provino, en cambio, de las organizaciones que representaban al gobierno estatal y local —la Asociación Municipal Estadounidense (que luego se llamó «Liga Nacional de Ciudades»), la Conferencia de Alcaldes y un sinnúmero de asociaciones profesionales (funcionarios de Salud de los Estados, ingenieros sanitarios)—. Estos grupos de interés, y sus deseos estimulados por los trabajos públicos del Nuevo Trato, prestaron asistencia para la construcción de plantas para el tratamiento de desechos, presionaron en el Congreso para obtener inyecciones más grandes y más permanentes de fondos federales y para que se crearan programas anticontaminación que los Estados y los municipios pudieran operar y controlar³⁹.

Los opositores eran grupos de empresarios, en especial, aquellos que representaban a las industrias que más contaminaban. Le temían a la vigorosa aplicación de estrictos estándares en materia de contaminación. Aunque poco tenían que temerle a los esquemas regulatorios ineficaces; además, en general, tenía mucho que obtener de los programas para el subsidio de construcciones. Por consiguiente, el empresariado tuvo mucho en común con los grupos de interés estatales y locales que, en gran medida, dominaban el bando prorregulación de la lucha política. Los grupos

estatales y locales no eran intentos fanáticos de limpiar el medio ambiente a cualquier precio. Deseaban crear economías políticas atrayentes para la industria. Se opusieron a la aplicación estricta y no discrecional, en particular si su origen era federal. Buscaban una regulación que fuera sensible a las condiciones locales, ya que eso es, por lo general, lo que el empresariado quiere.

Esta confluencia oportuna de intereses fue más fuerte en el periodo de formación, que comenzó con la Ley de Control de la Contaminación del Agua de 1948. Sin embargo, a medida que la contaminación comenzaba a atraer más atención pública y que las nuevas investigaciones comenzaban a echar alarmante luz sobre su gravedad, de a poco los grupos ambientalistas ganaron peso en el proceso político. Dado que la balanza del poder empezó a inclinarse a su favor, tenían mejores posibilidades de presionar para obtener la clase de esquema regulatorio que deseaban: una agencia autónoma en términos políticos, una función fuerte y centralizadora para el gobierno federal, unos estándares nacionales rigurosos y una aplicación estricta y veloz. Las fuerzas ambientalistas obtuvieron concesiones con cada modificación de las leyes en materia de contaminación del agua y del aire durante las décadas de los cincuenta y de los sesenta. No obstante, a medida que su poder aumentaba, las instituciones para el control de la contaminación —diseñadas, en su mayoría, por otros grupos que tenían intereses bastante distintos— se arraigaban cada vez más. Los ambientalistas nunca estuvieron en una buena posición para diseñar sus propios acuerdos.

Consideremos las instituciones para el control de la contaminación del agua. La ley de 1948 autorizó destinar fondos para investigaciones, préstamos para obras y facultades de aplicación federal muy débiles y muy vinculadas a los procedimientos que nunca se ejercieron. La contaminación del agua fue definida como un problema de salud, por lo que le fue asignado al Servicio de Salud Pública, que estaba a cargo de profesionales de la medicina que no tenían interés alguno en la regulación económica. Con respecto a la contaminación del agua, su enfoque era estudiarla y trabajar cooperativamente con las agencias de salud pública de los estados para descubrir e implementar soluciones. Esto se concedía con la intención de los diseñadores.

Cuando en 1956 la ley se tuvo que renovar, esta fue considerablemente fortalecida. Dos innovaciones estaban destinadas a dejar una marca imborrable en la regulación futura. La primera fue que el gobierno federal les otorgaría subsidios a las comunidades locales para la construcción de plantas para el tratamiento de desechos. Esta alianza estratégica de control de la contaminación para obligar a los políticos fue muy popular entre los grupos y los políticos de toda clase —excepto el presidente Eisenhower, que se opuso por cuestiones presupuestarias (y por ser una amenaza al gobierno local independiente)—. A partir de ese momento, el programa de subsidios haría que la política en materia de contaminación del agua fuera la cuestión universalmente preferida entre los miembros del Congreso. También limitaría el camino del desarrollo institucional al anclar la regulación federal y la toma de decisiones en las agencias locales.

La segunda innovación adoptó la forma de facultades más fuertes para la aplicación federal y nuevos procedimientos menos complejos para accionar contra quienes originaban la contaminación. Sin embargo, esos procedimientos fueron diseñados para proteger los intereses del empresariado, así como los intereses de los gobiernos estatales y locales —y, de modo no sorprendente, demostraron ser tan rígidos y complejos que su aplicación era prácticamente imposible—. A pesar de esto, o tal vez debido a, proporcionaron el marco procedimental para la regulación de la contaminación del agua durante muchos años. Asimismo, dado que fuerzas grupales similares trabajaban en la política de la contaminación del aire, ese mismo marco de trabajo sirvió como modelo también para esa área.

Como el ambientalismo creció con rapidez en términos de apoyo público, los políticos de todos los partidos se tornaron cada vez más sensibles a sus preocupaciones y aquellos que ocupaban puestos en los que se ejercía el poder de toma de decisiones comenzaron a aprobar políticas más audaces en apoyo a la causa ambientalista. No obstante, a lo largo de la década de los sesenta, gran parte de todo esto fue simbólico. Cuando se trataba de las elecciones estructurales cruciales, las elecciones de poca importancia para la mayoría del público, los políticos no eran tan audaces.

Las opciones organizacionales de los ambientalistas estaban muy limitadas. Las agencias estatales y locales estaban empecinadas. Esto estaba destinado

a ser un esfuerzo «cooperativo» federal, estatal y local sin importar qué sucediera. Sin embargo, una meta dentro del campo de la viabilidad impulsaría más acuerdos burocráticos adecuados a nivel nacional. Históricamente, los programas en materia de contaminación del agua y del aire habían sido asignados a agencias muy vinculadas al Servicio de Salud Pública, una de las tantas unidades que respondían al secretario de Salud, Educación y Bienestar. Los ambientalistas no tenían esperanza alguna de erradicar esas agencias, crear nuevas en otra ubicación y presentar un reclamo exclusivo ante ellas. No obstante, al menos podían intentar liberarlas del Servicio de Salud Pública (PHS, por su sigla en inglés), cuya orientación médica y preferencia por la cooperación estatal y local eran casi indeseadas. También podían tratar de sacar a esas agencias de la oscuridad burocrática para colocarlas en un lugar de mayor primacía y, tal vez, consolidar programas anticontaminación en una organización. Sin embargo, hasta esos objetivos limitados encontraron resistencia generalizada.

Antes de 1970, el avance en materia de reorganización era limitado y azaroso. En la Ley de Calidad de Agua de 1965, los ambientalistas lograron sacar a la agencia para la contaminación del agua del PHS y hacer que fuera una entidad separada que debía responder al secretario del HEW. No obstante, en 1966, el presidente Johnson transfirió la Agencia Federal para el Control de la Contaminación del Agua (FWPCA, por su sigla en inglés), como se la denominó, del HEW al Departamento del Interior. Esta movida fue recibida con escepticismo por los ambientalistas, quienes temían a la reubicación de la FWPCA en un departamento con responsabilidades vinculadas con el desarrollo de los recursos naturales. Sin embargo, la administración persistió impulsada por las preocupaciones características de la burocracia presidencial: el presidente Johnson quería reunir los distintos programas federales en materia de agua en un único departamento y el del Interior, con sus importantes responsabilidades en materia de recursos hídricos, era el candidato lógico. Desde un punto de vista puramente organizacional, para empezar, el HEW nunca debería haberlos tenido.

El éxito de los ambientalistas en la reubicación de su agencia para la contaminación del aire fue aún menos digno de atención. Si bien se le cambió la denominación varias veces y terminó teniendo el grandilocuente nombre de Administración Nacional para el Control de la Contaminación

del Aire (NAPCA, por su sigla en inglés) y si bien cuando el departamento fue reorganizado en 1968 su estatus fue mejorado un poco dentro del HEW, la NAPCA continuó siendo parte del Servicio de Salud Pública hasta que la EPA fue creada.

La EPA y su mandato obligatorio como agencia

Para 1970 todo estaba listo para una reforma. La popularidad de las cuestiones ambientales había alcanzado el punto más alto en un lapso de solo uno o dos años. Los ambientalistas prácticamente habían presentado reclamos al partido Demócrata, cuyos líderes del Congreso habían prometido un ataque costoso y general contra los problemas de contaminación y habían reprendido a los republicanos por su inacción⁴⁰. Los republicanos buscaron formas para subirse al tren y el presidente Nixon, lento para morder el anzuelo, ahora estaba decidido a demostrar su compromiso con la causa ambiental. Su motivación aumentó considerablemente por la inminente contienda electoral de 1972: era probable que su opositor demócrata fuera el «Sr. Medio Ambiente», Edmund Muskie, presidente de la Subcomisión del Senado para la Contaminación del Aire y del Agua. Nixon y Muskie sabían que ese sería un enfrentamiento con enormes consecuencias para sus futuros políticos.

Las oportunidades para actuar eran lo suficientemente obvias. La Ley de Aire Limpio de 1967 debía volver a autorizarse en 1970 y, dado que sus instituciones eran en general consideradas un fracaso, esa era la ocasión para una revisión significativa. Circunstancias análogas se daban en el área de contaminación del agua; una serie fascinante de ataques y contraataques, provocados por la intensa competencia y por el arte de aventajar a los demás entre el presidente Nixon y el senador Muskie, que dieron lugar a las modificaciones a la Ley de Aire Limpio de 1970, a las modificaciones a la Ley Federal para el Control de la Contaminación del Agua de 1972 y a la creación de la Agencia de Protección Ambiental. Las elecciones estructurales avanzaron por dos caminos: uno legislativo y otro ejecutivo. El proceso legislativo abordó, de manera secuencial, las leyes en materia de contaminación del agua y del aire; primero, se encargó de la Ley de Aire Limpio. La subcomisión de Muskie, que tomó la iniciativa parlamentaria, no podía abordar ambos temas al mismo tiempo debido

a la extraordinaria complejidad que estos tenían. El proceso ejecutivo tuvo lugar dentro del marco más amplio del Consejo Consultivo sobre Organización Ejecutiva del presidente, conocido popularmente como el Consejo de Ash, que fue establecido por Nixon con el objetivo de elaborar un plan para la reorganización de la burocracia federal. La EPA surgió de ese proceso ejecutivo.

El ambicioso proyecto de reorganización de Nixon fue el último ejercicio en materia de burocracia presidencial. Las agencias federales y hasta departamentos completos debían ser cambiados y racionalizados para producir una jerarquía conducente a una gestión presidencial efectiva y a la administración coordinada e integral de los programas federales. Se crearon grupos de trabajo para estudiar diversas partes del problema y para realizar recomendaciones. Uno de esos grupos tenía la responsabilidad de considerar el modo en que varios programas y agencias ambientales debían integrarse a un departamento más grande que reuniera todas las funciones en materia de recursos naturales del gobierno⁴¹.

Las personas involucradas en ese grupo de la Casa Blanca estaban bastante interesadas en las preocupaciones ambientales. A esta altura del juego, así era como Nixon lo quería. Buscaban darle al presidente capacidad para adoptar un enfoque sistemático e integral con respecto a los problemas ambientales y de recursos naturales de la nación. Sin embargo, al igual que los ambientalistas, tenían miedo de colocar agencias ambientales en un departamento con responsabilidades en materia de programas de desarrollo de recursos y que era probable que fuera sensible a los intereses procrecimiento y proempresariado. Por lo tanto, decidieron que los extensos programas ambientales del gobierno debían reunirse dentro de una organización independiente, la Agencia de Protección Ambiental, la cual debía estar a cargo de un único administrador que fuera designado y removido por el presidente y que respondiera directamente a él en la jerarquía burocrática.

Su recomendación fomentaba tanto intereses ambientales como presidenciales. El presidente obtuvo amplitud, coordinación y control — burocracia presidencial—. Los ambientalistas, quienes se habían topado de modo sistemático con una muralla de piedra al tratar de reorganizar

las instituciones ambientales, eran, de repente, los destinatarios de extraordinarios beneficios: una agencia única, con estatus y visibilidad altos, alejada de intereses competitivos y hostiles, con responsabilidad integral para una amplia gama de programas ambientales. La EPA propuesta no era ideal, ya que estaba sujeta al control presidencial, al igual que el resto de las agencias del Poder Ejecutivo, y las estructuras programáticas que había heredado estaban yuxtapuestas y no integradas. Sin embargo, aun así fue lo más cercano a una respuesta para los actores ambientalistas.

Con políticos de los dos partidos predispuestos a favorecer las reformas ambientales, el plan de reorganización de la administración fue enviado al Congreso el 9 de julio de 1970 y fue aprobado sin ninguna oposición. De hecho, el empresariado había aceptado la idea, luego de años de frustración con la mescolanza de regulaciones estatales, que de a poco se tornaban lo suficientemente estrictas para provocar problemas y confusión. Si la regulación era inevitable, era mejor que fuese integral y coherente⁴².

Dentro del Congreso, la acción ambiental se centró en la Ley de Aire Limpio⁴³. Entre fines de 1969 y principios de 1970, parecía que los acuerdos de 1967 serían racionalizados y reforzados en pos de mejorar su eficacia, pero que básicamente quedarían intactos. Esa fue la intención original de Muskie. Tenía el deseo de demostrar que funcionaría y parecía no estar dispuesto a provocar una lucha política al exigir más. Su proyecto de ley mantuvo los estándares regionales de la ley de 1967 en lugar de solicitar estándares nacionales, exigió que los estándares fueran viables en términos económicos y conservó el marco federal-estatal básico para el establecimiento y la aplicación de estándares. Esto no les sorprendió a los ambientalistas.

Luego sucedieron dos situaciones que cambiaron el curso de los eventos políticos. El 10 de febrero de 1970, Nixon presentó su mensaje ambiental ante el Congreso, en el que detalló su propuesta para una regulación federal fuerte e integral en materia de medio ambiente y exigió, entre otras cuestiones, estándares nacionales de emisiones y un cambio parcial en el poder regulatorio de los estados y de los municipios al gobierno federal. En mayo se publicó un informe inspirado en Ralph Nader sobre el problema de la contaminación del aire, *Vanishing Air* (Desaparición del aire), que

criticó con dureza a Muskie por haber creado instituciones inviables —se lo acusaba de traicionar a sus oponentes de la regulación efectiva—⁴⁴.

Muskie cambió de parecer apresuradamente. Durante un periodo de unos pocos meses, él y su subcomisión crearon un proyecto de ley mucho más audaz que la propuesta de Nixon, que preveía estándares nacionales de calidad del aire y que establecía un papel más fuerte para el gobierno nacional. De modo explícito, determinó que los costos económicos no debían tomarse en cuenta al momento de establecer estándares. Tal vez, lo que resulta más importante es que los diseñadores habían buscado enérgicamente mecanismos por los cuales las agencias para la contaminación del aire podían ser forzadas a realizar un buen trabajo. Esa búsqueda dio lugar a un arsenal de herramientas estructurales por las cuales hoy la Ley de Aire Limpio de 1970 es famosa: metas y criterios explícitos establecidos con mucho esfuerzo, listas de sustancias específicas que debían regularse, plazos exactos para la acción de las agencias y para alcanzar las metas, procedimientos detallados que debían seguirse para el establecimiento y la aplicación de los estándares, demandas de ciudadanos como controles de la inacción de las agencias y fuertes oportunidades para la revisión judicial.

En materia de intereses ambientales, la estrategia obligatoria para las agencias era razonable. En ese momento, eran políticamente dominantes, pero no había garantía alguna de que pudieran permanecer en la cima. Al imponerle requisitos y plazos estrictos a la agencia —aun cuando, dada la abrumadora complejidad técnica de los temas involucrados, no podían estar seguros de que esos requisitos y esos plazos estuvieran justificados o fueran viables desde el punto de vista técnico— redujeron la probabilidad de que los intereses empresariales y estatales-locales resurgentes algún día pudieran aprovechar la discreción de la agencia. En términos científicos, esta estrategia era imprudente. Desde lo político, tenía sentido.

Esto solo es reforzado por la herencia institucional que los ambientalistas estaban obligados a aceptar al delegar autoridad —a saber, la NAPCA y sus agencias contrapartes en los estados y en las municipalidades—. Nada de esto sería o podría ser destruido. Al igual que las agencias responsables de la contaminación del agua y de varios otros programas ambientales,

serían reubicados en el marco organizacional de la Agencia de Protección Ambiental. Así, los ambientalistas estaban limitados a trabajar con el mismo conjunto básico de instituciones y de personal que había fracasado en el pasado. Con tantas opciones usuales de diseño excluidas, los ambientalistas se vieron obligados a canalizar sus reformas en las clases de restricciones en materia de agencias por las que hoy la Ley de Aire Limpio es conocida.

El Senado, cuya agenda era controlada con destreza por Muskie y su subcomisión, era un bastión del poder de los ambientalistas y el principal defensor institucional de la legislación de las agencias. La Cámara de Diputados, en la que los ambientalistas también tenían importante influencia, era un escenario más receptivo para los intereses del empresariado y de los gobiernos estatales y locales. Por consiguiente, el proyecto de ley que aprobó la Cámara de Diputados era diferente al del Senado en modos que uno podría esperar. Cambió mucho menos las facultades para establecer y aplicar estándares a favor del gobierno federal. Les otorgó a los burócratas discreción en vez de sujetar sus decisiones a limitaciones y plazos procedimentales. Obligó a la EPA a depender de la Justicia, en lugar de autorizar la acción legal autónoma. No contempló las demandas de los ciudadanos contra los violadores o contra la EPA en casos de incumplimiento. Les dio más libertad a las compañías en la exigencia de una reducción oportuna en emisiones.

No obstante, el Senado y sus partidarios ambientalistas ganaron en el debate, por lo que su conjunto extraordinariamente difícil de requisitos se convirtió en ley con una modificación menor a fines de diciembre de 1970. La EPA, que había comenzado su vida burocrática apenas unas semanas antes, tendría que empezar con el pie derecho, ya que debía cumplir los plazos. Sin embargo, como sus nuevos administradores y el resto pronto descubrirían, no era posible que la nueva agencia pudiera cumplir con la abrumadora carga de sus obligaciones legales.

Mientras tanto, el Congreso focalizaba su atención en la Ley de Calidad del Agua⁴⁵. A medida que lo hacía, se preparaba para una nueva tormenta política. Debido al muy popular programa de subsidios para la construcción el proyecto de ley del agua fue considerado «la legislación en materia de protección ambiental más cara que el Congreso contempló»⁴⁶.

También amenazó con imponerle al empresariado costos extraordinarios por el control de la contaminación, lo que hizo que fuera «la prueba legislativa más significativa a la fecha entre las metas de la calidad del medio ambiente y el desarrollo económico»⁴⁷.

Nixon volvió a intentar ponerse al frente. En su mensaje de febrero de 1971 ante el Congreso, detalló su propuesta para un sistema mucho más fuerte y racionalizado en términos procedimentales de regulación federal-estatal en materia de contaminación del agua; hasta incluyó una disposición limitada para las demandas de los ciudadanos. Si bien esa fue una propuesta genuina para un cambio fundamental, los ambientalistas la consideraron débil de una manera predecible: les otorgaba a los burócratas demasiada discreción y a los Estados demasiado poder. Asimismo, su autorización de seis mil millones de dólares era escasa.

La subcomisión de Muskie no defraudó. Antes de que 1971 finalizara, había presentado un ambicioso proyecto de ley. Entre otras cuestiones, establecía políticas nacionales para convertir todas las aguas navegables en aptas para la pesca, la vida silvestre y la recreación para 1981, así como eliminar *todos* los vertidos de contaminantes en el agua para 1985; exigía que los contaminantes adoptaran la tecnología «más factible» para 1976 y la mejor tecnología «disponible» para 1981; establecía un programa de permisos estatales para regular los vertidos y autorizaba a la EPA a establecer lineamientos y a ejercer la facultad de veto por permiso con respecto a las decisiones de los estados; así como autorizaba a los ciudadanos a demandar a los contaminantes o a la EPA la aplicación de la ley.

La administración aseveró que «el proyecto de ley establecía metas imposibles en lo referente a la tecnología, que era demasiado costoso y que destruiría el papel de los estados»⁴⁸. Contó con muchísimo apoyo. William Ruckelshaus, primer administrador de la EPA, desde el comienzo había intentado convencer a los senadores de que sus metas y plazos estrictos, políticamente atrayentes, eran imposibles de lograr y que llevarían a pesadillas administrativas. Los miembros de los grupos de presión que representaban a los estados estaban furiosos a causa de las metas irreales del proyecto de ley y de su usurpación con respecto a sus poderes. La oposición de la industria se focalizó principalmente en los enormes costos que el

proyecto de ley le impondría al sector privado y estaba bastante resentida sobre la fantasía ambiental de cero vertidos. En palabras de un economista de Harvard: «No existe ningún economista respetado en el país que apoye la meta de cero vertidos adoptada por el Senado»⁴⁹. Todo esto fue echado en saco roto. Los intereses ambientales fueron dominantes en el Senado, por lo que no interesaba mucho lo que otros tuvieran para decir.

La administración tomó la iniciativa de movilizar una coalición para obtener concesiones de la Comisión de Trabajos Públicos de la Cámara de Diputados. Para el crédito de los ambientalistas, la comisión produjo un proyecto de ley fuerte. Sin embargo, perdieron terreno en varias cuestiones estructurales, incluidas cada una de las que se mencionaron anteriormente, y el proyecto de ley de la Cámara de Diputados demostró ser tan diferente del proyecto del Senado que la comisión de debate tuvo que reunirse cuarenta veces para que los acuerdos necesarios pudieran ser negociados sin problema. En el proyecto de ley final, las «políticas» sobre agua segura y cero vertidos se transformaron a propósito en «metas» más vagas. El plazo para la instalación de la tecnología «más factible» volvió a ser 1977 y para la mejor tecnología «disponible» fue 1988. Además, se creó una comisión nacional para estudiar los costos y los beneficios de cumplir esos plazos. La autoridad permiso por permiso de la EPA fue revocada, por lo que se les otorgó un mayor control a los estados. Los ciudadanos podían exigir el cumplimiento solo si sus intereses se veían afectados de manera directa. Por último, hubo una buena ventaja para los intereses estatales locales, cortesía del apetito voraz de la Cámara de Diputados de «legislación del barril con carne de cerdo»: la autorización de fondos multiaño fue aumentada de unos ya asombrosos USD 20.000.000 a unos increíbles USD 24.600.000. El presidente Nixon, indignado por el exceso presupuestario del proyecto de ley y preocupado por sus consecuencias para el crecimiento económico, lo vetó —solo para que fuera anulado por una enorme mayoría bipartidista en ambas cámaras—. La combinación del poder de los ambientalistas y la política del barril con carne de cerdo fue invencible.

Estructura, desempeño y lucha recurrente

En las luchas por la contaminación del aire y del agua, los ambientalistas habían obtenido victorias legislativas arrasadoras. Sin embargo, estas no

se tradujeron automáticamente en una política eficaz. Sus victorias fueron estructurales y se tradujeron en un laberinto imponente de instrucciones, procedimientos, requisitos, criterios y plazos detallados —todos ellos agregados a instituciones arraigadas que fueron heredadas de un pasado impotente—. Había razones políticas convincentes para cargar a la EPA con todo ese bagaje, pero, a medida que la joven agencia luchaba para cumplir su mandato, la carga se vería reflejada en su capacidad para lograr un desempeño eficaz.

La EPA estaba plagada de varias clases distintas de problemas estructurales. En primer lugar, la agencia nunca fue diseñada como una organización coherente. Sus creadores presidenciales reunieron unidades programáticas dispares bajo un mismo rótulo, ya que consideraban que ese era el primer paso para alcanzar una estructura organizacional coherente; pero, dado que la Casa Blanca y la EPA no estaban dispuestas a perder tiempo y capital político en una lucha de reorganización, esas unidades permanecieron separadas y, en gran medida, no integradas, ligadas a sus propias normas, culturas y formas características de hacer las tareas. La situación nunca se corrigió. A lo largo de toda su vida, la EPA se vio obstaculizada por su herencia programática⁵⁰.

En segundo lugar, la EPA no heredó ni pudo acumular el conocimiento científico necesario para formular estándares bien concebidos de manera oportuna. La puntualidad era un mandato, pero la validez científica no lo era. Con frecuencia, esto causaría que la EPA se apresurara a juzgar sobre la base de pruebas superficiales que hasta sus propios miembros no las consideraban adecuadas. Esto comenzó a suceder de inmediato después de que las modificaciones a la Ley de Aire Limpio entraran en vigencia, dado que Ruckelshaus, que debía crear estándares nacionales en materia de aire ambiental dentro de los treinta días, aprobó estándares que él y su principal asesor científico pensaban que no estaban técnicamente justificados⁵¹. Años más tarde, el principal economista de la EPA diría lo siguiente al respecto: «La última dificultad establecida en la ley. EPA se vio obligada por los plazos legislativos impuestos en general al administrador, por las decisiones judiciales en respuesta a las demandas de los ciudadanos, a actuar sobre la base de conocimiento técnico débil»⁵².

En tercer lugar, los procedimientos para la creación de normas de la EPA —indistintamente impuestos para proteger al empresariado, asegurar la participación de los ambientalistas, satisfacer a los tribunales y, por supuesto, garantizar que las pruebas científicas sean, de algún modo, tenidas en cuenta— son tan complejos que resulta sorprendente que nada haya surgido de ellos. En gran medida, proporcionaron un marco de normas dentro del cual la lucha política continúa, sin importar lo que la ciencia pudiera exigir. Como los propios líderes frustrados de la EPA han reconocido, la solución al problema ambiental, a menudo, no es la esencia de lo que sucede⁵³.

En cuarto lugar, el legado institucional de la política ambiental de los Estados Unidos ha obligado a la EPA a depender de la diversidad complicada y confusa de las agencias estatales y locales. La coordinación y el control efectivos son difíciles en las mejores circunstancias y empeoran debido al diseño legislativo: se supone que la EPA no tiene suficiente autoridad para encargarse. Los opositores de la regulación efectiva y los defensores de los intereses estatales y locales han visto, a lo largo de los años, que esto es así. Esto se extiende a la organización regulatoria de la EPA⁵⁴.

Por último, la EPA ha sido arrinconada por el Poder Judicial. Por su diseño legislativo, casi todas las decisiones que la agencia adoptó han quedado sujetas a la revisión judicial. El empresariado ha atacado sistemáticamente los estándares de la agencia por ser demasiado restrictivos; los ambientalistas los han atacado por ser demasiado laxos y ambos han exigido los argumentos que los tribunales respetan: que no se siguieron los procedimientos adecuados, que las decisiones no se basaron en el registro, que faltaba evidencia científica, que la agencia excedió su autoridad o que no la ejerció. Por consiguiente, la toma de decisiones ha sido arrastrada a un estado continuo de incertidumbre hasta que, finalmente, se otorgue la aprobación judicial. Asimismo, la EPA ha sido forzada a crear un sinfín de complicaciones para sus procedimientos de toma de decisiones en pos de garantizar que sus resultados sobrevivan a la revisión judicial, lo que le agrega un bagaje burocrático pesado a un sistema ya recargado⁵⁵.

Mientras que la EPA luchaba bajo el peso de su propia estructura, la política en materia de estructura aumentaba en el Congreso; en

verdad, nunca terminó. Algunas de esas luchas surgieron a partir de los esfuerzos de los ambientalistas por otorgarle a la EPA nueva autoridad en áreas problemáticas especializadas: sustancias químicas tóxicas, desechos peligrosos, ruido, radiación, pesticidas. Con las victorias de los ambientalistas no solo llegó una nueva autoridad, sino también nuevos procedimientos, nuevos plazos, nuevos problemas organizacionales —y nuevos intereses regulados que afilaban sus espadas para las luchas administrativas que se venían—.

Sin embargo, legislativamente, la mayor atención se centró en el núcleo del mandato ambiental de la EPA, las modificaciones a la Ley de Aire Limpio de 1970 y las modificaciones a la Ley Federal para el Control de la Contaminación del Agua de 1972. Desde el momento en que esos proyectos se convirtieron en leyes, el empresariado quiso eliminarlas; los ambientalistas quisieron protegerlas y fortalecerlas, y los estados quisieron una mayor autonomía con respecto a la supervisión, el control y la exasperante burocracia de la EPA. Sin considerar las luchas episódicas, todos miraban hacia 1976-1977, cuando ambas leyes tuvieran que ser reautorizadas. Por lo tanto, un conflicto mayor era inevitable⁵⁶.

El contexto económico había cambiado desde las luchas de 1970 y 1977. La nación estaba atormentada por graves problemas económicos; las consideraciones de costos, el crecimiento económico y la competencia internacional eran mucho más fuertes en términos políticos. Además, la crisis energética dio lugar a presiones para bajar los estándares ambientales por cuestiones vinculadas con la economía del petróleo y con una menor dependencia del petróleo extranjero. Todo esto jugó a favor de la industria y de los opositores de la regulación estricta. Sin embargo, la diferencia principal en la política legislativa no era económica: el *statu quo* estructural había cambiado. Las leyes de 1970 y de 1972, los triunfos de los ambientalistas eran el nuevo *statu quo* —y, como siempre sucede en el sistema de división de poderes de los Estados Unidos, todo cambio fundamental sería muy difícil de lograr por parte de cualquiera de los bandos—. Dado que ambos bandos estaban mejor equilibrados en términos de poder político, era improbable que la inevitable lucha produjera demasiado. De hecho, cuando la tormenta pasó, las modificaciones de 1977 que se les hicieron a ambas leyes no afectaron la legislación principal. Los plazos

se extendieron; se introdujeron excepciones y condiciones para alivianar los requisitos rígidos e inviables de la legislación anterior. Además, el empresariado obtuvo protecciones procedimentales adicionales. La EPA tendría un poquito más de discreción.

Luego de los ajustes de 1977, la política legislativa en torno a las leyes del aire y del agua continuaba siendo igual de intensa y explosiva, pero, para la próxima década, las fuerzas opuestas estarían en un punto muerto total. La elección de Ronald Reagan y el resurgimiento del poder político del empresariado no cambió la balanza política lo suficiente para quebrar el *statu quo*. Ambas leyes debían ser reautorizadas en 1982. Se intensificó la maquinaria legislativa y se desataron las luchas inevitables, pero 1982 llegó y se fue con un Congreso incapaz de aprobar nueva legislación⁵⁷. Lo mismo sucedió en 1983. Finalmente, en 1986 el Congreso aprobó las modificaciones a la ley del agua, que solamente ajustaba y actualizaba la ley original⁵⁸. La acción en materia de la Ley de Aire Limpio continuaba detenida.

Burocracia presidencial

En la política ambiental de la elección estructural, la principal fuerza para el cambio desde los avances legales de 1970 y 1972 no ha sido legislativa, sino presidencial. La EPA es la agencia federal regulatoria más grande; regula toda la economía; controla un enorme presupuesto y le impone enormes costos a la industria estadounidense, lo que tiene consecuencias reales para la inflación, el desempleo, el comercio y el bienestar económico general de la nación. Dado que los presidentes son responsabilizados, de modo directo, de estas cuestiones, han tenido fuertes incentivos para intentar controlar la EPA. Eso ha sido precisamente lo que han hecho republicanos y demócratas por igual⁵⁹.

El control presidencial comenzó incluso antes de que la EPA fuera creada. La gente de Nixon sabía que su agencia gubernamental generaría normas costosas, por lo que adoptaron pasos para asegurarse de que sus decisiones fueran moderadas y controladas a favor de las conflictivas preocupaciones presidenciales. Como una fuerza compensatoria, crearon una nueva comisión asesora formada por ejecutivos del empresariado dentro del Departamento de Comercio para que realizara aportes a las iniciativas de

la EPA. También le agregaron un mejor componente de investigación y análisis ambiental al Departamento de Comercio para que desafiase las normas de la EPA por razones científicas y económicas. Una vez que la EPA estaba armada y operativa, establecieron un proceso formal de revisión a través de la OMB para evaluar los amplios efectos económicos de las normas de la EPA y para obligarla a justificar sus decisiones.

La EPA se encontraba en seria desventaja. No tenía la capacidad de llevar adelante análisis económicos sofisticados y no podía justificar sus decisiones. Por lo tanto, respondió creando su propio equipo de analistas económicos, lo que le permitió participar del juego en pie de igualdad. Sin embargo, la combinación de la revisión y del análisis económico de la OMB tuvo el efecto presidencialmente buscado: ahora la EPA tenía en cuenta los costos económicos al momento de formular las normas. Esto no fue contemplado en las leyes de aire y agua, y parecería que violaba su propósito. La jerarquía presidencial había impuesto una nueva estructura que trabajaba para redirigir el comportamiento de la agencia.

Esto continuó durante los mandatos de Ford y de Carter, quienes estaban muy preocupados por la inflación, el desempleo, la crisis energética y los problemas económicos relacionados de enorme importancia para la nación. Como se detalló en el debate de la OSHA antes mencionado, ambos presidentes adoptaron varias medidas para colocar la toma de decisiones de las agencias federales bajo el control presidencial. La EPA fue una parte integral de esto, pero en la práctica se consideró que estaba en una clase distinta. Era probable que sus normas fueran las más costosas y las de mayor alcance en su impacto económico, así que recibieron un examen especialmente crítico.

Durante la administración de Reagan, la EPA se encontró limitada como nunca antes por el control presidencial, ya que el proceso de revisión se tornó cada vez más estricto y estuvo centralizado en la OMB. No obstante, al menos durante los primeros años, gran parte de su discreción jerárquica fue innecesaria —Reagan había utilizado su poder de designación para crear un equipo de encargados de formular políticas en la EPA que estaban mucho más dedicados a la misión del presidente que la agencia—. La tensión que siempre había existido entre la Casa Blanca y los funcionarios de la EPA desapareció.

La agente del presidente Anne Gorsuch fue la administradora de la EPA, quien de inmediato comenzó a cambiar la estrategia regulatoria a una de cooperación con el empresariado y de delegación de las responsabilidades en materia de aplicación a los estados. Con Gorsuch, la EPA cajoneó casi todas las normas, excepto aquellas diseñadas para reducir los costos de las regulaciones actuales, suprimidas por la Oficina de Aplicación para preparar el terreno hacia un sistema de cumplimiento obligatorio; además, se redujo el número de casos de aplicación programados para acción judicial⁶⁰. Es probable que esto hubiera continuado durante algún tiempo en manos de un administrador más calificado en términos políticos, pero Gorsuch quedó involucrada en un escándalo por el manejo de los «superfondos» de la agencia para desechos peligrosos, así que la obligaron a renunciar en 1983, junto con alrededor de una docena de funcionarios de alto rango. Fueron reemplazados por William Ruckelshaus y un equipo cuidadosamente elegido, que le dieron nueva vida y vigor a la regulación de la EPA. Aun así, la OMB y su proceso rutinario de revisión continuaban, al igual que la insistencia de la Casa Blanca de subordinar la agencia a las prioridades presidenciales. Ruckelshaus y su sucesor, Lee Thomas, no eran los revolucionarios de Reagan, pero tampoco podían liberarse de las limitaciones de la gestión presidencial que ejercían presión. La EPA continuó recibiendo pocos fondos, contó con insuficiente personal y estuvo mejor integrada en la estructura de la burocracia presidencial.

Nada de esto fue jamás querido cuando las principales leyes fueron redactadas en 1970 y 1972. El surgimiento y el poder de la burocracia presidencial fueron fenómenos respecto de los cuales los ambientalistas pudieron hacer poco, excepto esa toma de decisiones estructurada en materia de medio ambiente de la EPA, tan cierto como lo que hicieron sus propias victorias legislativas. Los presidentes han tenido una marcada ventaja histórica en el cambio del equilibrio estructural a lo largo del tiempo: no tuvieron que actuar a través de la elección legislativa afirmativa. Si bien los ambientalistas y el empresariado la han luchado en el Congreso, sin que ningún bando pudiera eliminar los incontables obstáculos que se interponían en el camino a la victoria legislativa, los presidentes han sido capaces de adoptar acciones unilaterales con el fin de imponer estructuras conducentes a sus propios intereses. Así, la EPA se ha desarrollado como una confusa mezcla de burocracia parlamentaria y presidencial.

Conclusión: La EPA y la política de la estructura

Desde su establecimiento en 1970 hasta la actualidad, la EPA ha tenido que luchar contra abrumadoras desventajas en la búsqueda de crear un mejor medio ambiente. Sus defensores, impulsados por la incertidumbre política y obligados a trabajar sobre la base de instituciones fallidas, han respondido cargando a la EPA de metas y plazos imposibles de alcanzar, así como de procedimientos tan complejos que poco podría hacerse. Sus opositores —incluidos los defensores de su herencia institucional— han obtenido concesiones estructurales que promovieron la fragmentación, la descentralización, la complejidad procedimental y el retraso. Los presidentes se han focalizado en la EPA para ejercer un estricto control jerárquico, establecer sus propias normas y procedimientos en la cima de una mescolanza difícil de manejar de burocracia parlamentaria.

El conjunto de acuerdos resultante no se ajusta a la idea de cómo debería ser una burocracia eficaz. Sin importar cuán popular pueda ser la EPA con el público, y a pesar de que la contaminación del aire y del agua se ha reducido a lo largo de los años, pocos afirmarían que la EPA ha hecho un trabajo eficaz para cumplir su mandato, ya que los plazos no se cumplen, los estándares tardan en llegar y casi siempre son inadecuados, la aplicación es irregular y la coordinación y la coherencia son problemas sin solución. Entonces, ¿qué más deberíamos esperar? La EPA es una criatura de la política — y, en ella, las organizaciones no son diseñadas para ser eficaces—.

Conclusión

La Comisión de Seguridad de Productos del Consumidor, la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional y la Agencia de Protección Ambiental son todos perfectos ejemplos de la nueva regulación social. En cada caso, una coalición de grupos que representan amplios intereses sociales triunfó frente a los intereses más limitados y concentrados del empresariado al comprometer a la nación a nuevas políticas audaces y al crear acuerdos burocráticos para llevarlas a cabo.

Sin embargo, las políticas nunca fueron explícitamente objeto de lucha. Fueron muy populares entre el electorado, y las élites políticas de todos

los sectores, incluidos los líderes de la comunidad empresarial, se apuraron a expresar su apoyo a la acción gubernamental. Todo esto fue simbólico, ya que las verdaderas luchas en materia de políticas se dieron dentro del ámbito arcano de la política, lejos de las preocupaciones de los ciudadanos comunes: Las luchas de verdaderas consecuencias fueron sobre acuerdos burocráticos, poderes, procedimientos y criterios. Esas fueron las elecciones que determinarían si las nuevas políticas audaces de la regulación social significarían algo en la práctica. Los grupos de interés que defendían a los movimientos de consumidores, de trabajadores y de ambientalistas fueron declarados victoriosos no porque acordaron con el gobierno alcanzar metas sociales y loables, sino porque ganaron la mayoría de las luchas por la estructura.

Las burocracias de la nueva regulación social son el producto de esas luchas por la estructura, por lo que deben entenderse como tales. Las teorías académicas populares —ya sea sobre captura regulatoria o sobre requisitos técnicos de la eficacia organizacional—, sin duda, ingresaron al pensamiento de varios participantes a medida que establecían las estructuras más conducentes a alcanzar sus propios intereses. Bajo ningún concepto, hubo coherencia sustancial, teórica o de otro tipo para las burocracias que crearon; tampoco existe razón alguna para esperar que la haya. Las burocracias no surgen de los ejercicios analíticos de la teoría aplicada ni de los esfuerzos inspirados en el público por encontrar los medios estructurales más eficaces para alcanzar las metas de la política pública. La política tiene un modo de abrumar estas clases de preocupaciones de «buen gobierno» y expulsarlas —aun cuando los principales grupos de interés reclamen ser fuerzas para el buen gobierno—.

Las tres agencias modernas aquí analizadas estaban dotadas de diseños muy distintos. La CPSC es una comisión regulatoria independiente, una forma estructural por la cual los consumidores lucharon mucho, a pesar de su retórica acerca de la vulnerabilidad de las comisiones para capturar a lo largo de los años. De algún modo, todo les parece un poco diferente una vez que llegan al poder. La OSHA está ubicada de manera segura (o eso esperan los trabajadores) dentro del Departamento de Trabajo. Sin embargo, las responsabilidades de aplicación, que son centrales para sus funciones regulatorias, fueron delegadas a una agencia independiente,

la Comisión de Revisión de Seguridad y Salud Ocupacional. Esto se realizó deliberadamente para socavar la eficacia de la regulación de la OSHA, no para mejorarla. La EPA no se encuentra dentro de un departamento y está liderada por un único administrador, no por una comisión, lo que la diferencia tanto de la OSHA como de la CPSC. Toda noción acerca de que estas agencias fueron creadas de acuerdo con algún grupo coherente de ideas modernas sobre organización burocrática necesita mucha explicación.

Casi lo mismo se aplica si estos acuerdos estructurales son evaluados de a uno: cada uno es una combinación absurda de funciones organizacionales que, claramente, no son conducentes a un desempeño eficaz. Cada uno ostenta su propio conjunto peculiar de procedimientos complicados, complejos y que requieren mucho tiempo para la creación de normas. Cada uno está cargado de un conjunto distintivo y problemático de verificaciones judiciales con respecto a las decisiones que toman. La EPA padece una mezcla variopinta de estructuras programáticas que heredó de su pasado institucional y poco puede hacer al respecto. La OSHA y la EPA son forzadas a una dependencia delicada y fragmentada de agencias estatales dispares. Además, como componentes del Poder Ejecutivo, son creadas a partir de la jerarquía de la burocracia presidencial y están obligadas a cumplir las normas y los procedimientos que se ajustan con torpeza, si es que lo hacen, a los impuestos por el Congreso.

Básicamente, esto es lo que uno esperaría del gobierno de los Estados Unidos. Con el riesgo de simplificar demasiado, existen tres motivos fundamentales que ayudan a explicar por qué esto es así y por qué la burocracia pública no puede ser organizada para un desempeño eficaz. Primero, ni el grupo que presiona con éxito para la creación de una agencia pública —los consumidores para la CPSC, los trabajadores para la OSHA y los ambientalistas para la EPA— exigirá una organización diseñada con eficacia. Mientras que, sin duda, desea una burocracia que haga el mejor trabajo posible, también debe considerar la incertidumbre política: sus enemigos políticos pronto pueden obtener suficiente poder para ejercer una autoridad legítima sobre la agencia del grupo ganador. En consecuencia, se debe realizar algo para proteger los logros del grupo de que sean capturados o destruidos.

Los consumidores respondían a la incertidumbre política cuando optaron por una comisión independiente, una forma que tenían de condenar en voz alta en aquellos días. Tal vez, los ejemplos más dominantes son un sinnúmero de mecanismos para obligar a las agencias que todos los grupos ganadores utilizan para imponerles requisitos detallados y onerosos a sus agencias; la EPA es el caso extremo. No cabe duda de que esas limitaciones formales estaban debilitando el desempeño ineficaz y fueron una causa directa de este. Tampoco se duda, en especial en el caso de la EPA, de que muchos de los requisitos obligatorios para las agencias eran técnicamente injustificados. Resulta obvio que los expertos pudieron haber realizado un trabajo mucho más competente si se les hubiera otorgado la discreción para usar su conocimiento adecuadamente⁶¹. No obstante, los grupos no tenían intención alguna de proporcionarles esa discreción. Al dirigir ellos mismos el comportamiento burocrático a través de requisitos formales detallados —aun si esos requisitos fueran técnicamente irrazonables y tuvieran un efecto negativo en el desempeño de la agencia—, los grupos suprimían decisiones cruciales del campo de futura influencia del empresariado. Esto era muy valioso, por lo que estaban dispuestos a pagar el precio necesario para obtenerlo. Por consiguiente, crearon extraños acuerdos administrativos a propósito que no se ajustaban a la regulación eficaz.

Segundo, el grupo ganador, en general, debe acordar con el grupo perdedor cuando se realizan elecciones estructurales; esto es democracia en acción. Desafortunadamente, el grupo perdedor está dedicado a paralizar a la agencia de cualquier forma posible y a obtener una medida de control sobre sus decisiones. Así, ejercerá presión para lograr autoridad fragmentada, procedimientos laberínticos, mecanismos de intervención presidencial y parlamentaria, así como otras estructuras que obstaculicen el desempeño vigoroso de la agencia. Esto explica, de manera precisa, por qué la OSHA es controlada por la OSHRC, por qué los acuerdos regulatorios de la OSHA y la EPA dependen tanto de los estados, por qué la CPSC fue golpeada por un veto parlamentario y por qué todas esas agencias deben otorgar protecciones procedimentales para el empresariado que van más allá de las exigidas por la Ley de Procedimiento Administrativo y por los tribunales. En el sector privado, a menudo las estructuras son diseñadas por participantes que desean que la organización tenga éxito. En el sector

público, las burocracias están diseñadas por participantes que, de modo explícito, quieren que fracasen.

Tercero, los presidentes tienen el poder y el incentivo para imponer su propia capa de estructura en la parte superior de la que el proceso legislativo ya ha producido. Si bien los presidentes tienen una participación directa en el buen desempeño del gobierno, son una amenaza constante en materia de imposición de estructuras que socavan las metas de las políticas de las agencias particulares y de sus defensores. De manera más obvia, los presidentes cuentan con coaliciones electorales que pueden predisponerlos a favorecer a los opositores de una agencia. Resulta claro que el empresariado ha influenciado con éxito a los presidentes republicanos para que colocaran un freno estructural en las agencias regulatorias, en particular, en la OSHA y en la EPA.

Asimismo, todos los presidentes tienen preocupaciones sociales más amplias que los empujan a colocarse en el papel del enemigo. Las agencias están resueltas a perseguir sus mandatos, pero los presidentes no quieren que lo hagan. Los presidentes desean que consideren, de forma equilibrada, el crecimiento económico, la inflación y otras cuestiones de preocupación nacional. Esto significa que deben evitar que las agencias simplemente hagan un buen trabajo en lo que sus diseñadores quisieron. Esto puede o no coincidir con el mejor interés para la sociedad. Sin embargo, cualquiera sea el caso, las estructuras impuestas a las agencias serán aún más bizantinas y complicadas debido a la capa superpuesta del presidente. Además, hasta se adecuarán menos al logro de las metas ordenadas en términos parlamentarios.

Esta es una imagen triste, pero si las instituciones básicas de la democracia de los Estados Unidos son, en gran medida, dadas por sentado, junto con los modos característicos en los que estructuran los incentivos y las oportunidades de los actores influyentes fuera y dentro del gobierno habría poco que hacer al respecto. Los políticos serán sensibles a los intereses y a las demandas de los grupos al realizar elecciones sobre la estructura de la burocracia pública. Debido a que la política democrática por su propia naturaleza da lugar a incertidumbres sobre quién controlará la burocracia pública, los grupos ganadores tendrán fuertes incentivos

para exigir estructuras protectoras que saben que son impedimentos para el desempeño eficaz. Dado que la política de los Estados Unidos por su propia naturaleza hace que el acuerdo sea casi una necesidad del proceso legislativo, los grupos perdedores tendrán oportunidades para imponer estructuras cuya intención es fomentar el fracaso y el conflicto. Y ya que los presidentes están constitucionalmente facultados e inducidos en términos políticos para controlar las agencias del Poder Ejecutivo, no se puede evitar que actúen en pos de imponer sus propias estructuras que pueden ser bastante incompatibles con aquellas que el Congreso prescribe.

De hecho, es razonable creer que el enredo administrativo actual puede, en verdad, empeorar con el tiempo. Consideremos lo siguiente:

- Los tipos de problemas socioeconómicos que el gobierno debe abordar se estarían tornando cada vez más independientes y complejos. Hasta las soluciones burocráticas razonablemente adecuadas exigen un amplio conocimiento técnico y profesionalismo —y la discreción necesaria para su uso productivo—. Aun así, en un sistema democrático lleno de incertidumbre política, de diseñadores del enemigo y de autoridades institucionales rivales, se tiende a colocar fuertes restricciones a la discreción burocrática por cuestiones políticas, y esas limitaciones socavan directamente la capacidad técnica tan necesaria para el desempeño eficaz. A mayores requisitos técnicos de los problemas de la sociedad, es probable que peor diseñada esté la burocracia estadounidense a medida que lucha por abordarlos.
- En las últimas una o dos décadas, la política se ha tornado mucho más competitiva, ya que un sistema de grupos de interés que favorece en exceso al empresariado ha sido transformado por los grupos que representan a los consumidores, las mujeres, los negros, los ambientalistas y otros intereses sociales amplios. Por una buena razón, los académicos lo han considerado como un desarrollo saludable para la democracia de los Estados Unidos. Dado que afecta en especial la burocracia, la competencia de grupos ha trabajado en contra de la captura, los «triángulos de hierro» y otros acuerdos monopólicos que liberan a la administración pública del dominio del empresariado. Sin embargo, según todas las probabilidades, también ha contribuido al desorden estructural que azota al

gobierno estadounidense: debido a que el sistema de grupos se ha vuelto más competitivo, la incertidumbre política y el acuerdo político han aumentado de forma dramática y, en la política de la estructura, ambos generan una proliferación de formas estructurales inadecuadas para la organización eficaz. Se sabe bien que las agencias públicas se tornaron más formales y tuvieron más procedimientos durante las décadas de los setenta y de los ochenta, en parte gracias a las restricciones impuestas por los tribunales⁶². La competencia de los grupos bien podría haber sido al menos una consecuencia de ellos. Y cuanto más vital y competitiva se vuelva la democracia de los Estados Unidos en el futuro, peor será su «problema de la burocracia».

- Los diseños estructurales invasivos de los presidentes solo se harán más invasivos con el tiempo. El desarrollo de una capacidad institucional para controlar la burocracia no es algo peculiar de los presidentes republicanos; el uso agresivo de esta capacidad tampoco se desvanecerá en el pasado con la presidencia de Reagan. Todos los presidentes modernos tienen fuertes incentivos políticos para controlar la burocracia federal y se puede esperar que los presidentes futuros de ambos partidos protejan las institucionales de gestión que sus predecesores han creado y elaboren sobre la base de ellas⁶³. La superposición de la burocracia presidencial con respecto a la burocracia parlamentaria continuará a buen ritmo y es probable que se vuelva una característica del gobierno estadounidense todavía más importante —y perjudicial en términos organizacionales— en el futuro.

Sería bueno decir que existe una forma sencilla para salir de todo esto, que la nación puede tener una burocracia pública eficaz si simplemente la desea, pero cabe suponer que eso no es así. Una burocracia que es inadecuada en términos de estructura para la acción efectiva es la clase de burocracia que los grupos de interés y los políticos crean rutinaria y deliberadamente. La mayoría de ellos, por separado, no querría que fuera así. Cada actor, si puede diseñar y controlar una burocracia sin la intromisión de los intereses opositores, crearía la organización más eficaz posible y adoptaría medidas para mantenerla de esa forma. No obstante, nadie tiene el poder para realizar esas elecciones políticas solo. Varios actores con diversos intereses pueden hacerlo colectiva y democráticamente. Y dado que están centrados en diseñar una burocracia mediante un proceso democrático, sus

elecciones estructurales resultan ser, de hecho, muy distintas de aquellas que intentaron promover una organización eficaz.

Esto no es culpa de nadie. El problema es inherente a nuestro sistema democrático en su totalidad y es nuestro marco básico de instituciones políticas, no la burocracia, el que debe reformarse si se desean encontrar soluciones. Se trata de una enorme tarea que, tal vez, sea imposible. Mientras tanto, la culpa debería, al menos, dirigirse a dónde corresponde, ya que la burocracia por sí sola no es el problema.

Notas

* Título original: The politics of bureaucratic structure de Terry M. Moe. **Primera edición en inglés ©1989, Brookings Institution Press.** Todos los derechos reservados.

** Quiero agradecerle especialmente a Gary J. Miller por su valiosa colaboración durante las primeras etapas de este proyecto.

1. Seidman, H. & Gilmour, R. (1986), *Politics, Position, and Power: From the Positive to the Regulatory State*, Cuarta Edición, Oxford University Press; y Mosher, F. C. (1982), *Democracy and the Public Service*, Segunda Edición, Oxford University Press.

2. Seidman & Gilmour, *Politics, Position, and Power*, 330.

3. Mayhew, D. R. (1974), *Congress: The Electoral Connection*, Yale University Press; y Fiorina, M. P. (1974), *Representatives, Roll Calls, and Constituencies*, Lexington Books.

4. El razonamiento de esta sección da lugar al trabajo reciente sobre los reclamos contingentes de contratación, la teoría de las agencias y otros componentes de la «nueva economía de la organización». Para acceder a un tratamiento amplio pero accesible de la literatura, ver: Williamson, O. E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, Free Press; More, T. M. (noviembre de 1984), The New Economics of Organization, *American Journal of Political Science*, Vol. 28, 39-77; y Kreps, D. M. (1984), Corporate Culture and Economic Theory, Stanford University Graduate School of Business.

5. Sobre la racionalidad y las consecuencias de la reputación, ver Kreps, «Corporate Culture and Economic Theory».

6. Para acceder a una descripción de cómo sucede esto en la práctica política, ver: Moe, T. M. (1987), Interests, Institutions, and Positive Theory: The Politics of the NLRB, *Studies in American Political Development*, Vol. 2, 236-99.

7. Para conocer una perspectiva sobre delegación que se centre en el cálculo de los legisladores y no en el de los grupos de interés —y que lleve, por consiguiente,

a conclusiones muy distintas acerca de la política de la elección estructural—, ver Fiorina, M. P. (septiembre de 1982), Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?, *Public Choice*, Vol. 39, 33-66; Fiorina, M. P. (1982), Group Concentration and the Delegation of Legislative Authority, en R. G. Noll (Ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, 175-97, University of California Press; y Fiorina, M. P. (primavera de 1986), Legislator Uncertainty, Legislative Control, and the Delegation of Legislative Power, *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 2, 33-51.

⁸ Para conocer un debate más amplio sobre este punto y sobre su relación tanto con el hecho de evitar conflictos como con el fenómeno de «cambio de responsabilidad», ver: Moe, T. M., *The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy*, ensayo preparado para la reunión anual de 1988 de la Asociación de Ciencias Políticas de los Estados Unidos.

⁹ Dodd, L. C. & Schott, R. L. (1986), *Congress and the Administrative State*, Segunda Edición, Macmillan.

¹⁰ Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*.

¹¹ Moe, T. M. (1985), The Politicized Presidency, en J. E. Chubb & P. E. Peterson (Ed.), *The New Direction in American Politics*, 235-71, Brookings.

¹² Bernstein, M. H. (1955), *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press.

¹³ Lilley III, W. & Miller III, J. C. (primavera de 1977), The New «Social Regulation», *The Public Interest* N.º 47, 49-61; Weaver, P. H. (invierno de 1978), Regulation, Social Policy and Class Conflict, *The Public Interest* N.º 50, 45-63; y Vogel, D. (1981), The «New» Social Regulation in Historical and Comparative Perspective, en T. K. McGraw (Ed.), *Regulation in Perspective: Historical Essays*, 155-85, Harvard University Press.

¹⁴ Ackerman, B. A. & Hassler, W. T. (1981), *Clean Coal/Dirty Air*, Yale University Press; y Melnick R. S. (1983), *Regulation and the Court: The Case of the Clean Air Act*, Brookings.

¹⁵ Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission*.

¹⁶ Lowei, T. J. (1979), *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, Segunda Edición, Norton; Davis, K. C. (1978), *Administrative Law Treatise*, Segunda Edición, San Diego; K. C. Davis; y Davis (1971), *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*, University of Illinois Press.

¹⁷ Noll, R. G. (1971), *Reforming Regulation: An Evaluation of the Ash Council Proposals*, Brookings.

¹⁸ Melnick, *Regulation and the Courts*, 7-8.

¹⁹ Behrman, B. (1980), *Civil Aeronautics Board*, en J. Q. Wilson (Ed.), *The Politics of Regulation*, 84.

20. Goulden, J. C. (1972), *The Superlawyers: The Small and Powerful World of the Great Washington Law Firms*, 34, Weybright and Talley.
21. Trato las tres agencias en ese orden y no (digamos) de acuerdo con su «importancia» o con la cronología de su creación porque me permite avanzar de casos razonablemente simples en la política de la elección estructural, la CPSC y la OSHA, a una que es, de hecho, compleja, la EPA.
22. Nadel, M. V. (1971), *The Politics of Consumer Protection*, Bobbs-Merrill.
23. «Product Safety: Stricter Law in Congressional Mill», *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 29, 2627-29, 18 de diciembre de 1971.
24. «Consumer Product Safety Agency Created in 1972», *Congressional Quarterly Almanac*, Vol. 28, 1972, 145.
25. La descripción que sigue fue extraída de «Product Safety: Stricter Law in Congressional Mill»; «Senate Approves Independent Product Safety Agency», *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 30, 1 de Julio de 1972, 1614-17; «Product Safety», *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 30, 28 de octubre de 1972, 2850-51; «Consumer Product Safety Agency Created in 1972»; Bryner, G. C. (1987), *Bureaucratic Discretion: Law and Policy in Federal Regulatory Agencies*, Capítulo 7, Pergamon Press.
26. Para conocer un relato sobre la lucha legislativa de 1975-1976, ver Crewdson, P. (1 de noviembre de 1975), House Votes Curbs on Consumer Commission, *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 30, 2321-24; Crewdson, P. (1975), Consumer Product Safety, *Congressional Quarterly Weekly Almanac*, Vol. 31, 565-73; y Crewdson, P. (1976), Product Safety Commission Bill Cleared, *Congressional Quarterly Almanac*, Vol. 32, 441-43.
27. «Abolition of Consumer Product Agency Considered», *National Journal*, Vol. 10, 4 de marzo de 1978, 359.
28. Para acceder a un resumen de sus descubrimientos, ver: «Product Safety Agency», *Congress Quarterly Almanac*, Vol. 34, 1978, 525-28, Esta misma fuente brinda antecedentes sobre la reautorización de la CPSC de 1978.
29. Para obtener descripciones sobre la lucha de 1981 con respecto a la CPSC, ver: Sarasohn, J. (16 de marzo de 1981), Product Safety Board Faces Agency Transfer, Fund Cuts, *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 39, 846-47; Sarasohn (1 de agosto de 1981), CPSC Independence Saved But Staff Layoffs Are Likely, *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 39, 1384; Sarasohn, (15 de agosto de 1981), Congress Votes to Retain Consumer Safety Board As An Independent Agency, *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 39, 1479; Sarasohn, (1981), CPSC Authorization, *Congressional Quarterly Almanac*, Vol. 37, 572-73; y Bryner, *Bureaucratic Discretion*.
30. Bryner, *Bureaucratic Discretion*, 172.
31. Para conocer los antecedentes de la historia y de la política de la regulación en materia de seguridad y salud ocupacional, ver: Noble, C. (1986), *Liberalism at Work*:

The Rise and Fall of OSHA, Temple University Press. Mi descripción de la política estructural de la OSHA desde 1970 hasta la actualidad se basa, en general, en el libro de Noble; en Medenloff, J. (1979), *Regulating Safety: An Economic and Political Analysis of Occupational Safety and Health Policy*, MIT Press; y Bryner, *Bureaucratic Discretion*, Capítulo 6. Sobre la propuesta de Johnson en particular, ver también: Johnson (1968), *Occupational Safety*, *Congressional Quarterly Almanac*, Vol. 24, 675-78.

³² Sobre el plan de Nixon, ver: «Occupational Safety», *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 27, 7 de noviembre de 1969, 2204; «Occupational Safety», *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 27, 28 de noviembre de 1969, 2402; y «Occupational Safety», *Congressional Quarterly Weekly Almanac*, Vol. 25, 1969, 568-70.

³³ Cabe destacar que el empresariado (como grupo opositor) y el presidente normalmente no estarían a favor de la independencia formal. Aquí cumplió su cometido al proporcionar una alternativa para la colocación dentro del Departamento de Trabajo y al contribuir a fragmentar la estructura regulatoria.

³⁴ Para conocer descripciones sobre las peleas legislativas de 1970, ver: «Senate Passes Stringent Job Health and Safety Bill», *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 28, 20 de noviembre de 1970, 2813-14; y «Passage of Job Safety Bill Ends Three-Year Dispute», *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 26, 1970, 675-82.

³⁵ Mendeloff, *Regulating Safety*, 21. Para conocer más detalles sobre la política que rodeó al lenguaje de la «posibilidad», ver: Noble, *Liberalism at Work*, pág. 96 y nota 53.

³⁶ Para conocer los procedimientos y el desempeño de la OSHA, ver: Culhane, C. (24 de junio de 1972), *Administration Works to Shift Safety, Health Programs to States Despite Labor Criticism*, *National Journal*, Vol. 4, 1041-59; Culhane (1 de julio de 1972), *Labor, Business Press Administration to Change Safety and Health Program*, *National Journal*, Vol. 4, 1093-1102; Demkovick, L. E. (7 de diciembre de 1974), *OSHA Launches Dual Effort to Reduce Job Health Hazards*, *National Journal*, Vol. 6, 1831-39; y Demkovick, L. E. (24 de agosto de 1974), *Occupational Safety: How Much Is Enough?*, *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 32, 2286-92.

³⁷ Esfuerzos de varias clases ocurren todos los años y son descritos en el *Congressional Quarterly Almanacs*, 1974 a la fecha, en forma anual.

³⁸ El tratamiento más detallado del control presidencial de la OSHA pueden encontrarse en Noble, *Liberalism at Work*. Para acceder a los resúmenes del control presidencial de las agencias regulatorias de manera más general, ver: Eads, G. C. & Fix, M. (Eds.) (1984), *The Reagan Regulatory Strategy; An Assessment*, Washington, D. C.: Urban Institute; Reagan, M. D. (1987), *Regulation: The Politics of Policy*, Little Brown; y Bryner, *Bureaucratic Discretion*, Capítulo 4.

³⁹ Mi detalle de la política temprana y de las instituciones para la regulación ambiental se basa, en gran medida, en lo siguiente: Davies III, J. C. & Davies, B. S. (1975), *The Politics of Pollution*, Segunda Edición, Bobbs-Merrill; Jones, C. O. (1975), *Clean Air: The Policies and Politics of Pollution Control*, University of Pittsburgh Press; Ripley, R. B. (1969), *Congress and Clean Air: The Issue of Enforcement, 1963*, en F. N. Cleveland y asociados (Eds.), *Congress*

and Urban Problems: A Casebook on the Legislative Process, 224-78, Brookings; Jennings, M. K. (1969), Legislative Politics and Water Pollution Control, 1956-61, en F. N. Cleaveland y asociados (Eds.), *Congress and Urban Problems: A Casebook on the Legislative Process*, 72-109; Jennings, M. K. (1965), Anti-Water Pollution Law Strengthened, *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 21, 743-50; y Jennings, M. K. (1967), Congress Strengthens Air Pollution Control Powers, *Congressional Quarterly Almanac*, Vol. 23, 875-87.

⁴⁰ «Pollution: Will Man Succeed in Destroying Himself?», *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 28), 30 de enero de 1970, 280.

⁴¹ Sobre la creación de la EPA dentro del Poder Ejecutivo, ver: Marcus, A. A. (1980), *Promise and Performance: Choosing and Implementing an Environmental Policy*, Westport, Connecticut: Greenwood Press; Whitaker, J. C. (1976), *Striking a Balance: Environment and Natural Resources Policy in the Nixon-Ford Years*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research; Quarles, J. (1976), *Cleaning Up America: An Insider's View of the Environmental Protection Agency*, Houghton-Mifflin; Corrigan, R. (31 de enero de 1970), Nixon, Democrats, Agencies Rush to Take Up New Environment Cause, *National Journal*, Vol. 2, 206-10; y Corrigan, (20 de junio de 1970), Pollution, Oceanography Reorganizations Leave Interior Department Biggest Loser, *National Journal*, Vol. 2, 1316-18.

⁴² Corrigan, R. (9 de mayo de 1970), Tough Local Actions on Air Quality Boost Nixon's National Standards Plan, *National Journal*, Vol. 2, 968-70; y Corrigan, Pollution, Oceanography Reorganizations.

⁴³ Sobre la política de la Ley de Aire Limpio de 1970, ver: Marcus, *Promise and Performance*, 121-39; Jones, Clean Air; Davies & Davies, The Politics of Pollution; Melnick, Regulation and the Courts; Melnick, Pollution: will Man Succeed in Destroying Himself?; Melnick (1970), Clean Air Bill Cleared with Auto Emission Deadline, *Congressional Quarterly Almanac*, Vol. 26, 472-86; Corrigan (14 de febrero de 1970), Nixon, Democrats, Agencies Rush to Take Up New Environment Cause, *National Journal*, Vol. 2, 326-28; y Corrigan (2 de enero de 1971), Muskie Plays Dominant Role in Writing Tough New Air Pollution Law, *National Journal*, Vol. 3, 25-33.

⁴⁴ Esposito, J. C. (1970), *Vanishing Air: The Ralph Nader Study Group Report on Air Pollution*, Grossman.

⁴⁵ Ver Marcus, *Promise and Performance*, 141-62; Davies & Davies, *The Politics of Pollution*; Davies & Davies (1972), Clean Water: Congress Overrides Presidential Veto, *Congressional Quarterly Almanac*, Vol. 28, 708-22; Heard, J. (14 de agosto de 1971), Water Pollution Proposals to Test Blatnik's Strength as Public Works Chairman, *National Journal*, Vol. 3, 1717-23; Barfield, C. E. (15 de enero de 1972), Administration Fights Goals, Costs of Senate Water-Quality Bill, *National Journal*, Vol. 4, 74-96; Barfield (22 de enero de 1972), Economic Arguments May Force Retreat from Senate Water-Quality Goals, *National Journal*, Vol. 4, 136-47; y Corrigan, R. (2 de diciembre de 1972), President's Slash of Clean-Water Funds May Shift Debate from Congress to Courts, *National Journal*, Vol. 4, 1846-55.

⁴⁶ Barfield, «Economic Arguments May Force Retreat», 136.

⁴⁷ Barfield, «Administration Fights Goals, Costs», 85.

48. Barfield, «Economic Arguments May Force Retreat», 137.
49. Citado en *Ibidem*, 141.
50. Marcus, *Promise and Performance*.
51. *Ibidem*.
52. Sansom, R. L. (1976), *The New American Dream Machine: Toward A Simpler Lifestyle in an Environmental Age*, 35, Anchor Books.
53. Bryner, *Bureaucratic Discretion*, Capítulo 5; y National Academy of Sciences (1977), *Decision Making in the Environmental Protection Agency*, National Academy of Sciences.
54. Bryner, *Bureaucratic Discretion*; Marcus, *Promise and Performance*.
55. Bryner, *Bureaucratic Discretion*.
56. Sobre la política de las modificaciones de 1977, ver: Marcus, *Promise and Performance*; Bryner, *Bureaucratic Discretion*; Melnick, *Regulation and the Courts*; Melnick (1976), *Water Pollution, Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 32, 166-70; Melnick (1976), *Clean Air Amendments Die at Session's Close, Congressional Quarterly Almanac*, Vol. 32, 128-43; Melnick (1977), *Major Clean Air Amendments Enacted, Congressional Quarterly Almanac*, Vol. 33, 627-46; y Melnick (1977), *Water Pollution Compromise Encacted, Congressional Quarterly Almanac*, Vol. 3, 697-707.
57. Reautorizó el programa de subsidios, pero, debido a la fuerte oposición de la administración de Reagan, redujo su alcance y su financiación. Ver: «Congress Begins Rewrite of Clean Air Act», *Congressional Quarterly Almanac*, Vol. 37, 1981, 505-13; «Congress Clears Sewer Gran Legislation», *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 37, 1981, 515-20; y «Congress Fails to Act on Clean Air Rewrite», *Congressional Quarterly Almanac*, Vol. 38, 1982, 425-34.
58. «Environment/Energy», *Congressional Quarterly Almanac*, Vol. 43, 1987, 289.
59. Mi debate sobre el control presidencial de la EPA se base en Marcus, *Promise and Performance*; Sansom, *New American Dream Machine*; Quarles, *Cleaning Up America*; Whitaker, *Striking a Balance*; Bryner, *Bureaucratic Discretion*; y Smith, S. K. (Ed.) (1984), *Environmental Policy under Reagan's Executive Order: The Role of Cost-Benefit Analysis*, University of North Carolina Press.
60. Bryner, *Bureaucratic Discretion*; y Bryner (1981), *Environment, Congressional Quarterly Almanac*, Vol. 37, 503-04.
61. Para conocer un desate sobre este punto aplicada a la EPA, ver: Ackerman y Hassler, *Clean Coal/Dirty Air*.
62. Melnick, *Regulation and The Courts*; y Bryner, *Bureaucratic Discretion*.
63. Moe, «The Politicized Presidency».

La política de la creación y re-creación institucional*

Merilee Grindle

Los puestos en la función pública proporcionan valiosos beneficios para aquellos que los ocupan. La distribución de puestos de trabajo a través del clientelismo, cuando se emplea con habilidad, puede ayudar a crear imperios, regímenes, sistemas de dominación de clases, partidos políticos, coaliciones de políticas, organizaciones con alto nivel de desempeño, feudos personales, dinastías y mafias. La lealtad y la coincidencia de fines, centralmente importante para acumular y utilizar poder, se llevan bien con la capacidad de acumular y utilizar cargos en el gobierno. No es de extrañar que, a lo largo de la historia y en todos los países, los políticos hayan buscado usar la figura del clientelismo para manejar el poder político y alcanzar diversas metas. El clientelismo continúa no debido a las anomalías históricas ni a la perversión, sino porque sigue siendo un instrumento valioso de poder.

Además, el clientelismo es un modo muy flexible de manejar el gobierno; sus fines pueden ser ajustados según lo indique el tiempo, el objetivo y la circunstancia. Evidentemente, las historias de los casos de este libro dan fe de su importancia estratégica para los líderes que buscan distintos objetivos. También indican que el clientelismo puede ser bien o mal manejado y que debe enfrentar, de manera regular, los desafíos impuestos por los reclamos alternativos en materia de empleo en el sector público y por una variedad de factores que limitan su eficacia. Tal vez, lo más importante, como mecanismo que es utilizado por medio de jerarquías

políticas y organizacionales, es que depende de las habilidades y de los fines de aquellos que lo manejan. Como institución, el clientelismo es intrínsecamente caprichoso.

A pesar de este defecto fundamental, el cómo y el porqué un sistema de clientelismo se vuelve víctima de los esfuerzos que buscan reemplazarlo por un servicio civil (cuerpo de funcionarios) de carrera no son obvios. Se puede esperar que la mayoría de los políticos y un gran número de administradores que tendrían que adoptar nuevos enfoques en materia de contratación y de desarrollo de carrera si se adoptara un sistema del servicio civil cuestionen si será útil para ellos para alcanzar sus metas. De hecho, a lo largo de la historia, han encontrado modos de oponerse a la introducción de nuevos sistemas de empleo en la administración pública. El libro *Jobs for the Boys* (Trabajo para los conocidos) brinda pruebas claras de la resistencia continua política, personal e, incluso, de políticas para hacer desaparecer los sistemas de clientelismo.

Aun así, al final, los oponentes a la reforma del servicio civil de muchos países, perdieron la batalla para preservar una mayor discreción en la asignación de puestos en el sector público. Los que lucharon para mantener esta discreción y flexibilidad casi siempre fueron vencidos por aquellos que buscaban neutralidad y estabilidad. En su totalidad, los casos indican que este fin fue alcanzado mediante la acción estratégica de los reformistas, incluida la capacidad para superar numerosos desafíos durante largos periodos con el fin de consolidar el cambio institucional. Aquellos que defienden la previsibilidad y un final para las funciones públicas politizadas generaron proyectos reformistas y luego aprovecharon las circunstancias inusuales —una crisis, un cambio de liderazgo, un empate electoral, un escándalo— para impulsar sus planes a través de leyes o de decretos. En general, estos momentos se dieron cuando los practicantes del clientelismo estaban débiles, distraídos, divididos o públicamente imposibilitados para resistir la incursión de un nuevo sistema. No obstante, los mayores desafíos en materia de reformas del servicio civil aparecieron, a menudo, después de que las reformas habían sido adoptadas e introducidas. De hecho, a veces, las nuevas reglas de juego estuvieron sujetas a largas luchas de supervivencia, y una amplia variedad de estrategias ayudaron a los oponentes a socavar

o a restringir su consolidación eficaz. En pocas palabras, la persistencia del clientelismo puede explicarse debido a su utilidad y flexibilidad; mientras que su desaparición debe ser políticamente interpretada.

Tres de las historias que se relatan en este libro todavía estaban en proceso de interpretación y muchas otras debían enfrentar los desafíos de reinterpretación a medida que fueron publicadas. En las iniciativas de reforma introducidas a fines del siglo xx y principios del XXI en la Argentina, México y Chile, los oponentes a las iniciativas de reforma continuaban trabajando para deshacerlas o alterarlas en pos de la discreción y de la flexibilidad. Es razonable anticipar que la lucha por la estabilidad, la previsibilidad y la neutralidad burocrática continuará en esos países, ya sea que las iniciativas que aquí se consideran estén o no consolidadas, o se convertirán en artefactos de fracaso. En los países que habían consolidado con éxito los regímenes de servicio civil en las décadas o en los siglos anteriores, las nuevas teorías sobre eficacia, eficiencia y capacidad de respuesta le hicieron frente a los sistemas establecidos, por lo que los reformistas se sintieron impacientes por introducir nuevos cambios.

Este conjunto de experiencias indica un conjunto de conflictos y de trayectorias similares en materia de tiempo y geografía de los diversos casos. Obviamente, cada uno es una historia única, con sus propios personajes, trama y desenlace. Aun así, las generalizaciones surgen en lo referente a cómo sucede el cambio y a cómo se evita. En este capítulo, considero la interacción de los contextos históricos y el impacto de la agencia en la construcción, deconstrucción y la reconstrucción de la función pública.

Primero, vuelvo al debate sobre la historia y sus legados con el fin de obtener algunas conclusiones sobre los factores que limitaron las opciones para nuevos diseños institucionales. De hecho, una creciente literatura que considera la experiencia europea y estadounidense ha abordado el importante interrogante sobre cómo los legados del pasado dan forma al surgimiento de nuevas reglas del juego para el manejo de los sistemas económicos, sociales y políticos, y el modo en que esas reglas, a su vez, dan forma al cambio posterior¹.

Por el contrario, en los debates acerca de la importancia de una función pública reformada en los actuales países en desarrollo, estos problemas han sido mucho menos abordados. En cambio, en esos países, el punto de partida para diseñar modificaciones, en general, ha sido criticarle al Estado las funciones públicas y las disfunciones evidentes de las organizaciones públicas. En esta perspectiva, el pasado —que es responsable por el penoso estado de gobernanza— debe ser superado, incluso borrado, si se debe lograr progreso económico, social o político. En contra de las evidencias sobre la constante importancia de las prácticas arraigadas, las mejores prácticas y los modelos idealizados de lo «que debería ser», no se espera que los legados históricos den forma a instituciones nuevas. En efecto, la metáfora «llegando a Dinamarca», es decir, adquiriendo una amplia gama de instituciones efectivas, ha sido utilizada para describir los planes de desarrollo que ignoran el proceso por el cual las instituciones —en Dinamarca y en cualquier otro lugar— evolucionaban y cambiaban por medio de procesos únicos de conflictos y de consolidaciones². Uno de los objetivos de este libro es reunir experiencias que, generalmente, no son comparadas —aquellas en las que se toma en serio la historia como un factor que explica no solo la continuidad, sino también el cambio, y aquellas en las que muchos han asumido que la historia debe ser despojada como la piel de una serpiente—³.

Segundo, analizo el proceso de reformas políticas e institucionales para ayudar a explicar el tiempo y la dinámica de los esfuerzos por realizar un cambio. Una literatura creciente sobre las iniciativas reformistas nos ayuda a comprender en qué medida puede haber espacio para contingencias, innovaciones e, incluso, ingeniería institucional en el desarrollo de nuevas reglas de juego, hasta en el contexto de «fidelización» institucional⁴. Sobre la base de las historias de reforma que se consideran en este libro, evalúo cómo las instituciones toman forma y la cambian mediante las acciones de los agentes del cambio, los proyectos que ellos elaboran, los momentos en los que pueden avanzar y los conflictos y los mecanismos que socavan la consolidación de sus esfuerzos. Los casos sugieren que los planes, las habilidades políticas y las alianzas de los emprendedores pueden marcar una diferencia, aun en contextos en los cuales el pasado parece restringido para limitar el presente y el futuro. Este capítulo resume una serie de generalizaciones sobre agentes,

proyectos y momentos que brindan una idea del espacio de acción en la introducción del cambio institucional.

Por último, el capítulo vuelve al interrogante de las expectativas sobre las consecuencias de la reforma. Al elogiar los sistemas de servicio civil de carrera por su estabilidad, previsibilidad y neutralidad política, los reformistas anticipan que las nuevas reglas también tendrán como consecuencia un mejor desempeño en el sector público. No obstante, los casos de este libro sugieren una compensación entre la estabilidad y la neutralidad en el manejo de asuntos públicos, y la flexibilidad para fomentar iniciativas y compromiso en pos de encontrar soluciones para los problemas públicos. De hecho, como hemos visto, en los países desarrollados, el desencanto con los sistemas de servicio civil ha promocionado visiones alternativas de lo que es un sector público efectivo, eficaz y capaz de responder. Por el contrario, en los países en desarrollo, las iniciativas reformistas continúan anticipando un vínculo claro entre la reforma del servicio civil y un mejor desempeño. Las historias de clientelismo y de reformas del servicio civil que aquí se relatan sugieren la necesidad de continuar buscando el elusivo grial de la buena gobernanza.

Legados del pasado en el cambio institucional

Todas las reformas tienen lugar en contextos históricos que delimitan y limitan las posibilidades de cambio, según afirma la creciente e influyente literatura sobre institucionalismo histórico. Sin duda, esto es así para los casos que se analizan en este libro. Los sistemas de clientelismo —sus objetivos, coherencia y estructuras— delinearon los que los reemplazaron e influyeron de manera significativa la trayectoria de cómo fueron reemplazados. Esos sistemas y el potencial para alterarlos fueron, a su vez, productos de la forma en que reflejaron contextos institucionales e históricos más amplios y fueron delineados por ellos. En especial, hasta qué grado los líderes del Estado pudieron dominar la toma de decisiones, los efectos de los sistemas de clases y de educación, así como la medida en que los sistemas de clientelismo que habían sido capturados por los partidos políticos surgieron como factores importantes que explicaban las diferencias y las similitudes entre los casos.

Dinámica de la toma de decisiones

Las estructuras de toma de decisiones, habitual y profundamente arraigadas en una gama de las instituciones políticas, ayudaron a organizar la dinámica del cambio en los casos de los países. En este sentido, el factor importante era la medida en que los sistemas políticos concentraban el poder vinculado con la toma de decisiones en las instituciones y en los líderes del Estado. Por ejemplo, la introducción de sistemas de servicio civil en Prusia y en Japón fue afianzada en instituciones de poder autoritarias. En ambos países, los líderes del Estado habían utilizado el clientelismo a propósito para crear Estados fuertes y centralizados. Esto luego les proporcionó una importante capacidad para introducir la reforma de manera descendente y para conservar el control de los nuevos sistemas hasta que se convirtieran en características de una administración normal que, a su vez, sumaba a la fortaleza del Estado. Al introducir el cambio, tuvieron que competir con los beneficiarios del clientelismo anterior —élites poderosas que reclamaban acceso privilegiado a los cargos públicos—, pero los reformistas utilizaron la introducción de un servicio civil para cooptar esos reclamos y reemplazarlos por estándares propios. Si bien esos estándares continuaban privilegiando a un gran número de esas élites, los líderes autoritarios reclamaron el derecho a establecerlos y así garantizar la subordinación de las élites poderosas con respecto al Estado.

En los casos de México y de Chile, que son muy distintos, las estructuras de toma de decisiones arraigadas y centralizadas también facilitaron la introducción del cambio. En ambos países, las estructuras de partidos fuertes les permitieron a los legisladores de más alto nivel negociar políticas con los líderes del Poder Ejecutivo y realizar acuerdos que serían vinculantes para los partidos del Poder Legislativo. En México, un conjunto anterior de reglas había privilegiado a un partido político hegemónico y había proporcionado el apoyo necesario para un Estado relativamente fuerte que garantizó un grado poco usual de estabilidad política durante muchas décadas. La estabilidad política de Chile fue menos prolongada, pero, incluso, entre los regímenes, se buscó sistemáticamente la coherencia del Estado central en las instituciones del clientelismo bien manejado. Por el contrario, en los casos de Brasil y de la Argentina, el poder concentrado fue, en términos simples, una

interrupción en una larga historia de una discusión mucho más grande entre los diferentes niveles de gobierno y entre las diversas instituciones del Estado. En estos casos, la capacidad para encabezar una reforma también fue temporal, y el potencial para asegurar la continuidad de las nuevas instituciones fue altamente limitado cuando se restableció la norma del poder disperso.

El poder también se dispersó en Gran Bretaña y en los Estados Unidos, a pesar de que las estructuras del Estado eran más duraderas que en Brasil y la Argentina. Aunque el uso del clientelismo se había generalizado en estos dos adoptantes prematuros de los sistemas de servicio civil, los reclamos para manejarlo se dispersaron entre los niveles local, regional y nacional, y entre los miembros del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, así como en el interior de la burocracia. Por lo tanto, la promoción de la reforma exigió una coalición extraída de las filas del liderazgo del Poder Ejecutivo, de la burocracia ejecutiva y de las instituciones para la formulación de leyes, un proceso incierto que llevó considerable tiempo y esfuerzo, aun cuando la presión pública estaba claramente a favor del cambio. La dispersión del poder también dio como resultado constantes peleas por el alcance y el control del servicio civil una vez que había sido introducido. De este modo, el proceso de cambio se prolongó y se impugló durante décadas.

La transición del clientelismo a un sistema de servicio civil en Francia reflejó la fragmentación del poder dentro de un Estado centralizado. De hecho, este fue, en parte, producto de la distribución decidida del clientelismo; no obstante, con el tiempo, el control sobre este se dispersó entre las agencias del Poder Ejecutivo, fue capturado por los sistemas de educación de las élites y fue compartido entre los fines estatista y partidista. En consecuencia, la dinámica del cambio se vio muy influenciada por los ministerios y por sus vínculos con las instituciones educativas, situación que permitió la convivencia extensa entre designaciones discrecionales y del servicio civil. Esto, a su vez, ayuda a explicar el surgimiento gradual de un sistema de servicio civil que no se tuvo que enfrentar directamente con el sistema de clientelismo de larga data.

España fue un caso de mayor fragmentación. Su sistema de clientelismo había sido socavado hacía mucho por el mal manejo y por los solicitantes competidores de los niveles imperial, nacional, regional y local. A medida que el Estado perdía coherencia, la dispersión del poder y la competencia entre los caciques, los caudillos y los cuerpos especializados debilitaban gravemente la capacidad de los líderes estatales para manejar el clientelismo o para adoptar acciones eficaces para reformar el sistema. Así, la potencial utilidad del sistema de clientelismo fue socavada por la debilidad del Estado y esta, a su vez, contribuyó a la incapacidad para reemplazar el sistema de clientelismo por un sistema de servicio civil eficaz.

Por lo tanto, los casos indican el importante papel que tienen las instituciones existentes en la toma de decisiones para explicar el grado de dificultad que representó implantar un sistema de servicio civil, así como la medida en que su institucionalización se prolongó y se impugnó. En ellos, y asumiendo la longevidad de un régimen político existente, los sistemas más centralizados dieron lugar a una mayor capacidad de introducción del cambio. Asimismo, los sistemas más autoritarios tuvieron la capacidad para mantener su compromiso con las nuevas instituciones en formas que moderaron el conflicto por ellas. En otros casos, los modos en que el poder en relación con las decisiones se dispersó indicaron no solo transiciones más difíciles, sino también el rango de actores que estuvieron involucrados en la promoción y en la oposición del cambio.

Huellas de clase y de educación

Los servicios civiles en su momento novedosos fueron marcados con firmeza por las estructuras existentes de clase y de educación en los diversos países. Así, donde las élites de clases con acceso privilegiado a una educación superior habían dominado las funciones públicas basadas en el clientelismo tradicional, los nuevos sistemas de contratación tendieron a materializar esos sistemas de clases. Sin duda, este fue el caso de Prusia, Gran Bretaña, Japón y Francia, donde la distribución del clientelismo reflejó con claridad el estado de clases; los nuevos sistemas de servicio civil se construyeron en torno a las normas y a los estándares educativos que continuaban observando las consecuencias de un sistema de clases. En estos casos, el cambio en el sector público tendió a centrarse en la designación de

los niveles más altos y a preservarlos para aquellos que tenían la formación y la educación «correctas». Los cargos de los niveles inferiores del nuevo sistema fueron considerados adecuados para aquellos cuyo estado de clase fue conducido en forma natural a otros tipos de educación.

En ellos, la tarea de los reformistas fue encontrar modos de nombrar o de acomodar a las élites tradicionales que reclamaban tener derechos a cargos públicos, de manera que pudieran continuar encajando en los criterios recientemente definidos. Al mismo tiempo, a medida que los servicios del Estado se expandían, había más espacio para acomodar a los aspirantes de clase media en cargos públicos, tanto en los niveles más bajos del gobierno como a través de un mayor acceso a los sistemas educativos de las élites. Así, los sistemas «mandarines» se perpetuaron y los servicios civiles continuaron reflejando los criterios educativos enfatizados en su creación —por ejemplo, una fuerte preferencia por la capacitación legal o técnica en algunos casos y la prioridad igualmente fuerte otorgada a los generalistas en el caso de Gran Bretaña—.

Entonces, en estos países, las nuevas funciones estabilizaron e institucionalizaron mucho de lo que ya estaba en práctica en términos de quién era seleccionado para ocupar los puestos de trabajo en el sector público. El proceso de selección cambió, pero los perfiles de los que ocupaban los cargos no cambiaron tanto con la introducción de la reforma. Además, en estos casos, los opositores al cambio tendieron a concentrarse en problemas como la medida en que el sistema continuaría siendo centralizado o descentralizado y, mientras se reconocía la permanencia de las nuevas reglas, quién estaría al mando de la contratación y la toma de decisiones de carrera.

De manera alternativa, donde los sistemas de clientelismo habían sido menos sensibles a las clases y donde los sistemas educativos estaban menos segmentados y eran más permeables —en los Estados Unidos, Brasil, la Argentina, México y Chile—, los servicios civiles, en su momento novedosos, fueron creados con menos barreras para ingresar y obtener cargos sobre una base mucho menos rigurosa. En estos casos, la tarea principal de los reformistas fue, primero, garantizar la supervivencia de las nuevas instituciones y, segundo, negociar, en general, durante largos

periodos, la incorporación de trabajos para los conocidos en los nuevos sistemas. La capacidad de los oponentes al cambio para continuar socavando las nuevas instituciones del servicio civil mejoró, por lo que el conflicto tendió a prolongarse y, de alguna forma, fue más público. Aun así, en ciertos casos, el conflicto fue moderado por la expansión de las funciones públicas, lo que permitió que se diera lugar a la iniciativa de reforma y se complaciera a los políticos y a los administradores que se oponían a ellas. Estos sistemas más «plebeyos» contrastan en forma significativa con las características de las instituciones europeas y japonesas.

Partidos políticos y sus reclamos

En relación con las barreras para ingresar y con la facilidad o la dificultad de transición, la presencia de partidos políticos relativamente organizados y con una base amplia afectó el modo en que el cambio tuvo lugar en los casos que aquí analizamos. Así, donde los partidos políticos habían surgido, habían obtenido cierto grado de coherencia y habían capturado cierto control con respecto al clientelismo antes de la introducción de un servicio civil, la dinámica del cambio fue diferente a los casos en los que los partidos políticos todavía no se habían consolidado⁵.

En los Estados Unidos, Brasil, México y Chile, los cargos públicos habían sido distribuidos hacía mucho tiempo por intermedio de sistemas que premiaban a los ganadores de las contiendas electorales, en las que el gobierno y los líderes de los partidos políticos compartían su capacidad para distribuir los puestos del sector público entre los miembros del partido leal. En estas situaciones, el aislamiento y la autonomía del servicio civil emergente tendió a ser insegura y el dominio del sistema incorporado más tenaz. Estas condiciones también contribuyeron a la existencia de largas y difíciles luchas antes de que se asegurara la consolidación de las nuevas instituciones. En los casos de Brasil y de Chile, las transiciones se complicaron debido a los cambios de régimen que excluyeron a los partidos políticos durante prolongados lapsos de tiempo, solo para ser testigo de sus amplios reclamos en términos de clientelismo cuando resurgieron como partidos políticamente relevantes.

En cambio, la consolidación temprana del cambio en Prusia y en Japón fue menos tensa y más definitiva, debido, en parte, a la ausencia de partidos políticos modernos. Los líderes autoritarios lucharon contra los reclamos de las élites, pero estas no eran tan grandes, por lo que fue más sencillo incorporarlas a un sistema nuevo en comparación con los partidos que dependían del clientelismo para ganar las elecciones. Ante la ausencia de partidos, quienes debían tomar las decisiones tenían más libertad para establecer barreras para ingresar sobre la base de los antecedentes y de la educación; además, no tenían que luchar públicamente por los beneficios del gobierno. En estos casos, la línea entre los ganadores y los perdedores en la introducción de un nuevo sistema no era tan clara.

Francia, Gran Bretaña y España ocupan un terreno medio en términos de desarrollo de los partidos políticos, en la medida en que habían sido consolidados en torno a la distribución del clientelismo, y el grado de conflicto en la transición de pasar de un sistema al otro. En Francia y en Gran Bretaña, los partidos políticos surgieron durante el curso del siglo XIX, pero sus reclamos en cuanto al clientelismo fueron atenuados por los primeros sistemas que privilegiaban a las élites de clase. En consecuencia, su capacidad para impugnar la introducción de nuevos sistemas fue moderada, por lo que los nuevos sistemas para las designaciones de los cargos de la función pública tendieron a verse sesgados hacia las élites que tenían preparación. De este modo, las barreras para ingresar pudieron estar más segmentadas que en los casos en los que los partidos políticos de masas habían capturado el clientelismo en forma total. Al mismo tiempo, se pudieron complacer los reclamos de los partidos, al menos en Francia y en España, mediante la continuación de un sistema de clientelismo basado en la identidad del partido. En el caso de España, la inestabilidad política y un sistema de rotación de partidos llevaron a que las élites de la función pública se aislaran a través del desarrollo de los cuerpos especializados, que eran como gremios en la protección que les brindaban a sus miembros.

Si bien el nacimiento de los sistemas de servicio civil en países con sistemas de partidos preexistentes fue prolongado y difícil, los conflictos posteriores no invocaron mayores preguntas sobre la lealtad de las nuevas funciones públicas. En parte, esto fue gracias a un proceso de reforma

que incluyó cierto grado de negociación y de complacencia con grupos políticos relativamente amplios, a medida que las nuevas instituciones eran diseñadas, aprobadas e introducidas. No obstante, para Prusia y para Japón, la ausencia de elecciones y de partidos que pelearan por el poder y por el control de las designaciones de los cargos públicos implicó que el aislamiento de la función pública de la influencia política fuera, en principio, menos desafiante. Sin embargo, con el tiempo, cada uno de estos sistemas tuvo que enfrentar reclamos de los partidos en materia de influencia sobre las designaciones de los cargos y, en cada caso, el propio aislamiento de las funciones públicas los puso bajo la lupa de los líderes de los regímenes.

Agentes, proyectos, momentos y luchas constantes

Si bien esto nos hace pensar sobre el pasado, la introducción de las nuevas reglas de juego no sucede así como así. En los casos que aquí analizamos, los sistemas de clientelismo bien institucionalizados fueron desafiados por los actores estratégicos que elaboraron y negociaron proyectos de reforma, y encontraron momentos políticos en los que era posible hacer avanzar sus iniciativas, algunas veces, luego de una serie de fracasos. Los desafíos políticos con respecto a estos proyectos continuaron después de que la reforma había sido legitimada mediante una ley, decreto o por la práctica e introdujeron nuevos actores que se transformaron en figuras significativas en las iniciativas de reforma posteriores. Al dar cuenta de la reforma institucional, los actores y las opciones estratégicas tienen la función de delinear los resultados, al igual que los legados institucionales.

Agentes

En ocho de los diez casos, actores históricos claramente identificables delinearon el contenido de la reforma y tomaron decisiones estratégicas sobre cómo avanzar en sus causas. En ellos, las trayectorias de la transición institucional no pueden explicarse con facilidad sin hacer referencia a estos emprendedores de la reforma⁶. Como ejemplo, las acciones específicas de los líderes autoritarios fueron importantes en tres de los casos. En Prusia, los monarcas fueron fundamentales en el tímido uso del clientelismo para llevar a los entusiastas reformistas al gobierno con el fin de institucionalizar un

gran número de reglas sobre la estructura profesional de la función pública. De este modo, los funcionarios con poder del nivel alto pudieron realizar cambios significativos en la burocracia estatal y establecer una plataforma de expectativas para que los reformistas posteriores pudieran continuar con su proyecto. En Japón, los líderes del régimen realizaron importantes incursiones en la profesionalización de la función pública con el habilidoso uso de las designaciones del clientelismo y luego apoyaron las iniciativas de los redactores de una nueva constitución para establecer un servicio civil de carrera en una reforma que se caracterizó por la ausencia de debate público. En Brasil, se desarrolló una iniciativa mediante estudios y planes llevados a cabo por un pequeño grupo de reformistas entusiastas que tenían vasta experiencia en el gobierno, pero que se encontraron con una considerable frustración al intentar que el cambio suceda. La adopción final de un nuevo sistema ocurrió cuando un líder autoritario estableció una prioridad alta a sus ideas y garantizó que se plasmaban en una nueva Constitución.

En sistemas políticos más abiertos, los emprendedores de la reforma también dieron forma, de manera significativa, al resultado de los conflictos con respecto al cambio. De este modo, dada la dispersión del poder característica de las estructuras políticas de Gran Bretaña y de los Estados Unidos, los líderes de la reforma tuvieron que estar activos en la formación de coaliciones interinstitucional para lograr el cambio. Los reformistas de Gran Bretaña que estaban en el gobierno desarrollaron un plan y durante varias décadas persistieron transmitiendo sus ideas a los encargados claves de tomar las decisiones y a las instituciones autorizadas. Si bien tuvieron la ayuda de la opinión pública que era cada vez más hostil con respecto a la incompetencia y a la corrupción del gobierno, la coalición que necesitaban para lograr el cambio fue casi exclusivamente fundada dentro del gobierno. En los Estados Unidos, un sistema vivo y políticamente arraigado al fin fue socavado por las actividades de los políticos del Congreso y del Poder Ejecutivo que trabajaban de común acuerdo con una amplia coalición de profesionales de clase media. Los grupos de interés muy movilizados y la importante atención de los medios fueron los aspectos destacados en este caso, y la reforma adoptada combinó su presión con el fanatismo de unos pocos funcionarios que realizaron un esfuerzo conjunto para negociar un acuerdo dentro de los partidos parlamentarios.

En otros casos, además, los defensores de la reforma asumieron la responsabilidad de generar coaliciones para promover el cambio. En México, el plan para un servicio civil de carrera fue el resultado combinado de varios miembros del Congreso, de un grupo de investigadores académicos y del personal de la presidencia en pos del mejoramiento del gobierno. Su camino hacia la aceptación del Poder Legislativo fue negociado con anticipación en las altas esferas del gobierno; el liderazgo partidista y la agencia de personas específicas fueron importantes para garantizar el éxito en el Congreso. En Chile, la iniciativa para la reforma fue elaborada en una usina de ideas privada (*think tank*), y el resultado final se produjo mediante negociaciones en los altos estratos del gobierno entre tres personas. Al obtener el acuerdo entre ellos, el éxito legislativo estaba asegurado. En la Argentina, el principal promotor de la reforma fue el ministro de Economía y su equipo, quien elaboró el nuevo sistema como parte de una serie de significativos esfuerzos para reestructurar la economía y el Estado. Con el fin de garantizar la aceptación del nuevo sistema, solicitó activamente el apoyo de los sindicatos del sector público.

En cada uno de estos casos, los agentes identificables de la reforma fueron cruciales en el diseño y en la introducción de una nueva institución; sus iniciativas y sus decisiones estratégicas constantes sobre cómo hacer avanzar sus causas fueron fundamentales para explicar qué se proponía y cómo y cuándo se realizaría. Dado que la promoción del cambio institucional ocurre a lo largo del tiempo, pudieron intervenir reiteradas veces para influir en el debate de la reforma y para determinar quién debía estar presente cuando los cambios fueran diseñados, negociados y aprobados.

En dos casos, los emprendedores de la reforma no fueron tan evidentes, en gran parte debido a la forma revolucionaria en la que esta tuvo lugar o fue impedida. En Francia, un siglo XIX plagado de conflictos y de inestabilidad dio lugar a una amplia descentralización de la toma de decisiones hacia los ministerios, las agencias y los cuerpos especializados. Con el tiempo, esos organismos aumentaron su capacidad para controlar la contratación y las carreras. En este caso, el avance de un servicio civil altamente estructurado fue el resultado principal de una evolución de la profesionalización dentro de los cuerpos especializados individuales

y de los ministerios. Entonces, hubo emprendedores de la reforma, pero estuvieron muy dispersos, por lo que el alcance de sus acciones se vio limitado por la autonomía organizacional. En España, la reforma del servicio civil, aún más invadida por la inestabilidad política y por los conflictos de los siglos XIX y XX, fue una experiencia periódica, sin una trayectoria clara y, a menudo, sin mucho impacto. Los líderes del régimen que, en el mejor de los casos, eran reformistas reticentes, en gran parte, no pudieron avanzar con la institucionalización del servicio civil y solo lo hicieron como una forma de apaciguar a los funcionarios insistentes o para consolidar su autoridad. Por último, se introdujo una descentralización radical a través de una nueva constitución con el fin de evitar el poder de una función pública caracterizada por una autonomía extremadamente fragmentada.

Proyectos

En una amplia variedad de países, las iniciativas para introducir y consolidar los sistemas de servicio civil pueden describirse como proyectos de las élites. Es decir, fueron liderados por pequeños grupos de personas que diseñaron las reformas, llevaron adelante la mayor parte de la negociación y tomaron la mayoría de las decisiones sobre la aprobación de esas reformas. Solo en los Estados Unidos —y, en menor medida, en Gran Bretaña—, los reformistas combinaron sus campañas con intereses movilizados para perseguir la reforma institucional en el gobierno. Y solo en los Estados Unidos, Gran Bretaña y Chile, la opinión pública fue un factor importante que estimuló la reforma.

En varios casos, las iniciativas de reforma fueron ideadas con mucha anticipación respecto de las oportunidades de introducirlas, y los reformistas hicieron uso de una gama de experiencias, ideas y tendencias intelectuales a medida que confeccionaban sus propuestas. En estos proyectos, trabajaron para desplegar cambios que eran, en cierto grado, coherentes con los contextos institucionales internos, pero también consultaron la experiencia de otros países y las ideas de expertos en administración pública de la época.

En Gran Bretaña, las ideas para la reforma surgieron en la década de 1840 y se desarrollaron totalmente en el Informe Northcote-Trevelyan de 1854. Una influencia importante de este informe fue la experiencia de la East India Company, que había presentado un servicio civil para el manejo del imperio. Al mismo tiempo, al proponer clases de funcionarios públicos a partir de los tipos de tareas que debían realizar y de la educación necesaria para llevarlas a cabo, el Informe y su Decreto Real de legitimación respetaron cuidadosamente las tradiciones y los prejuicios de clase y de educación arraigados. En los Estados Unidos, los reformistas analizaron la experiencia de otros países y quedaron impresionados con el Informe Northcote-Trevelyan, que fue utilizado por algunos de ellos para confeccionar una propuesta inicial que se debatiría en el Congreso. De hecho, hubo algunos proyectos de reforma, y la Ley Pendleton reflejó varias fuentes, pero también se inclinaron por las tradiciones locales que establecían pocas barreras para ingresar y las expectativas gradualistas de los políticos cuyos partidos eran reticentes a cederles mucho terreno a los reformistas. El proyecto de reforma japonés también hizo uso de la experiencia extranjera, en especial, la de la Alemania de Otto von Bismark. No obstante, lo atractivo de este modelo puede explicarse, en gran medida, por una clara preferencia del liderazgo Meiji por un sistema arraigado en un Estado imperial, que enfatiza la eficacia y apoya una tradición de élite y de educación especializada.

Como se indicó en el caso de los Estados Unidos, en general, las propuestas se confeccionaban a lo largo del tiempo y se modificaban significativamente a medida que eran debatidas y negociadas. Por ejemplo, en Brasil, un proyecto de reforma primero era elaborado por un pequeño grupo que los líderes políticos designaba y luego otro pequeño grupo lo revisaba meticulosamente. Estas propuestas de reforma, muy influenciadas por los debates académicos sobre administración pública de los Estados Unidos de esa época, diferían en la medida en que la tradición del clientelismo estaría presente en el nuevo sistema. En México, los reformistas que se encontraban en el Congreso y en la presidencia confiaban en las ideas que habían surgido entre los expertos académicos y en las instituciones hacía algunos años. Las experiencias internas y externas fueron revisadas para los modelos que podrían ser adaptados según las condiciones particulares del sistema político del país. Asimismo, en Chile, un proyecto que surgió dentro de una usina de ideas del sector privado se involucró en los debates

de los círculos académicos. La experiencia del Servicio Ejecutivo Sénior de los Estados Unidos y el de los países que habían adoptado los enfoques de la nueva gestión pública tuvieron un papel importante en la confección del plan. Al mismo tiempo, fue adaptado de acuerdo con las exigencias de un sistema político basado en la representación de partidos en la toma de decisiones pública de alto nivel.

En la Argentina, un proyecto se redactó mucho más rápido con el fin de responder a una oportunidad muy clara; aun así, se basó en la experiencia previa y fue negociado para manejar las relaciones de ese entonces y del futuro entre el gobierno y los sindicatos del sector público. En un momento de crisis un tanto similar en Prusia, un pequeño número de emprendedores de la reforma trabajaron rápido para crear un sistema que se basaba en las características más fuertes de un sistema anterior de contratación y lo integraron a un conjunto de cambios mucho más amplio con la expectativa de transformar el país de manera que reflejara un pasado más glorioso. Solo en Francia y en España fue difícil identificar proyectos importantes y claros de reforma. Por el contrario, numerosas iniciativas y proyectos más descentralizados caracterizaron la experiencia evolutiva de Francia y la imposibilidad prolongada de avanzar con el cambio de España. Esto se condice con la dificultad de identificar un claro emprendedor de reforma en ambos casos.

Estos diseños de reforma involucraron creatividad y la adaptación de las ideas, así como las consideraciones vinculadas con la aceptación política. En general, los ajustes reflejaron las exigencias y los cálculos prácticos políticos. Con mayor frecuencia, las organizaciones poderosas pudieron excluir los nuevos sistemas para minimizar el grado de oposición al cambio. En la mayoría de los casos, los proyectos exigieron la incorporación gradual de funcionarios públicos o de funciones públicas existentes en el nuevo sistema propuesto. En algunos, la administración de los nuevos sistemas fue dejada en manos de los ministerios y de las agencias. De este modo, los proyectos que los reformistas habían desarrollado indicaron una preocupación por lograr sus metas con un ojo puesto en la aceptación de la totalidad de los principios de una reforma del servicio civil, que debió adaptarse a prácticas de larga data y debió ser confeccionada en torno a la oposición política contingente.

Momentos

Dado que los cambios en la estructura del gobierno son políticamente conflictivos, el momento en que se realizaron fue importante en los casos de reforma que se analizan en este libro. De este modo, realizar elecciones estratégicas sobre momentos propicios para accionar fue otra manera en la que los reformistas influyeron en las trayectorias del cambio en los casos que aquí se consideran. En esos momentos, pudieron avanzar con decisión hacia la aceptación formal de su iniciativa mediante una ley, un decreto o una reglamentación. Esos momentos se correspondían con una socavación temporal de los incentivos para la adhesión al sistema de clientelismo por parte de quienes se oponían al cambio. Esas oportunidades no garantizaron la supervivencia de las nuevas instituciones, pero permitieron dar un paso importante en el camino al ponerles un sello de legitimidad dentro de sus sistemas políticos respectivos.

En varios casos, la percepción de una crisis mayor definió esos momentos significativos. En Prusia, el desastre que representó la derrota en las Guerras Napoleónicas creó una brecha para numerosos cambios importantes en la organización y en el funcionamiento del Estado y del sistema de clases que lo sostenía. Como parte de esa reestructuración, se introdujeron destacadas reformas en las calificaciones para las funciones públicas. En el periodo posterior a estos cambios, el proceso de reforma avanzó mucho más gradualmente sobre el curso de las décadas siguientes. En los Estados Unidos, el sistema de acomodados había sido criticado durante mucho tiempo y, si bien en 1853 se creó una comisión del servicio civil sin poder efectivo, incluso los escándalos recurrentes no pudieron hacer avanzar los cambios más importantes. Se necesitó que asesinaran al presidente en 1881 para que los defensores de la reforma pudieran reunir suficiente apoyo parlamentario con el objeto de aprobar la Ley Pendleton. La fuerte movilización de la presión pública fue la característica del movimiento reformista en los Estados Unidos, pero, aun con esto, se necesitó un momento político para que la introducción de una nueva ley fuera posible.

La crisis también fue importante en la Argentina, donde los reformistas pudieron avanzar en el contexto de una gran crisis económica para establecer un nuevo sistema amplio de servicio civil. Esta reforma fue una pequeña parte de una respuesta mucho más amplia del gobierno a

una crisis excepcionalmente profunda; fue esta situación lo que les dio un importante margen de acción para introducir cambios significativos a los reformistas del Estado. La crisis en Chile adoptó la forma de escándalo, donde las revelaciones de corrupción y de influencia sacudieron al gobierno y proporcionaron incentivos para los políticos, incluido un presidente muy reticente, para que apoyen una iniciativa de reforma que había sido ideada en otro lugar. Los cálculos de los partidos fueron centrales en los debates, pero fue el estallido del escándalo lo que brindó espacio para avanzar con la decisión hacia la reforma.

En otros casos, las oportunidades para la acción estratégica se correspondieron con nuevas realidades políticas creadas por un cambio en el gobierno o en el régimen. En estos casos, los reformistas y quienes se oponían a la reforma realizaron cálculos estratégicos sobre las potenciales ventajas y desventajas de la reforma. Así, en Gran Bretaña, un plan para la reforma estuvo olvidado hasta que un cambio en el gobierno colocó a un defensor de la reforma como primer ministro y a un fanático de la reforma como ministro de Hacienda. En México, el inicio de la década del 2000 creó un momento en el cual los partidos que estaban en el Congreso incentivaron a cada uno de los tres partidos políticos mayoritarios a presentar ideas de reforma. En esa ocasión, hasta el presidente, que se mostraba reticente, fue incentivado a apoyar las iniciativas de reforma de los partidos, así como el proyecto que había estado gestándose hacía un tiempo entre los académicos que apoyaban la reforma del servicio civil.

La introducción de un régimen autoritario en Brasil tuvo un impacto similar en el hecho de que centralizó el poder y la toma de decisiones en manos de los defensores de la reforma. En Japón, la consolidación de la Restauración Meiji fue un periodo importante para que existiera un cambio gradual en las expectativas vinculadas con los criterios necesarios para las designaciones de los cargos del sector público; aun así, fue la redacción de una nueva constitución —impulsada por el liderazgo Meiji para consolidar su régimen— lo que les brindó una oportunidad a quienes diseñaban la reforma para introducirla en forma de ley. Asimismo, la redacción de una nueva Constitución española proporcionó la oportunidad en la cual fue posible avanzar contra los cuerpos especializados fuertemente arraigados que se resistían a la

reforma desde hacía mucho tiempo. En Francia, el periodo de posguerra y el establecimiento de un nuevo régimen crearon una oportunidad para la institucionalización formal de la práctica constante.

De este modo, los reformistas aprovecharon estratégicamente los momentos de crisis o de cambio político, en los que calculaban que los opositores a la reforma estarían debilitados en forma temporal, confundidos o reevaluando los incentivos que habían invertido en el sistema de clientelismo. Aun así, esos momentos fueron, en general, fugaces. Por ejemplo, en Gran Bretaña, el servicio civil rara vez estuvo libre de ataques por su elitismo y su falta de conocimiento en áreas que no eran la administración; las condiciones de la guerra y la crisis económica aumentaron la presión para que se designaran funcionarios que estuvieran fuera del servicio civil. En los Estados Unidos, los ataques al servicio civil recién establecido fueron numerosos, a menudo, brutales y constantes. Su supervivencia corrió peligro en sus primeros veinte años y luego los políticos encontraron numerosas formas de continuar encontrando cargos para los acomodados. Como sucedió en el resto de los países, las guerras y las emergencias proporcionaron importantes oportunidades para que los líderes políticos pudieran volver a imponer la discreción en las contrataciones. Una situación similar fue evidente en Brasil, aunque más complicada por la inestabilidad del régimen.

En la Argentina, México, y Chile, los funcionarios públicos se resistieron al cambio al encontrar otros mecanismos para colocar a sus allegados en el gobierno. En la Argentina, al final el nuevo sistema quedó marginado de gran parte de la administración pública. En México, los políticos buscaron reformular el alcance del nuevo sistema de servicio civil y el presidente intentó suprimir a la organización que debía supervisarlos. Mientras tanto, los administradores del sector público encontraron medios para evitar las leyes y las reglamentaciones en pos de conservar su capacidad para colocar a sus allegados en el gobierno. En Chile, el advenimiento de una administración formada por partidos de la oposición renovó los esfuerzos para volver a las prácticas de contratación más discrecionales. Entonces, reiteradas veces, los casos demuestran que el conflicto por la reforma del sector público estaba lejos de resolverse cuando una nueva ley, decreto o resolución administrativa fue aprobada.

Nuevos actores y la trayectoria de los conflictos constantes

Es evidente que implementar y consolidar un nuevo servicio civil de carrera fue una lucha larga y difícil. Los conflictos surgieron en torno a la supervivencia de la nueva institución, quién la controlaría, quién podría unirse a ella y si se podría confiar en ella. Aquellos que buscaron socavar o restringir los nuevos sistemas tuvieron una amplia variedad de formas de hacerlo. Asimismo, las reformas institucionales exitosas también introdujeron a un nuevo actor en las discusiones y en los debates sobre las políticas del sector público —el servicio civil y las organizaciones que la representaban—.

De este modo, cuando los servicios civiles finalmente se consolidaron como instituciones de gobierno legítimas e importantes e, incluso, a medida que los problemas de control, composición y lealtad de los nuevos sistemas continuaban siendo polémicos, el resultado de estas y de otras luchas se vio influenciado por el surgimiento de un servicio civil que podía ingresar en la lucha política y representar sus intereses. Resulta obvio que este nuevo actor estaba siempre preocupado por los problemas básicos de salarios, seguridad de los puestos de trabajo y beneficios, pero también por problemas más amplios como la protección y la autonomía. En los constantes conflictos sobre las características de la función pública, los intereses se definían cada vez más en términos de la preferencia del servicio civil para el nuevo *statu quo*. Así, los reformistas que buscaban fomentar una mayor eficiencia, eficacia o capacidad de respuesta del servicio civil debieron enfrentarse a la oposición de este interés, en general, poderoso. Del mismo modo, las generaciones posteriores de reformistas, que estaban absortas en alterar significativamente los sistemas de incentivo de la función pública, tuvieron que enfrentarse a su resistencia

A modo de ejemplo, en Gran Bretaña, las asociaciones del servicio civil se convirtieron en poderosos interlocutores en los debates sobre la administración del sector público para la década del veinte y, en los Estados Unidos, esas asociaciones fueron importantes en la resistencia de los esfuerzos de los políticos que reclamaban cargos para sus allegados en esa década y en la siguiente. En la Argentina, los sindicatos del sector público ganaron poder en las oportunidades recientemente estructuradas

para negociar salarios, beneficios y condiciones laborales con el gobierno. Pocas de esas organizaciones acumularon tanto poder para interrumpir o restringir las iniciativas de reforma posteriores como los múltiples cuerpos especializados españoles que llegaron muy lejos para proteger a sus miembros, pero los burócratas alemanes también tuvieron mucho éxito en mantener las nuevas iniciativas para la administración pública en puerta. En Japón, cuando los partidos buscaron infiltrar o controlar el sistema de la función pública establecido por los reformistas Meiji, tuvieron poco éxito contra los burócratas cada vez más aislados que le debían lealtad al Estado y a sus ministerios. Estas mismas estructuras redujeron la capacidad de los reformistas japoneses para impulsar nuevos cambios de la administración pública.

La función pública y la buena gobernanza

El sociólogo Peter Evans abre su importante libro de 1995, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Autonomía enraizada: los Estados y la transformación industrial), con una historia sobre un león que se escapa de un zoológico de Brasil, se refugia en un ministerio, de cuando en cuando cena un burócrata y pasa desapercibido durante meses, hasta que se devora a la persona que sirve el café a la mañana⁷. Una década antes, Terry Gilliam, de los famosos Monty Python, escribió y dirigió una película sobre una monstruosa tecnocracia del futuro en la que los errores no pueden ser corregidos y los esfuerzos por hacerlo inevitablemente llevan a situaciones aún más kafkianas. ¿Cuál es el título de la película? *Brasil*.

Asimismo, un programa de tres capítulos en PBS sobre el auge económico de Brasil en el siglo XXI fue emitido en junio de 2008 e indicaba lo siguiente: «La burocracia en Brasil es tan abrumadora, los impuestos son tan autoritarios que los emprendedores brasileños hablan del *custo do Brasil* [costo de Brasil], los únicos costos de hacer negocios aquí»⁸. El epígrafe del artículo del periodista Seth Kuger, *Adventures in Brazilian Bureaucracy* (Aventuras en la burocracia brasileña), alude a lo mismo, pero de manera más suave: «¿Es extranjero y necesita una cuenta bancaria? Simplemente, siga esta lista de 70 pasos»⁹. En 1995 una escritora brasileña ridiculizó el «paraíso de los burócratas» del país. Expresaba: «Con el reconocimiento

del propio gobierno, al menos, 44.000 [trabajadores del sector público] podrían irse a sus casas sin dañar la administración del país»¹⁰.

De hecho, en la imaginación popular y periodística, la burocracia brasileña a comienzos del siglo XXI era vasta, poderosa y voraz, capaz de impedir todas las iniciativas y de suprimir todos los esfuerzos para limitar los inconvenientes que les imponía a los ciudadanos y a los inversores por igual. Era común escuchar las interacciones con la maquinaria del Estado, es decir, ingresar a un tipo especial de infierno en la Tierra. Los empresarios locales, los inversores extranjeros y los desafortunados turistas contaban regularmente relatos de los encuentros lamentables que habían tenido con los poderes del Estado¹¹. A veces, los académicos se unían a esas quejas y se referían al Estado de Brasil como un Gulliver obeso y descoordinado, incapaz de convertir su peso en fortaleza y atado con innumerables lazos a los grupos de interés y a las redes de clientelismo¹².

¿Ese podría ser el mismo sector público al que otros se refieren como la función pública no solo más antigua, sino también la más profesionalmente enfocada en toda América Latina? Por ejemplo, el Informe del Banco Interamericano de Desarrollo sobre los sectores públicos en la región establece lo siguiente: «En el contexto de América Latina, la burocracia del gobierno central de Brasil es muy meritocrática y, además, tiene una buena reputación técnica y social»¹³. El informe se destacó por elogiar el uso generalizado de los exámenes de ingreso a la función pública, un proceso que se extendió a la contratación de empleados temporales. Además, reconoció que esa función pública estaba bien calificada y que casi el 40 % de los funcionarios que no se eligen poseían títulos universitarios¹⁴. Otros halagaron el vasto sector paraestatal que posee altos niveles de conocimiento tecnocrático y de compromiso con el crecimiento industrial y consideraron que sus organizaciones fueron actores importantes del «milagro brasileño» de las décadas anteriores¹⁵.

Bien entrados los primeros años del siglo XXI, muchos ministerios y paraestatales tenían buenas reputaciones de excelencia, entre ellos, varios bancos extremadamente grandes, incluido el Banco de Brasil y el Banco Central, la empresa petrolera estatal y otros empleadores destacados. Un gran número de empresas estatales de Brasil y su gran red de universidades

establecieron estándares que otros países no podían alcanzar a través de sus organizaciones públicas. Asimismo, los ministerios, como el de Economía y el de Relaciones Exteriores, eran conocidos por el buen desempeño y el profesionalismo de su personal. Sin lugar a duda, el auge económico de mediados de la década del 2000 sugirió que el sector público no era totalmente perjudicial para el desarrollo del país.

En términos comparativos, el sector público de Brasil es elogiado con frecuencia por la autonomía, el conocimiento y el profesionalismo de su función pública, mientras recibe fuertes críticas por su oficiosidad burocrática, su complejidad y su indiferencia por los inconvenientes que les provoca a los ciudadanos diariamente. Su historia burocrática resalta una serie de organizaciones que tuvieron un papel importante en el desarrollo nacional, mientras que otros demostraron defectos constantes y un desempeño disfuncional. Estas características indican lo difícil que resulta vincular el desempeño del sector público con la existencia de una función pública de carrera. Las burocracias se desempeñan en un sinnúmero de modos, por lo que la implementación de un servicio civil de carrera no es más que una parte de los vastos esfuerzos realizados para introducir más eficiencia, eficacia y capacidad de respuesta en el gobierno. En verdad, la experiencia de un gran número de lo que hoy son los países desarrollados sugiere que los servicios civiles crean tantas patologías como soluciones para los problemas del sector público.

El caso de Brasil y la historia de la construcción de su función pública, despreciada y elogiada, proporcionan una idea del complejo enigma de mérito y clientelismo, buen desempeño e incompetencia. No obstante, este problema está lejos de ser único para Brasil. Al mismo tiempo, las ambigüedades y los dilemas de esas experiencias del mundo real no se reflejan, con regularidad, en la retórica o en los planes de reforma. Como hemos visto, las luchas políticas para introducir la reforma del servicio civil en sistemas de clientelismo bien institucionalizados muestran sistemáticamente a los reformistas proyectando sus esfuerzos en lenguaje maniqueo y los esfuerzos contemporáneos imitan a sus antecesores en este aspecto. Dentro de los esfuerzos por promover esos cambios, la gobernanza muy mejorada es un artículo de fe en la confrontación con la persistencia y el apego al clientelismo en el sector público. En la retórica, las fuerzas de

la buena gobernanza continúan luchando contra las nocivas consecuencias en términos de vicios, corrupción, incompetencia, partidismo e ineficiencia endémica para generalizar el uso del clientelismo.

Los sistemas de acomodados en la distribución de los cargos públicos pueden, sin duda, contribuir a la corrupción y a la incompetencia del gobierno. En esos contextos, la retórica coincide con la realidad, por lo que la promoción de la buena gobernanza debe abordar la naturaleza disfuncional de una función pública politizada. Aun así, el libro *Jobs for the Boys* (Trabajos para los conocidos) sugiere que los sistemas de clientelismo no son sinónimo de mala gobernanza; varios casos proporcionaron un gran número de pruebas históricas sobre esta disyunción. En los contextos contemporáneos, dado que esos sistemas tienden a estar controlados por los ejecutivos políticos y a ser piramidales en su funcionamiento, los ministerios y otros funcionarios de alto nivel tienen la capacidad de utilizar su poder de designación para atraer a personal altamente calificado con el fin de que lleve a cabo iniciativas políticas específicas. Dentro de las organizaciones, los administradores que tienen discreción para contratar poseen oportunidades significativas para crear islas de excelencia, aun en sistemas más grandes impregnados de las consecuencias menos deseables del clientelismo. Asimismo, la discreción para contratar puede brindar medios para escapar de la rigidez de las leyes y de las reglamentaciones del personal, así como de la pesada carga de tener una burocracia arraigada, sin, al mismo tiempo, enfrentarse directamente ni violar la ficción legal de un sistema de carrera.

De esta manera, la discreción en la distribución de cargos en el sector público no puede estar ligada a un resultado universal de mal desempeño del sector público, aunque puede, sin duda, vincularse con un potencial considerable en materia de uso imprudente y de socavación de los fines públicos del gobierno. El problema de estabilidad y de politización es inherente a la flexibilidad que hace que los sistemas de clientelismo estén disponibles para una variedad de metas. No resulta sorprendente que los opositores de esos sistemas busquen estabilidad, previsibilidad y neutralidad a través de la construcción de los servicios civiles weberianos.

No obstante, reiteramos que resulta claro que la retórica de la reforma puede ser engañosa. Al igual que los sistemas de clientelismo no son sinónimo

de corrupción e incompetencia, los sistemas de servicio civil tampoco son sinónimo de buena gobernanza, cualesquiera sean los reclamos de los reformistas. De esta forma, en los países con funciones públicas bien institucionalizadas, los ataques a los burócratas, así como a la rigidez y a la falta de respuesta del gobierno, son comunes, y aquellos que admiten ser burócratas, a menudo, lo hacen con humor y se anticipan a las risitas burlonas en respuesta. A fines del siglo xx, el lenguaje de la reforma se volvió contra los servicios civiles y sus funcionarios. Hoy está plagado del lenguaje de la ineficiencia e incompetencia, cuando no con el de corrupción.

Como hemos visto, en algunos países las iniciativas de reforma vinculadas con nuevas administraciones públicas han sido diseñadas para abordar las percepciones de que los servicios civiles arraigados no tienen respuesta a las necesidades de los ciudadanos, que se centran en las normas y en los procedimientos más que en prestar atención a los fines públicos del gobierno, que no responden a las necesidades constantes de cambio y de eficiencia, y que son costosas, arrogantes y distantes de los problemas reales de gobernanza. Los reformistas del sector público ahora exigen más eficiencia y mejor desempeño en el gobierno; una ruptura determinante con la administración estable, jerárquica y, en general, rígida; mecanismos para corregir los límites impermeables en las instituciones y la inculcación de la creatividad y de la innovación en la función pública. Esos cambios son importantes para introducir mayor responsabilidad y flexibilidad.

De este modo, las nuevas generaciones de reformistas del sector público consideran que el modelo del servicio civil weberiano es problemático para la capacidad de alcanzar buena gobernanza y de tener magníficos enfoques en términos de administración de la nueva administración pública. Aun así, en los países que hoy son desarrollados, que han adoptado sistemáticamente esos enfoques, como en Nueva Zelanda, Gran Bretaña y Australia, una crítica revisionista de la nueva administración pública sugiere que la meta de buena gobernanza continúa siendo difícil de conseguir. Y, en los países que no han avanzado mucho en este camino en particular, los reformistas continúan buscando modos de aunar estabilidad, previsibilidad y neutralidad con buena gobernanza y responsabilidad.

La búsqueda de buena gobernanza continúa. No obstante, este libro sugiere que si la necesidad es establecer las bases de un sistema de servicio civil, como ocurrió en un gran número de países en desarrollo a principios de la década del 2000, se avance hacia un modelo más coherente con la nueva administración pública o se inventen nuevos enfoques creativos para la administración del sector público, ya que al cambiar el enfoque de los objetivos a la realidad, del plan a la introducción y a la consolidación, se seguirá un proceso de construcción política que también brinda oportunidades de reconstrucción y de deconstrucción. La buena gobernanza es difícil de conseguir; para lograrla se necesita la utilización efectiva de políticas a lo largo del tiempo.

Notas

* Título original: *The Politics of Institutional Creation and Recreation*, de Merilee Grindle, en la edición de "Jobs for the Boys: Patronage and the state in Comparative Perspective" de Merilee S. Grindlee, pp. 241-263, Cambridge, Mass. ©2012 Harvard University Press.

1. Ver la introducción para conocer el debate.
2. Ver Andrew (2010) para acceder a un debate sobre este tema.
3. Le agradezco a Judith Tendler, quien sugirió la alusión y llamó mi atención a la discrepancia que existe en la literatura sobre cambio institucional.
4. Ver la introducción para conocer el debate.
5. El argumento presentado por Shefter (1977) es parcialmente relevante en este trabajo. Ver la introducción para conocer un debate otro su enfoque.
6. Ver, en especial, Barzelay (2003) sobre este punto.
7. Evans (1995: 3).
8. Cita de Simon Marks (2008, junio). PBS (sigla en inglés que significa Servicio Público de Teledifusión). Newshour. Consultada el 27 de mayo de 2010, http://www.pbs.org/newshour/bb/latin_america/jan-une08/brazil_06-09.html.
9. Global Post (2009, marzo). Consultada el 27 de mayo de 2010, <http://globalpost.com/dispatch/brazil/090302/adventures-brazilian-bureaucracy>.
10. Nascimento, E. L. Red Tape Addiction. Consultada el 27 de mayo de 2010, <http://www.brazil.com/pages/cvrnov96.htm>.
11. Ver <http://www.brazil.com/pages/cvrnov96.htm>, accedida el 27 de mayo de 2010.

- ¹². Weyland (2000: 53).
- ¹³. Iacoviello y Rogríguez-Gustá (2006a: 119).
- ¹⁴. Iacoviello y Rogríguez-Gustá (2006a:123). En el nivel de los administradores, tres cuartos de las personas tiene educación universitaria.
- ¹⁵. Schneider (1991).

Referencias

Andrew, M. (2010). Good Government Means Different Things in Different Countries. *Governance* 23, 1 (enero), 7-35.

Barzelay M. (2003). Introduction: The Process Dynamics of Public Management Policymaking. *International Public Management Journal* 6, 3, 251-281.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

Iacoviello, M. & Rodríguez-Gustá, A. L. (2006a). Síntesis del diagnóstico: Caso Brasil. En K. Echebarría (Ed.), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, 119-145. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Kuger, S. Adventures in Brazilian Bureaucracy. *GlobalPost*. Consultada el 30 de mayo de 2010: <http://www.globalpost.com/dispatch/brazil/090302/adventures-brazilian-bureaucracy>.

Schneider, B. R. (1991). *Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Shefter, M. (1977). Party and Patronage: Germany, England and Italy. *Politics and Society*, 7, 403-452.

Tendler, J. (1997). *Good Government in the Tropics*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Weyland, K. The Brazilian State in the New Democracy. En P. R. Kingston & T. Power (Ed.), *Democratic Brazil: Actors, Institutions and Processes*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.

Complejidad de la acción conjunta*

Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky

Introducción

Cuando decimos que los programas han fracasado, esto insinúa que nos sentimos sorprendidos. Si desde un principio pensamos que era improbable que tuvieran éxito, su incapacidad de alcanzar las metas fijadas o funcionar de alguna manera no exigiría una explicación especial. Si creímos que habría violentos conflictos de intereses, si era de esperar que quienes tenían que cooperar estuvieran en desacuerdo, si los recursos necesarios eran muy superiores a los disponibles, podría sorprendernos bastante más el que los programas se hubiesen siquiera intentado, en lugar de mostrar asombro por sus omisiones. El problema se disiparía con solo exponerlo. No se necesitaría ingenio para explicarlo. Una pregunta trillada y común tendría una respuesta evidente. Aun si los iniciadores de los programas no valoraron el enconado conflicto que desencadenarían, nosotros debíamos investigar simplemente sus fallas de percepción, después de explicar así los resultados lamentablemente inevitables.

Por ejemplo, no nos sorprende que haya fracasado el programa de préstamos de la ADE en Oakland. Conociendo las normas legislativas contradictorias, los antagonismos administrativos entre las dependencias federales, y la incertidumbre de la acción local por parte de numerosas empresas, no asombra a nadie que el programa no alcanzara sus propósitos. Con respecto a las obras públicas, por lo menos, la ADE tenía la ventaja de tratar con un beneficiario importante —el Puerto de Oakland—, cuya

excelente administración y óptima capacidad de crédito eran de todos sabidas. No había duda de que el puerto estaba calificado, pero sí de que se cumpliera lo prometido. Por otra parte, los préstamos mercantiles tenían que pasar a través de una variedad de empresas locales, varias de las cuales operaban con administraciones de dudosa calidad. Y las solicitudes debían ser aprobadas por una junta de empresarios locales, que criticaban todo el esfuerzo de la ADE. Además, las normas reglamentarias de elegibilidad de los prestatarios eran estrictas a la vez que incompatibles. A un prestatario potencial se le dificultaba demostrar que su empresa pudiera crear nuevos empleos en el área de tal manera que no compitieran con los negocios existentes. Aún más difícil le era demostrar que no podía financiar su propuesta recurriendo a préstamos particulares (lo que haría que lo consideraran un mal riesgo), mientras intentaba convencer a la ADE y a la SBA de que pagaría el préstamo.

¿Tiene que ser tan complicado?



Caricatura de Rube Goldberg de Clark Kinnaird (ed.), Rube Goldberg vs. The Machine Age (Nueva York: Hastings House), 1968, p. 18.

El profesor Butts hace funcionar su «tanque de pensar» y crea el sacapuntas simplificado. Se abre la ventana (A), y se hace que vuele la cometa (B). La cuerda (C) levanta una puertercilla (D), dejando así que escapen las polillas (E) y se coman la camisa de franela roja (F). Al disminuir el peso de la camisa, el zapato (G) pisa el interruptor (H), el cual calienta la plancha eléctrica (I) que forma un agujero en los pantalones (J) al quemarlos. El humo (K) entra en el hoyo que hay en el árbol (L), y asfixia a la zarigüeya (M) que salta y se mete en la canasta (N), tirando así de la cuerda (O) y haciendo que suba la jaula (P), lo que permite que el pájaro carpintero (Q) ataque a la madera del lápiz (R) dejando al descubierto el grafito. Siempre debe tenerse a mano un cuchillo de emergencia para el caso de que la zarigüeya o el pájaro carpintero se enfermen y no puedan trabajar.

Empero, los funcionarios de la ADE en Oakland se enfrentaron a un reto adicional al decidir que el plan de empleos se aplicara a los proyectos de préstamos. Un exfuncionario de préstamos de la ADE en Washington comentó los efectos de esta decisión: «Ustedes comienzan con deudores pobres, quienes, en seguida, tienen que contratar a la fuerza obrera más pobre del mundo. A continuación, esperamos que compitan con empresarios ricos que cuentan con fuerzas laborales experimentadas». Cuando la oficina de préstamos de la ADE trató de prestar a un abrumado empresario de Oakland (que había contratado a algunos obreros desempleados, de las minorías) suficiente ayuda administrativa para mantener a flote su negocio, un funcionario de asistencia técnica de la ADE vetó el proyecto. Al fin y al cabo, razonó el funcionario, si el hombre necesita toda esa ayuda, no debe ser un buen empresario. La ADE puede prestar un capital de edificación, pero no capital de trabajo. Bajo la mirada vigilante de banqueros de la Administración de Negocios Pequeños, que puede prestar capital de explotación, la empresa finalmente cayó en bancarrota.

Frente a un numeroso grupo de solicitantes, e impulsados a relacionarlos mediante una serie de normas complicadas, los funcionarios de la ADE muy bien pudieron comenzar a añorar la relativa sencillez de los proyectos de obras públicas. ¿Quién se hace esta clase de cosas a sí mismo? Es posible que, en pleno entusiasmo, dichos funcionarios no se hayan percatado de aquello en que se habían metido cuando unieron raza y pobreza con dirección de negocios y empleos. Pero sí tenían una larga historia legislativa para advertirles que los programas de préstamos implicaban conflictos de intereses profundamente arraigados. Las normas establecidas para los préstamos, que parecían aptas para una parodia, son el producto de un acomodo a los conflictos que surgieron cuando el gobierno federal descubrió por primera vez que no siempre era fácil ayudar a unos sin perjudicar a otros. Y un conflicto más ha surgido en el programa con el requerimiento de que la ADE y la SBA —agencias cuyas prioridades difieren marcadamente— deben compartir la responsabilidad de administrar el programa de préstamos.

Debido a los continuos conflictos que se suscitan dentro del programa de préstamos mercantiles, sus reglas para tomar decisiones fueron complejas; había que tener en cuenta la competencia de intereses. La idea de que el

empleo para minorías es buena en sí misma tuvo que ceder ante lo deseable de limitar la competencia con las firmas existentes, a fin de permitir que la Administración de Negocios Pequeños tratara con los solicitantes dentro de su jurisdicción para no asumir la función del mercado privado de financiar las compañías que pudieran utilizar sus instalaciones. Sin embargo, la propia complejidad de las reglas para tomar decisiones militó contra su uso satisfactorio, pues eran pocos los solicitantes que podían cumplirlas. En efecto, las normas empezaron a ahuyentar solicitantes. Los encargados de poner en acción el dinero tuvieron que simplificar su proceder. Terminaron decidiendo (muy razonablemente dentro de sus propios términos) tomar un poco de esto y otro poco de aquello, y observar lo que pudiera suceder. Siguiendo la dirección de la opinión local, llegaron incluso a hacer una concesión, al insistir en que se formara un grupo de ciudadanos que contribuyera a evaluar las propuestas, pero no ayudó el hecho de pedir a los ciudadanos de la localidad que tomaran decisiones más allá de su capacidad. Además, había poco espacio para seleccionar pues no fueron muchas las propuestas presentadas. Hay un nombre para eso, pero poner sellos de goma a documentos no equivale en modo alguno a la participación ciudadana.

Cuando un programa se caracteriza por tantas normas contradictorias, relaciones antagónicas entre los participantes Y un alto nivel de incertidumbre hasta de la posibilidad de éxito, no es difícil predecir o explicar el fracaso del esfuerzo. Bailey y Mosher escriben: «Cuando, como en el caso de la ESEA, una ley de alcance sin precedentes tiene que administrarse por conducto de dependencias estatales y locales, dentro de un plazo imposible, y por una dependencia cuyo personal es insuficiente, desorganizada en su estructura y acosada por un diluvio de quejas y demandas de esclarecimiento de la legislación, así como de la legislación afín consignada ya en los libros, no es sorprendente que se cometan equivocaciones; lo asombroso es que la ley se implemente siquiera»¹.

Nos sorprende más que un programa fracase cuando hay un aparente acuerdo al principio, y luego, muy pronto, surgen desavenencias que bloquean el programa. Un caso de esta naturaleza se presentó en el programa «nuevas ciudades dentro de la ciudad», que es el tema de un análisis excelente hecho por Martha Derthick². A finales del verano de

1967, el gobierno de Johnson inició un programa para construir nuevas comunidades modelo en un terreno sobrante de propiedad federal, ubicado en un área metropolitana. En el transcurso del año siguiente, la Casa Blanca y el Departamento de Desarrollo Urbano y Vivienda anunciaron siete proyectos, que se ubicarían en Washington, D. C., San Antonio, Atlanta, Louisville, Clinton Township (Michigan), New Bedford y San Francisco. Casi tres años después se hizo evidente el fracaso del programa. Tres de los proyectos se habían descartado y el resto se enfrentaba a graves problemas. Casi no había llegado a iniciarse ninguna construcción³.

¿Por qué querría ver alguien el diente a caballo regalado? ¿Por qué rechazaría las buenas intenciones del presidente Johnson, de la Casa Blanca y del Departamento de Desarrollo Urbano y Vivienda, quienes ofrecían subsidios sobre un terreno excedente, de propiedad federal, situado en áreas metropolitanas, con el loable propósito de construir nuevas comunidades que unirían a negros con blancos, a ricos con pobres, para que convivieran en armonía con la nueva tecnología? Aunque el acuerdo inicial parecía, por lo menos, a los funcionarios federales, haberse difundido, pronto afloraron las discrepancias.

Varios grupos locales se opusieron firmemente a la edificación de viviendas públicas de bajo costo; los funcionarios locales preferían otros tipos de desarrollo urbano que produjeran más ingresos por impuestos, y los conservadores se opusieron a los planes de construcción. Cuando el acuerdo aparente cedió ante el desacuerdo agudizado, el programa se interrumpió.

Podemos justificar aún más nuestra sorpresa por el fracaso del programa (acrecentando así el interés de preguntar la razón por la que fallan los programas) presentando un caso en que los acuerdos iniciales se disiparon lentamente en el curso del tiempo y de maneras impredecibles. En un principio no habría antagonismos obvios, y tampoco surgirían bruscamente. Más bien, los conflictos se encubrirían y aparecerían solo después de pasado un tiempo. Los intereses y las organizaciones participantes pensaban que querían hacer algo, pero la experiencia les enseñaría que se habían equivocado. Pocos programas podrían emprenderse si se tuvieran que especificar de antemano todos los participantes, si todas las diferencias futuras se resolvieran desde el principio, y si todos los pactos futuros se

celebraran en las condiciones de ayer. Algo tiene que dejarse al avance de los acontecimientos. Así, a medida que los conflictos latentes se ponen de manifiesto, hay que renegociar los convenios originales y surge una nueva situación, posiblemente más antagónica. La dependencia federal puede descubrir que los beneficiarios de sus financiamientos no están dispuestos a acatar los acuerdos iniciales; o bien los beneficiarios pueden interpretar los acuerdos de forma que entran en pugna con las interpretaciones federales. Una agencia gubernamental que parezca ser una organización única, con un solo mandato, se convierte en varias suborganizaciones que se rigen por mandatos diferentes. La firmeza aparente de los propósitos y entendimientos originales cede ante los cambios que experimentan la gente, las organizaciones y las circunstancias. Hasta aquí, muy bien. Pero no tanto.

Podría decirse que el Programa de Obras Públicas de la ADE se caracterizó por la lenta disolución del acuerdo. Al suceder una demora a otra, los principales participantes cambiaron, así como los acuerdos que habían pactado. Se llegó a convenios que luego fueron socavados y volvieron a formularse. Los frecuentes llamados a establecer una coordinación (que analizaremos en el capítulo siguiente) reflejaron la incapacidad de la maquinaria de implementación para movilizarse con rapidez suficiente para alcanzar los acuerdos mientras duraban. Si en un mundo exterior, de cambios acelerados, se deja que transcurra demasiado tiempo, es difícil imaginar que sigan siendo firmes los acuerdos que se hayan celebrado. Esperamos que la economía nacional (y la posición de las empresas incluidas en ella) se someta a rápidas fluctuaciones. ¿Por qué los convenios, pactados en lo que debe parecer una era pasada, deben conservar su original obligatoriedad? Cualquiera puede entender la razón de que con el correr del tiempo los convenios se sujeten a modificaciones; todos quieren saber por qué se ocupó tanto tiempo en la implementación del Programa de Obras Públicas y Empleos que todo el mundo quería en un principio. Es más fácil explicar por qué los acuerdos se desbaratan años después de que se han celebrado, que descubrir por qué es tan difícil implementarlos cuando se pactan.

En nuestra opinión, creemos que es más interesante llevar la sorpresa al máximo. Hemos escogido el análisis del Programa de Obras Públicas de la ADE en Oakland precisamente porque carece de los elementos que

permiten dar explicaciones fáciles. En comparación, por ejemplo, con las actividades comunitarias o con el Redesarrollo urbano, al compromiso de la ADE en Oakland le falta tanto drama como conflicto. A diferencia de los préstamos mercantiles, no hubo evidentes intereses en conflicto ni normas legislativas contradictorias. Y también, a diferencia del proyecto «nuevas ciudades dentro de la ciudad», no hubo oposición a nivel local. En las obras públicas de ADE los participantes principales que intervinieron en todo el curso del programa insistieron en que creían en el programa y que entre ellos no había discrepancias fundamentales. Los sucesos que registramos tienen importancia para nosotros debido a su prosaica naturaleza cotidiana. Estas con las clases de cosas —diferentes protagonistas, perspectivas diversas, múltiples aclaraciones— que se encuentran en cualquier programa.

En realidad, la ADE hizo esfuerzos especiales por superar los obstáculos de los que sabía que habían bloqueado otros programas. La innovación de la ADE consistía, desde su propio punto de vista, precisamente en tratar de evitar la fragmentación institucional, las metas múltiples y confusas y el financiamiento inadecuado que habían caracterizado programas anteriores, tanto federales como de ciudades. Los proyectos de la Terminal de la Marina y del hangar de la aerolínea, en los cuales nos concentraremos con fines analíticos, incluían de manera deliberada precisamente una sola agencia federal en una ciudad; había solo un beneficiario local importante, el Puerto de Oakland, cuyos inquilinos estarían obligados a cumplir con un plan de empleo, escrito y firmado; y habría un compromiso inmediato que ascendía a 23 millones de dólares. La construcción íntegra de obras públicas creadoras de empleos era el alma del programa de la ADE en Oakland. Es improbable que haya muchos programas más sencillos en cuanto a que impliquen un menor número de participantes, o menos arreglos complicados. Pocos programas especificarían, como este, y con tanta claridad, los beneficios que recibirían los participantes —dinero barato, empleos, crédito político—. Así, se puede esperar que las dificultades que surgieron en este caso afecten casi todo nuevo programa. Si comprendemos la razón de que este programa haya tropezado con dificultades, podemos confiar en que llegaremos a algunos de los factores subyacentes que hacen fracasar a los programas cuando no hay ninguna razón evidente para que así sea.

Lo que esperamos demostrar es que lo aparentemente sencillo y directo es realmente complicado y retorcido. En primer lugar, nos sorprende que no empecemos por considerar el número de etapas, el número de participantes cuyas preferencias deben tenerse en cuenta, y el número de decisiones separadas que forman parte de lo que creímos que era una sola. Todavía menos apreciamos el desarrollo geométrico de las interdependencias a lo largo del tiempo, cuando cada negociación incluye varios participantes dispuestos a tomar decisiones, cuyas implicaciones se ramifican con el tiempo. ¿Qué hay tan difícil en construir una terminal y un hangar para una aerolínea cuando el dinero está ahí, los planos se han firmado y la gente está de acuerdo con que las minorías participen en los trabajos? Mostraremos cómo lo que parecía ser un programa sencillo se convirtió en un programa muy complejo, que incluía a numerosos participantes, una multitud de perspectivas diferentes y una trayectoria larga y tortuosa de puntos de decisión que había que aclarar. Dadas estas características, se redujeron notablemente las oportunidades de que el programa se concluyera con la rapidez con la que habían contado sus diseñadores, incluso las oportunidades de concluirlo de alguna manera.

Una multiplicidad de participantes y perspectivas

Si bien la ADE había intentado llevar a cabo su programa de manera directa y sencilla, sin extender su participación a otras dependencias gubernamentales, un gran número de organizaciones del gobierno y ajenas a este, así como de personas, con el tiempo intervinieron en el proceso de implementación. Quedaríamos agotados, y también nuestros lectores, si enumerásemos a todos los que llegaron a intervenir en uno u otro aspecto del programa de la ADE. Así, pongámonos de acuerdo en simplificar la situación. Limitaremos los participantes a la ADE, el resto del gobierno federal y la ciudad de Oakland, junto con sus elementos constitutivos. Por lo que toca a la ADE, estos elementos comprendían la misión especial inicialmente formada por Foley y por Bradford, los departamentos de operación de la ADE en Washington, los jefes de la agencia posteriores a Foley, la oficina regional de Seattle y la oficina de campo en Oakland. Otras agencias federales que llegaron a intervenir en el proceso de implementación fueron: la Oficina de la Contaduría General; el Departamento de Salud, Educación y Bienestar; el Departamento del

Trabajo y la Armada. Los participantes por parte de Oakland fueron: el alcalde, los administradores de la ciudad, la World Airways, el Puerto de Oakland, varios de los dirigentes negros de la ciudad, grupos de conservación e inquilinos del Puerto de Oakland.

Algunos de estos participantes (como los departamentos del Trabajo y de Salud, Educación y Bienestar) participaron porque poseían autoridad jurisdiccional sobre partes importantes del proyecto; otros (como la Armada) entraron en el proceso cuando consideraron que se estaban violando sus intereses, Y otros más (como los negros de Oakland) fueron introducidos intencionalmente en el programa por la ADE con el fin de cimentar una ayuda local para los proyectos.

Como se muestra en el cuadro 1, cada uno de los numerosos grupos participantes tenía una perspectiva distinta de la que sustentaba la operación de la ADE, y los grupos discrepaban en cuanto a la urgencia del programa. Aun dentro de una unidad organizacional podía haber diferencias considerables en las perspectivas. En esas condiciones, la misión especial de la ADE en Oakland se interesó principalmente por consolidar un compromiso, rápido y dramático de la agencia con un programa de crear empleos para las minorías, mientras que los departamentos operantes de la oficina de la ADE en Washington concentraban su interés en la solidez administrativa y financiera de la construcción del proyecto. En Oakland, dentro del gobierno de la ciudad, la atención del alcalde Reading, enfocada en los aspectos del programa relativos a la producción de trabajos, no era compartida por los administradores de la ciudad, quienes veían en la ADE una posible fuente de finanzas para las obras públicas del gobierno de la ciudad.

Cuando las perspectivas difieren, también difiere la valoración del éxito. Por lo que se refiere al liderato original de la ADE, la valoración del éxito residía en el número de empleos creados para la minoría de desempleados crónicos de Oakland. Pero otros participantes sustentaban otras normas del éxito: el Puerto de Oakland se interesaba principalmente en la expansión de sus instalaciones, en tanto que el Departamento de Salud, Educación y Bienestar presionaba para que se aumentara el financiamiento de sus centros de capacitación ya establecidos.

Cuadro 1. Participantes y perspectivas en el programa de Oakland de la ADE

Participante	Relación con el programa	Perspectiva y objetivos principales	Sentido de urgencia
ADE-Foley, Bradford, misión especial en Oakland	Programa diseñado, maquinaria del proyecto instalada en Oakland	Es necesario iniciar, en un tiempo relativamente breve, un programa de desarrollo económico que genere trabajos para minorías desempleadas	Muy grande
ADE-Departamentos funcionales en Washington	Implementación del proyecto-construcción, financiamiento, proceso, etc.	Dirigido a la construcción de instalaciones de manera eficiente y administrativamente apropiada	Alto (algún resentimiento de la misión especial; insistencia en que el proceso satisfaga las normas administrativas)
ADE-Jefes después de Foley	Autoridad ejercida sobre los proyectos después del otoño de 1966	Intento de salvar las metas originales de empleo del proyecto Oakland	Moderado (no identificado personalmente con el programa; el Secretario de Comercio Connor indicó falta de entusiasmo)
ADE-Oficina Regional en Seattle	Confusa: documentación tramitada, pero sin una autoridad final que entregue los fondos	Intentado para lograr una función administrativa más amplia en el proyecto	Moderado
ADE-Oficina en Oakland	Vigilancia de los proyectos a nivel local	Esperanza de salvar las metas iniciales de empleo y concluir el proyecto	Varía en cada empleado de la oficina
Oficina de Contaduría General de Estados Unidos	Cuestionamiento de la nota de la ADE respecto a la proporción entre la subvención y el préstamo en los proyectos del Puerto	Interés en las normas que rigen el desembolso de los fondos federales	Bajo
Departamento de Salud, Educación y Bienestar de Estados Unidos	Control conjunto sobre los fondos destinados a la capacitación de la mano de obra en el proyecto del hangar	Apoyo a la meta de capacitación en el trabajo en Oakland, pero con el compromiso de tener con centros de capacitación establecidos	Bajo (el Centro de Capacitación del Este de la Bahía fue pasado por alto en el programa de capacitación de la aerolínea)
Departamento del Trabajo de Estados Unidos	Control conjunto sobre los fondos destinados a la capacitación de la mano de obra en el proyecto del hangar	El interés principal se puso en la capacitación en el trabajo	Bajo

Cuadro 1. Conclusión

Participante	Relación con el programa	Perspectiva y objetivos principales	Sentido de urgencia
Armada de Estados Unidos	Objeción a la construcción de la terminal por sus efectos sobre la seguridad de los vuelos	El interés principal se concentró en los efectos de la construcción del puerto sobre las operaciones de la Estación Aeronaval de Alameda	Bajo
Ciudad de Oakland (alcalde)	La ciudad estuvo representada en las negociaciones con la ADE; se procuró cimentar la ayuda para el programa	Se apoyaron firmemente las metas de desarrollo económico y de creación de empleos	Alto
Ciudad de Oakland (administración)	Se elaboraron solicitudes de financiamiento, a la ADE, para obras públicas (se aprobó el camino de acceso al coliseo)	El financiamiento de la ADE se consideró como una ayuda potencial a proyectos de obras públicas en la ciudad	Bajo (se concluyó pronto el camino de acceso; no se aprobó ningún otro proyecto patrocinado por la ciudad)
Puerto de Oakland	Beneficiario local de proyectos de obras públicas importantes	El programa de la ADE se consideró como ayuda vital para el programa de construcción en el Puerto, pero disgustó por contener múltiples guías federales	Moderado (el Puerto está implicado con la construcción y la operación de muchas otras instalaciones)
Líderes negros de Oakland	Reunidos por Foley y Bradford en las primeras visitas de estos; algunos trabajaron en la Junta Revisora de Planes de Empleo	Necesidad de crear empleos para minorías	Alto
Grupos de conservación	Protesta del Puerto de Oakland por las maniobras de relleno en la bahía	Protesta enérgica contra el relleno por ser perjudicial para bahía y sus alrededores	Bajo
Puerto de Oakland (inquilinos)	El beneficiado con el financiamiento de la ADE tenía que suscribir el convenio de empleo	Necesario para el funcionamiento de buenos negocios	Bajo

Ninguno de los participantes discrepó seriamente de la política que favorecía la creación de empleos para las minorías desempleadas de Oakland; asimismo, ninguno cuestionó la conveniencia de crear empleos por medio de subvenciones a obras públicas. ¿Por qué, ante esta ausencia de oposición al impulso de la política de la ADE, tropezó el programa con tantos obstáculos?

Cuando los programas no se están implementando, es tentador concluir que los participantes disintieron acerca de los fines especiales a que aspiraban, más que por los medios ordinarios para alcanzarlos. Empero,

el pensar en medios y fines por separado impone una distinción artificial, especialmente cuando esto implica más de un programa. Los fines de un participante, por ejemplo una institución de capacitación, pueden ser los medios de otro. Tan pronto como se ponen en operación innumerables programas, la corriente de transacciones que circula entre los que participan simultáneamente en ella no puede mostrar ni un comienzo ni un fin claros, sino únicamente altibajos. Mientras los administradores de cada programa tratan de imponer a los demás la secuencia de acontecimientos que prefieran, pueden entrar en pugna sus prioridades para la etapa siguiente, la cual difiere para cada quien y no puede tener la misma importancia para todos. Los medios parecen más grandes cada vez, porque son lo que la acción está a punto de acometer. En realidad, es más fácil disentir en cuanto a los medios, porque están ahí para provocar disputas, mientras que los fines se encuentran siempre a la vuelta de la esquina. Para que una noción, por lo demás abstracta, se vuelva concreta, proporcionamos una lista de razones de por qué los participantes pueden estar de acuerdo con respecto a los fines esenciales de una propuesta y, a la vez, oponerse (o simplemente dejar de facilitar) los medios para realizarla.

1. Incompatibilidad directa con otros compromisos. Los participantes pueden estar de acuerdo con los méritos de una propuesta, pero descubrir que es incompatible con otras metas de la organización. El HEW llegó a opinar que la propuesta sobre el adiestramiento en la aerolínea competía por obtener fondos escasos con el East Bay Skills Center, el cual figuraba en la propia lista del HEW que enumeraba las instituciones aprobadas. Y el Puerto de Oakland, aunque manifestaba su apoyo a las metas de empleo de la ADE, seguía insistiendo en la necesidad de «vender su propiedad». Un representante del puerto observó que «los métodos del puerto y los de la ADE son diferentes, pero... sus principios son los mismos». El vocero del puerto dijo que su organización quería hacer algo en favor de la minoría desempleada, pero que la ADE no había entendido que no es lo mismo elaborar un proyecto que hacerlo funcionar. Los funcionarios del puerto consideraban que las restricciones de la ADE —particularmente el plan de empleo— eran molestas. Este juicio fue secundado por la Matson Navigation Company, la cual no deseaba utilizar las instalaciones del puerto que estuvieran sujetas al plan de empleo de la ADE.

2. No hay ninguna incompatibilidad directa, pero sí una preferencia por otros programas. Muchos empleados de la ADE, especialmente quienes habían trabajado en la ARA, opinaron que las zonas rurales y las poblaciones pequeñas eran el centro apropiado de la agencia, apreciación que también era sustentada por la Oficina Federal de Administración y Presupuesto. Estos participantes no se oponían a la idea de crear empleos en zonas urbanas, pero no consideraban que esa fuera tarea de la ADE.

3. Compromisos simultáneos con otros proyectos. Los participantes pueden estar de acuerdo con una propuesta, no establecer compromisos contradictorios y no mostrar preferencia por otros programas, pero pueden tener otros proyectos de su incumbencia que exijan tiempo y atención. El arquitecto/ingeniero del Puerto de Oakland demoró su trabajo en los planos de la Terminal de la Marina, debido a que su personal estaba ocupado en otros proyectos del puerto. Y la World Airways quería desarrollar un programa general de construcción antes de que este se asentara sobre normas específicas para el hangar. Dichas demoras desagradaron a la ADE, así como las demoras administrativas de la agencia decepcionaron al puerto.

4. Subordinación a otras entidades que no ven la urgencia del proyecto. Durante la implementación de un programa, puede recurrirse a otras personas u organizaciones que tengan experiencia y autoridad jurisdiccional, pero que no vean la urgencia del programa general. En esta categoría podría incluirse a los ingenieros consultores que diseñan los planos para los beneficiarios locales, así como al Departamento del Trabajo, cuyo asentamiento fue necesario para llevar a cabo el programa de capacitación de la línea aérea, conforme a la Sección 241 de la MDTA.

5. Diferencias de opinión sobre la jefatura y las funciones propias de la organización. Los participantes que convienen en las metas de un programa pueden, sin embargo, discrepar en lo que respecta a las personas o las unidades organizacionales que deben dirigir los programas. Los miembros de las divisiones funcionales de la ADE se resintieron por la posición especial acordada a la misión especial de Bradford en Oakland, así que después de la partida de Foley y Bradford, todo el Proyecto Oakland fue tratado con menos apremio. Tanto el secretario de Comercio Connor, como Ross Davis, sucesor de Foley, consideraron que el Proyecto de Oakland era un

proyecto personal de Foley; no compartieron el entusiasmo de este por un impulso dramático de la ADE en zonas urbanas. Los funcionarios regionales de la ADE, perturbados por la relación directa establecida entre Oakland y Washington, trataron de convencer a los representantes de Oakland de que encauzaran las solicitudes de financiamiento hacia la oficina regional situada en Seattle. Las diferencias ocasionadas por el liderato del programa dieron pie a nuevas razones que justificaban la demora.

6. Diferencias legales y de procedimiento. Al exponer las frustraciones experimentadas durante los primeros días de implementación del programa de obras públicas, un miembro de la misión especial de la ADE hizo notar que:

... Había toda clase de cosas técnicas que tenían que resolverse. El tema del empleo se presentó después. Había también varias preguntas que hacer acerca de la política de la ADE: cómo hay que tratar esas cosas; hasta dónde llegaría la intromisión de la ADE en ese aspecto. En septiembre, octubre y noviembre de 1966 hubo una hostilidad manifiesta entre la ADE y el puerto sobre asuntos de la construcción, por ejemplo la calidad del relleno del terreno... En cada punto, el puerto y la ADE esgrimían sus propias opiniones técnicas. Había un endurecimiento, pero no sobre los temas debidos. Se peleaban por el relleno del terreno, pero habrían debido preocuparse por el empleo.

Por más razonable que parezca, el hecho de aceptar este punto de vista depende de la intensidad de nuestro interés por el empleo. Otra persona situada en otro lugar, con la responsabilidad de proteger la vida y la navegación en la bahía, se mostraría auténticamente preocupada por la clase de los materiales que se vierten en ella. Lo mismo puede decirse del interés de la Armada. Por reducir riesgos para sus aviones. Aunque es fácil desdeñar estas preocupaciones, la caída de un avión, o un escándalo por una mayor contaminación de la bahía causaría una severa reprimenda a los funcionarios responsables. Así, nadie aceptaría el argumento de que lo primordial unos cuantos años antes consistía en crear empleos para grupos minoritarios, construyendo algo. Una manera paralela de enfocar el mismo problema es decir que el conflicto interno de las organizaciones gubernamentales superiores, como la jefatura de contadores dedicados a investigar la legalidad de los egresos, y las organizaciones de línea que tienen responsabilidades directas de operación, tendría que ser resuelto

en este caso. Son importantes y posibles los ajustes que se hagan entre las dos perspectivas, pero tiene que quedar un residuo esencial del conflicto. Después de todo, la finalidad de las organizaciones superiores, ya se refiera al personal, a la contabilidad o a lo que sea, estriba precisamente en comprobar la conducta de los funcionarios de línea.

Los detalles técnicos de rellenar el terreno y el financiamiento provisional paralizaron el proyecto de la Terminal de la Marina. En el verano de 1969, las licitaciones para el relleno y el dragado en el proyecto de la terminal fueron postergadas por el abogado del puerto, por causa de complicaciones legales. En ninguno de estos casos hubo desacuerdo respecto a la meta básica del programa, consistente en proporcionar empleos a las minorías; aun así, las complicaciones legales y de procedimiento ocasionaron retrasos.

Aunque el interés de algunos participantes en el proyecto era superficial, pues no expresaban acuerdo ni desacuerdo con sus metas esenciales, sí estaban capacitados para detener la implementación si consideraban que se estaban perjudicando sus intereses. Por tanto, la Oficina de la Contaduría General de los Estados Unidos cuestionó las políticas de subvenciones y préstamos aplicados a los proyectos del puerto, en tanto que la Marina presentaba quejas sobre el efecto de la terminal sobre los vuelos de jets de la cercana estación aeronaval. Es posible que estas agencias hayan soslayado su interés en el proyecto, pero sus inquietudes tenían que ser consideradas seriamente por la Administración de Desarrollo Económico.

7. Acuerdo junto con falta de poder. Algunos participantes pueden convenir entusiásticamente con una propuesta, pero tal vez carezcan de recursos suficientes para a o aria. El alcalde Reading defendió firmemente el programa de la ADE para crear empleos, pero no tuvo el poder político y administrativo necesario para obligar a otros participantes a impulsar el programa. Igualmente, los miembros de la comunidad negra de Oakland con quienes se habían puesto en contacto los funcionarios de la ADE apoyaban fuertemente el programa, pero no ejercían ninguna función efectiva. Eran los beneficiarios del interés de la ADE, pero el puerto era el designado para recibir los fondos para el proyecto. Tanto el alcalde como los líderes negros apoyaban a la ADE, pero su falta de recursos los volvió entidades periféricas con relación al programa. Aunque había tendido a

la sencillez, con el tiempo el programa de la ADE involucró a un grupo numeroso de diversos participantes. Y si bien ninguno manifestó estar en desacuerdo con la meta de crear empleos para miembros de grupos minoritarios mediante la construcción de obras públicas, ello no significa que estuvieran dispuestos a tomar las decisiones, hacer las aclaraciones y llegar a los acuerdos necesarios para acelerar el programa.

La multiplicidad de decisiones y la menguante probabilidad de éxito del programa

Al trazar la ruta de las decisiones y de los puntos de aclaración incluidos en el Programa de Obras Públicas de la ADE, volveremos a sobresimplificar la situación. En vez de tratar de aislar cada decisión en la cual un participante importante tuvo una oportunidad perceptible de hacer elecciones, nos concentraremos en aquellos puntos de decisión principales que determinaron el curso del programa, o que tuvieron que aprobarse para que este continuase (asimismo, supondremos, pero solo momentáneamente, que cada punto de decisión es independiente de los otros). El cuadro 2, que contiene estos puntos de decisión e identifica a los participantes implicados en cada uno de ellos, muestra la manera en que la multiplicidad de participantes y perspectivas se combinó para producir una formidable carrera de obstáculos para el programa. Cuando un programa depende de tantos protagonistas, son muchas las posibilidades de que surjan desacuerdos y demoras.

Podemos observar que, al arrancar el Programa de Oakland y determinar su curso inicial, la ADE, tuvo que adoptar varias decisiones importantes: en primer lugar, introducirse en el campo urbano; seleccionar a Oakland como sitio para efectuar su experimento urbano; escoger el puerto como principal agencia destinataria dentro de la ciudad, y vincular la construcción con los trabajos mediante un plan de empleo. Algunas de estas primeras decisiones se discutieron acaloradamente en la propia agencia. Por ejemplo, hubo quienes opinaron que la ADE, dependencia originalmente rural, no tenía nada que hacer en las ciudades. Y varios funcionarios de la agencia expresaron dudas acerca de un plan de empleo que, según ellos, sería difícil de poner en práctica. Más allá de estas difíciles decisiones iniciales, a lo largo de la ruta fueron muchos los puntos que

había que aclarar, si se decidía continuar el programa. Algunas de estas aclaraciones eran de la incumbencia de la ADE: aprobación de los planos y de los contratos de obras arquitectónicas de los beneficiarios; autorización de anticipos de fondos y reglas respecto a cambios en el diseño del proyecto. Otros puntos de decisión requirieron de aclaraciones favorables por parte de numerosos participantes, distintos de la ADE. Por ejemplo, el programa de capacitación propuesto para mecánicos de la aerolínea necesitó ser aprobado por nueve organizaciones federales, estatales y locales.

Cuadro 2. Puntos de decisión y aclaraciones necesarias para completar el programa de obras públicas de la ADE

Puntos de decisión	Participantes	Total acumulativo de acuerdos
1. Decisión para implicar a la ADE en ciudades (otoño de 1965) el experimento (invierno de 1965)	Eugene Foley	1
2. Selección de Oakland como la ciudad destinada a llevar a cabo	Foley, Oakland, Washington	3
3. Se pasa por alto al alcalde y se buscan primeros contactos en la comunidad negra de Oakland (diciembre de 1965)	Foley-Bradford ADE Washington	5
4. Selección para formar la misión especial como entidad organizacional para el proyecto (enero de 1966)	Foley	6
5. Selección de un plan de empleo como mecanismo para canalizar trabajos hacia los desempleados (febrero de 1966)	Bradford- Foley, misión especial de la ADE	8
6. Selección de beneficiarios locales de proyectos de obras públicas (primavera de 1966)	Foley, misión especial de la ADE Washington	11
7. Negociación y aprobación de los planes de empleo (abril-noviembre de 1966)	Misión especial de la ADE Washington, World Airways, otros inquilinos, Junta Revisora de Planes de Empleo (escasa representación)	16
8. Decisión de establecer un programa de capacitación (según la Sección 241 de la Resolución Sobre el Desarrollo y la Capacitación de la Mano de Obra) en World Airways y no en Skills Center (verano-otoño 1966)	Misión especial de la ADE Washington, World Airways	19
9. Acuerdos requeridos para implementar el programa de capacitación (1967-1968)	Comité local de la MDTA, alcalde, Departamento Estatal de Educación Vocacional, Oficina Regional-DOL, Oficina en Washington-HEW, ADE Washington	28
10. Acuerdo requerido sobre rellenar la bahía para la construcción de la Terminal de la Marina (verano-otoño 1966)	ADE Washington, consultor, Puerto de Oakland	31
11. Acuerdo requerido sobre el arreglo de financiamiento provisional (verano-otoño 1966)	ADE Washington, Puerto de Oakland	33
12. Negociación de las condiciones impuestas al contrato de arrendamiento del hangar de la World Airways	Puerto de Oakland, World Airways	35

Cuadro 2. Puntos de decisión y aclaraciones necesarias para completar el programa de obras públicas de la ADE (cont.)

Puntos de decisión	Participantes	Total acumulativo de acuerdos
13. Decisión sobre la solicitud del ADE Washington (Davis)	ADE Washington (Davis)	36
14. Aprobación de los contratos con el A/I para la terminal y el hangar (marzo-junio 1967)	ADE Washington	37
15. Aprobación de los planos preliminares para la terminal	ADE Washington	38
16. Decisión sobre la solicitud del puerto para hacer cambios en el proyecto de la terminal y para obtener un anticipo del préstamo (enero-febrero 1968)	ADE Oakland, ADE Seattle, ADE Washington	41
17. Búsqueda de un acuerdo con la armada, después de que esta se quejó de los efectos de la construcción del puerto sobre la seguridad de los vuelos (abril 1968-abril 1969)	Armada de los Estados Unidos, Puerto de Oakland, ADE Washington	44
18. Decisión requerida sobre la solicitud de un financiamiento adicional para el hangar (abril 1968-febrero 1969)	Puerto de Oakland, World Airways, Arquitectos/ingenieros, ADE Oakland, ADE Seattle, ADE Washington	50
19. Decisión requerida sobre la solicitud del puerto para obtener fondos para la construcción de un restaurante giratorio (abril 1968- diciembre 1969)	ADE Seattle, ADE Oakland	52
20. Acuerdo requerido sobre las proporciones entre subvenciones y préstamos para proyectos de obras públicas (abril 1968)	Oficina de la Contaduría General, ADE Oakland	54
21. Decisión contraria a un financiamiento excedente para el hangar; insistencia en imponer condiciones de empleo más estrictas al puerto y a la World Airways (febrero 1969)	ADE Washington (Davis)	55
22. Permiso para celebrar contratos respecto al dragado y al relleno en la terminal (junio 1969)	Puerto de Oakland, ADE Washington	57
23. Acuerdo sobre el plan de empleo del Puerto de Oakland y respecto al funcionario encargado de la igualdad en los empleos (enero-septiembre 1969)	ADE Washington, Puerto de Oakland	59
24. Decisión de oponerse al restaurante giratorio en la terminal, y convenio para solicitar financiamiento para el excedente en el costo de la construcción (otoño 1969)	ADE Washington (Podesta-Sinnot), Puerto de Oakland	61
25. Selección de contratistas para la construcción de la terminal (diciembre 1969)	Puerto de Oakland, ADE Oakland, ADE Washington	64
26. Veto a la solicitud del puerto para que una firma diseñe y construya un hangar (febrero 1969)	ADE Washington	65
27. Decisión de continuar el proyecto del hangar, pero a un costo reducido, y con guías de empleo más estrictas	ADE Washington (Podesta-Sinnot)	66
28. Selección de otro arquitecto para el hangar (abril 1970)	Puerto de Oakland	67
29. Aprobación de planos y especificaciones preliminares para el hangar (junio 1970)	ADE Washington	68
30. Permiso para celebrar contratos respecto a la construcción del hangar (junio 1971)	Puerto de Oakland, ADE Washington	70

A fin de tener a la mano todos los puntos de decisión, el programa requirió que una vasta gama de participantes se dedicara a hacer docenas de compensaciones. En situaciones de gran controversia y de antagonismo mutuo, es muy reducida la probabilidad de que estos esfuerzos resulten favorables o de que se lleven a cabo en un tiempo razonable. Pero nosotros hemos descartado esta especie de drama; en su lugar, supondremos lo mejor. Deliberadamente, nos desviaremos hacia el lado en el cual se presume que hay más acuerdo y mejor voluntad de lo que realmente podría haber. Cargaremos los dados en favor de que el programa continúe. Así pues, supongamos que ponemos las probabilidades en favor de que cada participante emprenda una acción favorable en cada punto de decisión. Podemos probar con cuatro: 80, 90, 95 y 99 % (los cálculos correspondientes a cada una de estas probabilidades se sintetizan en el cuadro 3). Comoquiera que se considere, la probabilidad última de éxito es muy baja.

Cuadro 3. Resulta dudosa la consumación del programa, a menos que sea extremadamente alto el nivel de acuerdo entre los participantes

Porcentaje de la probabilidad de acuerdo en cada punto de compensación	Probabilidad de éxito después de 70 compensaciones	Núm. de acuerdos que reducen la probabilidad a menos del 50%
80	0,000000125	4
90	0,000644	7
95	0,00395	14
99	0,489	68

Concluimos diciendo que la probabilidad de acuerdo por parte de cada participante en cada punto de decisión debe ser excesivamente grande para que haya si acaso una oportunidad de que un programa se termine. En el supuesto de que la probabilidad sea de 80 % (véase el cuadro 3), las oportunidades de que se termine el programa son de un poco más de una en un millón después de haberse llegado a 70 acuerdos, y disminuye a menos de la mitad después de cuatro. Si la probabilidad de acuerdo sube a un saludable 90 %, aumentamos la última probabilidad de lograr una aprobación a un poco más de seis en diez mil, y permitimos siete acuerdos antes de que caiga abajo de la marca de 50-50. El hecho de avanzar hacia el 95 % hace que aumente la probabilidad de consumación a casi cuatro en un millar, y permite 14 movimientos antes de que las ocasiones de que fracase

superen a sus oportunidades de éxito. Tenemos que avanzar hasta el 99 % de coincidencia (lo que significa llegar a una situación extraordinaria, mediante algún cálculo) para permitir que se alcancen 68 acuerdos más convenientes, antes de que la probabilidad de consumación disminuya a menos de la marca media. Resulta evidente que los datos que consignamos no solo se interpretan por sí mismos, sino que requieren ser aclarados por nuestra parte. Entre los letrados en la materia no hay ningún acuerdo sobre lo que constituye un punto de decisión, por lo que nos sería difícil demostrar que hay una cantidad precisa en el caso que estudiamos. Sin ninguna dificultad podríamos duplicar el número de puntos de decisión si reducimos nuestro juicio sobre lo que constituye un acto separable. Reduciendo a 30 el número de puntos de decisión, hemos procurado caer del lado que presenta menos puntos, en lugar del que tiene más. Pero la extensión de cada uno de ellos debe aumentar con el número de tomadores individuales de decisiones que intervengan. La mejor defensa de nuestro procedimiento, burdo pero eficaz, estriba en que los resultados no son afectados en gran manera por algún cambio (salvo los muy drásticos y apenas concebibles) que ocurra en el número de participantes cuyo consentimiento sea preciso en varias decisiones. Una mirada al cuadro 3 nos mostrará que, hasta que se pasa del 95 % de probabilidades de acuerdo sobre cada tema, se necesitan únicamente 14 aclaraciones por separado para que la probabilidad de consumación se reduzca a menos de un valor de igualdad. Si hay una probabilidad de 95 % de contar con una acción favorable en cada punto, y suponemos la presencia de solo 30 puntos de aclaración —número ilusoriamente bajo—, la probabilidad de que un programa alcance un éxito total es de 0,215. Si hay 50 de esos puntos, la probabilidad global de consumación decae apenas 1 por ciento.

Si hacemos hincapié en los conflictos que tienen lugar dentro de cada uno de los participantes principales, así como entre ellos, con facilidad podremos disminuir las probabilidades de acuerdo. O bien, podríamos determinar el grado de urgencia y de compromiso manifestado por cada participante, y reducir o aumentar su probabilidad de acción favorable sobre esa base. Pero ya hemos decidido conceder el beneficio de la duda al éxito del programa.

La altísima probabilidad de acuerdo que se requiere en cada etapa para producir una moderada probabilidad de llegar a una consumación satisfactoria hace innecesario conocer la probabilidad precisa de una etapa particular. Indudablemente, con el tiempo, las probabilidades varían de un participante a otro y de una organización a otra, así como dentro de la misma organización y entre niveles diferentes del gobierno y privados contra representantes gubernamentales. Pero si suponemos lo mejor —y el 99 % para todos y cada uno de los puntos de aclaración parece lo más cerca que podamos avanzar si no negamos la existencia del problema—, las probabilidades siguen estando contra la implementación del programa.

Los problemas computacionales son semejantes a los políticos. ¿Consideramos a cada participante como una entidad separada, de manera que la probabilidad final sea sencillamente el producto de las probabilidades de una acción favorable de cada participante? ¿O demostramos que las probabilidades se enlazan, en tal forma que una respuesta favorable dada en un tiempo inicial hace aumentar la probabilidad de que se produzca una respuesta análoga en un tiempo posterior? En lenguaje político (así como estadístico), estamos preguntando si cada participante es independiente. ¿Hasta qué grado es controlada esta cuestión por otros, y hasta qué punto esto puede determinar su propia posición? Dando vuelta a la cuestión, preguntamos cuán poderoso es el participante con relación a un tema. Una acción emprendida por su parte ¿hace aumentar la probabilidad de que otros convengan en lo que podrían no estar de acuerdo? Dentro del contexto estadounidense de poder fragmentado, la posición más razonable se refiere ciertamente a la independencia de los participantes. En ese caso, la probabilidad de éxito final es terriblemente baja. Si modificamos dicha posición para decir que se espera que los participantes federales obedezcan el liderazgo de la ADE, de modo que se acreciente la probabilidad de éxito en el campo federal, nos queda aún el hecho evidente de que ello no puede controlar a organismos locales. A nivel federal, el resultado más probable es que, observando que no hay ninguna razón de peso para oponerse a la posición central de la ADE, los otros participantes deduzcan los grados de oposición mediante demoras. Si expresamos que no solo hay una pugna, sino un interés común entre los participantes federales y locales, como notoriamente es el caso, sería de esperar una demora, así como un ejemplo mixto de acuerdo, dependiendo de cómo vieran ellos sus intereses de un

periodo a otro. En consecuencia, podemos argüir que, si bien el acuerdo final es posible, pero en modo alguno seguro, probablemente es inevitable una demora considerable.

Nuestra expectativa normal consiste en que los nuevos programas no llegarán siquiera a «despegar», y que, en el mejor de los casos, pasará muchísimo tiempo antes de que empiecen. En este mundo, las cartas están marcadas contra la realización de las cosas, y se necesita un esfuerzo enorme para hacer que se muevan. Lo notable es que nuevos programas funcionen siquiera. Naturalmente, las decisiones que se tomen respecto a los programas no siempre consisten en responder claramente «sí» o «no». Los programas pueden demorarse, modificarse, reducirse de acuerdo con una escala y adaptarse o distorsionarse de otro modo para ajustarse a su medio. Las posibilidades se calcularán en breve. Deseamos ahora profundizar en los acontecimientos inesperados que reducen aún más las escasas perspectivas de implementación de un programa.

Hemos visto que, dado el gran número de puntos de aclaración ocupados por diversos participantes independientes, es poca la probabilidad de que un programa alcance sus metas. Pero en el caso del programa de la ADE, no podemos sencillamente calcular la probabilidad de éxito general basándonos en la sola consideración del producto de las probabilidades de decisión individuales, ya que este programa no debe verse como una fila de luces verdes que, en su totalidad, tienen que seguir encendidas para que el programa logre sus objetivos. La situación se ha complicado más. Si a un programa se le dotara de metas múltiples, se incluirían dos filas distintivas de decisiones; y dentro de cada una de estas deberíamos establecer una distinción entre las decisiones que orientan el proyecto en dirección de su meta y las que fueron desviaciones no planeadas del curso.

Dos metas y dos cursos de decisiones

En lugar de avanzar en línea recta hacia una meta, el programa de la ADE aspiró a alcanzar dos objetivos importantes: la construcción de obras públicas y la creación de empleos para los desempleados crónicos. En relación con este último objetivo, la ADE propuso implementar un programa de capacitación, con objeto de que dichos desempleados

ocuparan los empleos que se ponían a su disposición. Tal como lo imaginó la ADE, la figura 1 muestra las dos secuencias de decisiones que conducirían a las metas deseadas. Aunque, en un principio, la agencia federal insistió en que las dos metas debían alcanzarse juntas, siempre hubo la posibilidad de que una fila de acciones se completara mientras la otra se estancaba. Es cierto que el plan de empleo trataba de ligar la construcción de obras con la creación de empleos al nivel local, pero un elemento crucial de la estrategia de empleo —el programa de capacitación— era, en su organización, sumamente distinto del resto de las actividades del programa.

Figura 1. La ADE aspira a dos metas y establece dos cursos de decisiones

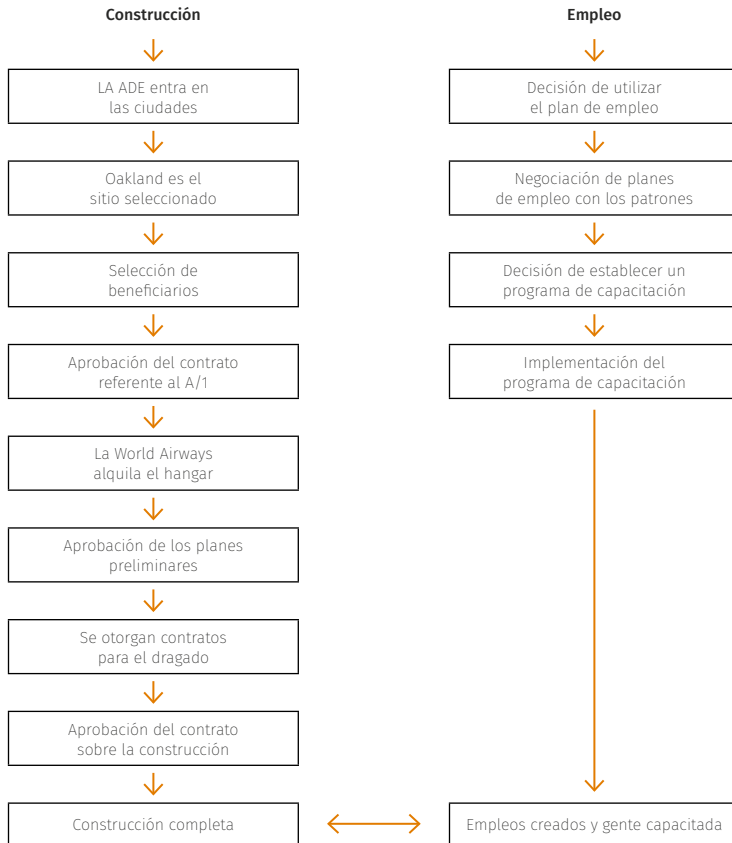


Figura 2. Acontecimientos inesperados ocasionan divergencias en los cursos de decisión

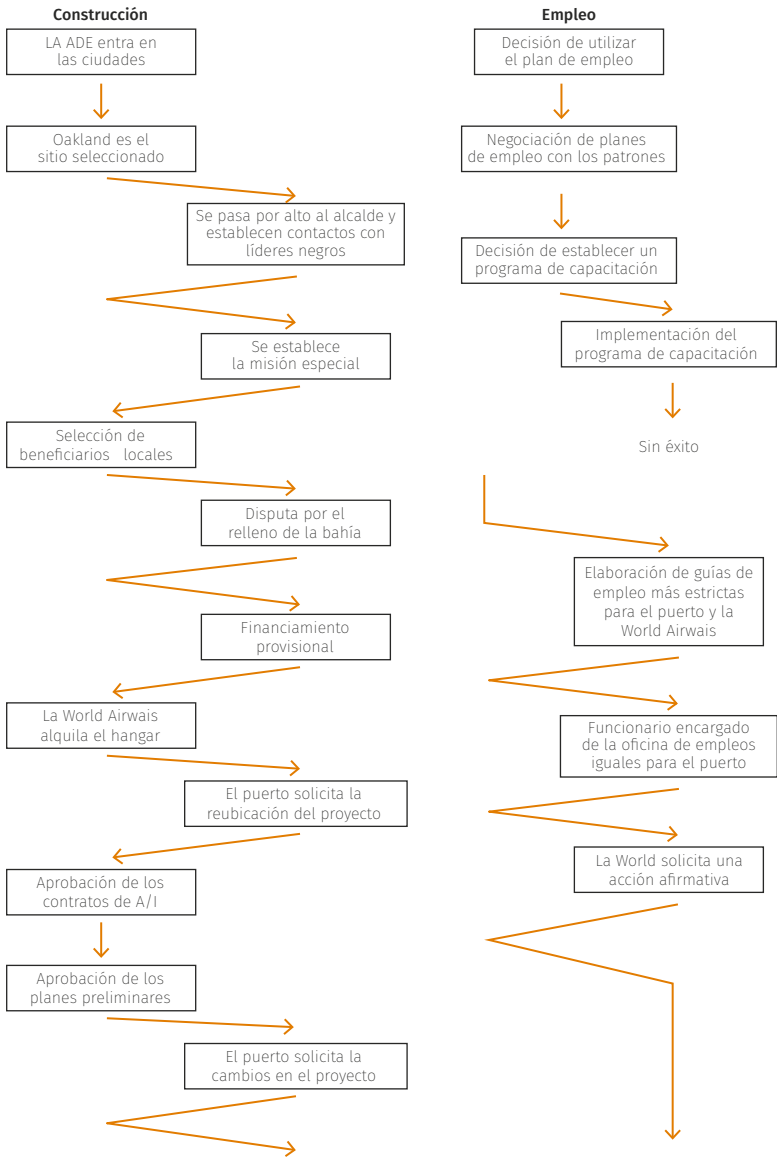
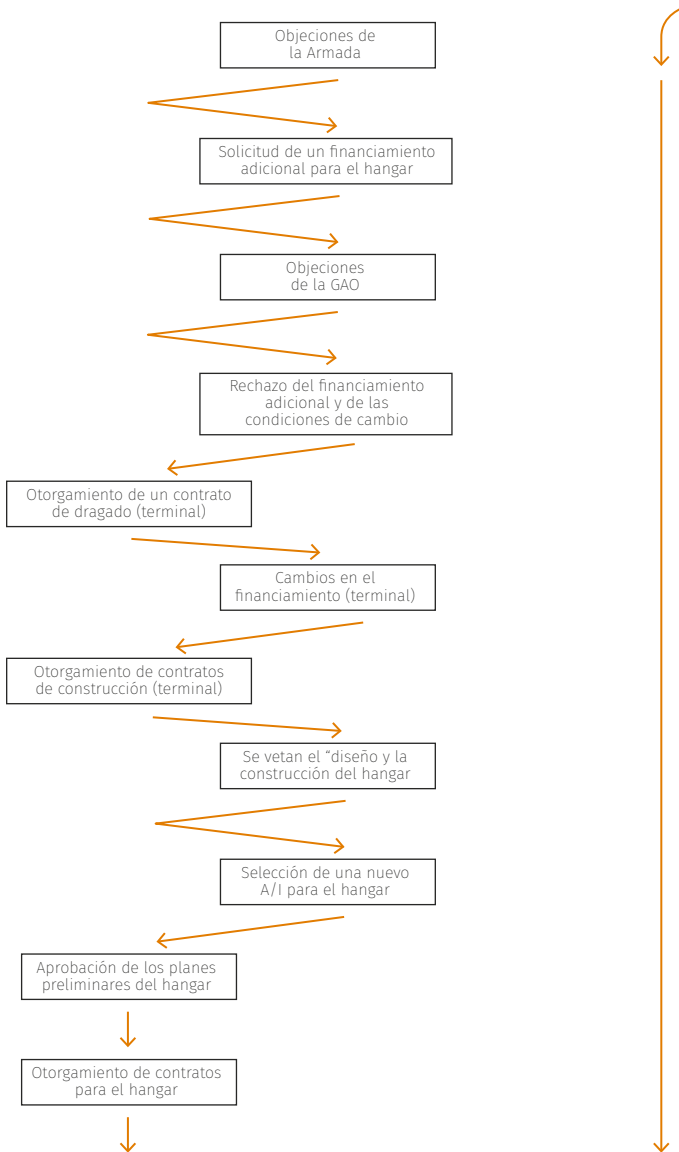


Figura 2. Acontecimientos inesperados ocasionan divergencias en los cursos de decisión (cont.)



Los participantes federales y estatales en ese programa —HEW, Departamento del Trabajo, Departamento de Empleo en California— no intervinieron en otros elementos de la gestión de la ADE en Oakland, y no tenían ninguna razón para compartir su urgencia. Por lo tanto, en 1968, cuando se demostró que era imposible llevar a cabo el programa de capacitación, se perdió un elemento clave de la estrategia de empleo. Aun si el hangar de la aerolínea se hubiera terminado según el plan, y si la World Airways hubiera creado empleos, aún no habría la cantidad de mecánicos capacitados con que la ADE había contado.

Inicialmente, la ADE había declarado que las metas de construcción y empleo irían de la mano. Pero al transcurrir el tiempo y con el programa de capacitación estancado sin remedio, sobre la agencia se ejerció presión para que se concentrara en completar la construcción. Después de todo, una dependencia que gasta dinero tiene que movilizar el numerario y los proyectos de construcción, o el Congreso podrá sospechar que no está haciendo su trabajo. «Al pasar el tiempo», un funcionario de la ADE hizo notar que: «cada vez se le dificulta más a la ADE tomar una línea dura. Trabajamos bajo presión para concluir el proyecto, y empieza a parecer mal para la agencia si no termina. De modo que hay una gran tentación de (decirnos) que suavicemos nuestras demandas». Con los contratiempos ocasionados por las crecientes demoras, siempre hubo la posibilidad de que ocurriera un desplazamiento de la meta, y que el objetivo referente a la construcción se mantuviera solo para la ADE. Pero bajo la dirección de Ross Davis, y después la de Robert Podesta, la agencia reafirmó enérgicamente su determinación de alcanzar ambas metas: la construcción Y el empleo. Se conservaban así los dos objetivos iniciales, pero también la necesidad de completar dos filas separadas de decisiones, cada una de las cuales se prolongaba más todo el tiempo.

Surgimiento de decisiones inesperadas

No solo fue necesario completar dos cursos de decisión para así alcanzar las metas del programa de la ADE, sino que, dentro de cada curso, la agencia descubrió que aumentaba constantemente el número de decisiones y de aclaraciones requeridas. La figura 1, muestra los grupos de decisiones que, según confiaba la ADE, conducirían a la consumación del programa. Pero

la figura 2 muestra la manera en que un gran número de decisiones y de puntos de aclaración inesperados llegó, con el tiempo, a formar parte de la implementación del proyecto. Estas decisiones no habían intervenido en los planes de la ADE, y no contribuyeron a que el programa avanzara directamente a alcanzar sus objetivos. No obstante, fueron necesarias para despejar bloqueos y favorecer la continuación del programa. El resultado fue que en cada curso de decisiones surgieran numerosas desviaciones no esperadas por los patrocinadores del programa.

Como puede verse, los cursos de las decisiones requeridas se caracterizaron pronto por la aparición de más elementos que los esperados: eran todo, menos líneas rectas que conducían directamente a las metas. En un caso —el no implementar el programa de capacitación de la aerolínea—, una vía de decisión se había roto en un punto crucial. Además, el diagrama de la figura 2 no muestra —y no puede mostrar— un programa terminado. Mientras se escribe esta obra, no se ha terminado aún la construcción del proyecto, y el proceso creador de empleos yace en el futuro. Es indudable que vendrán más sorpresas.

Lo que parecía un programa relativamente sencillo, urgente y directo —que implicaba a una agencia federal, una ciudad y un compromiso de financiamiento considerable e inmediato— incluyó finalmente a numerosos participantes diversos, y una serie de decisiones mucho más larga de la planeada. En realidad, ninguno de los participantes discrepó de la meta, consistente en proporcionar empleos a las minorías pero sus diferentes perspectivas y sentidos de urgencia dificultaron que un acuerdo explícito general se tradujera en una efectiva implementación de políticas. No solo fue la dirección de sus decisiones —favorable o desfavorable—, sino la orientación de los participantes en cuanto al ritmo —rápido o lento, urgente o apático— la que determinó las perspectivas de terminación. Cuando tantas decisiones futuras dependen de acciones pasadas, la demora puede equivaler a una derrota en esencia.

Anatomía de la demora

Las expectativas acerca de nuevos programas gubernamentales violan la experiencia común cotidiana. Quienes normalmente manejan objetos

inanimados, como programas de computadora, jamás esperarían que un nuevo programa funcionara la primera vez. La «eliminación de obstáculos» no es algo que se haga en la rara ocasión en que las cosas salen mal, sino que es parte esperada de hacer que funcione un programa. Es posible que se requieran numerosas repeticiones, que se extiendan durante prolongados periodos, antes de que el nuevo programa opere adecuadamente. El hombre prudente, que sabe que la implementación de un programa exigirá una inversión considerable aunque no pueda precisar de antemano el monto, hará por lo menos un cálculo informal para ver si los probables beneficios merecen el esfuerzo. No le sorprendería la no implementación del programa en un plazo breve, trabajando bajo presión. Tiene simplemente la fortuna de que, al estar oculto a la vista del público, es menos probable que se le reprenda por la falta de resultados. Y la máquina no hablará para quejarse de cómo ese hombre abusó de ella.

Las apariencias engañan. Mirando hacia atrás, al mismísimo conjunto de programas gubernamentales que están en operación, concluimos que deben haberse implementado. ¿Por qué, entonces, no será implementado nuestro nuevo programa, cuando tantos otros que ocupan el paisaje han tenido un éxito evidente? Es fácil olvidar sus dificultades iniciales (tal vez porque nunca las supimos). Se han perdido de vista los años de tanteos que condujeron al actual estado de operación. La enorme cantidad de recursos que pueden haberse gastado en diferentes alternativas antes de dar con la buena forma parte conveniente de la historia pasada, de la cual no somos responsables. Unos programas que se iniciaron para alcanzar una serie de objetivos concluyeron alcanzando otro, al cual, mucho después, damos crédito indebido por su implementación. Todo lo que existe debe tener ciertas consecuencias, aunque no sean las previstas, aun si no son las previstas, o si nadie está muy seguro de cuáles son. Es probable que cada programa afecte a alguien, en alguna parte, en algún momento. Tiene que haberse logrado una adaptación al medio ambiente; pues de otro modo, por definición, los programas no existirían. No se necesita ningún genio para hacer que los programas funcionen, si no ponemos atención al tiempo que tomarán, a la suma que requerirán, así como a la frecuencia con que se modificarán los objetivos o al hecho de que se modifiquen los medios para obtenerlos. En realidad, la ley de promedios sugiere que si se aportan suficientes iniciativas nuevas, algunas de ellas deben desarrollarse y

prosperar en el mundo, aunque el adulto imperfecto muestre poco parecido con el niño prometedor. Nuestra labor no es imprimir romanticismo al pasado, sino aprender de sus errores para mejorar el futuro.

Una razón esencial de la supervivencia de los programas es que se adaptan a su medio durante lapsos prolongados. Al considerar la secuencia de acontecimientos necesarios para implementar un programa, suponemos que al llegar a cada punto de decisión los diversos participantes emiten un simple «sí» o «no».

Si bien esta suposición puede ser cierta en el caso de algunos participantes durante un tiempo, sería raro que todos ellos actuaran así durante todo el tiempo. Por muy útil que pueda ser la suposición de «todo o nada» para iniciar el análisis, sin duda es insuficiente para concluir nuestra exposición. Sabemos que un acto negativo cometido por un participante en un punto de decisión no necesariamente significa que el programa esté muerto; se lo puede resucitar retrocediendo después y buscando una opinión favorable. Los vetos no son permanentes, sino condicionales. Es posible concertar arreglos, celebrar pactos o debilitar resistencias. El precio del acuerdo final consiste en demorar o modificar el programa existente. Veamos qué pasa con nuestro análisis original cuando modificamos nuestra suposición a fin de incluir la posibilidad de numerosos intentos de obtener aclaraciones por parte de participantes cuya venia es necesaria para el avance del programa.

Cuadro 4. Demoras

Dirección	Intensidad	
	Grande	Poca
Positiva	1. Demora mínima, sin negociación	2. Demora menor, sin negociación
Negativa	4. Demora máxima, negociación respecto a puntos esenciales	3. Demora moderada, negociación respecto a puntos periféricos

Para nuestros fines de momento, cada relación que se entabla entre un participante y un programa puede caracterizarse a lo largo de tres dimensiones. ¿Cuál es la dirección de su preferencia sobre el asunto en cuestión? ¿Está en pro o en contra? ¿Con qué intensidad se manifiesta su preferencia? ¿Le dedica la atención necesaria, o es relativamente indiferente? ¿Qué recursos puede aportar para apoyar el resultado? ¿Es el participante

fuerte o débil? Por lo tocante a los recursos, en realidad, no queremos saber cuán fuerte es un participante en general, sino qué proporción de sus recursos está dispuesto a comprometer para influir sobre un programa determinado. Por lo tanto, sin menoscabo del análisis, podemos suponer, simplificando, que el empleo de recursos es función directa de la intensidad de la preferencia. Quienes manifiesten una gran intensidad agotarán sus recursos para controlar los resultados, lo que no harán quienes muestren poca intensidad. El cuadro 4 ilustra cómo los diferentes tipos de relaciones entre estos participantes dan lugar a diversas demoras.

El participante 1 muestra una dirección positiva y una gran intensidad. Da su consentimiento inmediatamente. Al participante 2 le gusta el programa, pero sin que signifique mucho para él. Tendrá que esperar su turno en su escritorio, pero él actuará afirmativamente después que ocurra una demora en el proceso. Aunque el participante 3 evalúa negativamente el programa (o la parte que le afecta), no está sumamente interesado en él. Cabe esperar una demora moderada y, mientras esta transcurre, él negocia con los directores sobre aspectos periféricos del programa. Cuando está satisfecho, o se le ha ganado de algún otro modo, el programa puede continuar hacia la etapa siguiente. Una demora máxima se presenta cuando un participante es negativo y se empeña en lo que ha opinado. Según los recursos de que disponga, tratará de bloquear el programa, a menos que se hagan concesiones esenciales. El participante 4 puede ser capaz de extender una demora máxima hasta ser un fin permanente.

La demora es, por tanto, una función del número de puntos de decisión, el número de participantes en cada punto y la intensidad de sus preferencias. El programa de empleo de la ADE no se caracterizó por la presencia de participantes con puntos de vista intensamente negativos, por tanto no fue forzado otra vez a los comienzos, pero fue notable por la presencia de números sustanciales de demora de tipo menor y moderado. Ya que ninguna demora sobrepasa de otras excesivamente, la combinación de demoras ha evitado al programa desarrollar todo su potencial. Supongamos que durante los años que abarcó nuestro estudio, o sea de 1966 a 1970, no hubo participantes que impusieran demoras máximas, y que los otros tres tipos de demora fueran divididos equitativamente entre los protagonistas, a quienes se les hubiera pedido en una u otra ocasión,

manifestar su asentimiento. ¿Cuán prolongada sería la demora? Cada aclaración entraña un potencial de demora, así que debemos contar la presencia de cada participante no como una vez, sino como cada vez que se necesite su consentimiento. Por tanto, comenzamos con 70 aclaraciones. De modo arbitrario, asignamos un valor de una semana a cada demora mínima, de tres semanas a una demora menor y de seis semanas a una demora moderada, y llegamos así a un total de 233 semanas y un tercio. (Una semana por cada demora mínima es igual a 23-113; tres semanas por cada demora menor da 70, y seis por cada demora moderada da un total de 140). Conforme a estas suposiciones, la demora resultaría hasta hoy de cuatro años y medio, aproximadamente, lo cual no está lejos del blanco.

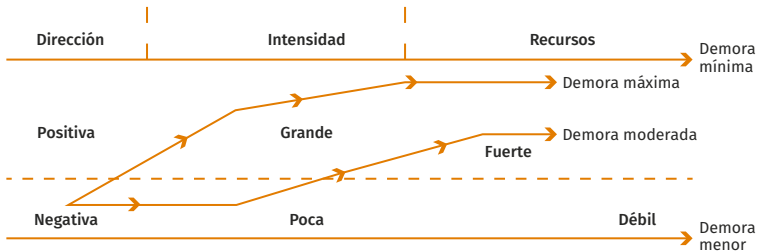
Ahora bien, esperemos un momento. Aún no hemos considerado dos aspectos de situaciones reales que afectan la demora. Es posible que, durante el mismo periodo, se pidan varias aclaraciones, lo cual reducirá la demora total implicada. Cada punto de decisión puede aceptar simultáneamente varias aclaraciones, por lo que, dada por sentada esta suposición, el número apropiado no sería el de las 70 aclaraciones, sino el de los 30 puntos de decisión. Empero, también se da el caso de que la falta de un primer acuerdo no sea necesariamente fatal para un programa, ya que las partes pueden intentarlo (y, de hecho, lo intentan) de nuevo. Tenemos que considerar la necesidad de participar en varias rondas de negociaciones, si no con todos los participantes, por lo menos con los que se inclinan hacia una demora moderada.

He aquí cómo serán nuestros cálculos si tenemos en cuenta estos dos nuevos factores: las aclaraciones simultáneas y las múltiples negociaciones repetidas. Nuestro número de partida está integrado por 30 puntos de decisión. También en este caso, asignamos una semana a una demora mínima, tres semanas a una demora menor y seis semanas a una demora discreta. Por tanto, la demora mínima sería de diez semanas, y de treinta la menor, a medida que se procurara y al mismo tiempo se lograra el asentimiento de muchos participantes. Pero ahora debemos considerar que, por ejemplo, se necesitarán tres series de negociaciones por cada uno de los 10 participantes de demoras discretas, lo cual hace que, por su parte, haya una demora de 180 semanas (es decir, 10 tiempos de participantes por seis semanas de veces de demoras por tres rondas

de negociaciones a cada vez). La demora total es de 220 semanas, lo que significa pocos meses más de cuatro años.

Cualquiera puede jugar a este juego de números y hacer que los totales resulten como lo desee. Nosotros no damos (y el lector tampoco debe dar) crédito a estas cifras específicas. Creemos que hemos asignado muy poco tiempo a cada tipo de demora, ya que preferimos desviarnos hacia el lado conservador. La demora total de alrededor de cuatro años es demasiado pequeña, posiblemente porque nadie, por favorablemente inclinado que esté, puede adoptar en realidad una decisión en una sola semana. O tal vez hayamos descubierto algo acerca de la dedicación que caracterizó a los funcionarios de la ADE para acelerar la marcha de este programa lo mejor que pudieron. Sin embargo, hemos ilustrado las clases de variables que se debieron introducir en las teorías que pretenden explicar la demora de los programas gubernamentales.

Figura 3. Demora (versión ampliada)

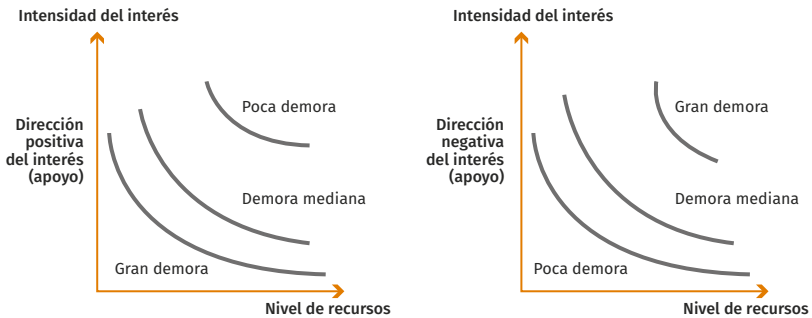


Ahora estamos capacitados a complicar más el análisis reintroduciendo la variable recursos. Podemos omitir la mayor parte de las relaciones que aparecen en la figura 3, por haber las considerado previamente. Por ejemplo, los participantes que muestran una dirección positiva, gran intensidad y fortaleza de recursos, causan una demora mínima, y quienes poseen las características opuestas causan la obstrucción máxima.

Los participantes caracterizados por tener la dirección negativa, gran intensidad y pocos recursos podrían ser interesantes, pero ninguno de ellos apareció en nuestro estudio: por ello, deseamos concentrarnos en los que muestran una actitud favorable al programa, grandes recursos que podrían

comprometerse u oponerse a aquel, pero poca intensidad. En esta categoría pueden haberse incluido varios de los patrones de minorías a quienes simpatizó la idea de empleo para personas de grupos minoritarios —o que por lo menos evaluaron la perspectiva de un financiamiento a bajo costo—, pero sin comprometerse intensamente. Es seguro que, de haberse opuesto desde el principio no se habría involucrado. Empero, tan pronto como decidieron tomar parte, decayó su entusiasmo. Otra manera de exponerlo sería decir que hemos localizado el problema esencial de la política o plan de acción: cómo ofrecer incentivos para cambiar una situación de poca intensidad a una de gran intensidad o, más precisamente, cómo mantener una gran intensidad positiva durante demoras prolongadas. Hemos tratado la intensidad como instante. Sin embargo, para todos los participantes, excepto para los más e dedicados, es una variable. Cuanto más largas sean las demoras, más tiempo habrá para que la intensidad decaiga.

Figura 4. Demora como función de la dirección del interés, de la intensidad del interés y de la aportación de recursos



Este argumento puede exponerse gráficamente. Tal como la hemos concebido, la demora es función de los recursos, de la intensidad y de la dirección del interés. En virtud de que la «dirección», o sea, el apoyo o la oposición, es una variable dicotómica, podemos trazar dos series de curvas para ilustrar sus relaciones con las demás fuerzas que operan en el campo. Por la naturaleza de nuestro argumento, podríamos esperar que la forma de las curvas y la separación entre ellas fueran como aparecen en la figura 4. Por ejemplo, cuando los recursos se mantienen constantes, la demora disminuye y hay una intensidad positiva de interés; cuando la intensidad se mantiene constante, la demora decae y se registra a la vez

un mayor compromiso de recursos. La configuración de las curvas sugiere que hay una ley de rendimientos decrecientes en cuanto a la aplicación de la intensidad o del nivel de los recursos. Hay también rendimientos decrecientes, graduados, en el sentido de que el aumento de proporción de cada variable (digamos, la duplicación de los recursos y de la intensidad) no afectará la proporción de la demora.

«El tiempo es dinero», reza el viejo dicho. Una expresión equivalente moderna podría ser: «Las demoras son oportunidades perdidas». Vale la pena dedicar un poco de tiempo a aplicar más directamente nuestro modelo de demora a la experiencia de la ADE en Oakland. El tiempo es un recurso que escasea, tanto para los hombres como para las organizaciones. Si queremos saber qué quiere más un hombre, observemos cómo pasa su tiempo. Si queremos saber qué es lo que más importa a una organización, inscribamos en un diagrama las actividades a las cuales dedican sus miembros su preciosa dotación de horas. La distribución del tiempo merece, aunque no reciba, la misma atención que damos a la asignación de los recursos financieros.

Enfocándonos en la política que más nos interesa en un momento dado, tendemos a querer disfrazar las dimensiones temporales del problema que produce tantas de las dificultades que experimentamos. Al paso del tiempo olvidamos recordar el sentido del tiempo que motivó la política en la cual estamos interesados. Por ejemplo, no cuestionaríamos la falta de un diseño experimentalmente desarrollado, si recordásemos que dicha política fue creada en unas cuantas semanas y que las decisiones se tomaron en menos de 19 días. El cuidado en la formulación y la rapidez de la ejecución pueden ser incompatibles si estos dos elementos coinciden. Es fácil olvidar el hecho de que el sentido de urgencia manifestado por el observador puede diferir del participante, y que, en realidad, los participantes pueden diferir mucho en cuanto al tiempo y, por tanto, la importancia que puedan atribuir al programa de que se trate. Debemos preguntar si el problema fue central o periférico. Si fue central, también debemos saber cuántas otras cosas de gran importancia tuvo que hacer el participante al mismo tiempo. Si fue periférico, queremos saber qué lugar ocupó realmente en sus prioridades de tiempo. Aun en puntos en que los participantes estén de acuerdo acerca de los méritos de un programa, pueden discrepar en lo tocante a la

prioridad que cada cual está dispuesto a atribuirle. Multiplicar el número de participantes, darles diversos grados de importancia, arreglar de modo diferente sus presupuestos de tiempo establecerá un modelo típico de paro y arranque, caracterizado por un pequeño paso adelante y por una gran cantidad de demoras. Concretaremos este análisis ilustrando las diversas causas de las innumerables demoras que abatieron el programa de empleo de la ADE en Oakland.

No todas las demoras carecieron de un plan, es decir, no ocurrieron accidentalmente; algunas fueron causadas intencionalmente por quienes querían suspender una acción inconveniente o retroceder y volver a fijar el desarrollo del programa. Obstrucciones o paros intencionados durante el proceso se presentaron cuando la ADE objetó el relleno de la bahía del puerto en 1966, y cuando la agencia rechazó la solicitud del puerto de que una sola firma diseñara y construyera el hangar en 1970. Las demoras debidas a la redeterminación del programa fueron ordenadas por la ADE, y por el nuevo gobierno republicano, para volver a evaluar la totalidad del Programa de Oakland en 1969. Además, el derrotero de los planes y las solicitudes de financiamiento por conducto de la oficina regional ocasionaron demoras de procedimiento; al llegar 1968, la ADE estaba tratando de hallar una función útil para sus representantes en el campo.

Varias demoras provinieron de las diversas prioridades; nadie las ordenó específicamente; obedecieron al hecho de que los participantes tenían otras cosas que hacer en un tiempo. La demora de once meses de la ADE para dar al puerto una respuesta a su solicitud de financiamiento adicional por el hangar reflejó la poca prioridad del Proyecto de Oakland para la agencia. Hubo una racha de actividad en 1966, a la cual siguieron prolongados periodos de inactividad. Los participantes no se volvieron de lleno contra el proyecto, pero tenían otras cosas que hacer. La atención del puerto y de la World Airways estaba puesta en otras empresas comerciales; la ADE tenía centenares de proyectos de obras públicas que supervisar; y otras dependencias federales tenían muchos proyectos referentes al potencial humano que aprobar y financiar. Después de la salida de Foley y de Bradford, la ADE se preocupó menos por obtener la aprobación constante del programa de Oakland. Nadie planeó estas demoras, pero de todos modos ocurrieron.

A menudo, es difícil distinguir entre la demora de un programa y el fracaso de un programa. Si se adopta una decisión favorable, aunque sea después de un retraso de años, ¿cuenta este hecho como éxito o como fracaso? La respuesta depende, en gran parte, del criterio que sustenten los patrocinadores de un programa. En el caso del programa de la ADE en Oakland, la rapidez se consideró esencial. Eugene Foley sostuvo elocuentemente que la necesidad de crear trabajos era urgente, y que había que proceder al punto. En un discurso pronunciado en 1966 dijo Foley:

¡Santo Dios! ¿Cuántos motines? ¿En cuántas ciudades de este país los necesitamos para que se desvanezca la idea de que todos nuestros programas destinados al ghetto son de largo plazo? (...) Las voces del negro diciendo «¡Ahora!» no son demandas irracionales ni amenazas; son un grito de desesperación, una súplica de ayuda... El meollo del problema es el desempleo de los negros. Los empleos son lo más necesario en una tierra donde la gente es juzgada por lo que hace... A menos que se ofrezcan trabajos, (...) trabajos dignos, con posibilidades de hacer carrera (...) todos (los demás) programas resultan prácticamente inútiles⁴.

A la luz de este modelo superior — la creación, ahora, de trabajos para gente negra—, la demora constituye un fracaso. Pero otras personas pueden afirmar razonablemente la máxima de que «Más vale tarde que nunca».

En forma diferente surge el mismo problema cuando se intenta determinar la probabilidad de éxito de un programa. Si las decisiones no se toman con la misma rapidez con que se planean; si un programa tarda cinco o diez años en implementarse, ¿cómo podemos determinar si el programa ha tenido éxito? Si no sabemos si lo ha obtenido y hasta qué grado, realmente no podremos calcular la probabilidad de alcanzar esa situación inexistente. Por muchas razones —la existencia de cursos separados de decisiones, la constante desviación de decisiones inesperadas que se desprenden de cada curso, así como la dificultad de saber si la demora constituye un fracaso— sería muy difícil calcular de antemano la probabilidad de éxito de un programa, aun cuando conociéramos la probabilidad de recibir una decisión favorable en cada punto individual. Somos como viajeros a quienes se pide que se encuentren con gente que no conocen en ocasiones que ignora y en lugares cuya representación en los mapas de caminos parece un laberinto.

¿Hasta qué grado nuestros descubrimientos relativos a los problemas de implementación son aplicables a otros programas federales que incluyan localidades? El Programa de Obras Públicas de la ADE es fundamental: casi cualquier otro que pudiéramos imaginar implicaría la formación de un mayor conflicto a causa de los propósitos finales o un mayor debate público, así como menos recursos adecuados a las finalidades que se consideren, y otras características que mostrarán la razón del fracaso de los programas. Por tanto, hemos afirmado que los problemas de implementación descubiertos en el Programa de Oakland probablemente se encuentran en otros casos que ocurren en circunstancias menos favorables. Por supuesto, una demostración empírica sería preferible a una hipotética. Nos vemos impedidos a este respecto ya que hemos sido incapaces de establecer una investigación apropiada. Ninguno de los intentos que conocemos de abordar los problemas planteados por largas secuencias de decisiones incluyó a múltiples participantes; cada uno de dichos intentos dependió de lo que había pasado antes, y fue incapaz de controlar a los demás o de vaticinar la probabilidad de obtener resultados satisfactorios en puntos siguientes, o siquiera de cerciorarse de lo que serían esos puntos o adónde conducirían sus ramificaciones.

Pero el Programa de Obras Públicas de la ADE no surgió ya completo, del vacío. Fue parte del espíritu de su tiempo. Surgió ante un fondo de características estructurales: instituciones separadas (el gobierno federal y las ciudades), cada una de ellas fragmentada en su interior y esforzándose por participar en la búsqueda de objetivos sociales inmediatos. Hay comparaciones pertinentes, tanto nacionales como extranjeras, con el inmenso golfo que se extiende entre el síndrome de propósitos excelentes y resultados innobles que brotan de estas condiciones .

Notas

* Título original: "The Complexity of Joint Action". **Primera edición en inglés ©1973 University of California Press.**

Complejidad de la acción conjunta, de Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky. ©1998, **Fondo de Cultura Económica.** Todos los derechos reservados. México, DF. **Derechos de la traducción ©1998**

1. Stephen K. Bailey y Edith K. Mosher, ESEA: The Office of Education Administers a Law (Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press, 1968), p. 99.

2. Martha Derthick, *New Towns In-Town* (Washington, D.C.: Urban Institute, 1972).
3. *Ibid.*, p. XIV.
4. Citado en *Oakland's Not For Burning*, de Amory Bradford, pp. 2-3.

Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI*

Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 8 y 9 de noviembre de 2010

Introducción

El momento actual resulta estratégico para que el CLAD produzca un documento sobre la gestión pública en el mundo iberoamericano. Tres son los aspectos que justifican esta decisión. El primero se relaciona con el bicentenario de la independencia de varios países de la región, al comenzar el año 2010. En este clima conmemorativo, se hace necesario reflexionar sobre la trayectoria histórica de América Latina para proponer un futuro mejor. Este nuevo punto de partida también debe significar el reencuentro con España y Portugal, con el objeto de aumentar la integración entre las regiones con vistas a lograr una prosperidad conjunta de la Comunidad Iberoamericana. El objetivo principal debe ser construir un Estado capaz de producir desarrollo, tanto en términos económicos como sociales, políticos y ambientales. Eso solo será posible en la medida que el mundo iberoamericano tenga una administración pública efectiva, eficiente y democrática. En este sentido, definir cuál debe ser la agenda de gestión pública en la región para el siglo XXI resulta un paso fundamental para garantizar los medios necesarios para la búsqueda de los fines supremos del Estado.

En segundo lugar, la producción de este documento también se justifica dada la apertura de un nuevo ciclo de reflexiones del CLAD. Se cumplen poco más de diez años de la publicación del documento «Una Nueva Gestión Pública para América Latina» (1998) y, en este intervalo de tiempo, el CLAD elaboró cinco documentos que dieron cuenta de los grandes

desafíos administrativos, no solo de América Latina, sino también de todo el mundo ibérico, en la medida que España y Portugal fueron efectivamente incluidos como socios en los procesos de reflexión y de acción en el campo de la administración pública, lo que queda en evidencia en los propios títulos de los documentos. Ha llegado el momento de elaborar un texto síntesis que incorpore lo que se ha aprendido a través de la elaboración de los otros documentos y, sobre todo, que diseñe caminos futuros para el perfeccionamiento de la administración pública iberoamericana en el siglo XXI.

Finalmente, este trabajo tiene una tercera justificación. Se trata de profundizar el proceso de integración regional e iberoamericana a partir del tema de la reforma y modernización de la gestión pública. Se han producido muchos avances en el diálogo y en el contacto entre nuestras naciones, especialmente en lo que tiene relación con la diseminación de ideas y de experiencias gubernamentales relativas al perfeccionamiento de las políticas públicas. No obstante, la gran heterogeneidad de las situaciones entre los países que conforman el CLAD exige, en este nuevo siglo, un esfuerzo mucho mayor en términos de la discusión y, especialmente, de la ayuda mutua en el campo de la administración pública. Una nueva agenda debe permitir la multiplicación de los procesos de mejoramiento y transformación del Estado en toda la región.

El presente documento toma en consideración tres fuentes para su elaboración. La primera está constituida por las investigaciones realizadas en los últimos años en el campo de la gestión pública iberoamericana, con especial atención en la bibliografía referente a América Latina. En segundo lugar, se han incorporado las opiniones de especialistas y representantes gubernamentales. La última fuente está constituida por los documentos producidos por el CLAD en los últimos diez años. Ellos definen los principales problemas que han aquejado a los países miembros en el terreno de la administración pública. Después de la declaración doctrinaria titulada «Una Nueva Gestión Pública para América Latina», del año 1998, se produjeron los siguientes trabajos: Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006), Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007), Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008) y

Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009). Los principios contenidos en estos trabajos serán la clave para la redacción de este nuevo documento.

Aunque el documento procura construir un modelo de gestión pública para el mundo iberoamericano, la investigación refleja una preocupación especial por la situación de América Latina. Esta opción se debe a la existencia de mayores carencias y dificultades en los países latinoamericanos, tanto con relación a los medios —organización y funcionamiento de la administración pública— como a los fines, esto es, la situación actual del desarrollo económico, social y político.

El texto está organizado de la siguiente manera. Luego de esta introducción, en la primera sección del documento, se analiza el legado histórico de la administración pública latinoamericana, enfatizando los principales factores estructurales que, a lo largo de la historia, perjudicaron la calidad de la intervención gubernamental. El foco que se ha puesto en América Latina se vincula a las mayores dificultades administrativas encontradas en los Estados de dicha región. En la segunda parte, que es la más importante del trabajo, se aborda la trayectoria reciente de la gestión pública, realzando los avances obtenidos, pero mencionando también los problemas que persisten. En la conclusión se busca actualizar la agenda modernizadora para el siglo XXI, señalando cuáles debieran ser las prioridades para adecuar los medios administrativos a la propuesta de un nuevo modelo de desarrollo más inclusivo y sustentable. Cabe hacer hincapié en que no será una propuesta que constituya una receta única y cerrada, pero sí un conjunto de soluciones de carácter más general de manera que las especificidades de los países sean respetadas.

I) El legado histórico de la administración pública latinoamericana

No se puede cambiar el panorama actual de la administración pública sin comprender sus bases históricas más profundas. Hay siete legados negativos que marcan esta historia: el patrimonialismo, el formalismo burocrático, el proceso incompleto de modernización generado por el aislamiento burocrático, la fragilidad de la gestión pública en el área social, la excesiva centralización, la imitación de fórmulas extranjeras y el déficit democrático.

Uno de los legados más importantes para entender la América Latina es la fragilidad de la esfera pública. Por siglos, las tendencias patrimonialistas y privatistas tuvieron gran impacto sobre nuestros países. Esto se manifestó, por un lado, en el dominio sobre una vasta parcela de cargos públicos por parte de las oligarquías políticas y, por otro lado, en la capacidad de influencia que tuvo el poder económico sobre las decisiones gubernamentales, conduciendo a una captura del Poder Público por parte de las empresas privadas. En estas dos situaciones, las decisiones generalmente eran tomadas sin que hubiese un escrutinio público sobre dichas decisiones. La opacidad, y no la transparencia, era la marca del Estado.

Además de dificultar la «republicanización» del Estado, el patrimonialismo también afectó negativamente la profesionalización de la administración pública latinoamericana a lo largo del siglo xx. La adopción de criterios universales de selección y de línea de carrera sobre la base de un patrón meritocrático no fue lo que ocurrió en la mayoría de los países de la región. Es verdad que el modelo weberiano de burocracia se implementó en algunos lugares; sin embargo, muchas veces dicho proceso solo fue implementado en parcelas de la burocracia, dejando la provisión de los restantes cargos públicos en la esfera del clientelismo. En los últimos años, dada la creciente democratización de la región, hubo avances, pero aún resultan insuficientes para considerar que la profesionalización ya sea un proceso acabado en América Latina.

El patrimonialismo no fue el único factor que perjudicó el proceso de formación de la administración pública latinoamericana. Ella convivió, en la región, con un alto grado de formalismo burocrático. De ese modo, al mismo tiempo que existía el patrimonialismo, el clientelismo y otras formas de privatización de la esfera pública, la gestión era movida por un conjunto interminable de normas y procedimientos, dando la falsa impresión de que existía un «poder impersonal». Este burocratismo extremo generó tres consecuencias.

La primera fue la pérdida de la eficiencia y efectividad de la gestión pública, toda vez que las regulaciones se independizaban de los objetivos gubernamentales, volviéndose los medios más importantes que los resultados. Además, el formalismo burocrático dificultaba el acceso de los

ciudadanos al Estado, como resultado del laberinto de procedimientos que las personas debían cumplir para obtener un servicio o tener acceso a un derecho garantizado. Este proceso afectaba, principalmente, la vida de los sectores más pobres y menos escolarizados de la población. Finalmente, este aparente «poder impersonal» que prevaleció en una administración dominada por las normas, en verdad escondía una burocracia que no era controlada públicamente, generando una administración pública autorreferida. Para enfrentar este problema, los reformadores latinoamericanos optaron, la mayoría de las veces, por el aislamiento de las élites tecnocráticas respecto del juego de la política. Por esta vía se logró la implantación de políticas exitosas en algunas áreas, particularmente en el terreno económico. A pesar de ello, no acabaron con el formalismo ni con el clientelismo, que eran mucho más fuertes en las políticas sociales y en los servicios destinados a garantizar los derechos civiles, como era el caso de un Poder Judicial más formalista que justo.

El hecho es que el modelo de intervención estatal latinoamericano predominante en la segunda mitad del siglo xx dio mayor importancia a los instrumentos económicos, en tanto forma de producir un desarrollo nacional autónomo, que a la creación de una gestión pública capaz de garantizar la ciudadanía social. Los resultados de esta visión más inclinada al desarrollo económico que al social fueron heterogéneos en la región y en la mayoría de las naciones no alcanzó el éxito. Pero incluso en aquellos casos donde el éxito fue mayor, se generó una situación de modernización incompleta, dado que las políticas sociales no contaron con agencias e instrumentos burocráticos modernizados, en la misma medida que sí los tuvo el aparato estatal volcado al desarrollismo.

El aislamiento burocrático fue un instrumento de modernización incompleto que resultó casi negligente en el área social. Su fragilidad descansó, también, en la creencia de que se podría apartar la administración de la política, y esta última era visualizada siempre como el «reino del clientelismo», donde no predominaban los intereses públicos. Esta visión del mundo favoreció ideologías autoritarias por parte de élites técnicas, las que muchas veces se aliaron a civiles y militares en la construcción de regímenes dictatoriales. En otras palabras, la modernización por la vía del aislamiento burocrático representó un legado negativo también para

la dimensión democrática. El hecho es que la burocracia no puede ser considerada meritocrática cuando ella no rinde cuentas a la sociedad por sus acciones.

Como se ha dicho anteriormente, la gestión pública en el área social no se priorizó a lo largo del siglo xx. El mejor ejemplo de esto es que, además de las cuestiones culturales, lo que marca a América Latina, en el sentido de mayor uniformidad como concepto, es la desigualdad social. Esto es el fruto del fracaso histórico del Estado en lo que se refiere a la construcción de políticas públicas capaces de combatir las disparidades socioeconómicas y mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos. La mayoría de los países de la región todavía no consiguieron construir una efectiva ciudadanía social, aun cuando se han logrado avances en los últimos años.

El quinto legado negativo que impregnó la historia administrativa latinoamericana fue la excesiva centralización. El modelo centralizador se instaló en tres niveles. El primero se dio a nivel interno de los gobiernos, marcados por un modelo muy jerarquizado y verticalizado, con poca autonomía para los órganos gestores, en particular en el extremo del sistema (*street level bureaucracy*). La segunda forma centralizadora se dio en el plano intergubernamental, con una fragilización del poder local y una ampliación de las competencias y poderes del gobierno central. Y no menos importante, la parcialidad centralista estuvo presente en la perspectiva Estado-céntrica que imperó en América Latina, con poca participación de la sociedad en la generación de políticas públicas, sea en su proceso deliberativo, sea en el control de su implementación.

Otra marca de la trayectoria administrativa de la región fue la adopción de una postura de imitación de propuestas originadas en otros países o en organismos internacionales. Obviamente que es necesario aprender de las experiencias que se dieron en otros lugares, poniéndose al tanto de las principales novedades de la administración pública en el plano internacional. El problema, en este ámbito, fue la incorporación pasiva de fórmulas extranjeras sin el debido cuidado de adaptar tales instrumentos a la realidad local. Muchas veces los modelos propuestos venían de estructuras políticas, económicas, sociales y culturales muy distintas, y se las recibía como una respuesta salvadora que no admitía reparos ni reformulaciones.

Eran «soluciones en busca de problemas», desconocedoras del contexto específico y heterogéneo que caracteriza la región y, por ello, tuvieron un efecto solo superficial sobre un legado administrativo más profundo.

El déficit democrático de América Latina es uno de los factores con mayor impacto sobre la calidad de la gestión pública. La lista de legados históricos debe finalizar con la cita de este aspecto porque la tradición autoritaria de la región va más allá de la existencia de las dictaduras en determinados periodos. También es muy fuerte la visión tecnocrática de la administración pública, la que no visualiza posibilidades de aunar la meritocracia con la participación ciudadana en la producción de políticas públicas.

Estos siete legados han sido combatidos con mayor fuerza desde la década de los ochenta, cuando comenzaron los procesos de democratización en América Latina. En algunos temas hubo más avance que en otros; por ejemplo, hubo mayores cambios en el modelo centralizador que en la reducción del formalismo burocrático. Pero estas dimensiones profundas de la historia administrativa latinoamericana aún están presentes, en mayor o menor grado, y es preciso tenerlas en cuenta para lograr modernizar la gestión pública en el siglo XXI.

Para cerrar el panorama histórico es importante entender cómo reaccionó la región ante la crisis del Estado ocurrida en la década de los ochenta. En una etapa inicial, que duró generalmente hasta mediados de la década de los noventa, hubo dos tendencias que estuvieron presentes. La primera estuvo ligada a las demandas sociales generadas por la redemocratización, en tanto que la segunda se vincula al ajuste estructural del aparato del Estado y a la inserción de América Latina en un nuevo orden internacional.

La primera tendencia impulsó movimientos de mayor participación ciudadana, ampliación de las políticas sociales, búsqueda de la profesionalización del servicio público y, sobre todo, mayor democratización del juego político-electoral. La segunda tendencia fue llamada por los estudiosos del tema como la primera ronda de reformas. Preocupados por la crisis de las divisas y por la inflación, este modelo reformista estuvo marcado por la tentativa de destruir el antiguo modelo estatal, sobre la base de medidas orientadas hacia el mercado. En esta tendencia

destacan la reducción de la maquinaria pública, las privatizaciones, la apertura comercial y los primeros pasos hacia la modernización gerencial, orientada más a los procesos internos (particularmente en el campo de la racionalización de procedimientos) y las reformulaciones del proceso presupuestario.

Aunque la primera ronda de reformas haya sido positiva y relevante en algunos aspectos, como en la racionalización presupuestaria y en la introducción de técnicas de eficiencia, ella contenía cuatro grandes problemas. El primero fue una visión meramente economicista de la gestión pública, sin que se percibiera la necesidad de producir un nuevo modelo de desarrollo que debiera enfatizar la ciudadanía social. El segundo fue la concepción minimalista del Estado y redentora del mercado, un modelo neoliberal que resultaría equivocado en cualquier parte del planeta, pero aun peor para una región marcada por las desigualdades sociales. El tercer problema fue la transferencia de un prototipo único de aparato estatal, en circunstancias de que la región es altamente heterogénea. Finalmente, se descuidó el mejoramiento de la gestión pública en términos de su democratización y efectividad.

Por lo tanto, en este periodo convivieron, en la región, dos vectores opuestos en términos de su visión del Estado y de la gestión pública. La tensión entre ambos fue importante para presionar por una nueva agenda de reformas, la cual fue bien captada en el documento del CLAD titulado «Una Nueva Gestión Pública para América Latina» editado en 1998. A partir de este momento, la trayectoria modernizadora de la administración pública encontró un nuevo sentido, que implicó importantes avances.

II) Trayectoria reciente de la gestión pública: avances y problemas

A partir de la segunda mitad de la década de los noventa, las reformas de orientación más liberalizante fueron contestadas en términos de sus resultados. En ese momento comienza, en América Latina, una nueva ronda de transformaciones en el aparato estatal y en la administración pública. Estos cambios constituirían una agenda más orientada al mejoramiento de la gestión, con gran énfasis en la efectividad de las políticas públicas, en el fortalecimiento de la función pública, en la democratización de la

administración pública y en el montaje de una red de políticas sociales, con el objetivo de alcanzar una verdadera ciudadanía social.

Los temas que fueron especialmente destacados se relacionan, en gran medida, con la experiencia internacional de reformas de la gestión pública. Sin embargo, esta vez, no se produjo pura imitación en América Latina, sino que hubo una mayor capacidad de adaptación a las especificidades locales. Dicho esto, vale mencionar que en la región también se produjeron innovaciones en el plano de la gestión pública y de la gobernanza democrática. En este nuevo contexto, varios países realizaron cambios en su administración pública.

Sin embargo, cabe hacer hincapié en que la heterogeneidad entre las naciones se reflejó en la diversidad de iniciativas y resultados. Por ello, la descripción de la trayectoria reciente de modernización administrativa que se expone a continuación destaca aspectos presentes, no en la totalidad de los países, pero sí en un conjunto importante de ellos. Probablemente hay un contingente importante de países que está en una situación peor, de manera que una de las directrices de este documento es la de ampliar la cooperación iberoamericana para ayudar a los gobiernos que enfrentan mayores dificultades para mejorar su gestión pública.

Se consignan aquí cinco dominios que fueron relevantes en las reformas administrativas ocurridas en América Latina en los últimos quince años y que también constituyen una agenda importante para todo el mundo iberoamericano. Los temas, que serán desarrollados más adelante, son los siguientes:

- Democratización de la gestión pública.
- Profesionalización de la función pública.
- Nuevas tecnologías de gestión, destacando los instrumentos de gobierno electrónico.
- Gestión por resultados orientados al desarrollo.
- Mecanismos de gobernanza.

1. Democratización de la gestión pública

Un primer aspecto a destacar es la ampliación del proceso de democratización y responsabilización de la gestión pública. Este proceso es el resultado tanto de las presiones surgidas desde el campo electoral como del aumento del control social sobre los gobiernos en todo el mundo. Estas cuestiones experimentaron un avance significativo en los países iberoamericanos a partir del proceso de redemocratización.

La transparencia de las acciones estatales es el punto de partida de este proceso de democratización del Poder Público y significó la creación de mecanismos que abren al público las informaciones y los procesos decisorios gubernamentales. Esto se dio por medio de instrumentos propios del gobierno electrónico y por medio de leyes que obligaron al Estado a divulgar tanto datos respecto de sus actividades como información sobre los individuos que los gobiernos poseen. A partir de tales medidas, que se toman en varios países, la tradición de opacidad, especialmente de los gobiernos latinoamericanos, empieza a cambiar.

La transparencia es esencial, mas no suficiente para democratizar la gestión pública. La constitución de una ciudadanía activa, con participación de la sociedad en los asuntos públicos, es una pieza clave. En este sentido, creció la asociatividad en la región y, de ello, emergen movimientos sociales que procuran instituir formas de control sobre los gobernantes. Son acciones que buscan mejorar la calidad de vida en las ciudades; iniciativas que establecen metas para los gobernantes; la elaboración de presupuestos públicos con la participación de la población (presupuestos participativos); y además existen millares de entidades del Tercer Sector que actúan en una enorme cantidad de asuntos relacionados a derechos, vinculados a los temas de género, etnia, a temas sociales tales como la cuestión ambiental o el combate a la pobreza rural, etc.

La asociatividad es mucho más importante y debe incentivarse. Sin embargo, ella no es garantía por sí sola de que los ciudadanos —especialmente los más pobres y desorganizados— sean protagonistas en el espacio público. Es necesario transformar la participación en un derecho, como resalta la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública

(2009), garantizando a toda la población la posibilidad de influir en la producción de las políticas públicas. Para alcanzar este objetivo, el camino correcto se encuentra en la creación de formas institucionalizadas de participación ciudadana.

En este sentido se crearon, en América Latina y también en la Península Ibérica, diversos tipos de consejos, con representación sectorial y regional, y asociaciones civiles de usuarios de servicios públicos. Este modelo participativo implica dos formas de actuación de parte de la población: la primera es en el proceso deliberativo, en especial a nivel de la definición de las políticas públicas, y la segunda involucra controles sobre las acciones gubernamentales. En las mejores experiencias iberoamericanas, se han combinado ambas formas.

Además de este instrumento relativo a los consejos, también se ha incentivado la participación social en la evaluación de los servicios públicos, colocando notas y haciendo sugerencias sobre posibles mejoramientos. En algunos casos, este proceso culmina en la creación de las Cartas de los Ciudadanos, a partir de las cuales se definen metas que el Poder Público debe cumplir en determinadas áreas o que debe alcanzar un servicio público específico, como, por ejemplo, un hospital. El hecho destacable es que, en el diseño de las políticas públicas en el mundo iberoamericano, se admite, cada vez más frecuentemente, un espacio importante para los mecanismos participativos.

No obstante los avances, aún existe una agenda importante que debe cumplirse en el proceso de democratización. La mejor articulación con la democracia representativa es una de las cuestiones que se ha resuelto mal, especialmente en América Latina. En algunos casos, la relación entre participación ciudadana y procesos representativos clásicos es vista, equivocadamente, como una dicotomía. Es necesario, por el contrario, reforzar los lazos entre las dos formas democráticas, permitiendo que cada una de ellas actúe para legitimar a la otra. Esto, porque las fallas en ambas afectan la calidad de la ciudadanía.

Por un lado, la fragilidad de los instrumentos de responsabilización ligados a las elecciones, al Legislativo y al Judicial, como sucede en muchos países de

la región, perjudica el desarrollo de los mecanismos de control social. Por otro lado, la falta de canales de expresión y participación durante los mandatos puede favorecer la apatía política y debilitar a los partidos. En síntesis, una democracia representativa fuerte favorece la participación ciudadana, y viceversa. La combinación de ambas formas democráticas implica fortalecer la política como principal instrumento para la transformación social.

Otro problema importante de la democratización de la administración pública está en la capacidad de producir información calificada y de fácil acceso para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la participación. De la misma manera que se han realizado avances recientes en términos de transparencia y de un diseño más abierto de las políticas públicas, los gobiernos deben ampliar bastante su papel pedagógico en relación con la participación ciudadana, sin que ello signifique perder la autonomía de la sociedad. No se trata de una nueva tutela estatal, pero sí de la creación de instrumentos que permitan el usufructo del derecho a la participación, que es aún embrionaria en la mayor parte de América Latina.

2. Profesionalización de la función pública

La profesionalización de la función pública avanzó bastante en los últimos años. En este tema hay que destacar, primeramente, el aumento de los cargos ocupados por concurso o selección pública. Como consecuencia de esto, se redujeron en América Latina los niveles de patrimonialismo —aunque la lucha contra la lógica patrimonialista no se ha agotado en toda la región—. La ampliación de la meritocracia también ha significado que muchos gobiernos de la región están contratando personas más calificadas en términos de escolaridad y capacidad técnica.

La mayor relevancia que se ha dado a este tema se hace evidente en la publicación de un documento del CLAD específico sobre esta materia: la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). A partir de este texto, los países miembros se comprometen a fortalecer el proceso de profesionalización de la administración pública. De esta forma, pusieron el tema del perfeccionamiento de los recursos humanos de vuelta en la agenda de reformas, tema que muchas naciones habían dejado en segundo plano luego de las primeras reacciones a la crisis fiscal de los Estados.

Cabe enfatizar que, en el contexto actual, la profesionalización de la función pública no significa adoptar integralmente el modelo weberiano. Hay dos cuestiones nuevas que han sido planteadas a partir de los desafíos actuales. La primera es la necesidad de tener un modelo flexible de contratación de personal, capaz de dar mayor eficiencia y agilidad a la gestión pública, y de responder a la necesidad de la administración pública de tener diversos patrones organizacionales que le permitan responder a las demandas de los ciudadanos. Obviamente que la meritocracia estará presente en cualquiera de estos procesos de selección, pero lo que será diferenciado es la vinculación funcional con el Estado. Este tipo de flexibilización se viene adoptando en varios países de la región y fue defendida en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Vale observar que una mayor flexibilización no debe traducirse en una discontinuidad de los servicios públicos ni en una inestabilidad del empleo público. Por el contrario, la flexibilidad debe dar mayor dinamismo a la administración pública sin que esta pierda la capacidad de retener a los mejores profesionales.

Una segunda cuestión que ha venido acompañando a la profesionalización de la administración pública es la necesidad de que los gestores públicos respondan con más calidad y frecuencia a la sociedad. Aquí también hay casos iberoamericanos importantes en los cuales la burocracia se volvió, en los últimos años, más transparente y aumentó su capacidad de hacerse responsable por sus actos. Este aspecto es muy significativo para combatir la cultura tecnocrática que fue sembrada a lo largo de la historia, principalmente por las élites burocráticas de América Latina, particularmente por medio de la estrategia del aislamiento burocrático.

El documento llamado «Código Iberoamericano de Buen Gobierno», aprobado por los miembros del CLAD en el año 2006, destaca que la responsabilización y la transparencia deben ser válidas particularmente para el alto escalafón gubernamental, de manera que los patrones de calidad y comportamiento ético deben ser respetados por todos aquellos que ocupan cargos públicos y no solo por los funcionarios de carrera. El espíritu de este Código de principios ya viene permeando la práctica de algunos países de la región en los cuales ha aumentado la preocupación por la responsabilización (*accountability*) de los gobernantes y de sus principales asesores, en un proceso que ha aumentado el control sobre la

corrupción, incluso con *impeachments*, dimisiones y condenas judiciales. En especial, el clamor de la opinión pública con respecto a la cuestión ética ha impulsado este mayor cuidado por la cosa pública.

En lo que se refiere a la cuestión ética, el tema está muy centrado hoy en la corrupción. Es preciso que en la región se avance para que esta temática involucre también la posición de los gestores respecto de la atención a los ciudadanos. El objetivo debe ser el de fortalecer la noción de servidor público como parámetro ético, que los funcionarios y los gobernantes deben perseguir siempre. De ese modo, la ética pública en el siglo XXI debe responder a dos parámetros: la adopción de la probidad como parámetro moral, por un lado, y la búsqueda constante del mejoramiento del desempeño y de la calidad de la atención a los ciudadanos, por otro lado.

En relación con la profesionalización de la función pública, los avances no han resuelto todos los problemas. Entre los puntos problemáticos que persisten se puede citar, en forma primordial, la dificultad para aumentar la calidad de la burocracia. La meritocracia no se agota en el concurso público, tema en el cual hubo mayor progreso en los últimos años. También se requiere la generación de un ambiente meritocrático en otros aspectos de la carrera. En este punto, hay tres cosas que son esenciales: motivación, capacitación y responsabilización de los gestores públicos.

En lo que se refiere al primer aspecto, debe haber un marco institucional que estipule un horizonte profesional para la burocracia. La propia existencia de la carrera es fundamental, siempre que esta se base en reglas claras de ascenso por mérito y no por años de servicio o por edad. Dicho esto, la elaboración de incentivos motivacionales para los funcionarios, ya sea desde el punto de vista individual o colectivo, resulta fundamental para alcanzar los objetivos de la administración pública. En esta línea de acción, se puede citar la articulación de equipos estructurados en torno a tareas, premios a las mejores prácticas y experiencias innovadoras, gratificaciones salariales vinculadas al cumplimiento de metas y al perfeccionamiento profesional de cada funcionario, esto para mencionar solo algunos de los principales instrumentos.

La motivación es un elemento clave para mejorar el desempeño de la burocracia, sin embargo, ello solo se logrará en la medida que exista una política de capacitación de los funcionarios y gestores públicos en general. La educación continua debe ser una prioridad en los países iberoamericanos. Invertir en formación y entrenamiento es esencial por dos razones. Primero, porque los cambios en el mundo contemporáneo y el carácter arraigado de ciertas prácticas en el sector público exigen la enseñanza de nuevas técnicas, competencias y comportamientos organizacionales. Segundo, porque la capacitación puede ser una forma de motivar a la burocracia porque los servidores públicos pueden ver en esta actividad una manera de obtener más conocimientos y, con ello, sentirse más estimulados en su ambiente de trabajo.

La responsabilización de la burocracia a través de la evaluación del desempeño completa el ciclo meritocrático. Algunas naciones iberoamericanas ya incluyeron en su menú de profesionalización de la función pública este elemento, pero muchos aún se resisten. Para evitar una mala interpretación de este instrumento, cabe destacar que sirve esencialmente para el aprendizaje de los funcionarios y de la organización respecto a la forma de producir mejores políticas públicas. Sus efectos en términos de premio y castigo son menores y no constituyen un fin en sí mismo. El proceso de evaluación contiene, en verdad, una doble forma de responder a la sociedad. De un lado, muestra a la población que el gobierno se preocupa de evaluar lo que hace y de divulgarlo públicamente. Del otro lado, crea mecanismos para aprender y perfeccionar la gestión pública a partir de resultados medibles. En la medida que transite por esta vía, la administración pública iberoamericana responderá mejor tanto a los dictámenes de la democratización como a la cualificación de la función pública.

Como último problema relacionado con la profesionalización que puede ser citado aquí, hay que plantear la cualificación de quienes formulan e implementan las políticas. Ambos extremos del sistema deben mejorarse en términos de nuevos conocimientos y competencias. En la parte superior de la administración, los miembros del gobierno necesitan mejorar sus capacidades para diseñar, acompañar y evaluar las políticas públicas. Se trata de formarlos mejor no solo en términos técnicos. También es necesario mejorar su capacidad para consultar y para negociar con los

principales actores sociales y políticos; del mismo modo, hay que mejorar su capacidad para publicitar las decisiones gubernamentales. Es obvio que ello exigirá un comportamiento diferente a la visión tecnocrática que ha prevalecido hasta ahora particularmente en las élites político-burocráticas de América Latina.

En la base del sistema administrativo, los llamados burócratas del nivel de la calle constituyen el eslabón perdido de las reformas de la gestión pública. En la medida que se avanzó en las políticas sociales y en la descentralización de la administración pública iberoamericana, los funcionarios responsables de la implementación de las políticas se hicieron más importantes, pero esto no ha sido acompañado —hasta el momento— por una inversión en su cualificación. Dicho esto, es preciso mejorar la interrelación entre formulación y ejecución de las políticas públicas, tema que será analizado más adelante. De cualquier modo, desde el prisma de la profesionalización de la función pública, es importante crear un mayor número de procesos de entrenamiento que junte a los integrantes del nivel más alto del gobierno con la burocracia de la calle, ello con el fin de compartir conocimientos y experiencias, generando una sinergia entre ambos niveles.

3. Nuevas tecnologías de gestión

La producción de nuevas tecnologías de gestión constituye un tercer campo en el cual se dieron transformaciones en la administración pública iberoamericana en los últimos diez años. Aquí, el área en la cual hubo mayores avances fue en el del gobierno electrónico, tema que ganó tal centralidad que condujo a la elaboración de un documento específico del CLAD llamado «Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico» (2007), basado en el derecho al acceso electrónico en las administraciones públicas. Sus dos principales objetivos, que se citan a continuación, resumen muy bien el propósito del gobierno electrónico:

- Un objetivo final y directo: reconocer a los ciudadanos un derecho que les facilite su participación en la gestión pública y su relación con la administración pública, contribuyendo de esta manera a que las mismas se hagan más transparentes y respetuosas del principio de igualdad, así como más eficientes y eficaces.

- Un objetivo estratégico e indirecto: promover la construcción de una sociedad de la información y del conocimiento, inclusiva, focalizada en las personas y orientada al desarrollo.

Teniendo en cuenta estos objetivos, es posible puntualizar los avances que se han logrado en el campo del gobierno electrónico en los países iberoamericanos. En primer lugar, este instrumento ha sido utilizado como un medio esencial de racionalización de las actividades administrativas. Esto ocurre con bastante fuerza en el área presupuestaria y fiscal, facilitando el buen manejo de las cuentas públicas, cuestión esencial para producir políticas públicas de calidad. También ha sido importante en otras acciones de gestión, reduciendo costos y aumentando la agilidad de las decisiones gubernamentales. Además, el gobierno electrónico fue utilizado en algunos países como un antídoto contra el modelo extremadamente centralizador y jerárquico vigente en el plano intragubernamental.

El gobierno electrónico tuvo otra utilidad, relacionada con el monitoreo de los programas y políticas públicas. Por medio de este instrumento tecnológico, se puede potenciar la gestión basada en metas e indicadores, acompañando, midiendo y controlando con mayor precisión los procesos y sus agentes. Hubo experiencias muy innovadoras en lo que se refiere a esta línea de acción, a pesar de que la cantidad de países latinoamericanos que ha implementado dicha línea aún es pequeña. De todos modos, se abre, con el gobierno electrónico, una oportunidad de implantar una administración más orientada a los resultados.

Otra utilización importante se dio en el terreno de los servicios gubernamentales. Muchos de ellos, que antes se hacían por medio del papel o directamente en una agencia gubernamental —donde normalmente se gastaba mucho tiempo para garantizar un derecho—, ahora se realiza por la vía electrónica. En un cambio más profundo, se instalaron varios centros integrados de atención (*one stop shop*), en los cuales se realizan varios servicios públicos en el mismo lugar. Igualmente, en este tema se dieron experiencias innovadoras en los países iberoamericanos en un número significativo de organizaciones públicas. Sin embargo, aún queda un campo enorme de expansión para este tipo de unidades multiservicio en toda la región. Cabe destacar que ello no sería imaginable sin el uso

creativo de los instrumentos tecnológicos, orientado a las demandas de los ciudadanos.

La transparencia fue uno de los tópicos más beneficiados por el buen uso del gobierno electrónico. Muchos países iberoamericanos crearon instrumentos a partir de los cuales los ciudadanos tienen un acceso más fácil a las informaciones gubernamentales. La proliferación de sitios web y temas que, en los últimos diez años pudieron ser mejor visualizados por el público, es impresionante. Es posible afirmar que el gobierno electrónico constituye hoy el arma principal contra la tradición de opacidad de la administración pública de la región.

Los avances son innegables en este campo; sin embargo, las limitaciones existentes en los países iberoamericanos reducen su potencialidad en términos de eficiencia, efectividad y democratización. Entre los problemas que se enfrentan actualmente, en el campo del gobierno electrónico de la región, vale mencionar cinco cuestiones prioritarias.

La primera se relaciona con la dificultad para quebrar el *modus operandi* tradicional que presiona a las organizaciones y a las políticas. Tanto la cultura del formalismo burocrático como el poco conocimiento e incluso la resistencia hacia las nuevas tecnologías por parte de los funcionarios públicos constituyen un obstáculo para el desarrollo del gobierno electrónico. En este sentido, es preciso que los países iberoamericanos no se limiten a enfrentar este tema solo desde el punto de vista tecnológico. Los gobiernos también deben considerar la temática de la cultura organizacional, incorporando una nueva matriz de valores, paralelamente a los cambios técnicos, que se apoye en un liderazgo del más alto nivel de decisión.

La fragmentación administrativa presente en los Estados constituye otro obstáculo importante. Lo cierto es que los gobiernos, en general, sufren del mal de la pulverización y de la atomización, tanto de las organizaciones como de las políticas. A raíz de esta situación, muchos países, aun habiendo invertido mucho en tecnologías de la información, no han conseguido los resultados esperados. Ello porque es muy común que convivan varios sistemas informacionales en la misma administración

pública, y casi siempre sin que haya diálogo entre sí. Como consecuencia de esto, el gobierno electrónico no realiza su potencial en términos de desempeño organizacional ni en términos de la democratización de la gestión pública. Hay que destacar que esta situación es impulsada por los propios proveedores de equipamientos, quienes se aprovechan de esta fragmentación gubernamental —y muchas veces del poco conocimiento tecnológico instalado— para vender múltiples sistemas informacionales y ofrecer, después de un tiempo, soluciones integradoras. Por ello, los gobiernos iberoamericanos promueven esquemas de interoperabilidad en la gestión de los modelos de tecnologías de la información.

Un problema igualmente relevante es el mito tecnicista que en muchas ocasiones se instala entre los gestores del gobierno electrónico. En este caso, el uso de las tecnologías de la información se transforma en un fin en sí mismo —y no es considerado como un medio para alcanzar objetivos en la administración pública—, además de ser publicitado como una solución salvadora de todos los problemas de gestión. Es necesaria una visión estratégica del gobierno electrónico, que siga los objetivos mayores propuestos en la «Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico», como la búsqueda de la transparencia y de la igualdad de trato a los ciudadanos, y utilizar así este instrumento de gestión para los debidos fines públicos a los cuales está destinado.

Aunque la transparencia ha avanzado en el mundo iberoamericano por medio del gobierno electrónico, uno de sus problemas es el lenguaje utilizado. Muchas veces resulta inaccesible para las personas, no solo debido a la baja escolaridad de la población más pobre, sino también por el predominio de términos técnicos que dificulta la comprensión de los legos en las materias públicas, como es el caso más evidente del presupuesto. Es necesario hacer un esfuerzo para simplificar los procesos y el lenguaje de la tecnología de la información, para lograr así integrar efectivamente a los ciudadanos al gobierno electrónico.

Es exactamente la cuestión de la inclusión el talón de Aquiles de esta herramienta de gestión pública, en especial en América Latina. La mayoría de la población latinoamericana no tiene acceso al mundo de las tecnologías de la información, en particular a Internet, a un costo que resulte accesible

en función de sus ingresos. A despecho de que el uso de las computadoras tuvo un crecimiento significativo en la región, una parte importante de la población —en especial la más pobre, que es la que más necesita del Estado— aún no ha sido incluida en los beneficios del gobierno electrónico. Como forma de combatir este problema, algunos países de la región han invertido en la creación de centros de inclusión digital en los cuales se puede acceder a los servicios públicos. Esta es una medida que debiera ser reproducida en otras naciones.

Para finalizar la discusión sobre las tecnologías de gestión, no puede ignorarse que ellas van más allá del gobierno electrónico. En este sentido, la mayor carencia en América Latina, en particular, se relaciona con las políticas de desburocratización. Dada la fuerza del formalismo burocrático, es fundamental actuar a favor de la desburocratización, ya sea para disminuir los costos de transacción involucrados en la formulación e implementación de las políticas públicas, ya sea para aumentar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos.

4. Gestión por resultados orientados al desarrollo

Entre los «macrotemas» de modernización de la administración pública iberoamericana cabe citar la reorganización de la gestión pública basada en una lógica orientada hacia los resultados. Se trata de un cambio que viene ocurriendo en todo el plano internacional, como fruto de la presión que ha ejercido la sociedad por obtener mejores servicios públicos.

Vale destacar, para no caer en un gerencialismo equivocado, que el desafío de la gestión pública contemporánea no implica orientarse solo por el desempeño, sino también implica definir claramente los resultados que se persiguen. El objetivo principal de la administración pública iberoamericana debe ser el de alcanzar el desarrollo en sus distintas facetas: económica, social, política y ambiental. Dicho esto, el sentido del desarrollo se relaciona con las aspiraciones de los pueblos en cada momento histórico, y las peculiaridades de las naciones deben ser consideradas cuando se trata de definir los resultados que la administración pública se plantea como objetivos. De ello se concluye que la proposición de metas no es meramente una tarea gerencial, sino que debe estar ligada a

objetivos políticos más amplios. Se puede decir, de manera sintética, que la gestión por resultados en el mundo iberoamericano se debe orientar hacia la búsqueda de un desarrollo sustentable en un sentido más amplio, respetando las particularidades de los países y las regiones.

En el mundo iberoamericano, el mayor avance en este campo se relaciona con la generación de una cultura organizacional cada vez más basada en la búsqueda de resultados. Sin embargo, el peso de la visión administrativa tradicional, de carácter más orientado a los procedimientos, aún muy fuerte, claramente ha dificultado que los políticos y los funcionarios públicos, en varios países, abracen esta nueva forma de ver la gestión pública. Son diversos los experimentos administrativos iberoamericanos que se han realizado en esta línea de acción, lo que revela que ya se está produciendo un cambio en el plano de valores, elemento esencial para que los diseños institucionales sean efectivos.

En términos más instrumentales, hubo una expansión bastante significativa del uso de metas e indicadores en el ámbito de programas y políticas públicas. El avance en el campo de los indicadores no solo favorece un mejor monitoreo y control de las acciones gubernamentales, sino que también aumenta la transparencia respecto de los objetivos y medios que están marcando la acción del poder público. Este avance en el terreno de los indicadores se debe, en gran parte, a tres factores.

El primero tiene relación con la relevancia que ha alcanzado el tema de la evaluación dentro del ciclo de las políticas públicas. De manera creciente, los gobiernos iberoamericanos procuran evaluar los resultados de sus acciones, dando mayor importancia y publicidad a este proceso. El hecho es que la administración pública deberá perfeccionarse cada vez más en términos de las metodologías para medir el desempeño gubernamental, y aquí las metas y los indicadores juegan un papel fundamental. Es deseable que se utilicen instrumentos tanto cualitativos como cuantitativos en la evaluación de las políticas, estableciendo un pluralismo metodológico.

El segundo factor interviniente es el aumento de la presión social por la utilización de indicadores gubernamentales. Son varias las situaciones que hacen surgir los indicadores de forma relevante: cuando la sociedad

actúa por medio de sus representantes en los consejos; cuando surgen asociaciones civiles relacionadas con determinados temas y procuran acompañar a los gobernantes a través de metas; y además el hecho de que los ciudadanos tienen individualmente un interés creciente en la información vinculada a los indicadores. En verdad, antes de seleccionar los indicadores, la participación de la sociedad debe comenzar ya en el momento de definir las metas gubernamentales, las que deben ser intensamente debatidas con la población. Por ello, resulta esencial generar ámbitos públicos en los cuales las metodologías de evaluación del desempeño se puedan discutir.

Aun cuando sea de manera indirecta, la expansión del uso de indicadores también fue causada por el mayor desarrollo de las políticas sociales, especialmente en América Latina, hecho que deriva de la prioridad política dada en los últimos años al combate contra la pobreza. Hubo necesidad, por ello, de ampliar los programas y servicios públicos en el terreno social por medio de entidades estatales o entidades públicas no estatales. La utilización de metas e indicadores ha cumplido un papel relevante en el mejoramiento de la gestión y del control de estas acciones desarrolladas en el campo social, volviéndose así un instrumento administrativo que fue incorporado, por políticos y gestores, en muchos de los países iberoamericanos.

La construcción de una gestión pública orientada predominantemente hacia los resultados para el desarrollo también condujo a algunas naciones a adoptar modelos contractuales de administración, sea con órganos gubernamentales, sea con entidades públicas no estatales. Esta forma de gestión involucra tres procesos. Se parte, primero, con la delegación de una función a una organización que estará encargada de su ejecución, teniendo un grado alto de autonomía y flexibilidad para ejecutar determinado servicio o programa gubernamental. Luego, para regular esta relación, se elabora un contrato en el cual se estipulan recursos, metas, indicadores y determinados incentivos motivacionales a los responsables de la implementación. Finalmente, las mejores experiencias internacionales de contractualización tienen una fuerte estructura de control institucional y social sobre las unidades que están comprometidas en la implementación.

Algunos casos iberoamericanos han seguido adecuadamente esta línea de acción y han obtenido buenos resultados, mejorando la eficiencia, la efectividad y el control público de las políticas. Otros, en cambio, hicieron un mero traspaso de funciones sin el debido control público del proceso, empeorando la calidad de las acciones, como ocurrió en ciertos casos en el área social. De allí es posible concluir que el uso del mecanismo contractual puede ser un mecanismo efectivo de gestión por resultados solo en caso de que existan mecanismos de control institucional y social adecuados.

El paradigma de gestión pública por resultados para el desarrollo parece ser el mejor camino para los gobiernos del siglo XXI. Pero la experiencia iberoamericana revela algunos problemas que pueden dificultar, e incluso hacer inviable, este modelo de gestión. Una de las dificultades de la contractualización reside en la posible desarticulación entre las macropolíticas y las actividades contractualizadas, resultante de una fragmentación excesiva de las acciones, lo que perjudica la coordinación con metas y objetivos más amplios. En este sentido, contractualizaciones descoordinadas pueden dificultar mucho las acciones intersectoriales, instrumento considerado hoy como estratégico para resolver los complejos problemas colectivos del mundo contemporáneo.

La excesiva autonomización también puede generar distanciamiento entre las metas establecidas en los diferentes contratos y las preocupaciones sociales más integrales. Como resultado de ello, se puede —en teoría— producir una administración con mejor desempeño en determinadas organizaciones, pero sin que ello tenga un efecto en las cuestiones más importantes de una colectividad. Para evitar esta incoherencia, es preciso tener una mayor conexión entre la gestión y el ciclo general de las políticas públicas, buscando una visión integral de las acciones del Estado. De esta manera, la gestión por resultados se acopla a la gestión orientada al cambio social más profundo.

La gestión por resultados orientada al desarrollo debe evitar otro error recurrente: la producción de una explosión de indicadores que se autonomizan de los fines perseguidos por el Estado. Se genera, en este caso, gobiernos que están más preocupados de los controles derivados de la evaluación de resultados que de descubrir mecanismos que mejoren

efectivamente la administración pública. Aquí ocurre algo similar al formalismo burocrático, solo que en vez de que sean los procedimientos los que toman el lugar de los objetivos gubernamentales, son los indicadores los que se descolocan en relación con las finalidades principales del Estado.

Es necesario, por sobre todo, lograr que la gestión por resultados sea un instrumento de aprendizaje organizacional, capaz de descubrir cuáles instrumentos y motivaciones conducen efectivamente a producir mejores políticas para los fines correctos. Algunas experiencias iberoamericanas han recorrido este camino de forma bastante exitosa de manera que, protegiéndose de los problemas antes mencionados, el paradigma orientado predominantemente al desempeño ha ido sustituyendo al modelo meramente procedimental de administración.

5. Mecanismos de gobernanza

La gobernanza pública —que incluye el sentido de la gobernabilidad— es uno de los campos más importantes para entender las transformaciones recientes de la administración pública. En pocas palabras, hubo un gran cambio en cómo los gobiernos hacen frente a las dinámicas intra- e intergubernamentales y, además, a las alteraciones significativas que han ocurrido a nivel de sus relaciones con la sociedad y con el mercado. Los resultados de dicho cambio fueron administraciones públicas menos centralizadas, con menor jerarquización, más abiertas hacia las asociaciones y concebidas como interdependientes en relación con otros actores sociales relevantes. Vale remarcar que este nuevo modelo no significa, de manera alguna, adoptar una visión privatista y neoliberal para la cual el Estado debe ser mínimo. Por el contrario, hay un fuerte llamado, en especial en América Latina, a fortalecer el papel de la intervención gubernamental en pro de un desarrollo ampliado y con instrumentos renovados.

Los avances de la gobernanza pública pueden ser divididos en tres aspectos. El primero se relaciona con el plano intragubernamental. Aquí, un punto relevante fue la búsqueda de mayor autonomía y desconcentración del poder. Las agencias públicas se volvieron más autónomas. De la misma manera, los gestores públicos ganaron una mayor libertad para ser emprendedores en el terreno administrativo y en las decisiones relativas a

las políticas públicas. En términos institucionales, este ha sido un proceso bastante heterogéneo entre los países. Lo que da mayor unidad al conjunto es el florecimiento de una cultura anticentralizadora y antiuniformadora. Hubo buenas experiencias en nombre de estas ideas, sin embargo, las resistencias del modelo tradicional son aún muy fuertes.

Concomitantemente con esta búsqueda de un paradigma descentralizador y menos uniformador y de gestores más emprendedores, se fue desarrollando un discurso en pro de la intersectorialidad. En los países iberoamericanos, se desarrollaron algunas experiencias intersectoriales y con buenos resultados. Pero más importante que la evaluación de esos casos es la constatación de que las políticas sociales, en particular, pueden ser bien concebidas y exitosas solo si predomina la lógica intersectorial. Esta conciencia avanzó bastante en los países de la región y ha aumentado el número de gobiernos que se orientan hacia la integralidad, lograda a través de la articulación de las políticas públicas con vistas a obtener mejores resultados en la esfera de la ciudadanía social.

El plano de las relaciones entre gobiernos es uno de los que más sufrió cambios en los últimos veinte años. Es posible dividirlo en dos tipos: la estructura territorial interna de los países (intergubernamentalismo) y la relación entre las naciones de la región (integración regional). Comenzando por el primer tipo, es posible afirmar que, después de siglos de centralización, la descentralización avanzó mucho y continúa ampliándose en la región.

Entre los resultados positivos de la descentralización se pueden destacar tres. El primero se refiere a la ampliación de los procesos democráticos en el plano local, los cuales, en mayor o menor medida, ponen en cuestión las viejas oligarquías. El segundo se refiere a la producción de innovaciones en el plano de la gestión y de las políticas públicas. El hecho es que la existencia de más de un nivel de gobierno responsable de las acciones gubernamentales constituye un estímulo competitivo para buscar nuevas soluciones. Finalmente, esta autonomía política hace aumentar el respeto por la diversidad regional —y a veces étnica— al interior de varios países iberoamericanos.

La descentralización también fue propulsora de un proceso más complejo en el plano de las relaciones intergubernamentales. Obviamente, esto también trajo nuevos conflictos y problemas, como se comenta más adelante. Pero es preciso destacar que las relaciones intergubernamentales aumentaron el número de actores relevantes en el juego democrático, lo que es extremadamente positivo. De esta forma, en lugar de proponer una vuelta atrás al antiguo modelo centralizador, lo que cabe es hacer frente a esta nueva realidad intergubernamental, manteniendo pautas democráticas y garantizando la calidad de la gestión y de las políticas públicas.

En el ámbito de las relaciones internacionales, hubo un avance muy significativo en términos de integración regional. En el ámbito de la gestión pública, el punto más importante fue el intercambio de experiencias y la discusión sobre las directrices de la administración pública latinoamericana e iberoamericana. Cabe destacar el papel del debate y del mayor número de encuentros entre representantes gubernamentales y estudiosos del tema en la región, toda vez que el proceso deliberativo permite la difusión de políticas con el debido respeto a las particularidades de cada país, logrando así distanciarse de la antigua actitud meramente imitativa y pasiva.

El proceso desconcentrador del poder tuvo un tercer aspecto. Se trata de la creación de un nuevo tipo de relaciones con la sociedad y con el mercado. El supuesto básico es que el Estado tiene un papel central en el desarrollo y en la producción de políticas públicas, pero requiere establecer redes con las demás esferas para lograr el éxito en sus objetivos. Esta visión supone una situación de interdependencia, de modo que los gobiernos contemporáneos ya no pueden resolver por sí solos los dilemas de la acción colectiva. Vale señalar que en esta nueva situación, el Poder Público continúa siendo el responsable último de los problemas de la colectividad, pero su gobernanza no puede ya continuar basada en el puro principio de comando-control, debiendo conquistar continuamente la legitimidad e inventar nuevas formas de articulación social.

Esta idea de gobernanza aparece en varias experiencias iberoamericanas. Ejemplo de esto son las articulaciones con la sociedad en el terreno de la provisión de servicios públicos, haciendo llamados a la comunidad para compartir la gestión y el control de los equipamientos y para formar

las asociaciones público-privadas, las que han sido crecientemente utilizadas en el área de la infraestructura. Otro ejemplo lo constituyen los movimientos de combate contra los problemas de las grandes ciudades, en el cual se generaron interesantes arreglos a través de redes entre el Estado, las asociaciones civiles y el mercado. El hecho es que los fenómenos sociales complejos —como la seguridad pública o el atraso de los países para enfrentar la educación de sus hijos— no pueden resolverse solo a partir de la acción gubernamental; por esto, se torna fundamental la interdependencia del Estado con las otras esferas de la sociedad.

La constatación de cambios positivos en términos de la articulación interna y externa de los gobiernos iberoamericanos no significa que no existan problemas relevantes en el campo de la gobernanza. En los tres planos en que ella se da, su problemática en la región se puede resumir en dos ideas básicas: coordinación y regulación. Ambas se dan de manera diferente en cada esfera, pero son los puntos de referencia de una cuestión mayor y estratégica para la región, a saber, la creación de una nueva capacidad de gobernar que considere los cambios y especificidades del siglo XXI.

En el plano intragubernamental, existen cuatro dificultades. La primera tiene relación con la fragmentación de órganos y políticas, aspecto que ya fue citado cuando se analizó la gestión orientada a los resultados para el desarrollo. Retomando el tema, el hecho es que el proceso de autonomización que se vincula a la crítica al modelo centralizador, muchas veces produce pulverización y atomización de los componentes del Estado, lo que vuelve más complicada la tarea de producir acciones más amplias que sean coherentes, consistentes e integrales. No se trata de regresar al antiguo paradigma centralista, jerarquizante y uniformador. Por el contrario, se deben constituir mecanismos que favorezcan la articulación y la coordinación de actividades. En este sentido, la creación de agencias coordinadoras y reguladoras de las acciones descentralizadas o contractualizadas constituye una importante medida.

Un segundo problema tiene relación con la excesiva separación entre la formulación y la implementación de las políticas, fenómeno que se da en varios países del mundo. Ello tiene que ver, en parte, con los procesos recientes de autonomización de las organizaciones. Pero, específicamente

en el caso latinoamericano, tal separación se origina fuertemente en el foso que existe entre el nivel más alto del gobierno y la burocracia del nivel de la calle. Este legado histórico negativo no fue enfrentado con éxito en los últimos años por quienes reformaron y modernizaron la gestión pública de la región.

Hay otro factor que agudizó esta separación dentro del ciclo de las políticas públicas. Se trata del desencuentro de los cambios que afectaron a los niveles más altos y más bajos de la administración pública. La profesionalización de la función pública mejoró la calidad de los gestores involucrados en la formulación, al mismo tiempo que la descentralización —y particularmente la ampliación de los servicios públicos en el área social— aumentó la importancia de los órganos y de los funcionarios responsables de la ejecución de las tareas gubernamentales. Solo que estos dos procesos se dieron sin una debida articulación y ahora resulta fundamental integrarlos.

A un nivel más micro, la transformación del patrón intragubernamental se ve dificultada por la inercia de los órganos y de sus gestores, factor que genera obstáculos para cambiar el modelo jerárquico y uniformador tradicional. Aunque ya se ha iniciado una tendencia más emprendedora y con énfasis en el trabajo de equipo, aún quedan grandes barreras en el plano cultural e institucional de la gestión pública. La principal barrera es el formalismo burocrático, sea que se manifieste en el terreno de los valores o en el exceso de procedimientos. Sin cambiar esta profunda raíz de los Estados, particularmente en América Latina, será mucho más difícil consolidar un paradigma administrativo que sea más ágil, flexible y orientado hacia las demandas de los ciudadanos.

El mejoramiento de la coordinación intragubernamental depende además de la creación o consolidación, por parte de cada país, de un organismo gubernamental que sea responsable de la definición y articulación de las políticas de gestión pública. Esta propuesta deriva de dos constataciones. La primera es el predominio de la visión economicista en el proceso más amplio de reforma del Estado, tal como sucedió en algunos países. Más allá de la evidente importancia de la cuestión económica y fiscal, solo será posible mejorar el desempeño de las políticas públicas con el

perfeccionamiento de la gestión pública. De allí que, si la modernización administrativa no tiene un papel relativamente autónomo y relevante dentro del gobierno, perdurará la tendencia a que dicha modernización, en mayor o menor medida, sea siempre incompleta y se realice a remolque de las políticas económicas.

La necesidad de crear un organismo responsable de la coordinación de las políticas de gestión también deriva de la fuerte fragmentación existente en los gobiernos. Con esta pulverización, la tendencia es a que existan varias acciones en el campo de la gestión que normalmente no se comunican entre sí, perjudicando con ello la consistencia y la coherencia del proyecto modernizador del Estado. La atomización se hace evidente en el fenómeno de la sectorialización, esto es, la presencia de una lógica a partir de la cual las políticas se autonomizan y se encierran en sí mismas. Como uno de los objetivos de la administración pública del siglo XXI debe ser la mayor integración de la gestión y de las políticas públicas, es necesario que los países iberoamericanos adopten instituciones capaces de articular estos ámbitos, algo que podría ser realizado por una agencia o por una comisión responsable de las políticas de gestión pública.

Las relaciones intergubernamentales enfrentan igualmente dificultades en el campo de la coordinación de las acciones. El hecho es que el modelo descentralizador adoptado especialmente en América Latina, a pesar de los factores positivos asociados a él, muchas veces generó una autonomía y una pulverización político-administrativa exageradas. Esto produjo, en algunos casos, un aumento de las desigualdades entre las regiones al interior de cada país. En otras circunstancias, la descentralización llevó a una fragmentación que puso en riesgo la unidad nacional.

Por otra parte, la mayoría de los procesos descentralizadores ocurridos en la región no fueron acompañados por una acción del poder central tendiente a mejorar el sistema político-administrativo local. En definitiva, para que se pueda aprovechar todo el potencial de la descentralización, hay dos cosas que son fundamentales: la generación de condiciones para democratizar las instituciones políticas representativas y participativas — con el objeto de combatir la existencia de oligarquías de poder— y mejorar

la gestión pública de las entidades subnacionales —con particular atención en la profesionalización de la burocracia local—.

Para terminar la lista de desafíos relacionados con la cuestión territorial, los países iberoamericanos —en especial aquellos en los cuales hay un mayor número de niveles de gobiernos autónomos— deben tener instituciones y una cultura política capaz de hacer frente a las complejas relaciones intergubernamentales existentes en naciones marcadas por la descentralización del poder. Se trata de una novedad histórica, y ello exige que se eviten tanto respuestas centralistas como un juego fragmentador. En pocas palabras, es necesario tener un pacto político que respete e integre a las regiones, pero que, al mismo tiempo, esté orientado a producir un proyecto nacional orientado a un desarrollo más amplio.

La interdependencia del Estado iberoamericano en relación con otras dimensiones colectivas es uno de los desafíos del siglo *xxi*. Claramente, hubo avances en la región, estableciendo un modelo de gobernanza más desconcentrado y en red. No obstante, aún persisten muchas dificultades y problemas en este campo. La primera, que juega un papel nuclear, se refiere a la capacidad de los gobiernos de la región para regular a los entes sociales y al mercado. En un paradigma en el cual el Estado es el responsable último de las políticas, pero en el que también puede compartirlas, es esencial que la administración pública tenga el poder y la competencia para regular las actividades. En pocas palabras, solo un Estado fuerte en términos reguladores puede ejercer con éxito la interdependencia.

Cabe acotar que la fortaleza del Estado en la regulación debe tener un enfoque estratégico. Promover procesos de eficiencia reguladora no pasa por mayor normatividad estatal; es mucho más importante buscar que la tarea ordenadora del Estado sea eficiente y, al mismo tiempo, fortalezca y simplifique su cercanía con la sociedad.

Es válido citar un tema de relevancia creciente en el cual la regulación es esencial: se trata de las asociaciones público-privadas. Para desarrollar la infraestructura dentro de los países, y también aquella ligada a la interconexión regional, el Estado tendrá necesariamente que articularse

con el sector privado, pero debe evitar que los intereses públicos sean capturados por las empresas privadas. La solución para este problema se encuentra en una buena regulación estatal.

La producción de competencias gubernamentales vinculadas a la articulación de redes de políticas públicas es otro punto significativo en la agenda de la gobernanza pública. Esto exige cambios en el perfil clásico de la burocracia y del alto gobierno. Ellos deberán actuar más en el terreno de la negociación, construcción de acuerdos, asociaciones y acciones consensuadas junto con otros actores sociales. Obviamente, eso requerirá que se haga bajo un sólido control público, porque el proceso de ensanchamiento de la gobernanza pública debe ser acompañado del fortalecimiento de varios tipos de responsabilización de la administración pública. Este proceso de Estado en red, apoyado en el uso de TIC, permitirá estar más cerca de las necesidades del ciudadano y, al mismo tiempo, ser controlado por la sociedad.

Además de los peligros de la falta de regulación y de la baja responsabilización (*accountability*), otro problema de la gobernanza pública es la fragmentación de las asociaciones. Es necesario que las políticas públicas, particularmente en el campo social, tengan cohesión y respeten el principio de la integralidad. El aumento de las acciones conjuntas con la sociedad o con el mercado debe ser monitoreado por una política más general, de modo tal que se eviten las superposiciones, la pulverización y el exceso de esfuerzos en sectores que ya estarían contemplados, dejando de lado otras áreas que requerirían mayor atención estatal. Por eso, la coordinación de redes establecidas por los gobiernos debe ser una prioridad de los países iberoamericanos.

A modo de cierre de este balance sobre la gestión pública iberoamericana en los últimos años, vale resaltar que los mejoramientos en los cinco grandes campos de la acción estatal aquí analizados —democratización, profesionalización de la función pública, tecnologías de gestión, administración orientada a resultados y gobernanza pública— no son un objetivo en sí mismos. La modernización de la gestión pública debe servir para reforzar el mejoramiento de la capacidad para gobernar de los países en pro de un modelo de desarrollo más amplio. En otras palabras,

la administración pública solo puede ser bien evaluada en la medida que el Estado alcance los fines previamente determinados.

III) La agenda modernizadora de la gestión pública iberoamericana en el siglo XXI: los objetivos orientadores

El propósito de esta conclusión es mostrar que la mejoría y la transformación de la gestión pública deben servir para alcanzar los objetivos más profundos del Estado. Es decir, luego de presentar de qué manera debe ser modernizada la administración pública iberoamericana, es preciso decir la finalidad (los para qué) de este proceso.

En primer lugar, es fundamental acoplar la reforma de la gestión pública con la reforma del Estado en el sentido más general, fortaleciendo las instituciones del sistema político-democrático. Vale mencionar que en este proceso es preciso revalorizar el papel de los políticos, esenciales para la reformulación del Estado. Obviamente que eso debe estar acompañado por el aumento de la *responsabilización (accountability)* democrática.

La reforma fiscal es otro aspecto clave para la administración pública latinoamericana. Es preciso tener, al mismo tiempo, una estructura tributaria justa y que sea capaz de financiar la expansión de las políticas sociales, sin que ello sea una carga demasiado grande para la sociedad. También es esencial mejorar la calidad del proceso presupuestario, para que se haga más transparente y se oriente hacia una perspectiva integral de las políticas públicas. No menos importante, la responsabilidad fiscal debe ser una orientación para los gobiernos iberoamericanos, de forma que no afecte negativamente la vida de las próximas generaciones.

La modernización de la gestión pública no puede ser vista como una mera selección de los medios más adecuados. Ella depende de la selección de los fines que se busca obtener. En este sentido, el objetivo más general de la administración pública es el desarrollo sustentable, considerado en términos económicos, políticos, sociales y ambientales. Se debe poner especial énfasis en la búsqueda de la ciudadanía social, de modo que la gestión pública de mejor calidad debe estar presente en las políticas de Educación, Salud, Seguridad Pública, Combate a

la Pobreza y la Desigualdad Social. Vale la pena repetir lo siguiente, ya que es una condición para poder librarse de una vez por todas del legado histórico de América Latina: es en dichas áreas sociales donde el Estado debe invertir sus recursos financieros y sus competencias administrativas más valiosas.

Además de esta «línea-maestra», los gobiernos precisan hoy hacer frente a una agenda de temas emergentes, la mayoría con gran impacto sobre América Latina. Entre ellos cabe destacar los siguientes:

- a) El ambiente es una cuestión estratégica para todo el mundo, pero lo es mucho más para diversos países latinoamericanos en los cuales la diversidad y la riqueza natural son esenciales. La cuestión debe ser tratada, no como un obstáculo al desarrollo, sino como un activo económico y político que la región posee, y que debiera beneficiar a su población y contribuir al desarrollo ambiental del planeta. El crecimiento económico es compatible con las políticas de sustentabilidad ambiental del planeta y con el combate a la desigualdad. Esta ecuación virtuosa será alcanzada si se cuenta con una gestión pública eficiente y efectiva y con una apuesta a un ambiente saludable.
- b) Las políticas públicas iberoamericanas deben tomar en cuenta las desigualdades de género, garantizando derechos iguales para todos y todas, incluyendo la población homosexual, por lo que el desarrollo y la implementación de políticas de igualdad e inclusión resultan claves para toda la región.
- c) El respeto a la diversidad étnica es otro asunto que debe estar en el centro de la agenda de varias naciones de Iberoamérica. En especial, el tema de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos que fueron históricamente perjudicados por el desarrollo nacional y que deben ser incluidos en dicho proceso en tanto ciudadanos plenos. Además, es necesario respetar y preservar las costumbres locales. En definitiva, la administración pública debe prepararse para hacer frente a la pluralidad cultural.

- d) Como sucede en gran parte del mundo, Iberoamérica está pasando por una transformación demográfica que apunta al envejecimiento de la población, lo que pone de manifiesto tanto problemas de previsión social como la necesidad de elaborar políticas públicas orientadas a la tercera edad. Pero algunos países de América Latina tienen también un número bastante alto de jóvenes, la mayoría de los cuales pertenece a los sectores más pobres de la sociedad. Por ello, resulta fundamental ampliar las acciones de la gestión pública hacia la juventud, principalmente, a aquellos sectores que se encuentran en situación de carencia o riesgo social.
- e) Uno de los mayores problemas de América Latina, en especial, es el tráfico de drogas, que está debilitando la autoridad estatal y creando una situación de anomia en varias naciones. Es de suma importancia preparar a la administración pública para luchar contra este problema, no solo en términos de seguridad pública, sino también para tratar las dependencias de sustancias químicas, en el marco del compromiso de repensar la política de lucha contra las drogas en la región.
- f) Los gobiernos deberán buscar el mejoramiento de la calidad de vida en los grandes centros urbanos y metrópolis de América Latina, sin descuidar las políticas de promoción de desarrollo de las poblaciones rurales, en donde estas continúan excluidas. En las grandes ciudades, vive buena parte de la población de la región y, al mismo tiempo, estos lugares congregan gran parte tanto de la riqueza como de la pobreza de estos países. Para lograr una ecuación virtuosa en relación con este conflicto, será esencial perfeccionar la gestión a nivel local, toda vez que las respuestas centralizadoras no dan cuenta de esta cuestión. Descentralizar, fortalecer las capacidades estatales de los gobiernos subnacionales y aumentar la cooperación intergubernamental constituyen los pasos fundamentales para hacer frente a este problema.
- g) De modo cada vez más frecuente, el Estado debe prepararse para hacer frente a problemas urgentes, como catástrofes naturales, crisis económicas y accidentes de infraestructura que exigen de forma especial un funcionamiento mucho más ágil de las organizaciones

gubernamentales. Para enfrentar este desafío, los mejores gobiernos del siglo XXI serán aquellos que consigan hacer una planificación de mediano y largo plazo, de manera que se puedan anticipar a los hechos, esto es, realizar una gestión preventiva más que curativa.

- h) Finalmente, una de las cuestiones emergentes, pero igualmente importantes dice relación con la creciente internacionalización de los fenómenos políticos, sociales y económicos. Esto exigirá el diseño de una gestión pública capaz de reaccionar ante las informaciones y presiones globales, así como dar prioridad a la integración regional. De todos modos, para lidiar con esta nueva temática, será necesario modificar el perfil de la burocracia y de los gestores públicos, además de modificar la estructura de las políticas públicas en el sentido de incrementar el diálogo permanente con el plano internacional.

Un puente entre los medios y los fines de la gestión pública contemporánea puede ser muy bien comprendido con base en el conjunto de indicadores denominados las E de la Administración Pública: economía de recursos; eficiencia (hacer más con menos —optimización—); eficacia (producir determinados bienes o servicios de calidad); equidad (cuestión esencial en nuestra región); ética (como combate a la corrupción y conducta orientada por el interés público); capacidad emprendedora (de los gestores públicos); equilibrio entre las acciones gubernamentales (o coordinación); y empoderamiento ciudadano. Tales indicadores pueden servir como mecanismos orientadores para la gestión pública iberoamericana, de manera que esta los tome en consideración y sea capaz de compatibilizarlos para producir una mejor administración pública.

La gestión pública iberoamericana debe continuar en el buen camino de las transformaciones e innovaciones de los últimos años, pero también debe combatir los problemas e insuficiencias, los que fueron presentados a lo largo de este documento. De forma resumida, la administración pública iberoamericana debiera perseguir los cinco grandes campos que la conforman, del siguiente modo:

- a) Actuar en pro de la democratización de las instituciones políticas y de la gestión pública, de forma que se logre configurar una esfera

pública más transparente y participativa, proporcionando los elementos para que todos puedan tener acceso a las decisiones o influirlas en alguna medida.

- b) Tener como meta la profesionalización de la función pública, por medio de una burocracia meritocrática —tanto en la selección como en la línea de carrera— motivada, responsable por sus actos y flexible, apoyada en mecanismos de formación y actualización profesional, siendo capaz de actuar de manera ágil y emprendedora para dar cuenta de las demandas de los ciudadanos.
- c) Utilizar las más modernas tecnologías de gestión, destacando las políticas de calidad, desburocratización y, especialmente, el gobierno electrónico, el cual debiera favorecer la búsqueda de la eficiencia, efectividad y democratización del Estado, sin transformarse en un fin en sí mismo y garantizando las condiciones para que su uso sea inclusivo y pedagógico para los ciudadanos.
- d) Orientar la administración pública predominantemente hacia los resultados para el desarrollo, modificando los incentivos formalistas que rigen a las organizaciones y a los gestores públicos. Para esto, será fundamental crear una gestión basada en metas e indicadores, los que deben servir para el aprendizaje organizacional (mejoramiento de las políticas) y para informar a los ciudadanos sobre el estado de avance de las acciones gubernamentales. Se debe indicar que esta orientación debe estar en un marco de ética pública.
- e) Mejorar los patrones de gobernanza pública de modo que se pueda contar con un Estado fuerte y capaz de producir políticas públicas destinadas a fortalecer la ciudadanía social. Ello solo será posible con gobiernos menos jerarquizados y menos uniformadores —y más matriciales y creativos—; más descentralizados, con una mayor coordinación intergubernamental y orientados hacia un sólido proyecto nacional; y capaces de articular, regular y coordinar redes y asociaciones con otras esferas sociales, dirigiendo un proceso interdependiente de producción de bienes públicos.
- f) Resaltar la necesidad de promover la cultura de la calidad en la gestión de los servicios públicos, como forma de mejorar el

desempeño de la administración pública y, al mismo tiempo, acercar el Estado a los ciudadanos.

Para finalizar esta sucinta agenda, es esencial ampliar y reforzar la integración regional. La cooperación entre los países se ha fortalecido a partir de la horizontalidad de las experiencias de gestión. Además, el CLAD es la principal organización diseminadora del debate y de la constante búsqueda de las soluciones en el campo de la gestión pública. De esa manera ayudará a los países a alcanzar el desarrollo sustentable y, pasados ya los doscientos años de la independencia latinoamericana, el mundo iberoamericano podrá ahora reforzar más sus lazos en pro de la prosperidad común.

Notas

* Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, en Santo Domingo, República Dominicana, 8 y 9 de noviembre de 2010. Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI, del CLAD. ©2010 CLAD.

La gestión pública: del diálogo crítico a la evaluación de la diversidad*

Roberto Martínez Nogueira**

Los sectores públicos de América Latina han introducido cambios en sus modelos de organización y de gestión que responden a orientaciones y a lineamientos de políticas similares, con obvias diferencias situacionales y en su velocidad y profundidad. Si bien se han expresado preocupaciones académicas sobre sus supuestos y patrones de referencia, todavía no se ha avanzado lo suficiente en la comprensión de los procesos de incorporación y de absorción en los aparatos estatales y de legitimación por la sociedad, ni se han evaluado sus consecuencias^{1,2}. Este trabajo procura contribuir a esta comprensión y a estructurar la evaluación pendiente. Se analizan las estrategias adoptadas para modificar los modos tradicionales de implementación de las políticas públicas, afirmándose que las reformas no han logrado superar las debilidades de la gestión por su carácter disperso y parcial, por la insuficiente consideración de las problemáticas institucionales y por la ausencia de esfuerzos para superar las importantes limitaciones en las capacidades analíticas y estratégicas de los sectores públicos. En primer lugar, se presentan muy someramente las razones que imponen persistir en la transformación, reorientándola. Luego, se discuten las innovaciones introducidas para superar problemas centrales de la organización y de la gestión pública. Por último, se formulan algunas consideraciones sobre la conceptualización de esa transformación y sobre el tipo de acciones que demanda.

La agenda: razones y perspectivas

El escenario del debate

Son varias las razones que fundamentan la permanencia de la gestión en la agenda pública y la incorporación en ella de temáticas que no fueron debidamente abordadas en el debate sobre el papel, funciones y tamaño del Estado que atrajo la atención durante las dos últimas décadas. Esas razones determinan también que su tratamiento deba ser jerarquizado, infundido de una mayor urgencia, contextualizado en un marco diferente y acorde a los requerimientos de procesos políticos crecientemente diferenciados.

- a. Esta cuestión debe ser jerarquizada pues supera la consideración del papel del Estado y de su gestión en la asignación y en el uso de recursos sociales. Reconocida la importancia de las instituciones para la calidad y el desarrollo de las sociedades, no es concebible pensar la creación y el perfeccionamiento de sistemas de reglas estables y la existencia de derechos básicos consolidados y de normas claras para regir interacciones sociales y transacciones, sin privilegiar en el análisis los atributos estructurales y de funcionamiento del Estado, así como su coherencia y transparencia. Esta contribución remite la cuestión de la gestión pública a los planos más abarcativos de la construcción institucional y de las condiciones para el despliegue de las capacidades sociales, colocándola como uno de los ejes de la política y no como una consecuencia o instrumento de ella.
- b. La premura se debe a que la reestructuración económica, la reversión en las políticas distributivas y las recurrentes crisis fiscales tienen graves consecuencias en materia de equidad y conflictividad. La relocalización de la población, el desempleo como problema estructural y la agudización de la marginación y de la exclusión hacen que el diseño y la ejecución de las políticas públicas, en particular las sociales, deban prestar mayor atención a las heterogeneidades y a la construcción y potenciación de recursos y capacidades.
- c. El marco diferente se refiere a los desafíos que confrontan las sociedades latinoamericanas y a las amenazas que sobre ellas se ciernen. La región se está incorporando al proceso de globalización con políticas

de apertura y con orientaciones macroeconómicas que exigen la reestructuración productiva, el crecimiento de la productividad y la competitividad. La mayor articulación con el comercio internacional tiene consecuencias que reclaman nuevas formas de promoción, de apoyo y de anticipación y reparación de los costos: algunas de las producciones tradicionales se ven amenazadas, los productos exportables enfrentan mercados más exigentes, las reconversiones productivas ponen en tensión capacidades existentes, etc. La creciente incidencia de actores extranacionales en la conformación de la oferta y de los mercados hace que las problemáticas de la regulación interna y de la negociación en ámbitos regionales e internacionales adquieran creciente relevancia. Al depender la competitividad no solo de la dotación de factores, de los viejos instrumentos cambiarios y de protecciones o subsidios diversos, sino de los atributos de sistemas, tecnologías, procesos y estrategias, su promoción requiere la reorientación de conjuntos completos de políticas públicas y nuevas modalidades de promoción y de colaboración.

- d. Sociedades más complejas, con creciente capacidad de organización, redes sociales de mayor estructuración y emergencia de nuevos actores desbordan con frecuencia los mecanismos institucionales y generan tensiones de difícil resolución en los ámbitos de negociación y de representación social. La mayor complejidad se manifiesta en nuevas articulaciones entre planos de la realidad, en una mayor diferenciación al interior de sectores y actores y en la fragmentación de políticas y de procesos políticos en torno a ellas (Evans, 1996; Rhodes, 1997). Este entramado institucional potencia su complejidad por la creciente relevancia de distintos tipos de organizaciones sociales y de órganos de gobierno con autonomía territorial que cuentan con capacidades para desempeñar funciones en forma concurrente o competitiva con los gobiernos centrales. La gestión pública, entonces, debe abandonar sus supuestos «monocéntricos» y de procesos de implementación lineal, para dar lugar a conceptualizaciones que permitan atender a su carácter recursivo, a la existencia de múltiples centros de decisión y a la coexistencia de la fragmentación e interdependencias y que la visualicen como partícipe en juegos de negociación al interior del Estado y entre distintos tipos de redes organizacionales.

Las dimensiones para la evaluación

Una constatación primaria permite afirmar que los cambios introducidos en los modelos de organización y de gestión no produjeron impactos significativos sobre las capacidades estatales para operar en este escenario, ni sobre la habilidad para promover acciones colectivas o satisfacer necesidades de la sociedad. El Estado actual sigue siendo un «Estado remanente», conformado en mayor medida por «lo que quedó» luego de dos décadas de ajustes y reestructuraciones, con acciones aisladas de reforma que no llegaron a alterar sus atributos básicos (Martínez Nogueira, 1998; Piñeiro, *et al.*, 1999). Esa evidencia invita a repensar la transformación de la acción estatal, sin que por ello deban retenerse las nociones sobre las que se establecieron sectores públicos que sirvieron para circunstancias pasadas centradas en el modelo de Estado «fordista», en el tipo ideal burocrático de organización y en modelos de gestión mecanicistas. Esta reflexión debe plantearse en los términos de un «diálogo crítico» con las nuevas tendencias, pero a la vez con la convicción de que quedaría empobrecida si se sostiene en los términos tradicionales³. Ese diálogo crítico puede enriquecerse si se incorporan a él los aportes de algunas perspectivas y enfoques teóricos que resultan particularmente útiles para alcanzar una comprensión más acabada y para permitir una evaluación más rigurosa de los cambios en la gestión pública:

- a. La dicotomía entre mercado y Estado como modos alternativos para la coordinación social resulta excesivamente simplista. Debe reconocerse la importancia y posibilidad de otros mecanismos que puedan sustituirlos o complementarlos, como son distintas formas asociativas en el plano público, privado o mixto, el papel de la comunidad como actor social y el desarrollo de diversos tipos de redes que canalizan la acción colectiva tras propósitos específicos. Las perspectivas que abordan los sistemas sociales de producción y que procuran integrar con aspiraciones explicativas los contenidos de políticas, funciones, actores y esquemas organizacionales, construyendo teorías en las que se visualiza al Estado como ente complejo cuyas partes integran redes institucionales diversas y constituyen verdaderos «subgobiernos» brindan instrumentos analíticos que permiten superar la dicotomía que está subyacente en las aproximaciones usuales a la gestión

pública (Jessop, 1990; Hollingworth y Boyer, 1998; Hollingworth y Schmitter, 1994; Peters, 1986).

- b. La noción de gobierno, entendido en un sentido organizacional y de atribución de capacidades decisorias respaldadas por el imperio de lo estatal, debe dar lugar a una conceptualización más compleja que reconozca que los productos de las políticas no son solo el resultado de las acciones de *un* sector público, sino de la convergencia de acciones y de interacciones entre diferentes actores. En este sentido, su papel es posibilitar, promover y regular interacciones entre un conjunto complejo de organizaciones, estatales y no estatales, concibiéndolo básicamente en términos de los procesos de ejercicio de gobierno y no de sus atribuciones genéricas (Rhodes, 1997; Leftwich, 1993)⁴.
- c. Los sustentos teóricos de las acciones de transformación de la gestión, brindados hasta ahora por las teorías de la elección pública, de la agencia y de los costos de transacción, no permitieron abordar la complejidad de los procesos políticos en los que la gestión pública está inmersa. Sus orientaciones «privatizadoras» rechazaron el abordaje de las cuestiones «públicas» involucradas en el diseño y la operación de las entidades estatales. Sus supuestos son que las organizaciones públicas tienen plasticidad suficiente para absorber los cambios en la orientación de las políticas, que la decisión política y los sistemas de incentivos bastan para precipitar nuevos comportamientos y que los estilos de gestión están determinados exclusivamente por el diseño de estructuras y por los contenidos de las normas. Se apuesta a la capacidad de respuesta social para asumir los roles que el sector público abandona o transfiere a niveles subordinados de gobierno, al sector privado, a las ONG o las organizaciones sociales, conforme a la premisa de la existencia de recursos sociales disponibles cuya activación solo requiere su convocatoria. Todo ello hace que se privilegie los aspectos internos de la gestión por sobre su correspondencia con los contenidos de las políticas, sus articulaciones sociales o sus consecuencias efectivas. Por consiguiente, deben rescatarse los aportes de la teoría de la organización que condicionan los diseños estructurales y los estilos de gestión al contexto organizacional (problemáticas, concepciones en uso, competencia y conflicto entre actores, recursos sociales) y a las estrategias (políticas y comportamientos organizacionales) (Martínez Nogueira, 1997-98).

- d. La gestión pública ha sido analizada desde la perspectiva de la «implementación», la que remite a un mandato y a las acciones para su cumplimiento. Esta perspectiva, si bien superadora de la mera consideración de las políticas como expresiones de intencionalidades respaldadas por el poder, ya que le agrega los procesos posteriores a que da lugar, debe ser enriquecida. La evaluación de la gestión no solo puede ser realizada considerándola como locus de interacciones, como proceso de producción o por sus «productos» o «resultados». A esas dimensiones debe agregarse lo que ocurre después de la implementación: sus impactos efectivos, es decir, las consecuencias para la sociedad (Polidano, 1998).

Las reformas: estrategias e interrogantes

Los ejes de las reformas

Las reformas realizadas partieron de diagnósticos globales sobre el Estado, se fundaron en urgencias y se inspiraron en definiciones normativas sobre el tipo de bienes que debe producir y proveer. Su análisis puede ser hecho en función de sus aspiraciones de superar ciertos problemas de la organización y de la gestión del sector público sobre los que se expresan la disconformidad social, que fueron identificadas por múltiples diagnósticos y en torno a las que existe consenso sobre su importancia y generalidad: a) la burocratización, consecuencia de la perversión del modelo básico de organización de las entidades públicas; b) una definición sectorial de los ámbitos de gobierno, inadecuada para el abordaje de las problemáticas de sociedades más complejas y de los nuevos contenidos de las agendas públicas; c) un centralismo excesivo, que impide la atención de la especificidad de las problemáticas productivas, sociales y territoriales; d) el carácter cerrado de la gestión, inhibidor de la participación social y de una mayor articulación con organizaciones no estatales (Piñeiro, *et al.*, 1999; Martínez Nogueira, 1999).

En las secciones siguientes, se pasa revista a distintas innovaciones en la gestión agrupadas según estos problemas. Su tratamiento subraya la diversidad de estrategias, aun cuando las distinciones establecidas tienen un sentido fundamentalmente analítico, pues en muchos casos algunas se

han dado en forma conjunta. El señalamiento de riesgos y consecuencias está dirigido a identificar incompatibilidades y conflictos entre ellas, sus debilidades y las condiciones previas que deben satisfacerse. La consecuencia de ese tratamiento es que no puede afirmarse que haya *una* nueva gestión pública en oposición a una vieja y superada. La diversidad de estrategias de resolución de los problemas asociados a esa vieja gestión ha dado lugar a una *pluralidad* de modos de gestión. Existe, en realidad, el viejo modelo «monocéntrico» que sirvió para estructurar en forma uniforme todos los ámbitos organizacionales de los sectores públicos. Las llamadas «reformas administrativas» convencionales no alteraron ese modelo, pues se fundaron generalmente en acciones «horizontales», dirigidas también a esa totalidad (patrones normatizados para el diseño de estructuras, cambios en los regímenes de servicio civil, modificación de los sistemas de administración financiera, etc.). Lo que tienen en común las estrategias que se consideran es su aproximación «vertical», ya que deben atender a lo específico del tipo de acción de las organizaciones públicas y de los contextos particulares de operación. En la ausencia de esta atención sistemática, radican muchos de los problemas de su aplicación. La consecuencia, que será retomada más adelante, es que la selección, la implementación y la posterior evaluación de un modo particular de gestión deben estar fundadas en análisis de estas dimensiones.

La cuestión de la burocratización

Los sectores públicos se conformaron originalmente para atender a ciertos atributos estructurales: homogeneidad de los destinatarios de la acción, homogeneidad de las prestaciones y de los servicios, escasa o nula capacidad de organización social en muchos campos de la actividad pública, baja articulación e interacción entre actores, segmentación de demandas, etc. El modelo de organización burocrático adoptado como patrón normativo tiene afinidades con esos atributos: tareas rutinizables; formalización de procedimientos; homogeneidad en los procesos de producción administrativa, en los servicios suministrados y en la población receptora; jerárquico, cerrado y altamente centralizado. Este modelo tiene coherencia con los requerimientos de la producción de bienes públicos puros. Su elevado formalismo se racionaliza por el supuesto imperio de criterios universalistas y por la necesidad de brindar salvaguardas al

ciudadano frente a la arbitrariedad del Estado. Sus disfuncionalidades son la generación de rigideces y ritualismos, su incapacidad para operar en condiciones de incertidumbre, su impotencia para atender a lo particular de situaciones o ámbitos de acción y su ineficacia para la generación de innovaciones y para la promoción de nuevos comportamientos.

El modelo burocrático «realmente existente» dista notablemente de aquellas premisas normativas, pues no tiene las notas de profesionalidad, universalismo e imperio de la racionalidad instrumental del tipo ideal weberiano. Si bien este constituye un referente de alto contenido ético en países que están aún en estado «preburocrático» y sus valores deben ser todavía afirmados, las nuevas circunstancias han alterado significativamente los atributos estructurales que son condición para su operación efectiva (Perrow, 1986). Esos cambios imponen la difícil tarea de modificar la organización y la gestión al mismo tiempo que se consolida la vigencia de esos valores. Las políticas de reconversión productiva, desarrollo de pymes, generación de empleo, desarrollo urbano y rural, promoción de innovaciones, vinculación entre unidades productivas y con el sector científico-tecnológico, de ataque a la pobreza, etc. van adoptando progresivamente perspectivas que atienden a la especificidad de situaciones socio-territoriales, productivas y de mercado, jerarquizando lo local y regional, la construcción de redes y la organización social. Todo ello obliga a abandonar a los supuestos homogeneidad para sustituirlos por los de diferenciación y heterogeneidad. Por consiguiente, el aparato estatal debe tener mayor capacidad para incidir y actuar en campos con diversidad en sus problemáticas y actores, con mayor flexibilidad y más atento al diálogo y a la colaboración.

Las estrategias para la superación del modelo burocrático buscan la separación entre el desempeño de la función, su financiamiento, la producción de los servicios y su provisión. Como consecuencia, el aparato estatal reduce su tamaño y sus regulaciones internas, introduce elementos competitivos, y la lógica burocrática se sustituye por una lógica de mercados o cuasimercados. Estas estrategias comparten algunas premisas y tienen requerimientos comunes: la existencia de ámbitos centrales dotados de visiones globales y sectoriales, determinación de prioridades y fijación de parámetros para la operación y sistemas integrados de programación

y presupuestación. Exigen disponer de mecanismos e información para el seguimiento y la evaluación, con control de productos, resultados e impactos, sistemas de premios y castigos y condiciones políticas adecuadas para aplicarlos.

1. La gestión por resultados: Esta estrategia constituye el eje básico del «gerencialismo» y de la «nueva gestión pública». Atribuye las ineficiencias del aparato estatal al exceso de regulaciones asociadas a un marco normativo con elevada concentración decisonal en las jerarquías organizacionales, formalización de procedimientos, privilegio del control *ex ante* de la legalidad de los actos administrativos y presupuestos centrados en los insumos. Pretende superar el modelo de funcionamiento fundado en comportamientos sujetos a procedimientos y restricciones, con trámites y decisiones reglamentadas en detalle. Esta estrategia procura el cambio de las reglas y de los parámetros de la acción a través de una «desregulación interna» que dé paso a la orientación por resultados e impactos. Esto implica una concepción finalista de la acción, responsable por la utilización de los recursos y atenta a las consecuencias efectivas de la intervención estatal. Procura facilitar el control y la mayor transparencia a través de la identificación de costos y de contribuciones, con un eventual aporte a una revalorización de la política como la disputa sobre quién da y quién recibe. Se materializa por medio de la adjudicación de recursos en función de metas, con modificaciones en los procesos presupuestarios que minimizan la incidencia de los antecedentes históricos. Introduce en el ámbito público tecnologías de gestión de amplia difusión en el sector privado, permitiendo una mayor libertad de acción durante la operación pero con responsabilidades precisas por el logro de metas. Conlleva reformas sustanciales en los regímenes del empleo público y de carrera del funcionariado. A veces se expresa en contratos o compromisos de gestión, estando asociada a prácticas de evaluación⁵.

Este intento de desburocratizar tiene límites y condiciones que satisfacer. Las funciones en materia de seguridad o defensa, u otras con intencionalidad preventiva o regulatoria, no se adaptan fácilmente a la gestión por resultados. Las metas que pueden fijarse se refieren en mayor medida a los procesos de producción que a los impactos sobre la sociedad, exigiendo en muchos casos su evaluación la aproximación

contrafáctica. Por otra parte, la gestión por resultados enfrenta el riesgo de la atomización de la acción y de la excesiva autonomización de las organizaciones públicas. Exige objetivos y estrategias de gobierno que enmarquen los resultados institucionales esperados. Requiere la definición de las misiones organizacionales a partir de los contenidos de las políticas, planeamiento de largo plazo y operacional, precisión en las metas y en la adjudicación de responsabilidades y capacidades decisorias y delimitación precisa de competencias. Supone sistemas de monitoreo a nivel central, con indicadores sobre costos, impactos y relaciones con el medio.

Estas exigencias son muy rigurosas. Su no satisfacción conduce a situaciones de mayor racionalidad local, pero con desvíos con respecto a la orientación global de gobierno. Su desconocimiento puede llevar a introducir ciertas tecnologías de gestión en ámbitos en los que los valores a resguardar entran en conflicto con sus supuestos. Su implantación parcial puede reforzar tendencias ritualistas o revestir un carácter meramente simbólico cuando se carece de sistemas integrados que permitan la priorización de objetivos, la evaluación y la vigencia efectiva de los regímenes de premios y castigos. Al demandar una atención exclusiva sobre los resultados, dificulta la coordinación, crea barreras entre organizaciones públicas, obstruye la construcción de visiones globales y opera sobre problemas ya definidos, con escasa capacidad para su reformulación⁶.

Esta estrategia exige una clara delimitación entre la función política de fijación de objetivos y la gestión administrativa. Por consiguiente, el análisis debe orientarse hacia las cualidades de esa conducción política y los atributos del sistema que las determinan, planteándose una cuestión por demás interesante: la superación del modelo burocrático «realmente existente» tiene como requisito la presencia de uno de los supuestos básicos del «tipo ideal burocrático»: la separación entre política y administración. Esta cuestión remite la instalación de esta modalidad de gestión al plano más general de la calidad institucional y no al del mero diseño organizacional.

2. La gestión por derecho privado: Una segunda estrategia consiste en la modificación de la naturaleza jurídica de las organizaciones estatales de manera de someter la gestión al derecho privado. El modelo tradicional

se refiere a organizaciones que se comportan como monopolios, sujetas exclusivamente a la supervisión política y reguladas por normas de derecho administrativo que tienen por propósito la garantía de los derechos de los ciudadanos y la preservación del bien público, con fuertes componentes de control para establecer la correspondencia entre la gestión y las atribuciones, derechos y procedimientos establecidos. La consecuencia es una atención centrada en mayor medida en la corrección de los procesos que en las consecuencias de la acción, con demoras en la resolución de problemas, exceso de trámites y dilución efectiva de las responsabilidades.

La creación de entidades regidas por el derecho privado es una estrategia particularmente adecuada cuando se trata de la provisión de bienes apropiables privadamente. Ha tenido difusión en lo referido a la promoción de la innovación y de exportaciones, con acciones asociadas a organizaciones representativas de intereses, las que suelen tener inserción en los órganos de conducción⁷. Constituye un correlato de las estrategias de «agencialización» de particular desarrollo en Gran Bretaña en la década de los 80⁸. Sirve como mecanismo para captar demandas, para involucrar a actores sociales en la implementación y financiamiento de programas y para establecer canales para el control por vía del mercado. Esta figura jurídica permite una mayor autonomía, celeridad y flexibilidad en la gestión, relaciones contractuales con el personal y salarios superiores a los de la administración pública. Su objetivo es brindar una mayor capacidad de acción, facilitando la celebración de convenios para el cofinanciamiento del presupuesto regular o de proyectos específicos. Su inserción en relaciones de mercado tiene por propósito el estímulo de comportamientos competitivos e innovadores y alcanzar una mayor eficiencia y pertinencia en sus actividades.

Esta estrategia no puede tener aplicación generalizada. Sus condiciones de posibilidad son mayores en los casos en que los destinatarios de los programas son susceptibles de identificación precisa, la política tiene propósitos promocionales y existen recursos privados para el cofinanciamiento⁹. Como en el caso de la gestión por resultados, esta estrategia exige capacidad de orientación estratégica en los ministerios, sistemas de monitoreo y evaluación, y una precisa definición de las misiones organizacionales. Todo ello es factible si los marcos legales aseguran una

adecuada articulación con los ámbitos ministeriales y, cuando existe una participación en sus órganos directivos de representantes estatales, que esta sea ejercida conforme a las directivas políticas explícitas. En ausencia de estas condiciones, las entidades de derecho privado desarrollan lógicas organizacionales locales impulsadas por sus requerimientos de financiamiento y por su eventual captura corporativa, planteando problemas de *accountability* de difícil resolución: la evaporación de la distinción entre lo público y lo privado no solo se refiere así al marco legal adoptado, sino al sentido y a la orientación de la acción.

3. La gestión por proyectos: Una tercera estrategia consiste en la creación de ámbitos específicos al interior de las organizaciones estatales para la atención de ciertas temáticas o problemas con reglas particulares de funcionamiento que adoptan la modalidad de programas o proyectos. Su amplia difusión se debe en muchos casos al financiamiento de entidades multilaterales de crédito o de agencias de cooperación (Common, 1998). Con objetivos y responsabilidades asignadas a unidades especialmente creadas para hacerse cargo de la implementación, los programas o proyectos se han instalado en los aparatos administrativos preservando su identidad diferenciada, con frecuencia con sistemas normativos extraordinarios y regímenes salariales excepcionales. Estos arreglos han permitido superar muchos de las carencias provocadas por sectores públicos débiles, salarios no competitivos, marcos normativos deficientes e ineficiencias generalizadas. Asumen formas flexibles de operación adecuadas a la naturaleza de las actividades y suelen tener existencia transitoria.

Con pocas excepciones, estas unidades ejecutoras constituyen verdaderas administraciones públicas paralelas regidas por lógicas particulares, con mecanismos de control que difieren de los habituales. Estas administraciones manejan en muchos países volúmenes de recursos muy superiores a los de origen presupuestario, disponen de más y mejores técnicos, y ofrecen condiciones de trabajo y de proyección profesional que a veces contribuyen a empobrecer los planteles permanentes de personal estatal. Puede afirmarse que cuanto mayor es la distancia entre las cualidades operacionales de estas unidades con respecto a las de la administración convencional, mayor es la necesidad de acciones de

profunda transformación en los modelos burocráticos de organización y de gestión de las entidades públicas (Martínez Nogueira, 2000).

La gestión por programas o proyectos ha sido introducida también fuera del marco del financiamiento internacional para atender a cuestiones a las que se asigna una importancia singular o de elevada especificidad. La promoción de exportaciones, el aliento a la innovación, la transferencia de tecnología, el desarrollo comunitario, ciertas acciones asistenciales o la recuperación ambiental dan lugar a arreglos de este tipo, muchas veces en forma asociada a otros actores sociales. En la mayoría de los casos, las problemáticas a que se dirigen superan las competencias de ministerios o de agencias estructuradas por sectores o funciones. Suelen ser multifuncionales y requerir diferentes aportes, constituyéndose en ámbitos para la convergencia de perspectivas, disciplinas e intereses. Se los concibe como medios para la complementación de esfuerzos y la colaboración, alcanzando la coordinación por medio de la programación compartida y de las interacciones a nivel de campo.

Estos proyectos no pueden concebirse como instrumentos aislados, sino formando parte de conjuntos de acciones integradas. La falta de integración se advierte en particular en los proyectos dirigidos a la pobreza o al desarrollo rural, los que suelen reflejar las preferencias de los donantes o financiadores, con deficientes articulaciones entre ellos y con débiles relaciones con los ámbitos con responsabilidad central sobre estas temáticas. Aislados con respecto al resto de las acciones de política y del aparato administrativo, la gestión suele alimentar lógicas organizacionales que refuerzan la autosuficiencia, evitando la creación de relaciones que puedan llegar a generar dependencias e incertidumbres. Su aislamiento y sus condiciones excepcionales de operación dificultan con frecuencia el fortalecimiento de las capacidades establecidas, con riesgos sobre la sostenibilidad de los esfuerzos. Su autonomía los convierte en ámbitos de negociación que fracturan y debilitan la capacidad política de las conducciones ministeriales. La rigidez de los compromisos dificulta las reasignaciones presupuestarias y ponen límites a la flexibilidad de las políticas. Esta rigidez, a su vez, puede llegar a convertirse en el atractivo mayor en escenarios con elevada inestabilidad en las políticas o en los elencos de conducción

administrativa: atados a compromisos varios, las dificultades para su reorientación pueden ser mayúsculas. Por ello, si bien conspiran contra la necesidad de coherencia de políticas e impactos, en algunos casos han tenido una significación social no explicitada en sus diseños originales y que ha servido para la continuidad de acciones públicas.

4. La gestión por terceros: Otra estrategia para la superación de la burocratización de los aparatos administrativos recurre a la provisión privada de los bienes y servicios a través de la gestión por terceros, introduciendo la lógica de mercado en el desempeño de las funciones públicas. En algunos países constituye la práctica más desarrollada de transformación de la gestión. Iniciada a través de la contratación para la realización de actividades de apoyo y periféricas, se ha ido expandiendo hasta alcanzar el desempeño de funciones sustantivas en desarrollo rural, servicios de transferencia de tecnología, administración de programas de innovación y de promoción de pymes, etc. Se introdujeron también prácticas de este tipo en la gestión de los sistemas de adquisiciones, de la deuda externa y en el control aduanero. El propósito enunciado es hacer uso de las capacidades técnicas, operativas y de relacionamiento instaladas en los sectores privado o social (empresas, consultores, organizaciones de productores, ONG) y superar las restricciones asociadas al *stock* de recursos humanos de las organizaciones estatales. De igual manera, se está difundiendo la práctica de la acreditación de profesionales para el desempeño de funciones de control, fiscalización, registro o transferencia de tecnología.

La gestión tercerizada requiere transparencia en el mercado de provisión de estos servicios, definiciones políticas sobre las funciones tercerizables, normas para regular las relaciones entre las partes y contratos cuidadosamente formulados, con determinación precisa de responsabilidades y sanciones. Exige mecanismos de auditoría y capacidades de fiscalización, dando lugar a un nuevo tipo de Estado regulador con requerimientos muy severos en materia de resguardo del bien público y de preservación de la calidad de los servicios. Fundada en la necesidad de reducir costos y de introducir mayor transparencia en los regímenes de contratación y adquisiciones, dio lugar a nuevas prácticas corruptas y clientelares al transferir el manejo de recursos a ámbitos no

sometidos al control público. En consecuencia, la existencia de un débil aparato administrativo puede hacer aconsejable la tercerización de ciertos servicios, pero esa debilidad alimenta comportamientos diferentes a los previstos por la estrategia. Además, y muy importante, la tercerización puede desarrollarse allí donde efectivamente existen capacidades instaladas en el sector privado para participar en la producción y entrega de los servicios estatales. En algunos casos, los intentos de avanzar en la tercerización han chocado con las limitadas capacidades localizadas en el sector privado¹⁰, resultando un Estado que pretende no renunciar a sus funciones, pero haciéndolo de hecho por la no sustitución de sus prestaciones por las realizadas por otros actores.

La cuestión de la fractura organizacional

El sector público estuvo tradicionalmente estructurado por «sectores», conforme a los principios de diferenciación estructural y de especialización funcional. Ello ha dado lugar a una fragmentación de la realidad asociada a cristalizaciones de conocimientos en profesiones, en mayor medida que a la especificidad de las temáticas abordadas. Esta fragmentación produce la adjudicación de responsabilidades a ámbitos con enfoques restringidos, concepciones unidimensionales y lógicas organizacionales parciales. Esta organización tradicional, no problemática cuando se refiere a las funciones básicas del Estado, no permite abordar la complejidad de situaciones a que deben hacer frente los Estados modernos, con campos de acción social y esferas de política que trascienden las atribuciones de competencias convencionales y que, por lo tanto, demandan la concurrencia de contribuciones de diversos ámbitos estatales¹¹. Es un obstáculo también cuando se adoptan nuevas conceptualizaciones de problemas y temáticas que reconocen una mayor diversidad de factores operantes y la necesidad de abordajes integrales.

La diferenciación estructural y la especialización funcional plantean la exigencia de «reconstituir la unidad» a través de la convergencia de orientaciones y esfuerzos, dando lugar a la cuestión de la coordinación, la que ha sido atendida apelando a distintos enfoques. Durante las décadas de los años sesenta y setenta, se pretendió crear «sistemas» del más diverso tipo, los que, en vez de reducir la complejidad, la acrecentaron.

Posteriormente, esa coordinación dio lugar a diferentes arreglos fundados en la creación de ámbitos específicos para ello. Su éxito no fue mayor, quedando la evidencia que uno de los mayores desafíos del diseño institucional consiste en dar respuesta a este problema.

1. La gestión interinstitucional: Un primer modo de superar el problema de la coordinación es la integración de gabinetes especializados o comisiones de alto nivel con participación de distintos ámbitos ministeriales. Estos gabinetes o comisiones están encargados de formular políticas, definir prioridades y coordinar acciones, brindando los marcos para una gestión compartida entre unidades que preservan su independencia y capacidad de decisión. Han sido frecuentes en materia de políticas de promoción de la producción, de innovación, de desarrollo rural, de combate a la pobreza o de seguridad. Con escasas reuniones anuales y funcionamiento irregular, a veces cuentan con órganos técnicos que los auxilian en el ejercicio de sus funciones.

La efectividad de estos gabinetes o comisiones debe ser evaluada en diferentes niveles. Generalmente, han tenido una existencia precaria, con un progresivo deterioro en su incidencia sobre las acciones efectivamente realizadas. Constituyen medios útiles para la reafirmación de la voluntad política, pero su efectividad es baja para asegurar la coherencia de la acción. Su tarea no suele tener relación con la asignación de recursos, a pesar de la participación de los Ministerios de Economía o Finanzas. Raramente, constituyen instancias para la aprobación de programas operativos y su capacidad para supervisar la implementación es muy reducida por las debilidades e inadecuaciones de los sistemas de información y, fundamentalmente, porque la ejecución no solo depende del mandato de la jerarquía, sino que es producto de las fuerzas que se movilizan, de las capacidades de las agencias ejecutoras y de los mecanismos existentes en el nivel operacional para asegurar el diálogo y la coordinación. Como cada unidad participante procura preservar su autonomía, un resultado frecuente es la conversión de problemas de coordinación organizacional en conflictos al interior del aparato estatal.

Distinta aunque variable ha sido la suerte de la coordinación interinstitucional entre agencias encargadas de diferentes servicios. En

este nivel es más fácil alcanzar una programación compartida y asegurar que las conducciones institucionales coincidan respecto al sentido y la orientación de las acciones¹². Son arreglos fuertemente dependientes de los atributos personales y de liderazgo de estas conducciones, así como de la comunicación entre los niveles técnicos y operativos, con mayor efectividad en los casos en que la coordinación se realiza en presencia de presiones sociales por alcanzarla.

2. La gestión consolidada: Una segunda manera de reducir la necesidad de coordinación consiste en la reducción de la diferenciación del aparato estatal a través de la consolidación de funciones dispersas en diversas organizaciones públicas, ya sea a través de la fusión de organismos o de la incorporación de entidades descentralizadas a las administraciones centrales. Se apeló esta estrategia en casos en que se pretendió reducir el grado de autonomía de organizaciones que disponen de recursos propios, mantienen relaciones directas con los Parlamentos y tienen órganos de gobierno con representación corporativa, con escasa capacidad de los ministerios para supervisarlas¹³. Una segunda razón, más frecuente, que precipitó esta estrategia, radica en las políticas de reducción del gasto público.

Una consecuencia de esta reducción de la diferenciación es la persistencia de la situación anterior de falta de coordinación y de impulso por lógicas organizacionales fracturadas si, además de los cambios de estructura, no se modifican las actividades realizadas. En estos casos, la evidencia indica que los mayores problemas consisten en la instalación de capacidades de orientación del nuevo conjunto organizacional y en la construcción de coherencia entre contenidos de política y arreglos estructurales. Por su parte, la fusión o consolidación no solo es un problema de diseño organizacional. Para adquirir un sentido pleno, requiere políticas integradas acordes con las nuevas definiciones de los problemas, sistemas normativos y regulatorios apropiados y mecanismos para el seguimiento de la acción. Además, tiene consecuencias políticas: al redefinir los ámbitos de atención de las diversas temáticas, se redistribuyen los participantes involucrados en los procesos decisorios. En los esquemas organizativos tradicionales, las entidades tienen como interlocutores a grupos u organizaciones representativas con intereses o visiones homogéneos,

aun dentro de una relativa segmentación. La fusión o consolidación puede ampliar las oportunidades estratégicas para la constitución de alianzas y reducir el impacto de ciertas *policy communities* sobre la gestión organizacional. En particular, la adjudicación de competencias en función de problemas contribuye a modificar el frecuente monopolio en el diálogo que ejercen representaciones corporativas al aumentar la diversidad de los actores participantes, con recursos y capacidades organizacionales extremadamente heterogéneas¹⁴.

Algunas de estas cuestiones tienen una particular importancia en el caso de las acciones que responden a especificidades socioterritoriales y que procuran generar nuevos comportamientos y construir nuevas capacidades. Los esquemas de diferenciación estructural y de especialización funcional han provocado que el Estado alcance a los ciudadanos de manera dispersa, con proliferación de organismos, programas y proyectos, sin articulación recíproca, orientados por criterios no convergentes y respondiendo a lógicas parciales. La revisión de este patrón lleva a innovaciones institucionales dirigidas a integrar acciones a nivel socio-territorial en áreas de provisión de servicios (educación, salud) o desarrollo de infraestructura (caminos), con colaboración entre actores de diferentes niveles de gobierno, del sector privado y de la sociedad civil.

3. La gestión unificada: La consolidación a veces asumió la forma de creación de instancias superiores que pretenden superar los problemas de coordinación por vía de la autoridad, resolviendo las cuestiones de competencia y de coherencia a través de la jerarquía. Se preserva la diferenciación estructural y la especialización funcional en los subsistemas, pero se reduce a un nivel superior¹⁵. Esta estrategia fue particularmente utilizada para la fusión de ministerios y secretarías bajo el manto de Ministerios de Economía o Finanzas convertidos de hecho en superministerios, con la consiguiente subordinación a ellos de áreas que tradicionalmente contaban con una jerarquía semejante, como agricultura, infraestructura o comercio. Esta estrategia es resultado de una reconceptualización del papel del Estado: con las reformas dirigidas a otorgar al mercado una mayor centralidad en la asignación de recursos, las políticas sectoriales han perdido la importancia que habían asumido en los modelos intervencionistas, quedando librada

la suerte de sectores, regiones y grupos a las consecuencias de las políticas macroeconómicas.

Diversos argumentos se esgrimen en favor de esta estrategia: a) la posibilidad de contar con un abordaje común y coherente de sectores cuyos límites se hacen cada vez más borrosos y cuestionables, b) la superación de inercias institucionales y apropiaciones corporativas, y c) la realización de economías por la centralización de servicios de apoyo y por el aprovechamiento de sinergias organizacionales. No obstante la razonabilidad de algunas de estas razones, esta estrategia de resolución suele ser meramente formal si las diferenciaciones persisten a nivel subministerial, sin ventajas evidentes en materia de coordinación intersectorial o interorganizacional. La experiencia muestra que la inserción formal en la estructura de gobierno no es suficiente para determinar la influencia real ni la relevancia efectiva de ámbitos o perspectivas. Por cierto, lo realmente importante son las capacidades analíticas, de orientación y de gestión política y operacional, así como aquellas movilizadas para construir y reafirmar la legitimidad frente a los actores sociales.

4. La gestión integrada territorialmente: Esta cuarta estrategia está fundada en el ajuste mutuo en el nivel operacional: no se modifican los arreglos organizacionales existentes, pero se crean mecanismos especiales de integración y de coordinación a nivel local. Esta estrategia es particularmente relevante en las políticas territoriales. El territorio es un ámbito geográfico con una determinada dotación y dinámica de recursos, forma de vida y configuración institucional y social. En él se producen transacciones de todo tipo, dando un sentido espacial a los mercados y una localización a los contenidos y a los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas. El territorio permite, por lo tanto, la recuperación de la heterogeneidad y de la especificidad situacional y de comportamiento de los actores sociales, así como la visualización de las interdependencias de tipo productivo, empresarial, social y de infraestructura, siendo susceptible de intervenciones con objetivos de desarrollo y de densificación de las relaciones sociales y de las transacciones.

La acción con orientación territorial exige mayor horizontalidad en las interacciones y un debilitamiento de las fronteras entre competencias y

jurisdicciones: es ejecutada por múltiples organizaciones pertenecientes a distintos niveles de gobierno y al sector privado, así como por la iniciativa social. Para alcanzar su mejor integración, se apela a diferentes mecanismos con preservación de las capacidades decisorias de los participantes: a) comisiones de coordinación con integración formal de representantes de esas entidades en torno a proyectos; b) mesas de trabajo de carácter más abierto e informal, que procuran la participación amplia, en particular en la identificación de problemas, la definición de prioridades y la programación; c) consejos locales que permiten la complementación de acciones y la interacción entre representantes de los sectores público y privado, y de la sociedad civil en la preservación de recursos naturales, en la administración de aguas y en la construcción y mantenimiento de infraestructura; d) formas asociativas para la comercialización y el desarrollo empresarial, etc. Esta localización espacial permite reducir los costos de transacción de los mecanismos centrales de coordinación y potenciar la apropiación por actores locales de los arreglos institucionales.

La cuestión de la falta de apertura

El carácter cerrado de la gestión se manifiesta en la existencia de escasos mecanismos para la participación social, coherente con una concepción «Estado-céntrica» de la gestión y con dos supuestos centrales sobre los que se construyó la organización tradicional: la debilidad de la sociedad civil y del sector privado, y la asimilación de lo público con lo estatal.

El primer supuesto partía de la evidencia empíricamente correcta de una sociedad civil escasamente organizada, débilmente articulada y dependiente del Estado para la satisfacción de sus necesidades y la promoción de sus intereses. Por ello, sus organizaciones no podían asumir papeles significativos en materia de servicios, promoción o construcción de capacidades. Durante las últimas décadas, se produjo una profunda transformación: nuevos actores han hecho su ingreso en la escena económica, social y política, resultando una trama de interacciones compleja y densa, con vínculos asociativos intensos. También se han multiplicado las fuentes de provisión de servicios de los que antes el Estado era el oferente monopólico. Los actores sociales tienen mayor capacidad para identificar necesidades, plantear demandas y desplegar

iniciativas autónomas, desarrollando redes a nivel zonal, regional, nacional e internacional para intercambios de experiencias, el emprendimiento de acciones colaborativas y la canalización de recursos.

En cuanto al segundo supuesto, las organizaciones con vocación por lo público, pero ajenas a lo estatal, tienen una importancia creciente. Estas entidades han logrado la consolidación de su legitimidad, de su capacidad para estructurar y expresar demandas de la población y para prestar servicios asistenciales y en materia de información, educación, tecnología y organización social. Permiten la atención de necesidades específicas y locales, la reducción de costos de transacción y el reforzamiento de normas y expectativas que dan eficiencia a los mercados y confiabilidad a los acuerdos. Constituyen parte de un capital social que debe ser aprovechado a través de diversas formas de asociación, de la delegación y de la autogestión de programas y proyectos.

El abandono de estos supuestos da lugar a nuevas formas de gestión más abiertas a la participación de los ciudadanos y de sus organizaciones. La forma convencional adoptada para esta participación consiste en mecanismos fuertemente centrados en la representación y en el nivel de las conducciones de algunas áreas del Estado. Complementando esta práctica, las nuevas modalidades extiende la participación a los procesos de iniciativa, de generación de alternativas, de implementación y de control.

1. La gestión concertada: La incorporación de organizaciones representativas de intereses o perspectivas a instancias de formulación de políticas tiene una larga tradición, ya sea integrando los órganos directivos de entidades de gobierno, consejos asesores, comisiones *ad hoc* o participando en instancias de consulta de diferente grado de sistematización. El propósito enunciado es la conveniencia de incorporar mayor información a las entidades públicas, acoger las demandas de determinados grupos sociales y asegurar la pertinencia de las acciones. A esta modalidad se está sumando la integración de foros de concertación y de negociación que constituyen ámbitos para identificar problemas, llegar a acuerdos sobre políticas, identificar proyectos y promover la articulación entre actores sociales. Esta concertación es fundamental en aquellos casos en que el éxito de las políticas depende no solo de los

comportamientos de la administración, sino de la colaboración de los destinatarios de la acción.

El nuevo contexto de apertura ha hecho que estos foros se multipliquen, con desafíos importantes para las capacidades de gestión: las actividades dirigidas a la ampliación de mercados, las negociaciones en el seno de los acuerdos de integración y en el marco de convenios bilaterales y multilaterales, el surgimiento de ámbitos para la compatibilización de políticas entre países y las discusiones en materia arancelaria y de liberalización del comercio son ejemplos de ello.

La literatura que señala los peligros de la captura del aparato estatal es de relevancia aquí. Esta multiplicación de esferas de articulación estatal-privada puede llegar a debilitar el carácter «público» de las políticas. Por consiguiente, esos mecanismos tienen como condiciones la operación en el marco de mandatos políticos explícitos, estrategias sustantivas enunciadas y prioridades claramente establecidas, así como cuerpos de funcionarios comprometidos con la orientación de las políticas. Se plantea por lo tanto un conflicto de niveles en lo referido a la democratización del aparato estatal: la democratización en la base por la participación de actores en los procesos de formulación, concertación y negociación, frente a la democratización por el control de los mecanismos políticos representativos de las decisiones estatales.

2. La gestión operacional participada: Las organizaciones de la sociedad civil están asumiendo de manera más activa la prestación de servicios a la comunidad. En este sentido, puede identificarse un tránsito de acciones en paralelo, realizadas con total independencia, hacia acciones integradas a políticas públicas, participando en áreas que hasta aquí estaban totalmente reservadas al Estado¹⁶. Esta evolución ya ha dado lugar a experiencias en las que las organizaciones sociales se han convertido, con financiamiento total o parcial del Estado, en agentes de la integración productiva, de promoción de eslabonamientos en los ciclos de negocios y de identificación y estímulo de nuevos nichos en los mercados internacionales (Roth, 1988). Además, el proceso de privatización y de retraimiento en la prestación en forma directa de servicios por parte del Estado (visible particularmente en áreas sociales y en intervenciones en campos como la comercialización

de productos primarios o de alimentos) ha puesto en un plano más visible y estratégico a estas organizaciones¹⁷. En algunos países estas modalidades tienen una significación notable por el volumen de recursos que controlan y por sus capacidades de gestión¹⁸. Las organizaciones comunitarias son incorporadas como protagonistas en la ejecución de programas de asistencia y de promoción social. Las organizaciones no gubernamentales tienen una importancia especial en los más diversos programas públicos (organización social, transferencia de tecnología y recursos, suplementación nutricional, construcción de viviendas, rehabilitación de barrios, construcción de capacidades, etc.), aportando con frecuencia metodologías participativas y transfiriendo modos de acción (de Janvry, *et al.*, 1995). Si bien las expectativas generadas en su torno se han visto en ocasiones frustradas, sus contribuciones en el campo de las modalidades de intervención son evidentes y deben ser analizadas y evaluadas. También se han abierto espacios para que empresas integradas por técnicos y profesionales participen, a veces compitiendo con ellas, en los campos en que actúan estas organizaciones comunitarias y ONG.

Estas modalidades de participación plantean los mismos interrogantes que los señalados con respecto a la tercerización. En algunos casos se ha generado un nuevo actor, la agencia intermediaria, ubicada entre el Estado y la población, con intereses propios y con escaso control social sobre ella. La atribución de recursos a organizaciones comunitarias puede implicar crear mecanismos clientelares en otros ámbitos, con consiguientes perjuicios para la democratización de la vida social. Por fin, estas experiencias, muchas veces a escalas reducidas, si bien valiosas, no pueden ser el eje de los intentos de superación de problemas que afligen a toda la sociedad (Martínez Nogueira, 1992).

3. La gestión por la demanda: Las modalidades convencionales de las políticas públicas partían de supuestos de una cierta omnipotencia y omnisapiencia por parte del Estado: este podía determinar las necesidades a ser satisfechas y los ámbitos y modos de esa satisfacción. Esta concepción es adecuada para el caso de las políticas universalistas, pero no así cuando se avanza hacia esquemas más selectivos vinculados a la provisión de bienes colectivos, bienes «club» o simplemente bienes privados. Para estos casos, los fondos concursables son mecanismos de uso cada vez más

frecuente (Uphoff, 1995). Su propósito es acercar la producción de servicios estatales a la demanda de los beneficiarios o destinatarios. Estos identifican sus necesidades, elaboran los proyectos, a veces con asistencia de personal especializado, y participan en la responsabilidad de la ejecución. Casos usuales de utilización de este mecanismo son los programas de desarrollo comunitario, de transferencia de tecnología, de promoción de exportaciones y de aliento a la innovación y a la investigación.

Esta modalidad entraña riesgos que deben anticiparse. Estos se refieren, en primer lugar, a la gestión de estos fondos, los que deben responder a programas estructurados que definan prioridades y criterios de asignación de recursos, con mecanismos de seguimiento y evaluación. Por otra parte, existen evidencias múltiples, en particular en lo referido al funcionamiento de los fondos de inversión social, que la efectividad de estos arreglos depende de la capacidad estatal para remediar las inequidades que se producen por las diferencias en la disponibilidad de recursos de información, organizacionales y de gestión entre los grupos sociales. Ello implica que esa orientación hacia la demanda debe ir acompañada de una labor de promoción de aquellos con menos recursos sociales.

4. La gestión controlada socialmente: Una cuarta estrategia de promoción de la participación es la introducción de distintas formas de control o auditoría social. En ellas, se establecen mecanismos para recoger la evaluación que la ciudadanía hace de los servicios prestados. Las «cartas de los ciudadanos» inspiradas en la experiencia británica —compendios de derechos de los usuarios o receptores de los servicios— y las auditorías sociales son modalidades que se están poniendo en práctica en algunos países¹⁹. Requieren sistemas de información adecuados, una comunicación eficiente y capacidades de procesamiento por parte de las organizaciones públicas²⁰. Para avanzar en este control social, la reforma de la gestión debería estar acompañada de reformas políticas e institucionales que aseguren la transparencia de los procesos y una mayor visualización de las consecuencias de las acciones. En este sentido, la implantación de la práctica de la evaluación ex post de políticas, programas y proyectos es una condición que debe ser satisfecha.

La cuestión de la centralización excesiva

Por muchos años los países de la región presentaban una problemática común: la concentración casi total de funciones estatales en el nivel nacional de gobierno, con una elevada centralización en sus organismos técnicos y burocráticos, con unidades territoriales de servicio con escasa capacidad de decisión y con mecanismos de participación de los actores locales casi inexistentes. Esta realidad se está modificando. Respondiendo a las mismas circunstancias, urgencias y nociones que dieron lugar a las etapas de ajuste y reestructuración, se ha jerarquizado el papel de gobiernos regionales y locales en la entrega de servicios (Martínez Nogueira, 1999). No obstante el carácter general del proceso, en él se movilizan distintas motivaciones y se expresan diferentes concepciones. Desde una perspectiva, la transferencia de capacidades a los niveles locales tendría por consecuencia la generación de un mercado político local en el que las demandas se enfrentarían en forma directa con las posibilidades de satisfacerlas. Otra perspectiva recurre a la vieja concepción republicana de la asociación voluntaria y a la más renovada del capital social para las que la activación de la comunidad local tiene un efecto democratizador significativo, brinda sostenibilidad a los esfuerzos de transformación y contribuye a la eficiencia. Ya sea por la generación de mercados políticos o por esta activación de la sociedad, la transferencia de servicios a los gobiernos provinciales y municipales es una tendencia que muy probablemente persistirá.

1. La gestión desconcentrada: Consiste en la atribución de capacidades decisorias a los niveles subordinados de las organizaciones del sector público. Implica cambios profundos, con modificaciones en las estructuras, procedimientos y culturas organizacionales. Si bien el propósito general es aumentar la eficiencia en la gestión y su acercamiento a los ámbitos en que se manifiestan los problemas y se expresan las necesidades, la desconcentración tiene consecuencias sobre la participación y la articulación interinstitucional. En sus formas más elementales, consiste en la delegación de funciones administrativas. Otras llegan a la identificación a nivel local de las necesidades, a la elaboración de los programas de acción y aun a la intervención decisoria cuando se trata de la aprobación de proyectos locales. En estos casos, la existencia de organizaciones sociales y de mecanismos de coordinación puede contribuir a una mayor flexibilidad

en la gestión, a la orientación por la demanda y a la convergencia de esfuerzos de diferentes actores²¹.

La desconcentración puede realizarse como una etapa en la devolución a los actores locales de la toma de decisiones públicas, con participación de las autoridades regionales en la determinación de prioridades y en la discusión sobre las políticas y los modos de acción institucional. De este modo, es parte de un proceso que supera los límites de las organizaciones para abrirlas a un diálogo en el que intervienen no solo los usuarios de sus servicios, sino también las instancias representativas locales, creando nuevos espacios institucionales, posibilitando la adecuación de la implementación a condiciones particulares y una más certera focalización. Por consiguiente, facilita y es una condición para la descentralización. Desde esta perspectiva, provoca modificaciones sustanciales en la funcionalidad y en los modos de operación. Requiere sistemas de programación, de asignación de recursos, de seguimiento y de evaluación que aseguren la unidad estratégica. En su concreción, los niveles organizacionales con contacto directo con los usuarios juegan un papel crítico y determinante, con reorientaciones en comportamientos y culturas, exigiendo intervenciones intensivas en las organizaciones, con un desarrollo y aprendizaje que compromete a la totalidad de la institución y, en particular, a sus conducciones.

2. La gestión transferida y conjunta: Casi todos los países de la región están embarcados en procesos de descentralización, con transferencia de funciones a los niveles regionales, provinciales o locales de gobierno, con una redefinición del papel normativo y orientador de los gobiernos centrales. Este proceso enfrenta incertidumbres y tensiones por problemas políticos y de capacidad a nivel provincial y local, dando lugar a una nueva temática de relaciones intergubernamentales todavía no del todo estudiada. Por consiguiente, la descentralización es una compleja operación política que supone negociaciones, asunción de responsabilidades, aprendizajes y maduración. Si ese camino se transita con exceso de velocidad, la calidad de los servicios se resiente, la frustración y el fracaso sustituyen a la acumulación de experiencias y se reduce la efectividad. No obstante estas condiciones, las transferencias se han realizado usualmente a partir de decisiones unilaterales de los gobiernos centrales, sin acuerdo con las provincias o municipios y con

escasa comprensión al nivel local de las consecuencias y requerimientos de la nueva situación.

Es frecuente que, en los procesos de descentralización, la absorción de las nuevas funciones se realice en los espacios y poblaciones con mayores capacidades, con grave riesgo para las situaciones de mayor debilidad institucional. Las evidencias disponibles ponen de manifiesto la existencia de bloqueos y dificultades que producen consecuencias muy diferentes a las buscadas, sugiriendo la necesidad de una aproximación madura y sensata. Enunciar el valor de la democratización o revalorizar la capacidad teórica de gestión del nivel local no debe por sí dar lugar a una transferencia abrupta, sin condicionamientos y sin la creación de las condiciones suficientes para asegurar que esos objetivos se logren o que no se refuercen las orientaciones patrimonialistas y clientelísticas. De más está repetir los viejos argumentos de que el impacto democratizador de la transferencia a los niveles locales está condicionado por la existencia de instituciones de participación política que aseguren un mínimo de democracia o por el capital social disponible. Ello debe dar lugar a esquemas graduales, adecuados a las condiciones enfrentadas y que articulen el rediseño organizacional con el perfeccionamiento de las instituciones políticas.

Lo anterior tiene como consecuencia la necesidad de adoptar políticas de construcción de capacidades locales para la prestación de servicios, privilegiando las situaciones de mayor carencia en materia de gestión. La transferencia de funciones sin apoyos sistemáticos puede contribuir al acrecentamiento de las brechas entre regiones y grupos de una manera irremediable o socialmente intolerable. Los ámbitos territoriales con menor capacidad de organización social, con menor capacidad de demanda y más empobrecidos en recursos se verán postergados y más alejados aún de tener una presencia relevante en los mecanismos institucionales establecidos. Por lo tanto, las políticas de descentralización deben tener contenidos más complejos que los hasta aquí usuales. Este es un problema político, de organización social y de diseño institucional, cuya resolución no puede obviarse si se quiere evitar una mayor desarticulación de las funciones del Estado y la desintegración territorial y social.

3. La gestión por devolución: Se han realizado experiencias por las que ciertas funciones estatales han sido atribuidas a las organizaciones de la sociedad civil. El Estado financia acciones que, dentro de las líneas de política establecidas, resultan de la iniciativa de grupos sociales, muchas veces con la participación de organizaciones no gubernamentales o de empresas de técnicos en el apoyo a su formulación. Otra forma en que se manifiesta esta devolución es a través de la definición por la comunidad de las prioridades para la asignación de recursos para el financiamiento de proyectos locales, o para la determinación de las líneas de investigación en los ámbitos regionales de los institutos de investigación. En algunos casos los programas públicos delegan, en arreglos que cuentan con la participación de las organizaciones sociales y de las ONG, la decisión sobre esos proyectos y sobre su financiamiento²². Por su parte, hay experiencias de renuncia del Estado a la prestación de ciertos servicios públicos, facultando a organizaciones sociales para el manejo de recursos que son recaudados por el Estado²³. La auditoría social es otro procedimiento de «empoderamiento» de los ciudadanos.

Esta devolución a la sociedad civil presenta potencialidades y problemas que ya fueron señalados. Requiere una identificación previa de las funciones irrenunciables por parte del Estado, la concertación con actores sociales sobre la redistribución de tareas, la disponibilidad de mecanismos para el seguimiento, incentivos adecuados y acciones de desarrollo de capacidades.

4. La gestión en red: Una modalidad de gestión asociada es la «red». Las redes permiten integración de aportes diferenciados en el marco de la cooperación y no de la competencia. Son recursos para la coordinación de transacciones entre organizaciones y al interior de estas. Son conjuntos de actores en relación, con intercambios cuya naturaleza, intensidad y consecuencias son específicos a cada red. Resultan de elecciones de los participantes, reconociendo restricciones y haciendo uso de oportunidades. Estas redes pueden adquirir diferentes modalidades y tener distintos propósitos: 1) de información, sobre cuestiones varias como mercados, productos, tecnologías y servicios; 2) cooperativas, de coordinación de esfuerzos o complementación de acciones, que pueden contar con apoyo público para su integración o con estímulos especiales por medio de fondos concursables o para la colaboración entre instituciones locales,

universidades, centros de capacitación, etc.); 3) territoriales, con mecanismos para la definición de prioridades, la identificación de necesidades, la estructuración de la demanda y la orientación de la oferta, con planificación estratégica, movilización de actores y sistemas de reglas e incentivos. Se procura en estos casos la institucionalización de condiciones que hagan viables servicios compartidos, la integración de pools de recursos, los desarrollos conjuntos, etc. Exige capacidad de gestión, nuevos estilos de conducción, programaciones conjuntas, mecanismos para la captación y sistematización de los aprendizajes resultantes, evaluaciones regulares y un monitoreo constante.

Conclusiones: capacidades e intervenciones

El análisis realizado —simplemente un punteo de temas y cuestiones abiertas— trató de enfatizar la necesidad de ampliar el alcance de los análisis de las innovaciones en los modelos de organización y gestión, introduciendo una perspectiva más amplia que la utilizada en los abordajes convencionales de la administración pública o del cambio organizacional. Esta perspectiva superadora debe apuntar a los modos en que esas innovaciones impactan sobre los procesos sociales en torno a las políticas públicas.

En primer lugar, se afirma que es equivocado avanzar en la modificación de los modelos de organización y de gestión establecidos sin atender a los requerimientos de la construcción institucional, de las políticas sustantivas y de los procesos de movilización de actores, tanto en las etapas de formulación como de ejecución. Las políticas no consisten simplemente en la enunciación de propósitos, la definición de estrategias y la sanción de cuerpos legales que dan imperio a sus contenidos. Constituyen un ciclo en el que la implementación determina el impacto sobre la realidad. Por consiguiente, el debate sobre la gestión pública no puede desentenderse de estos temas sustantivos. Su reconocimiento tiene consecuencias operacionales de importancia: si se acepta la integralidad de los procesos de formulación y de ejecución de políticas y programas, la instalación de capacidades sustentables y el crecimiento de los recursos analíticos y de gestión resultan condiciones de cumplimiento necesario, más allá de los cambios en los marcos normativos y estructurales.

En segundo lugar, se sostiene que es preciso construir visiones más maduras acerca de las capacidades del Estado para alimentar las acciones de reforma de la gestión. En el pasado fue usual que la construcción de estas capacidades fuera conceptualizada como el resultado de la adquisición de insumos, de la construcción de infraestructura, del equipamiento, de la capacitación del personal y de nuevos sistemas normativos, sin tener en cuenta la complejidad de la problemática institucional ni las exigencias de los procesos de cambio organizacional. Estos son los contenidos convencionales de los programas de fortalecimiento institucional. A pesar del volumen de recursos volcados a este propósito, los resultados no han sido significativos. Los nuevos enfoques no deben confundir la superación de la carencia de medios con el incremento en las capacidades de *governance* para la gestión estratégica y para la producción de impactos significativos. Para ello es preciso avanzar en la formulación de diagnósticos rigurosos que hagan uso de herramientas del análisis institucional y organizacional, superando lo meramente descriptivo para identificar los factores operantes, la racionalidad de los actores, sus estrategias y las consecuencias de la acción.

En consecuencia, las intervenciones dirigidas a las reformas de la gestión deben ser complejas y adecuadas a la naturaleza de las problemáticas enfrentadas y de las concepciones que gobiernan el diseño de las políticas. Los cambios puntuales y la introducción de nuevas modalidades organizativas o de innovaciones en las tecnologías de gestión solo son sustentables si responden a estrategias de cambio institucional y de desarrollo organizacional. Estos cambios demandan actores que las apoyen, que hagan uso de las oportunidades abiertas para la participación y que ejerzan un adecuado control externo. Exigen la disponibilidad de capacidades analíticas, estratégicas y prospectivas en los niveles de conducción política y organizacional, y modalidades de intervención que atiendan a sus condicionamientos externos y que procuren impactar sobre las orientaciones y los comportamientos.

Notas

* “La gestión pública: Del diálogo crítico a la evaluación de la diversidad” de Roberto Martínez Nogueira. **Primera edición 2001 ©Homo Sapiens Ediciones**, en Revista Política y Gestión 1, Noviembre 2001, Buenos Aires, Argentina. Todos los derechos reservados.

** Ph.D. en Administración Pública (Cornell University), Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Profesor y Miembro del Consejo Académico de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés. Director del Grupo CEO.

1. En otros trabajos se han descrito y analizado estas modificaciones, señalando las etapas transitadas, las concepciones utilizadas y los perfiles de gestión pública resultantes. Se identifican así, en las últimas décadas, tres etapas: de ajuste, de reestructuración y de transformación; esta última constituye aún una demanda social no satisfecha (Martínez Nogueira, 1999; Piñeiro, *et al.*, 1999).

2. Tal vez el mejor análisis realizado en América Latina está en Cunill Grau, 1997 y Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998.

3. La expresión «diálogo crítico» es empleada por Prats i Catalá (Prats i Catalá, 1997-98), quien reivindica la utilidad del modelo burocrático conforme a su vigencia en muchos países desarrollados. No obstante, estos también están presenciando muchos intentos de superación (ver OCDE, 1997).

4. Esta noción es la de *governance*, que se refiere a organizaciones públicas de diferentes niveles de gobierno, organizaciones no gubernamentales, de organización de intereses y otros mecanismos no formales cuyos comportamientos deben ser promovidos o estimulados para el logro de ciertos objetivos sociales.

5. Un ejemplo en esta dirección es la práctica establecida por el programa de modernización de la gestión en Chile, que toma elementos de las innovaciones de algunos países anglosajones. Los compromisos de gestión firmados entre la autoridad presupuestaria y las organizaciones públicas y al interior de estas tienen como contrapartida la liberalización con respecto a ciertas restricciones para la utilización de recursos, a la vez que permite el establecimiento de sistemas de gratificaciones sobre la base de contribuciones efectiva. En Francia la figura del «centro de responsabilidad» tiene analogías.

6. Hood y Jackson (1991) afirman que, por esta razón, la «nueva gestión pública» está asociada a «desastres creados socialmente».

7. En el caso de la investigación agropecuaria, esta modalidad es frecuente: Colombia reestructuró su instituto creando un sistema complejo en el cual la entidad principal, CORPOICA, está regida por el derecho privado. En otros países se ha adoptado una modalidad semejante, como son los casos de los INIA y de la FIA en Chile, el INIA de Uruguay y de la Fundación ArgenINTA en la Argentina (Nores, *et al.*, 1996). La

transformación de las empresas públicas en empresas sometidas al derecho comercial es un caso particular de esta estrategia.

8. Se trata de la creación de «agencias» semiautónomas responsables de áreas específicas de actividad. Cada agencia tiene un mandato, operando con notable independencia. Constituyó el elemento básico del programa *The New Steps* de reforma de la administración británica.

9. En algunos casos se ha utilizado esta estrategia con el propósito final de transferir una función del estado al sector privado. Tal es el caso del Instituto Plan Agropecuario de Uruguay.

10. Un caso de privatización de los servicios de asistencia técnica integral a los pequeños productores chocó con las debilidades de los agentes privados en materia de auxilio a la gestión empresarial. Otro caso similar es la experiencia de algunos fondos concursables para la investigación agrícola, establecidos con la expectativa de promover la participación de nuevos actores cuyos objetivos se vieron frustrados por la debilidad de estos.

11. El tratamiento de las cadenas productivas, la inclusión del riego y de la infraestructura en los programas de desarrollo rural, la vinculación entre la promoción productiva y las políticas sociales, la incorporación de las actividades extraprediales de la población a aquellos programas, la articulación entre lo urbano y lo rural y la promoción de actividades que hacen uso del patrimonio natural y cultural son algunos de estos casos

12. Un ejemplo interesante es el del programa Pro-rural en Chile. Varias instituciones realizan aportes de sus presupuestos para respaldar esta programación común.

13. Durante las décadas de los años sesenta y setenta, fue una práctica corriente la creación de organismos públicos dotados de gran autonomía. El resultado fue la dispersión que hoy vuelve a plantearse como riesgo en algunas de las estrategias consideradas, tal como señala.

14. La incorporación de la temática alimentaria a los Ministerios de Agricultura, tradicionalmente vinculados a los productores primarios, tiene esta consecuencia.

15. Un ejemplo reciente es la creación del Ministerio de la Producción y el Comercio en Venezuela, resultante de la fusión de los viejos ministerios de Agricultura y Cría, Industria, Comercio y el Instituto de Turismo.

16. A las instancias tradicionales de participación de organizaciones privadas y sociales en cuestiones como la educación, la salud o la previsión y la asistencia social, se han sumado otras en materia de transferencia tecnológica, de control sanitario y de calidad, etc.

17. En algunos países la intervención en los mercados de bienes agroalimentarios era a la vez una política agrícola y social, subsidiando tanto a productores como consumidores. El caso del CONASUPO en México fue el más relevante, con experiencias

semejantes en muchos otros países, con persistencia en algunos, como República Dominicana.

¹⁸. Se refiere a: a) para la promoción de exportaciones, con la participación de asociaciones de exportadores, como en los casos de Guatemala y República Dominicana; b) para la preservación de los recursos por medio de acuerdos locales sobre uso de la tierra y recuperación de praderas, como en Chile; c) en materia sanitaria, como es el caso de las fundaciones para la lucha contra la aftosa de la Argentina; d) la ejecución de programas y proyectos de desarrollo productivo, agroindustrial y comunitario.

¹⁹. En el programa de modernización de la gestión pública de la Argentina, se prevé la utilización de estas «cartas del ciudadano». En Chile, el INDAP atribuye a los productores la capacidad de controlar y evaluar los servicios de asistencia.

²⁰. Responden a seis principios: estándares explícitos y públicos, información, elección por el ciudadano, eficiencia en la prestación del servicio, acciones remediales de los problemas y calidad del servicio.

²¹. Las experiencias del INDAP y del SAG de Chile de atribución de mayor capacidad a las regiones y a las áreas o zonas, y la creación de los Consejos Regionales en el caso del INTA de la Argentina son buenos ejemplos al respecto.

²². Esta es la práctica establecida por el Programa Social Agropecuario de la Argentina.

²³. Los fondos cuasifiscales son manifestaciones de ello.

Referencias

Bresser Pereira, L. y Cunill Grau, N. (eds.). (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós-Clad.

Common, R. (1998). The new public management and policy transfer: the role of international organizations, en Minogue, M, Polidano, Ch. Y Hulme, D., *Beyond the new public management: changing ideas and practices in governance*. Northampton: Edward Elgar.

Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD.

De Janvry, A., Sadoulet, E. y Thorbecke, E. (1995). State, market and civil organizations: new theories, new practices and their implications for rural development. En De Janvry, et al. *New theories, new practices and their implications for rural development*. Londres: Mc Millan-ILO.

Evans, P. (1996). El estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N.º 140.

Grindle, M.S. (ed.). (1997). *Getting good government: capacity building in the public sectors of developing countries*. Cambridge: Harvard University Press.

- Hood C.C. y Jackson, M.J. (1991). The new public management: a recipe for disaster. *Canberra Bulletin of Public Administration*, N.º 64.
- Hollingsworth, J.R. y Boyer, R., (eds.). (1998). Coordination of economic actors of production, en *Contemporary Capitalism: the embeddedness of institutions*. Cambridge: MIT.
- Hollingsworth, J.R., Schmitter, Ph.C y Streeck, W. (1994). *Governing capitalist economies: performance and control of economic sectors*. Nueva York: Oxford University Press.
- Israel, A. (1991). *Institutional Development*. Washington: World Bank.
- Jessop, B. (1990). *State theory*. Cambridge: Polity Press.
- Lane, J-E. (1997). *Public Sector Reform: rationale, trends and problems*. Londres: Sage.
- Leftwich, A. (1993). Governance, democracy and development in the Third World. *Third World Quarterly*, Vol 14.
- Martínez Nogueira, R. (2000). Las Unidades Ejecutoras y la sostenibilidad de los proyectos. Informe de consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- (1999). La reforma del sector público en el marco de la reforma institucional: etapas y cuestiones pendientes. En Cavarozzi, M. (comp.). *Hacia una matriz de gobierno en América Latina: instituciones del Estado, la sociedad civil y el mercado*. Buenos Aires: BID-UNGSM.
- (1997-98). Los proyectos sociales: de la omnipotencia al comportamiento estratégico. *Revista Chilena de Administración Pública*. Año IV, Vol 18.
- (1992). Los pequeños proyectos: ¿microsoluciones a macroproblemas? En Martínez Nogueira, R. (comp.). *La trama social*. Buenos Aires: Nuevo Mundo.
- Nores, G.; Piñeiro, M.; Martínez Nogueira, R. y Trigo, E. (ed.). *El sector público agropecuario en la Argentina: reflexiones para su fortalecimiento*. Buenos Aires: IICA.
- North, O. (1993). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OCDE. (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid, Ministerio de la Presidencia.
- Perrow, Ch. (1986). *Complex organizations: a critical essay*. Nueva York: Random House.
- Peters, B. Guy. (1998). Policy networks: myth, metaphor and reality. En Marsh, D, *Comparing policy networks*. Londres: Open University.
- (1996). *The future of governing: four emerging models*. Kansas: University of Kansas Press.
- (1986). *American Public Policy*. Basingstoke: Macmillan.

- Pierre, J. (1995). The marketization of the state: citizens, consumers and the emergence of the public market. En Peters, G.B. y Savoie, D.J. *Governance in a changing environment*. Londres: McGill-Queens University Press.
- Polidano, Ch., Hulme, D. y Minogue, M. (1998). Looking beyond the new public management. En Minogue, M., Polidano, Ch. y Hulme, D. (eds.). *Beyond the new public management: changing ideas and practices in governance*. Northampton: Edward Elgar.
- Piñeiro, M., Martínez Nogueira, R., Trigo, E., Torres, F., Manciana, E., y Echeverría, R. (1999). *La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina: Evaluación y propuestas para una reforma institucional*. Washington, D.C.: BID, Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, RUR 101.
- Prats i Catalá, J. (1997). Administración pública para el desarrollo de hoy: de la administración al *management*. Del *management* a la gobernabilidad. *Revista Chilena de Administración Pública*. Año IV, Vol. 18.
- Roth, G. (1988). *The private provision of public services in developing countries*. EDI Series in Economic Development, Oxford.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Uphoff, N. (1995). Grassroots organizations and NGO's in Rural Development. Opportunities with diminishing States and expanding markets. En de Janvry, *et al.*, *State markets and civil organizations: New theories, new practices and their implications for rural development*. Londres: Mc Millan-ILO.

Administrar es gobernar*

Martha S. Feldman y Anne M. Khademian**

Las estructuras de gobernanza limitan y permiten las acciones de los administradores públicos. La teoría del principal-agente ha tenido un papel fundamental en nuestro entendimiento de las estructuras de gobernanza. Esta teoría sugiere que los políticos crean estructuras de gobernanza relativamente estáticas con una jerarquía vertical descendente (de arriba a abajo) y responsabilizan a los administradores de los resultados del mandato. En otras palabras, los administradores públicos son influenciados por las estructuras de gobernanza, pero no las afectan. No obstante, en nuestra opinión, los administradores públicos influyen en las estructuras de gobernanza y, con el fin de comprender cómo sucede esa influencia, necesitamos una nueva forma de pensar en materia de estructuras de gobernanza. Proponemos pensarlas como relaciones creadas a través de las interacciones de las personas que ocupan funciones diferentes y recíprocas, que son relativamente dinámicas. Los administradores públicos son una fuente importante de interacciones múltiples, recíprocas y dinámicas que produce estructuras de gobernanza (relación). Como tales, los administradores deben responder no solo por los resultados de las políticas, sino también por la adecuación de las relaciones que ellos crean y que apoyan.

Introducción

Los académicos, los profesionales y los políticos vinculados con la administración pública debaten acerca de los siguientes interrogantes: ¿Qué políticas en materia de administración pública deberían adoptarse para mejorar el desempeño del gobierno o, simplemente, para mejorar los resultados? ¿Los administradores deberían estar hechos para administrar

o se les debería permitir hacerlo (Kettl, 1997, 2000; Barzelay, 2001)? ¿Los políticos deberían ser responsables de la definición de los resultados de las políticas (Aucoin, 1995) o los administradores emprendedores deberían participar del proceso (Moore, 1995)? ¿Se obtienen mejores resultados cuando el control se ejerce *ex ante* o *ex post* (Thompson, 1991)? ¿Y qué establece una base más sólida para el desempeño de la administración: los contratos estrictamente definidos y las líneas directas de control político (Boston *et al.*, 1996) o el «emprendimiento ético» y las capacidades de liderazgo de un administrador público (deLeon, 1996; Borins, 2000 y Behn, 1991)?

En el centro de estas discrepancias sobre la política de la administración pública, se encuentra un interrogante de larga data: ¿Qué papel queremos que los administradores públicos tengan en una democracia? Es decir, ¿cómo podemos conciliar la burocracia en una democracia (Friedrich, 1940; Finer, 1941)? Algunos de los académicos que participan de este debate constante argumentan que la solución radica en la existencia de contratos estrictamente definidos y en la rendición de cuentas en materia de resultados de las políticas, de los cuales los administradores públicos, como agentes de los políticos y del público que representan, son responsables. En esta conciliación, los administradores públicos no participan de la formulación de políticas, y su objetivo es concentrarse en alcanzar las metas articuladas (Aucoin, 1995; Boston *et al.*, 1996). Este argumento se asemeja a los primeros esfuerzos realizados en pos de establecer una dicotomía entre la política y la administración. Se consideró que la política y la formulación de políticas era el lugar de los políticos y de sus electores; la cuestión de aplicar el conocimiento administrativo para lograr metas públicas definidas de manera clara sería la competencia del administrador público o del gestor.

No obstante, este esfuerzo de proteger los procesos democráticos de la intromisión de los expertos no elegidos es rechazado por los defensores de la otra cara del debate, quienes ven a los administradores públicos como facilitadores esenciales de los procesos democráticos que parecen estar quebrados y, por lo tanto, no pueden articular ni producir la política pública básica (Reich, 1988; Behn, 1998). Se esgrime que los administradores públicos emprendedores pueden tener un papel clave en

el hallazgo de soluciones comunitarias y en la creación del valor público, que no es posible sin la existencia de algún esfuerzo empresarial (Moore, 1995; Borins, 2000).

El esfuerzo por conciliar la burocracia y la democracia es crucial para el desarrollo de la teoría de la administración pública. Sin embargo, estos constantes debates sugieren una división más clara entre las formas de practicar la administración pública que lo que vemos en nuestras observaciones en la materia. En la práctica, la administración pública combina el control por parte de los funcionarios electos (y otros) con un accionar emprendedor y discrecional. ¿De qué modo los académicos que estudian la administración pública conciben la relación entre esta combinación de control y discreción, y la función del administrador público en la realización día a día de la democracia?

Un gran número de académicos lidia con la burocracia y la administración pública en una democracia (O'Toole, 1997; Peters y Pierre, 1998; Milward y Proven, 2000; Kettl, 2000; Romzek e Ingraham, 2000). Como muchos participantes del debate reconocen, los administradores públicos no solo son responsables de qué se hace, sino también de cómo se hace (Denhardt y Denhardt, 2000; Reich, 1988). De hecho, los administradores públicos, en general, tienen más capacidad para influenciar el segundo que el primero. Al hacerlo, ellos ayudan a establecer la democracia a través de su influencia diaria en los procesos mediante los cuales se toman y se implementan las decisiones (de Leon y de Leon, 2001; Ingram y Smith, 1993). En otras palabras, el administrador público contribuye a gobernar.

Esta perspectiva sugiere algunos cambios en nuestras agendas de investigación en términos de administración pública. Cabe destacar que el alcance de lo que podría considerarse un resultado relevante se expande. Es evidente que los resultados de las políticas públicas, como los puntajes de las evaluaciones de alumnos o la tasa de muertes en accidentes de tránsito, son mediciones esenciales de cuán bien está funcionando la administración pública. No obstante, esos resultados de las políticas no son necesariamente una buena medición de cuán bien está funcionando la democracia. Los procesos que dan resultados pueden no mejorar la democracia. No debemos ir muy lejos en busca de

procesos antidemocráticos que producen algunos resultados en términos de políticas que muchos pueden desear. Por lo tanto, proponemos incluir los procesos que gestionan los administradores públicos como resultados importantes y evaluar los procesos, así como los resultados numéricos. Los administradores están involucrados no solo en la producción de resultados que consisten en metas numéricas de las políticas, sino también en la facilitación de la creación, el desarrollo y el cambio de varias estructuras gubernamentales que permiten y limitan las acciones.

Al concentrarnos en una amplia gama de resultados, también podemos comenzar a desarrollar un mejor entendimiento de múltiples estructuras que afectan lo que los administradores públicos hacen y la forma en que lo llevan a cabo. Un modo de pensar en estas estructuras es en términos formales e informales. Los cuadros organizacionales, los mandatos, las reglas escritas, los procedimientos y los contratos dan forma y estructura al trabajo de los administradores públicos, al igual que las normas, las expectativas y las condiciones para la legitimidad. No obstante, otra manera de concebir estas estructuras es como *relaciones*. Cada estructura, en su esencia, es una relación que involucra a un administrador público y a otros participantes en el proceso de gobernar. Un contrato especifica las condiciones mediante las cuales una persona física o una organización se relacionarán y se asociarán con otra persona física u organización. Un foro público crea un set de expectativas dentro del cual una amplia base de personas se relacionará con los funcionarios del gobierno que implementan la política pública. Los administradores operan en una miríada de esas estructuras de relaciones en pos de desarrollar procesos para tomar decisiones, implementar políticas e identificar prioridades públicas en primer lugar; esas relaciones dan forma, representan restricciones o presentan oportunidades para el modo en que persigue la política pública. Por ejemplo, la relación entre los administradores y los políticos es muy importante en la determinación de lo que los administradores públicos hacen y de la forma en que lo llevan a cabo. Sin embargo, este no es el único set de estructuras de relaciones que limitan o permiten los esfuerzos de administración. Las relaciones que los empleados, otros administradores, otras jurisdicciones y países tienen con el público también pueden ser influyentes.

Concentrarse en el papel que estas estructuras de relaciones tienen en la gobernanza también enfatiza las formas recíprocas y dinámicas en las que los administradores públicos afectan y efectúan esas estructuras. Los administradores públicos pueden influir, cambiar o incluso crear relaciones. Algunas de ellas se manifestarán de maneras muy formales, con patrones establecidos de interacción, mientras que otras pueden radicar en la comunicación informal, existir solo durante muy poco tiempo y cambiar fácilmente. A pesar de todo, los administradores públicos pueden influenciar el desarrollo de esas relaciones y, por lo tanto, afectar los patrones de gobernanza. Consideremos la relación que existe entre un administrador y los funcionarios electos: Ciertas dimensiones de la relación establecen expectativas diferentes para la manera en que se relacionarán —los administradores deberán testificar ante la legislatura o el consejo en intervalos regulares, se enviarán los pedidos de presupuesto anual y llevarán adelante la presentación de un informe de rutina—. Sin embargo, los administradores cuentan con oportunidades para desarrollar o minimizar las dimensiones de la relación. A modo de ejemplo, la comunicación abierta, frecuente e informal con los funcionarios electos o la respuesta rápida a los pedidos de asistencia o de información pueden afectar los niveles de confianza y, en consecuencia, los grados de libertad que un administrador puede tener para perseguir la política en formas nuevas o alternativas. Un foco amplio en las relaciones como estructuras nos permite ver más allá de los modelos tradicionales de gobernanza que representan una relación lineal de los políticos con los administradores, la que es relativamente rígida en su impacto sobre las acciones de administración.

Por último, al concentrarnos en los administradores públicos como participantes de la gobernanza, nos conectamos con un amplio debate de cómo los administradores públicos sirven al interés público (Kettl, 1995). En este trabajo, nos concentramos en la responsabilidad de los administradores de prestar atención a la adecuación de la naturaleza y a la calidad de las relaciones a través de las cuales se promulga la política. Nuestra representación de este papel sugiere que afecta los resultados en términos de políticas, pero no de un modo que sea fácilmente representado por un modelo de control político estricto o de liderazgo empresarial (Feldman y Khademian, 2000). De hecho, concentrarse en el administrador

público como un administrador de relaciones sugiere menos potencial para la influencia directa sobre los resultados de lo que uno podría esperar de un agente en una relación de principal-agente o de lo que uno podría esperar de un líder empresarial. Desde este punto de vista, el administrador sirve al público haciendo visible la relación que estructura la implementación de políticas y considerando continuamente la adecuación de esas relaciones para un área particular de la política y para el potencial de mejora al alterar y crear nuevas relaciones. De este modo, el control sobre los resultados de la política tradicional es indirecto.

A pesar de la abultada agenda que estos puntos sugieren, en este artículo nuestros esfuerzos son bastante modestos. Esperamos comenzar y, en algunos casos, continuar un diálogo sobre la relación entre las estructuras de gobierno y los administradores públicos, y el modo en que estos funcionan en una democracia. En primer lugar, afirmamos que las estructuras de gobierno son relaciones que estructuran la interacción en la formulación y en la implementación de la política pública. En segundo lugar, sostenemos que los administradores públicos influyen en esas relaciones y que son responsables de su adecuación. Demostrar que las estructuras de gobierno son relaciones altera la percepción que considera que esas estructuras son fijas, estáticas y lineales; por lo tanto, concentra nuestra atención en las interacciones que crean o alteran relaciones. Nos basamos en un ejemplo hipotético y en varios casos reales para ilustrar nuestro enfoque en materia de gobernanza y del papel que los administradores públicos tienen en la administración de las relaciones que gobiernan la implementación de políticas.

Gobernanza y administración pública

El estudio de la administración pública refleja un interés creciente y vigoroso en la «gobernanza» y en la relación de las estructuras de gobierno con la práctica de la administración pública (Peters, 1996; Peters y Pierre, 1998; Kettl, 2000; Behn, 2001; Lynn, Heinrich y Hill, 2000, 2001; Lynn y Heinrich, 2000a; Milward y Provan, 2000). Para gran parte de esta investigación, la cuestión primordial es cómo las leyes, los contratos, los mandamientos judiciales o los lineamientos específicos en materia de políticas limitan o permiten las acciones de los administradores públicos y

los resultados en términos de políticas que estas producen. Consideremos la definición de gobernanza ofrecida por Laurence Lynn y Carolyn Heinrich: «La gobernanza abarca estructuras y procesos que guían la actividad administrativa y que crean limitaciones y controles (tanto *ex ante* como *ex post*), los cuales confieren u otorgan autonomía por parte de los actores administrativos...» (2000: 239).

Esta investigación se crea sobre la base de la teoría de la elección pública que examina las agencias públicas y los procesos organizacionales como manifestaciones de preferencias racionales y políticas vinculadas con las expectativas de los electores (Knott y Miller, 1987). Esas preferencias se combinan a través de la competencia política y del compromiso para producir las estructuras y las políticas que definen cómo se debe realizar el trabajo en una organización pública (T. Moe, 1989, 1990). Las acciones adoptadas por los administradores pueden ser verificadas, votadas o reforzadas por los funcionarios electos mediante poderosas herramientas de supervisión (Weingast y Moran, 1983; McCubbins y Schwartz, 1984). En esta línea de pensamiento, los científicos políticos han estado interesados en demostrar los grados de adecuación entre las preferencias políticas iniciales y los resultados eventuales en términos de políticas. El impacto específico que estas dimensiones de gobernanza tienen en los administradores públicos y las formas en que ellos, en realidad, influyen o no en los resultados, en general, no son investigados. Los académicos que estudian la administración pública muestran un fuerte interés en la manera en que las preferencias en términos de políticas se transforman en políticas en sí mismas. A partir del modelo de la elección pública, evalúan los vínculos entre las preferencias en lo que a políticas se refiere y los resultados examinando los modos en que las estructuras de gobernanza afectan el comportamiento y el desempeño de los administradores públicos y de las organizaciones asociadas con el esfuerzo de la política pública (Milward y Provan, 1998, 2000; Lynn y Heinrich, 2000b).

Este enfoque, que se obtiene a partir de la teoría del principal-agente, sugiere que los funcionarios electos crean estructuras de gobernanza en forma lineal, jerárquica y descendente con el fin de limitar y permitir las acciones de los administradores públicos (ver el cuadro 1). Por ejemplo, los funcionarios electos pueden establecer la estructura de

las organizaciones y de los programas; las calificaciones para que los empleados implementen esos programas; los procedimientos y las reglamentaciones para implementar los programas; la cooperación entre ellos; la financiación y los resultados deseados de la política para garantizar la rendición de cuentas. La teoría sugiere que las estructuras establecidas por esos mandatos son relativamente estáticas y solo cambian por medio de la iniciativa de los funcionarios electos en respuesta a las demandas y a las preocupaciones de una variedad de electores. En este enfoque, el contexto jerárquico de la administración pública es la gobernanza. Ese contexto consiste principalmente en el mundo político que construye incentivos para el comportamiento administrativo, impone limitaciones y verifica la acción administrativa. Desde este punto de vista, la posibilidad de que los esfuerzos de la administración pública influyan en las estructuras de gobierno es una aberración. La pregunta dominante de este enfoque en términos de gobernanza es la siguiente: ¿Cuán bien controlan los principales políticos a los administradores públicos como agentes? La democracia se logra a través de las estructuras de gobernanza que garantizan que las acciones de los administradores públicos reflejen los mandatos de los funcionarios electos.

No obstante, la cuestión del control político y del diseño de las estructuras de gobierno se complica debido a los rápidos cambios en las prácticas de la administración pública durante las últimas dos décadas (Ingraham y Romzek, 1994; Peters, 1996; Kettl, 2000; Garvey, 1993; Behn, 2001). Una variedad de informes y de investigaciones debaten acerca de las formas en que las prácticas de la administración pública están cambiando (Barzelay, 1992; O'Toole, 1997; Bryson y Anderson, 2000; U.S. Department of Labor, 1996). Los administradores públicos han adoptado un enfoque más empresarial con respecto a sus responsabilidades, en búsqueda de modos de crear valor público y de mejorar los recursos públicos, los que pueden no realizarse con un enfoque más «administrativo» de la gestión (Moore, 1995; Behn, 1991). En consecuencia, organizaciones públicas tan diversas como el Servicio de Impuestos Internos (IRS, por su sigla en inglés), la Oficina de Aduanas y la Casa de la Moneda de los Estados Unidos han adoptado enfoques basados en el cliente para manejar sus responsabilidades y, en ciertos casos, han buscado formas para aprovechar el mercado con el fin de mejorar cuestiones fundamentales (Kearny, 1996; NAPA, 1993; Yoder, 1998).

Estos esfuerzos abordan un set de problemas, pero crean otro (Borins, 2000). Por un lado, los cambios en las prácticas de administración pueden funcionar para mejorar el desempeño localizando y alcanzando resultados articulados, manteniendo los costos bajos y proporcionando alternativas para lidiar con problemas complejos. Por otro lado, los cambios se están ejerciendo fuera de las estructuras tradicionales de gobierno; por lo tanto, esto representa un problema de responsabilidad —un desafío para la democracia—. Por ejemplo, las organizaciones más planas, los empleados empoderados y los esfuerzos emprendedores que buscan nuevos modos de solucionar problemas complejos violan la reglamentación de la acción burocrática a través de procesos rigurosamente definidos, de garantías de neutralidad y de una estricta jerarquía (R. Moe, 1994, 2001). La flexibilidad y la rendición de cuentas, ambas cualidades deseables, parecen excluirse mutuamente (Feldman y Khademian, 2001). Los académicos que estudian la administración pública se preguntan de qué manera las preocupaciones básicas en materia de desempeño eficiente y eficaz pueden mantenerse junto con las preocupaciones en términos de equidad, grado de reacción y rendición de cuentas (Milward, 1996: 310).

El marco de principal-agente sugiere que la respuesta está en idear mejores estructuras de gobierno que sean más capaces de ejercer control. En nuestra opinión, la dicotomía entre principal y agente es en sí misma un obstáculo para elaborar mejores estructuras de gobierno. Este marco dificulta ver la naturaleza múltiple y recíproca de las relaciones que rigen la política pública (Bryson, 2002; Carpenter, 2001; Selden, Brewer y Brudney, 1999). De hecho, incluso cuando los gobiernos formalmente adopten estructuras muy similares para regir las áreas de la política, los modos en los que esas estructuras son promulgadas por los administradores pueden variar radicalmente, al igual que los resultados (Considine, 2001). En otras palabras, si bien tal vez necesitamos mejores tipos de estructuras de gobierno, lo primero es pensar diferente sobre lo que constituye una estructura de gobierno, sobre la función que los administradores públicos pueden tener en la creación, el cambio o el mantenimiento de esas estructuras y sobre la importancia de esas estructuras como un «resultado» del cual se puede responsabilizar a los administradores públicos. En la siguiente sección, proponemos una alternativa para la fórmula principal-agente en materia de estructuras de gobierno. Comenzamos con la premisa de que las

estructuras de gobierno son relaciones y que los administradores públicos pueden influir sobre la estructura y la naturaleza de esas relaciones.

Diferentes pensamientos sobre la gobernanza

En contraste con la teoría de la gobernanza del principal-agente, se propone pensar en las estructuras de gobernanza como relaciones dinámicas que se ven influenciadas por las decisiones y por las acciones de los administradores públicos (ver el cuadro 1). En nuestra opinión, la gobernanza está relacionada con el modo en que se estructuran las interacciones. Los administradores públicos tienen y pueden desarrollar relaciones con los funcionarios electos, con sus empleados, con el público, con las personas que trabajan en otras agencias y con aquellos que se desempeñan en los sectores privados y sin fines de lucro. También pueden tener relaciones laborales con los administradores y con los funcionarios de otros gobiernos, tanto en el interior como en el exterior. Todas estas relaciones cuentan con características que son determinadas por la Constitución, los estatutos, la costumbre y la práctica. Los administradores pueden tener el mandato de trabajar con otras agencias, contratar proveedores o informar a los funcionarios electos. Asimismo, la tradición y la práctica le darán forma a la amplia variedad de relaciones de la administración pública. No obstante, existen muchas cuestiones que no están determinadas. Los administradores pueden entablar relaciones con organizaciones y con personas que están fuera de sus mandatos. Pueden abordar una relación con un alto nivel de formalidad, comunicándose a través de memorandos que se envían por canales particulares o mediante comunicaciones por teléfono o en persona. Además, pueden enfatizar distintas dimensiones de una relación —conexiones económicas, información compartida, informes vinculados con la responsabilidad, implementación de vínculos, la confirmación de la legitimidad o el reconocimiento del derecho de una persona física o una organización a participar del proceso de la política—.

El modo en que los administradores públicos estructuran esas relaciones determina qué acciones se limitan o se permiten y quiénes pueden participar. Como tales, las estructuras de la relación pueden ser un *resultado* tan importante como los resultados de la política, por los cuales los administradores públicos son responsabilizados. Desde esta

perspectiva, la responsabilidad del administrador público descansa no solo en los resultados de la política, sino también en visibilizar y evaluar continuamente la adecuación de la naturaleza y de la calidad de las estructuras de las relaciones que ellos crean y recrean con sus acciones. Si bien este enfoque puede utilizarse de diversas formas, sugerimos que dé lugar a un importante debate sobre el modo en que las relaciones particulares fomentan o no la democracia.

Con el fin de proponer cómo esta conceptualización puede ser distinta de la gobernanza y en dónde puede focalizar nuestra atención, a continuación, ofrecemos una situación hipotética que fue usada en una clase de administración pública. El ejercicio se centra en la importancia de las estructuras de las relaciones —no solo para los resultados, sino también para las maneras en que se estructura la interacción—. También se centra en los modos en los que los administradores públicos pueden influir en la estructura y en el significado de las interacciones a través de las elecciones que ellos realizan o no.

Cuadro 1. Modelos de la función de la administración pública en la promulgación de la democracia

Dimensiones de las estructuras de gobernanza	Teoría de las estructuras de gobernanza: principal-agente	Teoría de las estructuras de gobernanza: estructuras de las relaciones
Fuentes de influencia en las estructuras de gobernanza	Única: los políticos crean las estructuras de gobernanza.	Múltiples: las estructuras de gobernanza son creadas a través de las interacciones de las personas en diferentes funciones.
Dirección de la influencia en las estructuras de gobernanza y en las acciones de la administración pública	Lineal, jerárquica y descendente: los políticos limitan las acciones de los administradores públicos mediante las estructuras de gobernanza.	Recíprocas: los administradores públicos influyen en la estructura de las relaciones que constituyen las estructuras de gobernanza y limitan o permiten sus acciones.
Potencial de cambio en las estructuras de gobernanza	Relativamente estática: el cambio proviene de la acción directa de los principales.	Relativamente dinámica: las oportunidades para diversas acciones se crean en cada interacción.
Las estructuras de gobernanza crean rendición de cuentas	Resultados: Cuán bien los administradores públicos logran los resultados que los políticos mandan.	Resultados y proceso democrático: ¿Los resultados de la política tienen valores públicos? ¿La toma de decisiones y los esfuerzos de implementación crean capacidad democrática?
¿Cómo se logra la democracia?	Por medio de los políticos que se interesan en el electorado y en el control de las acciones del administrador público.	Al hacer visible y al evaluar continuamente la adecuación de la naturaleza y de la calidad de las relaciones por las cuales se promulgan las políticas.

Ejercicio hipotético

Un curso reciente de administración pública comenzó con el siguiente escenario: La profesora le pidió a los alumnos que imaginaran una clase de 25 alumnos graduados en relaciones públicas que se reúne todos los martes a la noche durante tres horas para pensar críticamente sobre en qué consiste administrar un programa público y cómo se podría lograr de la mejor manera. La profesora se puso en el papel de administradora pública y los alumnos eran el público (Feldman y Khademian, 1999). La primera noche de clase, 15 alumnos se sacaron los zapatos para estar más cómodos. Los otros 10 se quejaron por el olor y la clase se interrumpió debido a la controversia. ¿De qué modo la profesora puede lidiar con esta situación? Si el objetivo es resolverla de forma que satisfaga el interés público de la clase, ¿cómo debería solucionarse la cuestión? Luego los alumnos comenzaron a ofrecer soluciones: realizar una votación; dejar que la profesora resuelva el problema; negociar una solución con representantes de ambos lados y con un facilitador; llamar a un experto en salud pública; crear un comité de alumnos para que la semana entrante proponga una solución.

Cada una de las soluciones se basa en una premisa distinta: las reglas de la mayoría, la autoridad, la negociación, la experticia y la consulta. Potencialmente, todas producen un resultado diferente: si los alumnos votan, los alumnos «sin zapatos» ganan; si la profesora decide, sin duda, se exigirá el uso de zapatos; si se negocia una solución, quizá los zapatos serán opcionales durante la primera mitad de la clase y obligatorios durante la segunda mitad; un experto en salud pública podría respaldar que no se usen zapatos cuando el tiempo esté agradable, pero sí cuando la temperatura supere los 65 grados, un comité podría decidir sobre un proceso para comenzar a resolver la cuestión la semana siguiente. Entender la conexión entre proceso y resultados es una lección importante. Sin embargo, este ejercicio ilustra dos lecciones adicionales que son relevantes para este artículo.

Primero, el ejercicio puede ayudar a los alumnos a ver las estructuras de las relaciones integradas en cada proceso alternativo, así como los modos en los que ellas limitan y permiten oportunidades para la acción futura. Es decir, los ayuda a comprender que las estructuras de las relaciones en sí mismas son valiosas. Si la profesora decide una solución, se refuerza una relación jerárquica. A su vez, el énfasis en la jerarquía y en la autoridad de

la profesora tiene consecuencias para la conducta permanente de la clase. A lo largo del semestre, los alumnos podrían sentirse menos tentados a realizar preguntas y será más probable que tomen notas minuciosas de lo que la profesora presenta en clase. Además, podrían conformarse más con una «respuesta» de la profesora que intentar identificar sus propias soluciones para los problemas y para los casos. Asimismo, resolver el problema de los zapatos mediante un proceso negociado o de una votación establece una relación alternativa entre la profesora y los alumnos, en la que los segundos reconocen la capacidad y la habilidad de influir en el material y en los resultados del curso a través de medios particulares. El reconocimiento de la influencia de los alumnos en la determinación del resultado podría establecer una estructura para abordar problemas, como el tiempo o el método de un examen, los conflictos en los proyectos grupales o los debates vinculados con el material del curso en el futuro.

Una solución que enfatiza otras relaciones podría tener consecuencias para otras acciones. La profesora podría llamar a alguien de la administración de la universidad para que ayude a resolver la cuestión. El simple acto de convocar a alguien que está fuera de la relación alumnos-profesora les recuerda la conexión entre la clase y el departamento o la universidad a todos los involucrados. La autonomía de la clase y las ideas expresadas podrían verse afectadas por la referencia a la relación más abarcativa, si es que no se ponen en guardia. Más aún, convocar a un directivo de la universidad abre un sinfín de posibilidades. El directivo puede determinar que cualquier curso en el que los alumnos dedican horas a hablar sobre si deben usar o no zapatos es una pérdida de tiempo y de dinero, y, por lo tanto, debe cancelarse. O bien, el directivo puede decidir que el ejercicio es tan profundo que debería utilizarse en la orientación de la facultad de Política Pública. Si se llama a un funcionario de salud pública, esa persona y el departamento que representa puede convertirse en parte de la estructura de las relaciones. Puede determinar que se necesita una investigación formal de las prácticas sanitarias en el campus, que el curso es tan valioso que los funcionarios de salud pública deberían asistir o que el departamento de salud pública debería contratar a la profesora para que dicte un taller. El punto no es que alguna de esas acciones particulares pueda ocurrir, sino que, a través de las acciones, se crean las estructuras de las relaciones y ellas brindan oportunidades tanto para limitar como para permitir las acciones futuras.

Segundo, el ejemplo de los zapatos muestra el papel de la administración en la facilitación, el cambio o el mantenimiento de esas estructuras de relaciones. Al solicitarles sugerencias a los alumnos para abordar el problema de «pies hediondos», la profesora hace uso de su autoridad en pos de diversificar las estructuras de las relaciones de la clase, en lugar de solucionar el problema en el acto y de reforzar una estructura tradicional de relaciones. El modo en que los administradores públicos aborden los asuntos relacionados con el manejo de un programa público influirá no solo en los potenciales resultados, sino también en las estructuras de las relaciones que son importantes para abordar futuros problemas.

Más allá de la clase, los funcionarios electos pueden ser bastante específicos sobre la manera en que una política será implementada. Pueden precisar la estructura de las relaciones, quién debe responder a quién, cómo debe llevarse a cabo la rendición de cuentas, quién debe trabajar con quién en qué tipo de proceso, entre otros. Sin embargo, en general, los administradores tienen un nivel alto de discreción para crear un medio con el fin de que una política se cumpla (Khademian, 1992, 1996; Carpenter, 2001, Selden, Brewer y Brudney, 1999). Hasta el proceso más rigurosamente especificado no predeterminará el estilo de un administrador, incluidos el enfoque y el entendimiento, que se desarrolla entre los empleados y el administrador, la apertura en materia de comunicación dentro de la organización y fuera de ella y los grados de inclusión en el proceso de implementación. La forma en que los empleados, los miembros del público, los grupos organizados y otros administradores y organizaciones participan en la concreción de una política es una dimensión esencial de la gobernanza en una democracia, y los administradores públicos tienen la función de facilitar, cambiar y mantener esas oportunidades.

En la siguiente sección, analizamos las relaciones como estructuras de gobierno con ejemplos de algunos administradores públicos. Al igual que en el caso hipotético, estos muestran los modos en los que la estructura de la interacción es fundamental para los resultados de las políticas, así como la función que el administrador público tiene en el manejo de esas relaciones. Los ejemplos examinan más a fondo la naturaleza de las relaciones como estructuras de gobierno. Afirmamos que las estructuras de las relaciones mediante las cuales se crean y se implementan las políticas públicas son

múltiples y recíprocas. Con la palabra «múltiple» hacemos referencia a que muchas interacciones distintas influyen en las estructuras de gobernanza. Con la palabra «recíproca» aludimos al hecho de que los administradores públicos no solo son sujetos de las estructuras de gobernanza, sino que también tienen un papel fundamental en la creación, la ejecución y el cambio de esas dimensiones de la gobernanza, que son resultados importantes en el proceso democrático. Recíproco también implica el continuo potencial de cambio de las estructuras de gobernanza.

Gobernanza como relaciones múltiples y recíprocas

En la siguiente sección, utilizamos ejemplos de dominios muy distintos para mostrar a qué nos referimos cuando decimos que las relaciones que limitan y permiten acciones presentes y futuras son múltiples y recíprocas. Demostramos el modo en que los administradores pueden responsabilizarse del manejo de esas relaciones y la forma en que sus esfuerzos pueden influir en los resultados de la política pública. Nuestros ejemplos incluyen a la Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos, el East St. Louis Action Research Project (Proyecto de Investigación Acción de East St. Louis) y el Family Group Decision Making (Toma de Decisiones del Grupo Familiar), una serie de programas para la colocación de niños en riesgo en hogares sustitutos. Presentamos ejemplos de tres contextos muy diversos con el objetivo de mostrar la generalización de la perspectiva que proponemos.

Relaciones de gobierno como relaciones múltiples

Nuestro primer punto es que las relaciones que son fundamentales para la eficacia de los administradores públicos son múltiples. Como hemos mencionado anteriormente, un importante organismo de investigación sobre administración pública destaca la relevancia de un tipo de relación —aquella que existe entre un principal que intenta controlar los resultados de la política y un agente que es responsable de producir esos resultados— (Kettl, 1993; Milward y Provan, 1998; Garvey, 1993). Dicho de otro modo, se enfatizan las relaciones entre los políticos que tratan de controlar a los administradores públicos que son agentes, así como a las relaciones entre los administradores públicos que tratan de controlar los resultados

producidos por contratistas y organizaciones externas que actúan como agentes. La teoría del principal-agente es muy útil para ayudarnos a comprender las relaciones en las cuales el control de los resultados es la cuestión central, pero donde los métodos de control son complejos y los resultados que se controlan no son claros. El análisis ofrece una manera de entender la estructura y los procesos burocráticos (T. Moe, 1989), las complicaciones de la oferta competitiva y la adquisición de bienes y servicios complejos (Kettl, 1993) y, de forma más básica, el comportamiento de los políticos para con los administradores públicos (Fiorina, 1977).

No obstante, no todas las relaciones que involucran a administradores públicos y a legisladores se resuelven en torno a los principales que intentan controlar a los agentes para obtener resultados. Un ejemplo: los legisladores, aunque son capaces de influir significativamente en la naturaleza de la relación, no siempre optan por hacerlo. En gran parte, esto se debe a que, en general, se necesita una relación más cooperativa con los administradores públicos para alcanzar y mantener los resultados deseados en términos de políticas. Además de las relaciones complejas con los legisladores, múltiples tipos de relaciones involucran al administrador público que también son de importancia para el modo en que un área de la política es regida y, por lo tanto, para la forma en que los resultados adoptan una forma (Waterman y Meier, 1998).

La SEC². Consideremos la Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos (SEC, por su sigla en inglés). Se han realizado esfuerzos para explicar su comportamiento o los resultados de sus políticas como el producto de una relación dominante de principal-agente entre los comités parlamentarios de supervisión y la agencia (Weingast, 1984). Sin embargo, las relaciones relevantes entre la SEC y el Congreso son múltiples y, por lo común, son muy diferentes a la relación entre los principales y los agentes. En raras ocasiones, los miembros del Congreso han sido muy claros sobre el resultado que querían o no que la SEC produjera y han intentado legislar procesos para la agencia como un medio de asegurar esos resultados³. También han sido raros los casos en los que los miembros del Congreso han escrito cartas y ejercido presión para evitar que la agencia cree normas y reglamentaciones⁴. Estas acciones se adecuan al modelo de principal-agente. Sin embargo, en la mayoría de

los casos, estas son excepciones, por lo que las relaciones se han centrado menos en intentar controlar a la SEC y más en colaborar para apoyar el trabajo de la agencia en pos de regular los mercados de valores y de ser una defensora para los inversores públicos.

Esta relación con los miembros del Congreso se crea, en parte, sobre las complejidades de la formulación de políticas y la reglamentación del mercado de valores, pero la estructura de la relación también depende de otras relaciones que regulan los esfuerzos en términos de reglamentación y de cumplimiento de la agencia. En su mayoría, las diversas empresas y organizaciones que compran, venden y suscriben valores en los mercados de oferta pública apoyan el esfuerzo reglamentario riguroso de la SEC con el objetivo de garantizar que todos los participantes jueguen con las mismas reglas. Otra relación clave es aquella entre los miembros y el personal actual y anterior de la SEC. Un gran número de los miembros de los mercados de valores privados se foguean, por así decirlo, como integrantes del personal de la SEC, y la práctica de la ley de valores en el sector privado se crea sobre la base de los estatutos que la SEC puede aplicar. Ellos son una voz bien organizada y financiada de poder político para la financiación y el poder reglamentario de la SEC durante las audiencias de presupuesto y de autorización. Estas relaciones, a su vez, fortalecen el estatus de la SEC con el Congreso.

Esta red de relaciones resulta esencial para la gobernanza de la regulación de los valores. De hecho, como discutiremos más adelante, cuando se altera la estructura de la relación —como ha sido el caso cuando los miembros del Congreso han intentado evitar o limitar las actividades reglamentarias de la SEC—, los resultados afectan el producto de la política y el Congreso, la industria y la agencia deben esforzarse por restaurar el equilibrio de la relación (Khademian, 1992).

*ESLARP*⁵. El East St. Louis Action Research Project (ESLARP, por su sigla en inglés) también muestra la importancia de las múltiples relaciones que regulan esfuerzos —en este caso, para revitalizar los barrios de East St. Louis, Illinois—. El ESLARP surgió del desafío que una legisladora estatal, que presidía el comité para el financiamiento educativo, le presentó al presidente de la Universidad de Illinois. Yvetter Young, presidente del comité, quería

que la universidad aplicara su vasta experiencia en los desafíos que enfrentaban las ciudades del interior, como su ciudad natal, East St. Louis. La respuesta fue un compromiso inicial por parte de la universidad para financiar la investigación del cuerpo docente en 1987. Desde aquel entonces, el programa se ha convertido en un próspero partenariado entre los docentes de la universidad, los alumnos y los residentes de East St. Louis en pos de revitalizar los vecindarios de la ciudad.

El núcleo del programa es la relación entre los docentes, los alumnos y los residentes participantes. Esta relación depende de la comunicación abierta entre los docentes, los residentes y los alumnos; de la evaluación y la crítica continua sobre los procesos y los métodos utilizados para identificar, definir y abordar los problemas de los vecindarios y en el avance real en pos de mejorar la vida en los vecindarios de East St. Louis. Esta delicada relación estructura la forma en que los docentes de la universidad aplican su conocimiento, el modo en que los alumnos aprenden a practicar la planificación urbana y la arquitectura del paisaje, la manera en que se destina el dinero para los programas y para el personal, y las clases de relaciones que los participantes del ESLARP tienen con aquellos que están fuera del programa. Como explicaremos en la siguiente sección, la estructura de las relaciones de interacción entre docentes, residentes y alumnos se ajusta extrañamente a las estructuras de las relaciones que limitan la interacción entre los docentes del ESLARP y la jerarquía de la universidad. Asimismo, la estructura central de las relaciones del ESLARP es contraria a las estructuras tradicionales de las relaciones entre los residentes y el gobierno de la ciudad y del condado en East St. Louis. Todas estas relaciones son relevantes para la gobernanza del ESLARP. Si bien la relación principal facilita un enfoque relativamente único con respecto a la planificación y a la renovación urbana, otras relaciones claves crean tensiones y restricciones que limitan lo que se puede lograr a través de un esfuerzo de investigación y de planificación que incluya la participación de los residentes y dependa de ella.

Es un avance examinar la relación entre los docentes de la universidad y los residentes por medio de cualquier forma de relación entre principal y agente. Los resultados son una responsabilidad compartida entre los docentes y los residentes; las metas del programa cambian debido a la

participación, las nuevas circunstancias y la acumulación de experiencia dentro del esfuerzo del ESLARP, y todos los participantes se esfuerzan para igualar el conocimiento, las habilidades y las oportunidades de participación en pos de la revitalización de East St. Louis. Existen dimensiones de una relación de principal-agente entre los administradores y los docentes de la universidad, ya que los docentes que participan deben asegurar la financiación por parte de la universidad y los docentes con menos experiencia que participan deben garantizar la permanencia en toda la universidad. En ambas instancias, la universidad puede ejercer cierto grado de control en términos de resultados —lo que el ESLARP produce y la calidad y la cantidad de investigación docente y de educación que emana del programa—. No obstante, como veremos en la próxima sección, mucho de lo que el ESLARP ha logrado ha sido a pesar de la influencia que la universidad puede ejercer en lo que a financiación y permanencia de los docentes respecta, gracias a la capacidad del miembro líder del cuerpo docente que maneja la relación principal del programa que existe entre los docentes, los alumnos y los residentes. A pesar de las tensiones vinculadas con las relaciones con la universidad e, incluso con el gobierno de la ciudad, la relación central juega un papel dominante en la regulación del trabajo del ESLARP.

*Family Group Decision Making*⁶. Por último, consideremos un programa para la colocación de niños en riesgo en hogares sustitutos que fue desarrollado en Nueva Zelanda y que ha sido utilizado en varios lugares de Canadá y de los Estados Unidos. El programa, llamado Family Group Decision Making (Toma de Decisiones del Grupo Familiar), reemplaza una estructura de relación que definía al Estado como principal dominante con múltiples estructuras de relación entre el Estado, la familia y la comunidad de origen del niño. El Estado tiene la responsabilidad de proteger a los menores que están en riesgo de abandono y de abuso por parte de sus progenitores. Tradicionalmente, el Estado identificaba el mejor interés del niño y exigía su colocación en un hogar sustituto o era dado en adopción como soluciones impuestas para los niños y para las familias involucradas. Las legislaturas estatales exigían esa colocación, que era ejecutada a través de las burocracias estatales, con procedimientos judiciales que supervisaban y legitimaban ciertos pasos del proceso, mientras que la familia, los vecinos y las organizaciones de la comunidad eran excluidos del proceso.

Mientras que el Estado de comporta como un principal dominante en esta relación, intentar tomar y llevar a cabo decisiones en este campo mediante una relación de principal-agente es difícil de lograr. En este caso, los agentes no están claramente definidos y aquellos que son excluidos del proceso de toma de decisiones cuentan con información y con otros recursos que impiden que el Estado logre concretar la meta final que consiste en cuidar a los niños de formas que fomenten su conversión en miembros productivos de la sociedad.

El programa Family Group Decision Making reconoce las relaciones, múltiples, variadas y a veces cambiantes, involucradas en la provisión de un hogar seguro y de apoyo para un niño. Por medio de este proceso, las funciones que la familia, los vecinos, las organizaciones de la comunidad y otros tienen están legitimadas e integradas con el papel de los trabajadores sociales y con otros representantes del Estado. Estas múltiples relaciones que rigen el proceso de ubicación de un menor no solo reducen el control del Estado como principal con respecto al resultado inmediato —la colocación del menor en un hogar sustituto—, sino que también extienden la responsabilidad para establecer metas o los resultados deseados dentro de esta amplia red de participantes. Estas relaciones alteran el hecho de quién tiene la capacidad para definir los estándares utilizados para determinar quiénes son los padres adecuados. Si bien, al final, el Estado conserva el derecho a quitar a un niño de su hogar, este pierde las ventajas que el proceso de toma de decisiones proporciona cuando ejerce ese derecho. Estas estructuras de múltiples relaciones ayudan a regular no solo las circunstancias que rodean a un niño en particular, sino el amplio enfoque en términos de política pública para abordar las necesidades de los niños que se encuentran en riesgo y las de sus familias.

Relaciones de gobierno como relaciones recíprocas

Más de dos décadas de investigación en el campo de la ciencia política han promovido un entendimiento de las relaciones parlamentarias y burocráticas esencialmente como un camino de una sola dirección (Fiorina, 1977; Calvert, Moran y Weingast, 1987; McCubbins y Schwartz, 1984). Se afirma que los políticos, como principales, siempre tienen la última palabra gracias a varios poderes constitucionales, como el de control, designación, presupuestario o

redacción con lenguaje legislativo explícito. Pocos académicos han investigado acerca de la utilidad de la perspectiva analítica para la caracterización de las relaciones públicas en primer lugar (DiIulio, 1994). Por ejemplo, existen pruebas de que los administradores no solo reciben, sino que también ejercen influencia sobre los políticos (Carpenter, 2001; Selden, Brewer y Brudney, 1999). Las relaciones entre los administradores y los políticos, entre los administradores y los empleados, entre los administradores y el público, así como un sinnúmero de personas físicas y de organizaciones son quizá demasiado complejas y variadas para depender del marco de principal-agente a los fines de comprender y de mejorar la administración pública (Waterman y Meier, 1998). Sugerimos que los administradores públicos cumplan una función en el modo en que esas relaciones se entablan y en las estructuras que evolucionan. En otras palabras, la influencia en las estructuras de las relaciones es recíproca y, por lo tanto, las estructuras de las relaciones pueden cambiar y, de hecho, lo hacen.

La SEC. Los miembros de la SEC y de los comités parlamentarios de supervisión de la agencia en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores muestran cómo las relaciones evolucionan de manera recíproca. Por un lado, existen claros métodos de control que el Congreso utiliza con respecto a la SEC: este controla su presupuesto, puede cambiar su mandato y aprobar a sus miembros. Si bien estas son herramientas poderosas que los miembros del Congreso pueden (y, en ocasiones, lo hacen) invocar para influir en la SEC, resulta extraño que los comités parlamentarios utilicen su tiempo para intentar descifrar el mejor modo de controlar a la SEC. Por el contrario, confían en gran medida en el conocimiento de la SEC para crear legislación vinculada con el mercado de valores y en la integridad de esta para mantener un nivel alto de confianza para los inversores.

Un acto simple, que con frecuencia llevaron a cabo los cinco miembros de la SEC durante la década de los sesenta, representa la importancia de las acciones administrativas diarias para la creación, el refuerzo y el cambio de las estructuras de las relaciones que son fundamentales para los modos en que las políticas pueden cumplirse. Cuando fueron convocados a Capitol Hill, los cinco miembros de la SEC se subieron a un viejo vagón estacionado en el garaje de la SEC y condujeron por los pasillos del Congreso. Ese mero acto envió un mensaje a los miembros del Congreso acerca de que los

integrantes de la SEC no dependerían de los beneficios que sus puestos les conferían, como los vehículos con chofer, para hacer su trabajo. Ellos eran serios y dedicados a un interés público que exigía mínima atención para proteger las comodidades.

Esta acción, y otras, ayudaron a establecer una estructura de relación con el Congreso en la que los esfuerzos reglamentarios de la SEC, en general, fueron considerados irreprochables —dimensión esencial para que la agencia mantenga la legitimidad ante los ojos de la industria que regula—. La acción también le envió un mensaje claro a la industria acerca de que la SEC no podía ser sobornada ni influenciada. Los integrantes del sector de los valores tendrían que comunicarse con la SEC y lidiar con ella de manera legítima, no a través de canales clandestinos, ya que ninguna empresa que cotiza en bolsa estaba por encima de la ley. Y el viaje de los miembros de la SEC en aquel viejo vagón le envió un mensaje claro al público acerca de que ellos eran muy cautelosos al gastar el dinero de los contribuyentes y que tomaban con seriedad la misión a la que ese dinero estaba destinado —proteger al inversor individual—.

La SEC existe en una red de relaciones recíprocas que estructura las interacciones de los participantes y es estructurada por ellas. Los participantes ejercen influencia, pero ninguna individualmente determina esas interacciones. A lo largo de varias décadas, los participantes han logrado una clase de equilibrio estructural. Sin embargo, la estructura debe ser adoptada y readoptada regularmente a través de las acciones que los participantes realizan. Cuando un participante decide modificar los patrones de interacción, el cambio en la estructura resulta inevitable.

Un ejemplo claro es el fallido esfuerzo de la SEC, durante la década de los noventa, de promulgar reglamentaciones que impedirían que los estudios contables les brindasen servicios de consultoría a las mismas empresas que auditaban. Para la SEC, la cuestión era simple: Las auditorías de las empresas que cotizan en bolsa deben ser independientes, con el fin de brindarles a los inversores información confiable. Para los estudios contables de los Cinco Grandes⁷, el asunto era sencillo: En la década de los noventa, los ingresos casi se duplicaron cuando los estudios contables brindaban servicios de consultoría (Mayer, 2002: 66). No obstante, en lugar

de trabajar con la agencia en pos de desarrollar reglamentaciones, los estudios contables acudieron directamente a los miembros del Congreso, quienes adoptaron la inusual medida de presionar a la agencia para demorar o eliminar las reglamentaciones propuestas⁸. Los resultados son bien conocidos. Arthur Andersen, auditor externo de Enron Corporation con sede en Houston, también le brindaba servicios de consultoría al gigante de la energía. Este conflicto de interés fue identificado como un ingrediente importante en el repentino colapso de Enron en 2001, que les costó a los inversores una suma estimada de noventa y tres mil millones de dólares estadounidenses.

En este caso, la capacidad de la SEC para ejercer influencia fue frustrada y se alteró la naturaleza recíproca de la estructura de la relación. Debido a los esfuerzos de los estudios contables de pasar por alto a la SEC, la agencia no pudo promulgar las reglamentaciones que podrían haber impedido la crisis de Enron. Con el objetivo de restaurar la confianza en el mercado de valores, una vez más, los miembros del Congreso se concentraron en su relación con la SEC y en fortalecer la capacidad de esta para hacer su trabajo (Mayer, 2002).

ESLARP. Las relaciones involucradas en el ESLARP y las acciones que este permite o limita han cambiado muchísimo desde su creación en 1987. Tomemos, por ejemplo, la relación entre la administración de la Universidad de Illinois y el cuerpo docente. Tradicionalmente, la universidad responsabilizaba al cuerpo docente a través de estructuras de relaciones que definían el papel de los docentes primero como investigadores independientes que demostraban su conocimiento por medio de la publicación de trabajos. La universidad se relacionaba con los docentes mediante un sistema de permanencia en el cargo orientado hacia las publicaciones. Debido a las presiones en términos de publicaciones, algunos docentes abandonaban el programa a medida que se acercaban las decisiones en materia de permanencia en el cargo y otros fueron desalentados a continuar participando. Kenneth Reardon trabajó para cambiar esta estructura de relación, que regulaba gran parte de lo que el ESLARP intentaba lograr. Redactó cartas en nombre de los docentes que participaban del programa para lograr recomendaciones de permanencia, en las que explicaba el valor investigativo y social de la investigación

participativa; trabajó para contratar profesores por proyecto específico y en pos de fomentar el entendimiento de lo que el ESLARP intentaba lograr y el porqué. Se reunieron flujos de financiamiento para otorgar mayor control central y discreción en materia de gastos por parte del cuerpo docente líder, que estaba comprometido con la investigación participativa; la universidad le proporcionó, al menos, apoyo verbal a lo que el ESLARP intentaba lograr y lo presentaba regularmente en sus publicaciones, y la financiación para este programa proveniente de la universidad aumentó significativamente, al igual que el apoyo al personal. Aun así, el modo en que los participantes del proceso de permanencia consideran a la investigación participativa produjo una estructura que va en contra de los esfuerzos de expansión en términos de investigación de Reardon y de otros docentes con ideas afines.

La relación entre los docentes y los residentes también ha cambiado radicalmente bajo la conducción de Reardon. En 1990, cuando asumió el liderazgo del programa, Reardon condujo dos horas y media desde el campus Champaign-Urbana hasta East St. Louis para comenzar a entablar una relación. Entrevistó a más de cincuenta vecinos y líderes de la comunidad con el objeto de descubrir qué tipo de programas funcionarían y en qué condiciones los residentes trabajarían con los docentes de la universidad. El esfuerzo avanzó gradualmente al crear confianza en los residentes del vecindario y al demostrar el compromiso de la universidad de compartir la responsabilidad del programa. A lo largo de los diez años en los que Reardon fue líder del cuerpo docente, el esfuerzo de crear una relación central estuvo constantemente bajo la lupa tanto de los residentes como de los participantes de la universidad. La fortaleza o la debilidad de esta asociación fue un resultado esencial para el esfuerzo del ESLARP. Sin una relación de trabajo que regulara el programa, no hubiera habido resultados —el desmalezamiento de lotes llenos de basura, la construcción de plazas y de un mercado de agricultores, la renovación de casas y el desarrollo de planes en el largo plazo para mejorar la calidad de vida en los vecindarios de la ciudad—.

Family Group Decision Making. Este programa tiene como premisa que el mejor interés para un niño no siempre se define unilateralmente. Durante muchos años, los legisladores, los jueces, los trabajadores sociales de los

Estados y sus supervisores han ejercido mucho poder en nombre del Estado. A modo de ejemplo, los trabajadores sociales han definido si las acciones de los padres eran apropiadas o no y les han informado al respecto a los legisladores. Los trabajadores sociales también han sido la primordial fuente de soluciones, y los legisladores y los jueces de los Estados han utilizado, en gran medida, su discreción para determinar qué funcionaría en situaciones específicas. El nuevo programa amplía esa discreción más allá del aparato del Estado, ya que este o la familia no tienen control total. De acuerdo con el programa Family Group Decision Making, el Estado y la familia trabajan juntos para lograr una meta común, que es el bienestar del niño, sin que exista una predeterminación acerca de qué resultado constituye ese bienestar.

Las estructuras de relaciones recíprocas que tienen lugar en el proceso del Family Group Decision Making son un importante resultado dentro de esas relaciones y fuera de ellas. Estas estructuras proporcionan vías de participación para las familias y para los miembros de la comunidad que fueron excluidos en el pasado. Más importante todavía, ellos enfocan la totalidad del área de la política en la posibilidad de que se pueden crear acciones adecuadas que se ajusten a las situaciones cambiantes de cada menor, en lugar de utilizar una noción predeterminada de lo que es una «buena» decisión. Las relaciones que permiten que los participantes compartan información aumentan la capacidad de adaptarse a los tipos de circunstancias cambiantes que las familias y los niños presentan (Feldman y Rafaeli, 2002). Por ejemplo, un resultado de los esfuerzos de este programa ha sido que los niños cuyas familias participan tienen menos posibilidades de ser colocados en un hogar sustituto (Crampton, 2001). En muchos aspectos, este es un resultado deseable en términos de política. Poder evitar la colocación de un menor en un hogar sustituto, en general, significa menos alteraciones para el niño y una conexión más continua con alguien de su familia de origen. Aun así, determinar que este es el objetivo del programa Family Group Decision Making obvia el punto del proceso. En algunos casos, la decisión que surge del proceso es que lo mejor para el niño y para la familia es que sea colocado en un hogar sustituto. Desde este punto de vista, el proceso de este programa permite tomar decisiones diversas para niños diferentes en circunstancias distintas. La legitimación de la información que varios participantes proporcionan en el proceso

permite que se evite la identificación de una decisión como buena o mala, independientemente del niño y de las circunstancias que lo rodean.

Manejo de relaciones y democracia

A pesar de un debate de larga tradición acerca de los estándares morales y éticos de la conducta civilizada democrática, los criterios para juzgar las acciones políticas son, a menudo, ambiguos, contradictorios y cambiantes, en lugar de ser claros, coherentes y estables (...). Al parecer, los ingenieros políticos voluntarios tienen dos posibles enfoques para mejorar, ninguno de los cuales es totalmente satisfactorio. El primero consiste en ver al sistema político como un instrumento a los fines de cierta visión de metas personales o colectivas trascendentes con las cuales los resultados pueden evaluarse (...). El segundo enfoque consiste en enfatizar el fortalecimiento del desarrollo de los procesos democráticos sin ningún compromiso en términos de resultados sustanciales particulares (March y Olsen, 1995: 249-50).

James March y Johan Olsen señalan que la búsqueda de la virtud de la democracia está plagada de ambigüedades. Sugerimos que los administradores públicos lidian contra esta ambigüedad diariamente. Si bien los dos enfoques que March y Olsen identifican pueden ser teóricamente distintos, las acciones de los administradores públicos afectan en forma simultánea a ambos. Los administradores públicos buscan metas en términos de políticas en representación del público para el que trabajan y muchos procuran continuamente mejorar esos resultados. No obstante, también contribuyen con la capacidad y con la práctica de la democracia al apoyar, utilizar y crear procesos o medios para implementar políticas públicas y para buscar resultados vinculados con ellas.

La división entre las dos visiones de la democracia identificadas por March y Olsen es reforzada por los enfoques vinculados con la administración pública que separan los resultados en términos de política de los procesos que se utilizan para lograr esos resultados. En las páginas anteriores, hemos sugerido que concentrarse en las relaciones que los administradores públicos apoyan, utilizan y crean a través de sus acciones es un modo de comprender la conexión existente entre los resultados y los procesos en las políticas. Por supuesto, existe un punto importante que establece que estas relaciones, tanto su número como su naturaleza, son un resultado, pero

no el único. Esas relaciones ayudan a obtener los resultados vinculados con la política —el entendimiento tradicional de los resultados—. Los administradores descubren que al prestar atención a esas relaciones, pueden lograr resultados que, de otra forma, no sería posible. El caso de la SEC muestra el manejo explícito de las relaciones que obtienen resultados en términos de políticas. Durante mucho tiempo, los administradores con mayor jerarquía de la agencia les han prestado atención a las relaciones con el Congreso, con los diversos sectores de la industria, con los abogados especializados en valores y con el público en pos de cumplir su mandato de proteger a los inversores. Sin la red compleja de relaciones de la cual la SEC forma parte, resulta poco probable que pueda controlar los mercados de manera tan rigurosa como lo hace (Khademian, 1992). Como muestra el caso de Enron, cuando se alteran las dimensiones de esta red, los resultados afectan las consecuencias de las políticas.

Nuestros otros dos casos, los programas ESLARP y Family Group Decision Making, muestran cómo los administradores que crearon relaciones con el fin de ampliar la participación pudieron encontrar una sinergia entre los resultados en términos de la política y el mejoramiento de la capacidad del gobierno para ser más inclusivo. Como ejemplo, al crear y desarrollar relaciones adicionales a través del programa Family Group Decision Making, los trabajadores sociales, en general, encontraron recursos dentro de la comunidad para cuidar a los niños. Si bien un abuelo, una tía o un tío pueden sentir que cuidar a un niño es demasiado para ellos, cuando descubren que otros integrantes de la familia o miembros de la comunidad también están dispuestos a ayudar, les parece posible e incluso atractivo aceptar la responsabilidad. El resultado de la política puede ser mejor cuidado y mayor comodidad para el niño, mientras que la infraestructura expandida de la relación brinda oportunidades presentes y futuras para utilizar importantes recursos en el cuidado del niño. Asimismo, la creación de las estructuras de relación entre los docentes de la universidad y los residentes de East St. Louis no solo establece un ámbito de participación para los miembros de la comunidad, sino que también les brinda acceso al conocimiento del cuerpo docente. En consecuencia, los resultados que antes eran inalcanzables han sido alcanzados. Además, los ámbitos de participación han permitido la articulación de las metas en términos de políticas que no eran consideradas cuando la participación estaba más limitada.

Si bien la sinergia en estos dos últimos ejemplos es un resultado significativo, queda claro que no todas las relaciones llevan a esos resultados. Las relaciones que se forman y el modo en que ellas afectan a los resultados de las políticas también son importantes. El ejemplo de la SEC ayuda a aclarar que no necesariamente es el grado de inclusión, sino la naturaleza de las relaciones creadas y la manera en que se utilizan esas relaciones lo que resulta importante. Lo que interesa es si la SEC crea relaciones que le permiten proteger a todos los inversores y armar un ambiente justo. En algunos contextos, esos resultados exigen más inclusión que en otros. Por lo tanto, no proponemos que la inclusión conduzca siempre a mejores resultados de las políticas. En cambio, sugerimos que al evaluar las estructuras de las relaciones, debemos pensar acerca de la adecuación de las relaciones con respecto a las metas del programa y a la contribución con los procesos democráticos.

En este trabajo, hemos conceptualizado la gobernanza como relaciones múltiples y recíprocas que limitan y permiten acciones que se adoptan en el ámbito de la política. Los administradores públicos tienen una función clave en la determinación de la naturaleza (quién participa y cómo) y de la calidad (el impacto que los participantes tienen en los resultados) de las relaciones. De hecho, sugerimos que los administradores públicos tengan dos responsabilidades en este sentido. En primer lugar, deben hacer visibles las estructuras de las relaciones que influyen en los resultados de las políticas. Esto implica transparencia sobre quién participa y de qué formas. En segundo lugar, deben evaluar continuamente las relaciones que influyen en los resultados de las políticas. Esto implica considerar de qué modo la naturaleza y la calidad de las relaciones contribuyen a la democracia, así como a los resultados de las políticas. Afirmamos que los administradores públicos pueden y deberían pensar sobre las relaciones que crean, la capacidad de estas para lograr objetivos democráticos y su habilidad para alcanzar las metas de las políticas. Al hacerlo, hacen más que simplemente establecer los mandatos que los políticos les proporcionaron; de ese modo, afectan las estructuras que influyen en la identificación, la implementación y el entendimiento de la política pública; en pocas palabras, gobiernan.

Notas

* Título Original: "To manage is to govern", de Martha S. Feldman y Anne M. Khademian. ©2002 John Wiley & Sons, en *Public Administration Review*. Vol. 62(5): 541-555. Todos los derechos reservados.

** Martha S. Feldman es profesora de ciencias políticas y de políticas públicas, y vicedecana de la Facultad de Políticas Públicas Gerald R. Ford de la Universidad de Michigan. Ha publicado trabajos sobre administración pública, cultura, comunicación, información y toma de decisiones en organizaciones, así como sobre métodos cualitativos. En la actualidad, trabaja en la aplicación de teorías prácticas y en la estructuración para comprender los cambios en las rutinas y en otros procesos dentro de las organizaciones.

Anne M. Khademian es científica política independiente y autora; vive en Narberth (Pensilvania). Es autora de «The SEC and Capital Market Regulation» (1992), «Checking on Banks» (1996) y «Working with Culture: How the Job Gets Done in Public Programs» (2002).

Dado que este artículo es una colaboración, los nombres aparecen en orden alfabético

1. El material para el caso de la SEC es obtenido de Khademian (1992).
2. Por ejemplo, en 1987, el Comité Bancario del Senado incluyó, en la autorización de la SEC, un lenguaje que prohíbe formas particulares de análisis que, según los miembros del comité, facilitaban la promoción del enfoque de libre mercado por parte de los economistas de la SEC con respecto a asuntos de políticas, como las fusiones, las adquisiciones y el uso indebido de la información privilegiada.
3. Un destacado ejemplo involucró esfuerzos de los miembros del Congreso, durante toda la década de los noventa, con el fin de evitar que la SEC promulgara reglamentaciones que impedirían que los estudios contables brinden servicios de consultoría a las compañías que auditan (Mayer, 2002). Hacemos alusión a esto en relación con la naturaleza recíproca de las estructuras de las relaciones.
4. El material para el caso ESLARP se obtuvo de Reardon (1998) y de Rearcon y Shields (1997).
5. El material para el caso Family Group Decision Making se obtuvo de Crampton (1998, 2001); Crampton y Jackson (2000); Pennell y Burford (1998, 2000); y Rockhill y Rodgers (1998).
6. Los Cinco Grandes son los siguientes estudios contables: Arthur Andersen, PricewaterhouseCoopers, Deloitte and Touche, Ernst and Young y KPMG.
7. Las cuantiosas contribuciones para campañas electorales y la intensa presión de los estudios contables, así como un mercado alcista durante varios años son considerados los incentivos que algunos miembros del Congreso tuvieron para romper la relación tradicional con la SEC.

Referencias

Aucoin, P. (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal, Canadá: Institute for Research on Public Policy.

— (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley, California: University of California Press.

Behn, R. (1991). *Leadership Counts: Lessons for Public Managers*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

— (1998). The New Public Management and the Search for Democratic Accountability. *International Public Management Journal*, 1(2), 131-64.

— (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution.

Borins, S. (2000). Loose Canons and Rule Breakers, or Entrepreneurial Leaders? Some Evidence about Innovative Public Managers. *Public Administration Review*, 60(6), 498-507.

Boston, J., Martin, J., Pallot J. & Walsh, P. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland, Nueva Zelanda: Oxford University Press.

Bryson, J. (2002). What to Do When Stakeholders Matter: The Case of Problem Formulation for the African American Men Project of Hennepin County, Minnesota. *Public Administration Review*, 62(5).

Bryson, J. & Anderson, S. (2000). Applying Large Group Interaction Methods in the Planning and Implementation of Major Change Efforts. *Public Administration Review*, 60(2), 143-62.

Calvert, R., Moran, M. & Weingast, B. (1987). Congressional Influence over Policymaking: The Case of the FTC. En M. McCubbins & T. Sullivan (Eds.), *Congress: Structure and Policy*, 493-522. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Carpenter, D. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

Considine, M. (2001). *Enterprising States: The Public Management of Welfare to Work*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Crampton, D. S. (1998). Evaluating FGDM: What Are the Expected Outcomes and How Can They Best Be Measured (Part 2)? En *1997 National Roundtable Series on Family Group Decision Making: Summary of Proceedings: Assessing the Promise and Implementing the Practice*, San Francisco, CA, June 26-27, 1997, 59-65. Englewood, Colorado: American Humane Association, Children's Division.

— (2001). Making Sense of Foster Care: An Evaluation of Family Group Decision Making in Kent County, Michigan. Disertación de Licenciatura, University of Michigan.

- Crampton, D. & Lewis Jackson, W. (2000). Evaluating and Implementing Family Group Conferences: The Family and Community Compact in Kent County, Michigan. En G. Burford & J. Hudson (Eds.), *Family Group Conferencing: New Directions in Community-Centered Child and Family Practice*, 324-33. Hawthorne, Nueva York: Aldine de Gruyter.
- deLeon, L. (1996). Ethics and Entrepreneurship. *Policy Studies Journal*, 24(4), 495-510.
- deLeon, P. & deLeon, L. (2001). A Democratic Approach to Policy Implementation. Trabajo presentado en la Sexta Reunión de la Conferencia Nacional de Investigación sobre Administración Pública, del 18 al 20 de octubre, Universidad de Indiana, Bloomington, Indiana.
- Denhardt, R. & Denhardt, J. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-59.
- Dilulio, J. (1994). Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(3), 277-320.
- Feldman, M. S. & Khademian, A. M. (1999). The Class as Case: Reinventing the Classroom. *Journal of Policy Analysis and Management*, 18(3), 482-503.
- (2000). Management for Inclusion: Balancing Control with Participation. *International Public Management Journal*, 3(2), 149-68.
- (2001). Principles for Public Management Practice: From Dichotomies to Interdependence. *Governance*, 14(3), 339-62.
- Feldman, M. S. & Rafaeli, A. (2002). Organizational Routines: The Case for Connections. *Journal of Management Studies*, 39(3), 309-32.
- Finer, H. (1941). Administrative Responsibility in Democratic Government. *Public Administration Review*, 1(4), 335-50.
- Fiorina, M. (1977). *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Friedrich, C. J. (1940). Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility. En C. J. Friedrich & E. S. Mason (Eds.), *Public Policy*, 3-24. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Garvey, G. (1993). *Facing the Bureaucracy: Living and Dying in a Federal Agency*. San Francisco, California: Jossey-Bass.
- Ingraham, P. & Romzek, B. (Eds.) (1994). *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*. San Francisco, California: Jossey-Bass.
- Ingram, H. & Smith, S. R. (Eds.) (1993). *Public Policy for Democracy*. Washington, DC: Brookings Institution.

Kearney, R. (1996). Managing Relations with Organized Employees. En J. Perry (Ed.), *Handbook of Public Administration*, Segunda Edición, 466. San Francisco, California: Jossey-Bass.

Kettl, D. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington, DC: Brookings Institution.

— (1995). Building Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answers. En J. Dilulio & D. Kettl (Eds.), *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*, 9-83. Washington, DC: Brookings Institution.

— (1997). The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), 446-62.

— (2000). *The Global Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington, DC: Brookings Institution.

Khademian, A. (1992). *The SEC and Capital Market Regulation: The Politics of Expertise*. Pittsburgh, Pensilvania: University of Pittsburgh Press.

— (1996). *Checking on Banks: Autonomy and Accountability in Three Federal Agencies*. Washington, DC: Brookings Institution.

Knott, J. & Miller, G. (1987). *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. Nueva York: Prentice Hall.

Lynn, L. E. & Heinrich, C. (Eds.) (2000a). *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington, DC: Georgetown University Press.

— (2000b). Governance and Performance: The Influence of Program Structure and Management On Job Training Partnership Act (JTPA) Program Outcomes. En C. Heinrich & L. Lynn (Eds.), *Governance and Performance: New Perspectives*, 75-123. Washington, DC: Georgetown University Press.

Lynn, L. E., Heinrich, C. & Hill, C. (2000). Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 233-62.

— (2001). *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*. Washington, DC: Georgetown University Press

March, J. G. & Olsen, J. (1995). *Democratic Governance*. Nueva York: Free Press.

Mayer, J. (2002). The Accountants' War. *The New Yorker*, 22 y 29 de abril, 65-70.

McCubbins, M. & Schwartz, T. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, 28(1), 165-79.

Milward, H. B. (1996). Conclusion: What is Public Management? En D. Kettl & H. B. Brinton (Eds.), *The State of Public Management*, 307-12. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.

- Milward, H. B. & Provan, K. (1998). Principles for Controlling Agents: The Political Economy of Network Structures. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 203-21.
- (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 359-80.
- Moe, R. (1994). The “Reinventing Government” Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. *Public Administration Review*, 54(2), 111-22.
- (2001). The Emerging Federal Quasi Government: Issues of Management and Accountability. *Public Administration Review*, 61(3), 290-312.
- Moe, T. (1989). The Politics of Bureaucratic Structure. En J. Chubb & P. Peterson (Eds.), *Can the Government Govern*, 267-329. Washington, DC: Brookings Institution.
- (1990). The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. En O. Williamson (Ed.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, 115-63. Nueva York: Oxford University Press.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- National Academy of Public Administration (NAPA) (1993). *Leading People in Change: Empowerment, Commitment, Accountability*. Washington, DC: NAPA.
- O’Toole, L. J. (1997). The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(3), 443-60.
- Pennell, J. & Burford, G. (1998). Evaluating FGDM: What Are the Expected Outcomes and How Can They Best Be Measured (Part 1)? En *1997 National Roundtable Series on Family Group Decision Making: Summary of Proceedings, Assessing the Promise and Implementing the Practice*, San Francisco, CA, June 26-27, 1997, 49-58. Englewood, Colorado: American Humane Association, Children’s Division.
- (2000). Family Group Decision Making: Protecting Children and Women. *Child Welfare*, 79(2), 131-58.
- Peters, B. G. (1996). Models of Governance for the 1990s. En D. Kettl & H. B. Milward (Eds.), *The State of Public Management*, 15-44. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-44.
- Reardon, K. (1998). Enhancing the Capacity of Community-Based Organizations in East St. Louis. *Journal of Planning and Educational Research*, 17, 323-33.

Reardon, K. & Shields, T. (1997). Promoting Sustainable Community/University Partnerships through Participatory Action Research. *National Society for Experiential Education*, 23(1), 1, 22-25.

Reich, R. (1988). *The Power of Public Ideas*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Rockhill, A. & Rodgers, A. (1998). The “Who, What, and How” of Making Decisions in Family Unity Meetings. En *National Roundtable on Family Group Decision Making: Summary of Proceedings*, 7-14. Englewood, Colorado: American Humane Association, Children’s Division.

Romzek, B. & Ingraham, P. (2000). Cross Pressure of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash. *Public Administration Review*, 60(3), 240-53.

Selden, S. C., Brewer, G. & Brudney, J. (1999). The Role of City Managers: Are They Principals, Agents, or Both? *American Review of Public Administration*, 29(2), 124-48.

Thompson, F. (1991). Management Control and the Pentagon: The Organizational Strategy-Structure Mismatch. *Public Administration Review*, 51(1), 52-66.

U.S. Department of Labor (1996). Working Together for Public Service. Consultada el 30 de noviembre de 1998, www.dol.gov/dol/_sec/public/media/reports/Workingtogether.

Waterman, R. & Meier, K. J. (1998). Principle-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 173-202.

Weingast, B. (1984). The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective with Applications to the SEC. *Public Choice*, 44(1/2), 147-91.

Weingast, B. & Moran, M. (1983). Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking in the Federal Trade Commission. *Journal of Political Economy*, 91(5), 765-800.

Yoder, E. (1998). Mint Condition. Govexec.com. Consultada el 11 de enero de 1999, <http://www.govexec.com/features/0998/0998s5.htm>.

La serie *Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina* presenta una selección de textos dirigida a fortalecer la comprensión e implicancias que el funcionamiento del Estado y de las instituciones en América Latina tiene para el desarrollo.

Con este objetivo, los textos brindan información sobre los fundamentos del debate teórico internacional con foco en estas cuestiones, así como también transmiten análisis de experiencias significativas de nuestras sociedades y de otras latitudes con miras a difundir estos conocimientos en nuestra región.

CAF, como institución dedicada a promover el desarrollo, pone esta colección a disposición de quienes participan activamente de la gestión pública, así como de académicos, estudiantes y de todos aquellos con interés en la materia, con el propósito de acercarlos esta literatura y apoyarlos en el proceso de comprensión, diseño y ejecución de políticas públicas asociadas a la calidad institucional y al desarrollo en nuestros países.

El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla

¿Cómo se vinculan las características de un Estado, la administración pública, la gestión de lo público y las políticas públicas? ¿Qué diferencias existen entre estos componentes de la vida social y por qué nos interesan? Muchas veces, estas nociones se utilizan de manera indistinta o sin reconocer sus especificidades e implicancias tanto para nuestro entendimiento como a la hora de identificar prioridades y de tomar decisiones públicas.

Resulta ineludible un claro entendimiento del Estado, la administración pública y la gestión de lo público como piezas interrelacionadas y simultáneamente diferenciadas. Estas piezas constituyen cuestiones centrales de los desafíos para poder diseñar e implementar mejores políticas públicas en América Latina, y cuyo sentido y lógica es lo que se persigue comprender por medio de la selección de textos que estructura este volumen.

Datos de contacto de la Dirección de Desarrollo Institucional: desarrolloinstitucional@caf.com