

REFORMA DEL ESTADO Y REFORMA PARLAMENTARIA EN AMÉRICA LATINA

Joan Prats Català

CAPÍTULO 1

I. AMÉRICA LATINA Y LOS DESAFÍOS ACTUALES DEL DESARROLLO

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

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

Pero aquí no deberían valer equívocos: querer desarrollarse es querer cerrar la brecha del desarrollo, es decir, querer situarnos –en un tiempo histórico razonable– al nivel de los países desarrollados, ni más ni menos. El inmenso potencial de la región contrasta con la confianza insuficiente de sus ciudadanos y dirigentes en la acción colectiva¹ y con el conformismo resignado que de ello se desprende.

Las grandes utopías, genuinamente latinoamericanas, del pasado reciente no han resultado. Hoy observamos muchas veces falsas huidas hacia adelante que tratan de negar el pasado y hasta de adoptar identidades ajenas. Este proceder es tan arriesgado como ridículo. No hay desarrollo fuera de la propia identidad. Afortunadamente ya hemos comenzado también a mirar hacia atrás sin ira, a aceptarnos y a

¹ Datos y consideraciones interesantes sobre este tema pueden encontrarse en el trabajo de Linz, Lipset y Pool (1997) realizado a partir de un “survey” de LatinoBarómetro.

querer superarnos, personal y colectivamente, en eso consiste precisamente el desarrollo. En nuestro tiempo ya no caben los dogmatismos ni los determinismos históricos. Pero como el futuro está abierto, necesitamos utopías que orienten su construcción, es decir, el ejercicio de nuestra responsabilidad moral².

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

- A. Superar definitivamente el populismo político mediante la consolidación y avance de la democracia y el estado de derecho³. Esta sencilla afirmación implica toda una larga agenda de reformas políticas, que habrá que adaptar obviamente a las condiciones particulares de cada país. Entre ellas: mejorar los sistemas electorales y de partidos políticos; incrementar la información y la transparencia y facilitar la emergencia y la participación política como actores de todos los grupos de interés e ideológicos, con especial consideración de las comunidades indígenas y las mujeres; continuar y racionalizar el proceso de descentralización político-administrativa; erradicar el clientelismo y la patrimonialización política de los aparatos administrativos; garantizar la efectiva división de poderes y la sumisión de todos ellos y de los ciudadanos al imperio de la ley; en particular, erradicar la arbitrariedad, reducir la discrecionalidad y someter a responsabilidad judicial el ejercicio de los poderes públicos.
- B. Superar el sistema económico mercantilista latinoamericano tradicional mediante su transformación en auténticas economías de mercado abiertas y competitivas, únicas hoy capaces de garantizar el crecimiento económico, condición insuficiente pero necesaria del desarrollo⁴. Esto implica una larga

2 La referencia a la necesidad de la utopía como horizonte orientado y movilizador de la energía colectiva no tiene nada de científico. Responde, al contrario, a la experiencia histórica. No se corresponde, desde luego, con los supuestos del comportamiento humano implícitos en la teoría económica neoclásica. Este autor se confiesa incapaz de entrada de analizar el cambio institucional en términos exclusivamente de actores que tratan de maximizar su función de utilidad. A nuestro modo de ver, limitar la motivación de los grandes liderazgos transformacionales a la realización de meras ambiciones personales de gloria o de poder equivale a no reconocer la complejidad humana y tiende a encanallar y degradar la vocación por las funciones públicas. A lo largo de nuestro texto el lector encontrará un saber inequívocamente popperiano: una vez hemos aceptado que no hay determinismo histórico, ni para lo malo ni para lo bueno, y que el desarrollo de América Latina depende principalmente de los latinoamericanos, cuesta creer que podamos cerrar la brecha del desarrollo bajo la conducción de simples maximizadores de su función de utilidad. La crítica de los supuestos comportamentales de la teoría económica neoclásica se ha hecho desde muchos puntos de vista: desde el neoinstitucionalismo económico de sus límites han sido puestos de relieve por Eggertson (1996: 6-24); desde el neoinstitucionalismo politológico por March y Olsen (1995: 35-39 y 72-78), y desde el Derecho Público por Sunstein (1997: 13-69).

3 Conviene establecer en este punto algunas aclaraciones conceptuales. Aunque para este autor la verdadera democracia es inconcebible sin el Estado de derecho, es lo cierto que hoy pasan como democráticos algunos Estados en los que simplemente algunos partidos políticos se turnan electoralmente en el ejercicio de un poder político nada o muy imperfectamente sometido al derecho. En todos estos casos, sólo puede hablarse de democracia con la boca pequeña. Por otra parte, se han dado regímenes autoocráticos que sí han reconocido seguridad jurídica para los derechos de propiedad y para la actividad económica general, a pesar de su desconocimiento y opresión de otros derechos y libertades cívicas. En este segundo caso, resulta mejor hablar de simple legalidad administrativa, concepto éste que tampoco debería confundirse con el de estado de derecho.

4 La distinción entre capitalismo mercantilista y economía de mercado, obviamente también capitalista pero no mercantilista, todavía no es evidente para amplios sectores latinoamericanos. Acostumbrados a razonar en términos de proyectos de sociedad alternativos al capitalismo, las distintas formas históricas de éste no se han preocupado en exceso. De este modo no se ha podido comprender debidamente ni el diferente fondo institucional, ni los diferentes roles del Estado, ni las diferentes capacidades exigidas por ambas formas de capitalismo. En particular, las economías de mercado son incompatibles con el populismo político y el manejo arbitrario (no necesariamente injusto ni equivocado) del poder. En realidad, para que la utopía de aquel filósofo moral escocés llamado Adam Smith tomara cuerpo hizo falta nada menos que la producción de las revoluciones llamadas liberales o burguesas, mediante las cuales comenzó la constitucionalización al unísono de las libertades políticas y económicas. Hasta la revolución liberal, el mercado y la condición de ciudadano quedaron encerrados intramuros de las ciudades o burgos. La revolución burguesa extendió la ciudadanía y las libertades económicas a todo el territorio del Estado. Esto significó una profunda transformación institucional. Los mercados no son vacíos institucionales: no basta con que se retire el Estado para que surjan los mercados; este tipo de retiradas no produce mercados sino mafias. Sorprende observar hasta qué punto en América Latina no se acaba de percibir suficientemente que gran parte de las transformaciones en curso son aproximaciones vacilantes a una revolución liberal históricamente pendiente.

lista de transformaciones institucionales, que van más allá del ajuste estructural, la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial y la práctica de algunas privatizaciones y desregulaciones. En particular, es necesario proceder a asignaciones más eficientes y a definiciones y garantías más seguras de los derechos de propiedad⁵. Lo que implica a su vez dos políticas aparentemente contradictorias: por un lado, desregular y, por otro, crear cuando proceda marcos regulatorios más eficientes. Pero para que los compromisos regulatorios sean creíbles es necesario eliminar el riesgo de alteración arbitraria de los marcos regulatorios a través de un régimen de legalidad administrativa y de responsabilidad administrado por jueces y tribunales creíbles...⁶

- C. Salvaguardar la cohesión y avanzar en la equidad social mediante políticas y programas de lucha contra la marginación y la pobreza, de garantía de servicios sociales básicos como el establecimiento de agua, la salud, la educación y la previsión social. Para todo ello hay que ir replanteando la vieja institucionalidad de las burocracias centralizadas, que han sido incapaces de garantizar la universalidad de los servicios; y hay que hacerlo mediante la transferencia de recursos y responsabilidades a las administraciones descentralizadas, al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil, según los casos. La capacidad para diseñar los marcos regulatorios para construir y gerenciar redes interorganizacionales será quizás la competencia más relevante de los gerentes sociales exitosos⁷.
- D. Las tres grandes transformaciones planteadas forman sistema. Exigen una visión integral, expresiva de la interdependencia entre todas ellas. Dicha integralidad puede quedar plasmada en el ejemplo siguiente: sin transparencia y responsabilidad en el financiamiento y sin democracia interna en los partidos políticos será prácticamente imposible evitar la clientelización del empleo público y la propensión político-empresarial a burlar las reglas de la competencia de mercado; sin servicio civil meritocrático e imparcial será imposible garantizar a los empresarios la sostenibilidad por el poder ejecutivo de los compromisos legislativos⁸; sin transparencia, participación y responsabilidad suficientes será muy difícil evitar que los programas sociales sigan beneficiando a los que ya tienen

5 Es necesario advertir que el concepto de derechos de propiedad que maneja el análisis económico de las instituciones no se corresponde con el concepto jurídico. Para el neoinstitucionalismo económico los "derechos de propiedad" incluyen todo derecho de un actor a la utilización, bajo cualquier forma, de un activo valioso (Alchian: 1965). El desafío que los derechos de propiedad plantean para la eficiencia económica no es sólo el de su definición y garantía, sino, previamente, el de su asignación eficiente -unida obviamente a su definición y garantía-. Este último punto constituye la base principal del análisis económico del derecho, iniciado por Posner (1992) y, por ello mismo, constituye el punto focal de la teoría de la regulación. Las instituciones son, en primer lugar, sistemas de asignación de derechos de propiedad. A diversas alternativas asignativas corresponden diversos niveles de desempeño económico. De ahí procede la importancia económica del cambio institucional, que consiste no sólo en definir y garantizar mejor los derechos de propiedad, sino, sobre todo, en reasignarlos más eficientemente. Estas consideraciones parecen haberse olvidado en el tratamiento dado a este tema por el Banco Mundial (1997).

Si las políticas de reforma del estado se centran exclusiva o fundamentalmente en mejorar la definición y garantía de los derechos de propiedad, sin considerar la eficiencia de su asignación, podría resultar el sarcasmo de hacer más seguro lo ineficiente. De hecho América Latina ya conoce algunas experiencias de lo que podría llamarse "seguridad jurídica mercantilista", es decir, protección jurídica efectiva de un sistema de derechos de propiedad que niega la libertad económica real y que no puede por ello calificarse de estado de derecho.

6 Sobre este tema ha insistido con empeño y éxito Moisés Naim (1994), cuya influencia sobre el Informe de 1997 del Banco Mundial sobre la Reforma del estado ha sido evidente. Sobre la necesidad de fundar las políticas de desarrollo en el fortalecimiento de las instituciones públicas puede verse también nuestro trabajo (Prats: 1997a) sobre los "Fundamentos Conceptuales de la Reforma del estado".

7 Un espléndido desarrollo de estos planteamientos puede encontrarse en el último trabajo de Bernardo Kliksberg que conocemos (1997). Sobre la fecundidad de la aplicación del análisis institucional a las políticas de reducción de la pobreza puede encontrarse en Besley (1997) y en Aryeetey (1997).

8 El problema del mantenimiento de los compromisos regulatorios constituye uno de los temas más relevantes para la comprensión de la institucionalidad de las administraciones públicas modernas. Su solución constituye también uno de los requerimientos del desarrollo económico hoy. Sobre el tema puede verse el profundo estudio del actual Ministro de Hacienda de Nueva Zelanda, Murray J. Horn (1995) y con referencia directa a América Latina el excelente trabajo de Adam Przeworski (1996).

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

- E. La matriz integradora de las transformaciones requeridas por los retos del desarrollo de nuestro tiempo es la reforma del Estado. Michel Camdessus ha señalado que la reforma del Estado marcará la diferencia entre el simple crecimiento y el verdadero desarrollo⁹. Para comprender la profundidad de esta afirmación necesitamos partir de un concepto de Estado que supere su simple dimensión organizativa: necesitamos ver al Estado como la matriz institucional necesariamente integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo. Como señalan otros, necesitamos ver al Estado como el recurso fundamental de la gobernabilidad de las sociedades.

II. LA REFORMA DEL ESTADO: UN NUEVO ESTADO PARA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

El Estado latinoamericano actual todavía es en buena parte el reflejo de un modelo de desarrollo históricamente periclitado, que se resiste al cambio. América Latina no se adaptó a tiempo a las grandes transformaciones que experimentó el mundo a partir de mediados de los 70. El modelo de desarrollo llamado de "sustitución de importaciones", que tantos éxitos de crecimiento había producido, entró en crisis, a finales de los 60. Sus éxitos cuantitativos y el tipo de debate ideológico entonces prevaleciente consiguieron ocultar la integración sistémica que dicho modelo había producido entre el populismo político, el mercantilismo económico y la dualización social. Fue esta matriz socio-política (es decir, la estructura mental, de intereses y de poder correspondiente) lo que impidió comprender y adaptarse a los grandes cambios iniciados a mediados de los 70¹⁰. El Estado Latinoamericano desarrollista, pero populista, mercantilista y dualizador, fue a la vez la expresión y el agente conservador de dicha matriz.

⁹ La distinción entre crecimiento y desarrollo ha sido objeto de una vasta literatura que no procede referenciar aquí. Baste con señalar que las lanzas de ironía con que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional solían obsequiar a los autores e instituciones que planteaban y manejaban conceptos del desarrollo distintos del crecimiento se están tornando cañas. En primer lugar, un interesante debate sobre el propio paradigma del desarrollo económico ha obligado tanto al Banco como al Fondo a replantear el paradigma prevaleciente en ellos durante los 80. De particular interés me ha parecido el debate promovido por los japoneses en el seno de estos organismos (Ohno: 1997), así como la influencia que han acabado ejerciendo los neoinstitucionalistas (en especial North: 1989) y la escuela del nuevo Estado para el desarrollo ("developmental state") (referenciada sintéticamente en Rapley: 1996, 119-129), sin los cuales no puede entenderse el viraje intelectual de los noventa plasmado en el Informe del Banco Mundial de 1997. La historia no termina aquí, sin embargo. Las lanzas irónicas y displicentes se cebaron principalmente en los intentos de elaborar un concepto del desarrollo más integral capaz de incluir también los aspectos políticos, sociales medio ambientales. Pero Amaryta Sen (1996) resulta cada vez menos marginal y los indicadores de desarrollo humano del PNUD merecen cada vez más atención y respeto crítico. El bloque analítico de la teoría neoclásica sigue justamente orgulloso de su rigor, pero es cada vez más consciente de los límites de su relevancia. Las críticas amigables llegan de todas partes: desde Francia una potente corriente de pensamiento y experimentación social plantea un nuevo modelo de desarrollo (vid. Foucauld y Piveteau: 1995); en Estados Unidos Sunstein (1997:108-127) critica el concepto y la medición del bienestar implícitos y derivados de la teoría neoclásica y los enfrenta críticamente con otras aproximaciones alternativas. Finalmente los muros de Jericó del Banco Mundial no han sido insensibles a este clamor: la incorporación por el Banco del análisis institucional tenía que acarrear el reconocimiento de la institucionalidad informal o capital social. Ello ha producido un primer intento de reconceptualización de la "riqueza de las naciones" mediante la inclusión de la calidad medio ambiental y el capital social medidos a través de una primera e interesante propuesta de indicadores (vid. Banco Mundial: 1997b).

¹⁰ Una excelente síntesis de la génesis del modelo de sustitución de importaciones, de sus crisis, del retraso en su replanteamiento y adaptación y de las líneas maestras del nuevo consenso sobre el desarrollo, es la expuesta por Iglesias (1992). La exposición de los intentos de adaptación o ajuste heterodoxo ensayados en América Latina, correspondientes con el no reconocimiento del agotamiento del modelo de desarrollo, y generadores al fin de nuevos procesos hiperinflacionarios, puede encontrarse en Edwards (1995). Desde el punto de vista de la modernización productiva, las implicancias del modelo de sustitución de importaciones están magníficamente analizadas en el trabajo de Carlota Pérez (1992).

La crisis del viejo modelo de desarrollo trató de ocultarse con huidas hacia adelante de todo tipo. Sin embargo, la crisis de la deuda primero, el fracaso de los intentos de ajuste heterodoxo después, y finalmente la hiperinflación, enfrentaron a las jóvenes democracias latinoamericanas con la realidad: había que proceder a un cambio en el modelo de desarrollo. Dicho cambio necesariamente alteraría la matriz socio-económico-política de las sociedades. Fue así como la gobernabilidad democrática emergió como tema poderoso de la agenda latinoamericana de los 90¹¹. La metáfora de la gobernabilidad quiere denotar que en la América Latina de los 90 el desafío democrático trasciende la mera conquista de la libertad política, pues exige, además, la construcción de una legitimidad y de unas capacidades de gobierno suficientes para cambiar el modelo de desarrollo. Lo específico de las democracias latinoamericanas actuales consiste pues, en que no expresan meros cambios de régimen político dentro de un mismo modelo de desarrollo, sino cambios de régimen político para impulsar el cambio del modelo de desarrollo, es decir, la construcción sistémica de la democracia, el mercado y la equidad. De ahí procede su dificultad y su grandeza. A ello se refiere el uso consciente del concepto "gobernabilidad democrática"¹².

Para la comunidad del desarrollo, los años 80 fueron también de vacilación y búsqueda de nuevos paradigmas. A finales de los 70, las estrategias de desarrollo estadocéntricas (tanto las fundadas en el estructuralismo de Prebisch-Singer como en la teoría de la modernización de Rostow, en la teoría de la dependencia o, simplemente, en el marxismo) había perdido gran parte de su anterior crédito intelectual y político. Todavía se mantendrían unos años en base a las poderosas coaliciones de intereses creados, aunque intelectualmente estaban derrotadas, especialmente tras su demostrada incapacidad para entender y adaptarse a las crisis y los cambios iniciados en los 70. Era la oportunidad para la derecha liberal neoclásica, más comúnmente reconocida como neoliberalismo¹³.

11 La gobernabilidad parece estar convirtiéndose en uno de los temas de nuestro tiempo. En 1975, Crozier, Huntington y Watanuki presentaron a la Comisión Trilateral un informe sobre la "gobernabilidad de las democracias". Su tesis era que Estados Unidos, Europa y Japón enfrentaban serios problemas de gobernabilidad por la brecha creciente entre unas demandas sociales fragmentadas y en expansión y unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y de las capacidades exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva. Para conjurar los riesgos de ingobernabilidad proponían diferentes líneas de cambio a nivel institucional, de capacidades de gobernación, de modelos mentales en relación a lo colectivo y de actitudes individuales.

Por lo que a la República Federal Alemana se refiere, Renate Mayntz (1987 y 1993) ha sistematizado la literatura producida desde 1975 sobre el diagnóstico y las soluciones propuestas a los "fallos de gobernación". Para hacerlo, elabora un marco conceptual, que a partir de ciertos referentes angloamericanos, distingue entre "governing", "governance" y "governability", de modo muy cercano al que adoptamos en este trabajo.

En el mundo hispánico la "gobernabilidad" se ha convertido en un tema importante tanto a nivel político como intelectual. La Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile y Valparaíso (noviembre de 1996) y la de noviembre próximo en Venezuela se centrarán en la problemática de la "gobernabilidad democrática". Uno de los primeros impulsores políticos e intelectuales ha sido el Presidente Julio María Sanguinetti (1994). Se destacan las aportaciones realizadas al tema por Bresser Pereira (1996), Fernández Feingold (1996), Prats (1996), Sagasti (1996), Sobhan (1996, donde se contiene, además, una cuidadosa presentación de la literatura producida por los organismos multilaterales de cooperación) y Tomasini (1992, 1993, 1996).

12 La Cumbre Iberoamericana de noviembre de 1996, "Gobernabilidad para una Democracia Eficiente y Participativa", avanzó sensiblemente en la caracterización de la gobernabilidad democrática; distinguió entre las dimensiones socio-económica, política e internacional de ésta; planteó la necesidad del fortalecimiento institucional, de la descentralización, y de la reforma de la administración pública. La Cumbre llamó a los gobiernos y a las poblaciones a enfrentar los desafíos de la gobernabilidad y a fortalecer la cooperación política a estos efectos.

13 Una buena síntesis de emergencia postkeynesiana de las teorías del desarrollo que fundamentaron las estrategias de sustitución de importaciones puede verse en Rapley (1996: 5-26). También puede encontrarse en la misma obra todo un capítulo que expone sintéticamente el funcionamiento del modelo en la práctica y su agotamiento político e intelectual (Rapley: 1996, 27-59). Las consecuencias del modelo son todavía evidentes: centralismo político extremo; asignación arbitraria de inversiones, disimulada por el planamiento, que produce islas de industrialización y tiende a perpetuar la dualización social; empresas al margen de la competencia con directivos más pendientes de la protección y la manipulación de los precios que de competir; incapacidad exportadora y agravamiento de la balanza comercial contra todos los fundamentos teóricos del modelo; pobre resultado agrario, como consecuencia de la penalización general del sector y de la política redistributiva en favor de la coalición urbano-sindical; incentivación por todo el sistema de la promoción social mediante la dedicación a la política o a la burocracia, despreciando las actividades productivas; acumulación universitaria de conocimientos en función de las posibilidades de promoción social, con prevalencia de la formación universitaria social y humanista sobre la educación primaria, vocacional o universitaria técnico-científica...

Tomando pie en la Escuela de Chicago, ya en los 60, una nómina importante de economistas (Jagdish Bhagwati, V. K. Ramaswami, H. G. Johnson, Bela Balassa, W. M. Corden y Anne Krueger), atacaron frontalmente los supuestos teóricos del estructuralismo y la teoría de la dependencia, entonces claramente hegemónicos. Sin embargo, su influencia sólo comenzó a ser notoria en los 70¹⁴, y en los 80 el neoliberalismo ya había ganado la hegemonía intelectual y práctica¹⁵. De esta forma, la teoría y la política económica neoclásicas proveyeron el fundamento intelectual y los contenidos de políticas incorporadas a los programas de ajuste estructural.

Por lo general los programas de ajuste estructural han incluido elementos tales como la austeridad fiscal, la política antiinflacionaria, la privatización de las empresas estatales, la liberalización comercial, la devaluación monetaria y la desregulación general de la economía, principalmente de los mercados financiero y laboral. Estos programas han pretendido también atraer inversiones extranjeras, incrementar la libertad de los empresarios y de los inversores, mejorar los incentivos pecuniarios y la competencia, reducir los costes, procurar la estabilidad macroeconómica, reducir cuantitativamente el Estado y reducir también su intervención en la economía. En el modelo de desarrollo vislumbrado el papel del Estado es a veces importante pero complementario y de acompañamiento: los nuevos héroes del desarrollo económico ya no son los políticos ni los funcionarios, sino los empresarios y managers del sector privado; el Estado es sospechoso incluso como actor principal del desarrollo social: las organizaciones no gubernamentales (a veces autoproclamándose como los únicos verdaderos representantes de la sociedad civil) se afirmarán como los nuevos héroes de la acción social antiburocrática¹⁶.

Como ya han transcurrido diez años de reformas estructurales y procede hacer balance, el Banco Interamericano de Desarrollo lo ha hecho en su Informe de Progreso Económico y Social de 1997. Sus conclusiones son interesantes a estos efectos: en primer lugar, se constata que las reformas estructurales, a pesar de su magnitud, no han producido en términos generales un desempeño económico y social

14 En 1970 la Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico (OCDE) publicó un estudio que tuvo mucha influencia entre los expertos, en el que ya se adoptaba claramente un punto de vista neoclásico. Allí se razonaba por qué la estrategia de sustitución de importaciones había hecho más mal que bien a los países, y se terminaba proponiendo el paso a una industrialización orientada a las exportaciones. Para ello se sugerían políticas promocionales y no proteccionistas, mayor apertura comercial, menor uso de controles, mayor uso de la libertad de precios y, finalmente, la devaluación monetaria. Un año después el Banco Interamericano de Desarrollo publicaba un estudio sobre el comercio que fortalecía las conclusiones del de la OCDE. Pero la culminación viene representada por el estudio que en 1983 publicó la Dirección Nacional de Investigación Económica del Gobierno de los Estados Unidos. En él se argumentaba que la regulación del mercado de trabajo, los regímenes comerciales restrictivos con tratamiento favorable a la importación de bienes de capital, el racionamiento del crédito con tasas de interés subsidiadas, la sobrevaluación monetaria y la fiscalidad de la seguridad social, todo ello combinaba para elevar el coste del trabajo en relación al capital, lo que incentivaba la producción intensiva en capital. Este dato, en las economías en desarrollo tiende a excluir la masa de la población del proceso de desarrollo en la medida en que crea menos empleo y elimina las industrias tradicionales (Krueger y otros: 1983).

15 El Banco Mundial que durante los 70 se había aplicado a la lucha contra la pobreza en base a su aproximación de "necesidades básicas", en los 80 adoptó decididamente la aproximación neoclásica. En vez de invertir en proyectos específicos, el Banco empezó a procurar préstamos a los Gobiernos con dificultades en sus balanzas de pago a condición de que esos gobiernos acordaran poner en práctica políticas de ajuste estructural. Esta tendencia se acentuó con el nombramiento de A. W. Clausen para la presidencia del Banco en 1981, fecha desde la que el Banco comenzó a incorporar la "nueva política económica" a su estrategia. Entretanto, el Fondo Monetario Internacional, que por naturaleza abogaba siempre políticas fiscales restrictivas, comenzó a ganar influencia en la medida en que más y más gobiernos acudían a él en busca de financiamiento. A lo largo de los 80, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional fueron imponiendo a un número creciente de gobiernos las recetas neoclásicas para el desarrollo (Rapley: 1996, 69). Es preciso reconocer, sin embargo, que incluso en sus años más doctrinarios, el Banco Mundial no se convirtió nunca en un bloque monolítico neoliberal (vid. Mosley y otros: 1991, 24).

16 Los 80 fueron años de dogmatismo antiestatalista exacerbado. No faltaban razones, porque el Estado existente, democrático o no, era la expresión y soporte de la coalición de fuerzas que anclaba al país en el bloqueo económico y la dualización social. Pero como los dogmatismos una vez en marcha no tienen límites, se tendió a confundir el Estado existente con todo tipo de Estado, y en lugar de proceder a la rehabilitación y reforma estatales -que hoy se intentan- se provocó un gran debilitamiento y desprestigio del Estado mismo. La pobreza de la teoría neoliberal del Estado culminó en las teorías neonarquistas del Estado mínimo. Como ha señalado Edmundo Jarquín, se vio el Estado exclusivamente como problema, en lugar de verlo, a la vez, como problema y como solución.

satisfactorio en la región¹⁷. En segundo lugar, se señala que de mantenerse simplemente las pautas de política económica, la región podría crecer sólo a una tasa del 4%, obviamente insuficiente para ir cerrando la brecha del desarrollo. En tercer lugar se indica que, de completarse y profundizarse las reformas estructurales emprendidas, la región no superaría un crecimiento del 5.5%. Finalmente, se concluye que para crecer a tasas similares a las de Asia Oriental –superiores al 7%–, e ir superando a la vez la desigualdad y la brecha del desarrollo, habría que realizar, entre otras, dos inversiones principales: (1) en capital humano mediante el inmediato incremento de la escolarización básica de cinco a nueve años, y (2) en reformar radicalmente el sistema institucional del Estado.

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

La rehabilitación del Estado por la comunidad del desarrollo es uno de los elementos más definidores de lo que Michel Camdessus ha llamado “el neoconsenso Washington”. Esta rehabilitación es fruto de un largo proceso de aprendizaje en el que se han evidenciado tanto los límites teóricos del liberalismo neoclásico, como la radical insuficiencia de los programas de ajuste estructural, acompañados por la emergencia de nuevos enfoques intelectuales más prometedores¹⁸. La reforma del Estado es ya hoy uno de los temas clave de la agenda de las llamadas segunda generación de políticas o políticas de nueva generación para el desarrollo. Ahora bien, como la reforma del Estado es una tarea nueva cubierta con una expresión vieja, habrá que precisar muy bien en qué consiste esta tarea, para no repetir viejas y en gran parte fracasadas rutinas reformistas.

Lo primero que importa aclarar es qué no es hoy la Reforma del Estado. Esta no consiste hoy, contra lo que se tiende inercialmente a creer, en mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones estatales existentes. De perseverar en esta aproximación meramente instrumental o gerencial podríamos conseguir

17 El estudio concluye sus hallazgos de “hechos” en los siguientes términos: “El desempeño económico de la región ha mejorado durante la década, pero está lejos de ser satisfactorio. Se ha recobrado el crecimiento, pero no ha vuelto a los niveles del pasado, ni es comparable con el de las economías asiáticas de desarrollo rápido. El desempleo ha crecido y los salarios reales se han recuperado sólo parcialmente del declive sufrido en los 80. La estabilidad del entorno macroeconómico ha mejorado en muchos aspectos, gracias a la situación exterior y a las políticas domésticas, pero la volatilidad del crecimiento permanece más alto que en cualquier otro lugar del mundo. La tendencia al empeoramiento de la distribución y al incremento de la pobreza desatadas con la crisis de la deuda se han detenido en los 90, pero no se ha registrado ningún nuevo avance. En cada una de estas áreas, sin embargo, las diferencias entre países son muy grandes, por lo que deberían evitarse las interpretaciones simplistas de los efectos del nuevo modelo económico”.

18 El neoinstitucionalismo económico al razonar la importancia de las instituciones para el desempeño económico, obligó a considerar la base institucional de los mercados como factor fundamental de su eficiencia. A partir de este momento, se evidenció el rol del Estado en el desarrollo en tanto que proveedor y adecuador de los marcos regulatorios formales de la actividad económica. Una interesante exposición y debate de la aportación del neoinstitucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo puede encontrarse en Harris et al. (1997). Por otro lado, la reflexión sobre la experiencia de desarrollo del sudeste asiático llevó a la formulación de una nueva teoría, la del “Estado para el Desarrollo”. Iniciada por Chalmers Johnson, la teoría del estado desarrollista o para el desarrollo (developmental state”) ha estado muy asociada al Instituto de Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de Sussex, con figuras tan influyentes como Gordon Whyte (1988), Robert Wade (1990), Manfred Bienefeld y Alice Amsden. Una buena síntesis de esta escuela se encuentra en Adrian Leftwich (1995).

el paradójico resultado, tantas veces denunciado por Yehezkel Dror, de hacer más eficientemente lo incorrecto. El Estado que tenemos no es el que necesitamos. Lo que se quiere rehabilitar no es el Estado existente sino el Estado necesario para el nuevo modelo de desarrollo. En éste lo fundamental no es la eficiencia interna de las organizaciones estatales sino la capacidad de éstas de generar condiciones para el funcionamiento eficiente del sector privado y para salvaguardar la cohesión social¹⁹.

En segundo lugar, el nuevo planteamiento de la reforma del Estado tiene que partir de una visión del rol del Estado en el nuevo modelo de desarrollo. Esta visión no puede ser dogmática; pero sí ha de ser clara, orientadora y bien adaptada a cada situación nacional. Sobre el tema existe hoy una abundantísima literatura, que va revelando un importante consenso: la teoría de la intervención estatal legítima se sigue construyendo hoy a partir de la teoría de los fallos del mercado, pero incorporando a la misma el progresivo conocimiento de los “fallos del estado” sobre los que tanto ha insistido la escuela de la elección pública. Este parece haber sido el enfoque adoptado por el Banco Mundial en su Informe de 1997²⁰.

Una visión bien fundada del rol del Estado en el nuevo modelo de desarrollo nos permite disponer de criterios normativos acerca de lo que falta y de lo que sobra en el Estado existente. Es decir, nos permite aclarar qué funciones del Estado actual deben ser abandonadas mediante la privatización y qué funciones deben ser fortalecidas o incorporadas en tanto que esenciales para el nuevo modelo de desarrollo. Podar al Estado mediante las privatizaciones es más visible, pero no más esencial que dotarlo de la capacidad necesaria para las nuevas funciones, y en primer lugar para la función regulatoria. En el nuevo modelo de desarrollo el Estado ha de ser, no sólo pero ante todo, un proveedor y garantizador de regulaciones. Esta capacidad no existía en el Estado del viejo modelo de desarrollo que aún es en gran parte el actual. Asignar más eficientemente los derechos de propiedad (que es el objetivo principal de las desregulaciones), garantizar estos derechos y las transacciones sobre los mismos, generar y cumplir los marcos regulatorios de la acción pública, generar los marcos regulatorios demandados por los fallos del mercado y hacerlo de modo que los fallos del Estado no empeoren los resultados, establecer y administrar imparcial y eficientemente los marcos de interacción entre los distintos actores de lo social. Todo este haz de responsabilidades estatales implica disponer de capacidades públicas que no eran tan necesarias y que no tenía el Estado de la sustitución de importaciones. Como se verá después, tampoco son capacidades que

19 Richard Posner (1992, 608) ha distinguido entre la eficiencia interna de las administraciones, consistente en minimizar los costes de sus resultados (que es el tema que más atención recibe actualmente), y la eficiencia asignativa de las Administraciones, consistente en disponer de estructuras, procedimientos y metas capaces de promover la eficiencia social (que es el tema más importante).

20 El Banco Mundial en su Informe de 1997 ha adoptado esta perspectiva (vid. Páginas 27 y siguientes). Su tratamiento de las funciones del Estado es bien pragmático: distingue tres niveles de intensidad posible de intervención estatal, todos ellos compatibles con el nuevo modelo de desarrollo. En el primer nivel, que denomina de intervención mínima, el Estado asume la provisión de bienes públicos puros (defensa, orden público, derechos de propiedad, gestión macroeconómica y prevención de la salud pública) y la protección de los pobres. En el segundo nivel, llamado de intervención moderada, el Estado asume, además, el abordar las externalidades (educación básica y protección del medio ambiente), regular los monopolios (regulación de servicios públicos, defensa de la competencia de mercado), el corregir la información imperfecta (seguros de salud, vida y pensiones, regulación financiera, protección del consumidor) y ofrecer seguros sociales (pensiones con efectos redistributivos, subsidios familiares y seguro de desempleo). Finalmente, en el tercer nivel, llamado de intervención dinámica, el Estado asume, además, la coordinación de la actividad privada (fomento de los mercados, iniciativas relativas a todo un sector) y redistribución (redistribución de activos). A la vista de esta clasificación de funciones, la estrategia de reforma del estado propuesta por el banco se basa en dos principios: (a) acomodar las funciones o roles estatales (el qué y el cómo se hace) a la capacidad efectiva del Estado existente (en el entendido que, al pretender que un Estado particular desempeñe funciones estatales que son legítimas pero que están actualmente fuera de su capacidad, los fallos del Estado se harán inevitables y, a pesar de la presencia de fallos del mercado, el resultado final empeorará el del mercado), y (b) establecer estrategias de construcción o desarrollo de capacidades que permitirán el abordaje progresivo por el Estado de otras funciones de desarrollo.

La aproximación adoptada por el Banco Mundial tiene la huella evidente de los trabajos de su economista jefe Joseph Stiglitz (1996). Para un síntesis positiva de la literatura sobre los “fallos del estado”, desde la óptica de la “elección pública” puede verse Mitchell y Simmons (1994).

puedan ser aportadas exclusivamente desde las competencias técnicas exigibles y características de la gerencia pública.

Ahora bien, ninguna teoría, ningún criterio normativo, ni ninguna metodología han cambiado nunca nada, salvo en el ámbito meramente del pensamiento o de la consultoría. La realidad o, mejor dicho, su estructuración —es decir, sus actores y equilibrios de poder— sólo puede ser cambiada por los hombres y mujeres que deciden ponerse al frente de un proceso de cambio y tienen éxito en su empeño. El cambio de un modelo de desarrollo —y del modelo de Estado correspondiente— no es un mero mejoramiento de la racionalidad instrumental con que se funciona. Es un cambio de actores, de poder, de conocimiento, de habilidades y competencias, y de modelos mentales, valorativos y de significación. A través del cambio nos transformamos nosotros mismos²¹, en un doloroso proceso de aprendizaje. Se trata, como ha señalado poéticamente Edmundo Jarquín, de los dolores gozosos del parto, que —se puede añadir—, en entornos de alto dinamismo como los actuales, sólo pueden ser sustituidos por la tristeza y los estentores del deterioro, la descomposición y la muerte. No se cambia por el gusto de cambiar, sino porque la única alternativa al cambio es envilecerse y perecer.

De lo anterior se deduce que el apoyo intelectual a la reforma del Estado consiste no sólo en disponer de una visión válida del Estado a construir para determinar lo que sobra y falta en el Estado existente. Se necesita disponer de una teoría de cómo cambian las instituciones y las capacidades de los Estados. Sin ella seguiremos prisioneros del gerencialismo y de su conocida falacia tecnocrática²². La consideración del Estado como sistema institucional y no sólo como sistema de organizaciones, la comprensión de cómo se crean y cambian las instituciones, el entendimiento de la correlación existente entre sistema institucional, rendimiento económico, participación política y equidad social... todo esto, que se aborda en el epígrafe siguiente, puede ayudar a fortalecer las estrategias de reforma del Estado.

III. REFORMA INSTITUCIONAL Y REFORMA ORGANIZATIVA EN LA REFORMA DEL ESTADO

El Banco Mundial ha pretendido cambiar la lógica de la reforma del Estado, desmarcándose expresamente del tecnocratismo de la vieja reforma administrativa. Ya se verá si lo consigue del todo, especialmente en la práctica. De momento la nueva aproximación ha arrancado bien (a pesar de ciertas equivocidades conceptuales y de un tratamiento insuficiente de la reforma política): “Los pequeños éxitos y los muchos fracasos de las actividades de asistencia técnica durante decenios ponen de relieve la necesidad de cambiar los incentivos que determinan el comportamiento, requisito tan importante como la capacitación y los recursos. La clave está en dar con reglas y normas que ofrezcan incentivos para que los organismos estatales y los funcionarios públicos busquen el bien común, y que al mismo tiempo desalienten las medidas arbitrarias” (Banco Mundial: 1997, 31).

21 Hay que reconocer a Michel Crozier (1977, 1981 y 1995) el mérito de haber insistido tanto, especialmente en las culturas latinas, en la necesidad de cambiar nuestro modo de razonar sobre el cambio de sistemas sociales.

22 Stephen Haggard (1995, 41-60) utiliza la expresión “falacia tecnocrática” para referirse a la pretensión de cambiar el sistema de incentivos de las administraciones públicas (por ejemplo, del control por normas al control por resultados o de la toma de decisiones por órganos políticos a su delegación en agencias dotadas de autonomía técnica), sin referirse al proceso político subyacente a dichas administraciones y sin contemplar la necesidad de su eventual reforma. Aunque las reformas administrativas pueden iniciarse desde el ejecutivo o en forma tecnocrática, sólo se consolidarán si alcanzan el apoyo político y social suficiente. Los reformadores administrativos no están exentos de la necesidad de construir las bases políticas y sociales de los cambios propuestos.

Pero los sistemas de incentivos que acaban determinando la capacidad de una organización pública para cumplir efectivamente sus funciones no siempre dependen de variables internas situadas bajo la autoridad organizativa correspondiente. Tanto más cuanto que lo que pretendamos con el rediseño de incentivos sea un verdadero cambio de la naturaleza funcional de la organización. Por ejemplo, si queremos que la aduana haga más con menos, pero de lo mismo, nos bastará una simple reforma de eficiencia. Pero si pretendemos que controle efectivamente el tráfico de mercancías, que desaparezcan las eventuales aduanas paralelas y el fraude en general, dando así seguridad, por ejemplo, a los compromisos comerciales internacionales del Estado o a los empresarios que no tienen ni quieren tener acceso al contrabando..., en este caso, la reforma de la Aduana es bastante más complicada. Dicho de otro modo, en el primer caso nos planteamos una reforma meramente organizativa, en el segundo nos estamos planteando una verdadera reforma institucional de la aduana. La vieja asistencia técnica internacional hizo mucho de lo primero y casi nada de lo segundo²³.

Si se adopta la aproximación del Banco Mundial y se considera que la reforma del Estado es, ante todo, la reforma de las normas y reglas que determinan los sistemas de incentivos del comportamiento político-administrativo, será muy importante que comprendamos debidamente las clases y naturaleza de dichas normas y reglas. Para distinguir entre tipos de normas y reglas y entre los sistemas de incentivos correspondientes, se propone distinguir conceptualmente entre instituciones y organizaciones. Esta distinción nos permitirá comprender la distinción existente entre el Estado como sistema institucional y el Estado como sistema de organizaciones. Se trata de dos realidades diferentes, de dos sistemas de incentivos distintos, cuya reforma plantea exigencias y alcances asimismo diferentes²⁴.

Las instituciones son realidades abstractas, no son cosas que podamos tocar. Las instituciones son normas y reglas que estructuran la acción social: ellas son el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento tanto de los individuos como de las organizaciones. Si se utiliza la metáfora del juego, las instituciones son las reglas del juego social: ellas determinan no sólo los procedimientos del juego, sino quiénes juegan y quiénes no, con qué equidad o ventaja se practica el juego, quién gana o puede ganar qué, quién paga los costes del juego, etc. Las instituciones son, pues, importantísimas: al articular la interacción entre actores, expresan las relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad y se corresponden con el fondo de competencias exigidas para practicar exitosamente el juego que estructuran así como con los modelos mentales y valorativos que lo legitiman. Las instituciones no coinciden con la legislación o derecho positivo, porque existe institucionalidad formal e informal. Además del juego y de los actores formales pueden existir actores informales y normas informales, también constitutivas de la institucionalidad, es decir, del verdadero sistema de incentivos de los actores²⁵.

23 El profesor Caiden, al hacer balance de cuatro décadas de reforma administrativa, llegaba a la conclusión de que "ninguna reforma administrativa podrá suplir la ausencia de una verdadera reforma institucional" (Caiden: 1991, 48). Las razones por las que la vieja reforma administrativa se mantuvo a nivel meramente instrumental y tecnocrático están bien identificadas. Una síntesis de la literatura latinoamericana sobre el tema se incluye en Prats (1997).

24 Hace tiempo que venimos insistiendo en la necesidad de separar debidamente los conceptos de institución y de organización a los efectos de un planteamiento mejor fundado de la reforma del estado (1995 y 1997b). Para una aplicación de las consecuencias de la distinción al ámbito específico de la reforma de la función pública puede verse Prats (1997a).

25 Si seguimos con el ejemplo anterior de la Aduana, ésta, como institución, no es un conjunto concreto de edificios, empleados, recursos financieros y técnicos, puestos a disposición de la autoridad para cumplir determinados objetivos. La Aduana-institución es el sistema normativo que, a partir del régimen vigente de comercio exterior, confía el control del tráfico internacional de mercancías a determinado grupo de funcionarios, estructura las relaciones de éstos con el poder político, establece las normas relacionales entre la organización aduanera y los empresarios y profesionales implicados en el tráfico. Es decir, la institución aduanera estructura el juego entre los diferentes actores –organizaciones o individuos– implicados en la importación y exportación de mercancías. Dicho juego no es sólo formal o legal. También puede haber actores informales –organizaciones de contrabando, grupos criminales con las conexiones más diversas, funcionarios y políticos corruptos...– que pueden haber estructurado un juego o institucionalidad informal, a veces complementario y a veces en contradicción con la institucionalidad formal, pero tan importante como ésta como determinante del sistema de incentivos de los actores.

Las instituciones, aun cuando se hallan contenidas plenamente en las leyes, nunca son el producto de un acto de voluntad, sino el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado en las leyes. Por ello, las instituciones no pueden ser creadas ni cambiadas por derecho. Por ello, los países en desarrollo no pueden convertirse en desarrollados mediante la copia del sistema institucional de estos últimos. Cuando se ha hecho así, las instituciones formalmente decretadas no han sido sino pedazos de papel y han sido suplantadas en la realidad por una institucionalidad informal constitutiva del verdadero sistema de incentivos. Una primera conclusión se deduce de lo anterior: para analizar una institución no podemos basarnos sólo en la legislación formal ni en las declaraciones de las autoridades formales; lo que se necesita ante todo es averiguar la estructura de actores y de intereses subyacente, tanto formal como informal. De lo contrario, se acabará haciendo o proponiendo meras reformas de papel²⁶.

Las organizaciones son realidades concretas. Son ordenaciones de recursos concretos y discretos (humanos, financieros, técnicos) para la consecución de objetivos. Las instituciones no tienen, en cambio, objetivos. No son entes sino simples sistemas de normas y reglas, que cumplen importantes funciones sociales, al establecer el marco en el que los individuos y las organizaciones pueden plantearse sus expectativas y objetivos. Las organizaciones nunca son instituciones, ni deben confundirse con ellas. No son reglas del juego, sino equipos participantes en él. Como tales, nacen y desaparecen siempre dentro de un determinado entorno o marco institucional. Las normas de las organizaciones tienen naturaleza enteramente diferentes a las normas institucionales: son normas internas ordenadoras de la administración o manejo de los recursos puestos a disposición de los objetivos organizacionales. Su proceso de creación y cambio es distinto del de las normas institucionales: al no ser normas abstractas y referirse, incluso en las organizaciones más complejas, a una realidad discreta, la autoridad organizativa dispone para su alteración de un margen de libertad mucho mayor del que cuentan las autoridades públicas para alterar las normas institucionales. Cambiar el orden interno de una organización para hacerla, por ejemplo, más eficiente, siempre ha sido un problema difícil; pero es mucho más simple que cambiar las instituciones, es decir, el propio orden o estructura social en que la organización actúa. En este último caso, el número de actores concernidos y su autonomía es mucho mayor, la información necesaria para el cambio es más incierta y dispersa, la diversidad y conflicto de intereses y modelos mentales más considerable, la construcción de coaliciones más problemática y los liderazgos necesarios para conducir el cambio más exigentes²⁷.

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

26 Por seguir con el ejemplo de la aduana, proponemos al lector que eche un vistazo a la reforma en que Domingo Cavallo se planteó la reforma de la aduana argentina y cómo y por qué sólo tuvo un éxito parcial. Allí hay todo un verdadero caso de las implicaciones de una reforma del estado cuando se hace en clave institucional. Fácilmente se puede contrastar con lo que resultaría de una aproximación meramente instrumental (Cavallo: 1997).

27 La distinción que acabamos de proponer entre instituciones y organizaciones coincide con la formulada por la escuela neoinstitucionalista de Douglas C. North (1989), aunque sus mejores fundamentos conceptuales están en la distinción establecida por Hayek entre "cosmos" y "taxis", es decir, entre el orden social espontáneo y sus correspondientes sistemas normativos, por un lado, y el orden de las organizaciones y su correspondiente sistema normativo, por otro (vid. Hayek, tomo I, capítulos 1 y 2). Para una exposición más pluridisciplinar y comprensiva de una diversidad de escuelas institucionalistas puede verse la obra de Scott (1995).

cos y sociales cuando comenzó a revelarse no sólo la importancia de las instituciones para el desempeño económico sino la correlación sistémica existente entre instituciones y organizaciones²⁸.

El Banco Mundial en su Informe de 1997 (págs. 33-34) parte del reconocimiento de la importancia fundamental de las instituciones para el desarrollo: “Las explicaciones de las enormes diferencias de nivel de vida entre los países han variado con el tiempo. Durante siglos, el acceso a los recursos naturales -tierra y minerales- se consideró un requisito imprescindible para el desarrollo... (Después) se pasó a pensar que la clave para el desarrollo era la infraestructura física –maquinarias y equipos–... (Pero) las máquinas y los equipos eran la materialización de los conocimientos e ideas... (y) nadie conseguía explicar de forma sencilla por qué la tecnología se desarrollaba mejor y más de prisa en unas partes del mundo que en otras... Otros factores como el capital humano han merecido desde entonces gran atención como posibles soluciones del enigma... A partir del decenio de 1980 el interés se ha orientado hacia el importante papel de unas políticas idóneas como explicación de por qué los países acumulan capital humano e infraestructura física a velocidades diferentes. A su vez esto ha llevado al interés preferencial por otro elemento, la calidad de las instituciones de un país. Han surgido otros interrogantes nuevos y más complejos. ¿Qué estructuras institucionales son las más indicadas para la prosperidad de los mercados? ¿Cuál es el papel del Estado como agente directo (principalmente en la prestación de servicios) y como determinante del contexto institucional en que funcionan los mercados? ¿Qué relación hay entre las políticas y las instituciones y el proceso de desarrollo?”. Tras esta larga exposición, los autores se sienten autorizados a advertir que (pág. 38) “aunque unas políticas idóneas pueden por sí solas hacer que mejoren los resultados, los beneficios aumentan enormemente en los países con mejores instituciones... La enseñanza que se deduce es que los países reformadores no pueden conformarse con mejorar las políticas; deben también buscar la manera de fortalecer el entorno institucional de las mismas”²⁹.

El Banco Mundial ha expresado la importancia económica de las instituciones y ha advertido del error consistente en centrarse sólo en la calidad sustantiva de las políticas públicas. Para mejorar el sistema institucional de un país, el Banco confía ante todo en la acción del Estado, al que lo considera actor principal del cambio institucional. De ahí la importancia de fortalecer lo que el Banco llama la “capacidad institucional”, entendida como la capacidad estatal “para establecer y garantizar el conjunto de normas en que se apoyan los mercados y que les permite funcionar” (pág. 38). Ahora bien, como el Informe del Banco no contiene ni un concepto claro y específico de “institución”, ni el razonamiento de por qué unas estructuras institucionales son mejores que otras en términos de desempeño económico, de equidad social o de participación política, y como, finalmente, tampoco expone ni referencia ninguna teoría cierta acerca de cómo surgen y cambian las instituciones, resulta que las lagunas y las inconsecuencias del informe se

28 Toda la obra de North es una excelente exposición del tema aquí indicado. Una visión más panorámica y sintética del programa de investigación del neoinstitucionalismo actual puede encontrarse en Eggertsson et al. (1996, 6-24). Este último trabajo podría haber inspirado el gráfico 2.1 del Banco Mundial (1997, 34), aunque informamos al lector que otros gráficos más completos pueden encontrarse en el excelente trabajo de Eggertsson. Dichos gráficos no sólo muestran la correlación existente entre instituciones y desempeño económico o riqueza, sino entre instituciones y organizaciones, así como la dinámica del cambio de la institucionalidad formal.

29 El Banco Mundial se ha acercado así a la posición previamente defendida por una serie de autores, conforme a los cuales hoy la gobernación (“governing”) no consiste fundamentalmente en proveer bienes o servicios sino en crear el modelo o pautas de interacción entre los diversos actores intervinientes en el proceso político-administrativo (Kooiman: 1993, 275-282), o aquellos otros para los que las capacidades principales de gobernación (es decir, las de formulación de políticas públicas y de gestión o gerencia pública) sólo pueden separarse de las correspondientes en las organizaciones privadas por su referencia a la “governance” entendida como institucionalidad o sistema de articulación interorganizativa (Metcalf: 1993, 185-196), o aquellos otros que indican que el problema hoy no es más o menos gobierno, sino mejor “governance”, es decir, mejor articulación del “proceso colectivo, a través del cual cada sociedad resuelve sus problemas y satisface las necesidades de sus miembros, utilizando como principal instrumento al gobierno (Osborne y Gacbler: 1992, 24) o, finalmente, a la de aquellos otros que expresan que el valor creado por los gobiernos no consiste sólo ni principalmente en la utilidad o satisfacción que el individuo deriva de sus servicios, sino de la arquitectura social en la que los individuos y los grupos persiguen su utilidad (Moore: 1995, 37).

hacen inevitables. Así, por ejemplo, la falta de un concepto preciso de institución, que incluya la institucionalidad informal, no nos orienta acerca de cómo proceder al análisis institucional; la falta de razonamiento de por qué las instituciones son económica y socialmente importantes, nos impide disponer de criterios evaluadores de la eficiencia de una estructura institucional específica; finalmente, la falta de una teoría del cambio institucional, sólo permite hacer pobres aportaciones (las incluidas en el capítulo 9 del Informe) acerca de cómo diseñar y poner en práctica reformas institucionales concretas.

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

El saber convencional sobre el cambio institucional suele ser del tenor siguiente: las instituciones cambiarán cuando, dado un marco institucional determinado, ante un cambio en los precios relativos o en las preferencias, un número suficiente de actores llega a la conclusión de que un cambio del marco institucional va a procurarles mayores ventajas personales y/o colectivas, siempre que, además, tales actores sean capaces de construir una coalición suficiente para apoyar no sólo el cambio en la institucionalidad formal sino para mantener también la vigencia de dicha institucionalidad hasta conseguir su institucionalización informal, es decir, su incorporación a los hábitos y modelos mentales y valorativos dominantes³⁰.

El párrafo anterior no expresa toda la complejidad del cambio institucional, por ello, nos limitaremos a destacar dos temas: (1) la conexión entre cambio institucional y proceso de aprendizaje social³¹ y (2) las posibilidades y límites de los gobiernos frente al cambio institucional, habida cuenta del componente informal de las instituciones³².

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

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

32 "Es la combinación de reglas formales, normas de comportamiento informales y garantías de cumplimiento de ambas, lo que enmarca el desempeño económico. Mientras las reglas formales pueden cambiar de la noche al día, las normas informales, por lo general, sólo cambian

Una consideración más; si contemplamos el Estado como el sistema institucional del proceso político-administrativo, el Estado resulta ser el régimen o sistema normativo que articula las relaciones de poder entre los actores gubernamentales y no gubernamentales intervinientes en el proceso político-administrativo. Desde esta perspectiva, la credibilidad de la Reforma del Estado está necesariamente asociada a la Reforma Política. Sobre este punto se insistirá más adelante, tras considerar en el epígrafe siguiente la nueva significación de la reforma administrativa.

IV. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL NUEVO MODELO DE DESARROLLO

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

Tras cuatro décadas de reformas administrativas las sombras superan claramente a las luces cosechadas. Sin embargo, hubo un tiempo en que la reforma administrativa era un auténtico movimiento internacional, prestigioso y dinámico. Pero su frustración general se expresa hoy en el abandono decidido del propio eslogan y la huida, no siempre acompañada de contenidos renovados, a las políticas públicas, la gerencia pública, la modernización administrativa, el management del sector público y últimamente la "governance". Ante este batiburrillo de expresiones conviene recordar que "el hábito no hace al monje" y que bien se pudieran estar dando los mismos perros con diferentes collares. Como afortunadamente hay abundancia de diagnósticos en gran parte coincidentes y debidos a los protagonistas del movimiento³³, podemos responder con bastante precisión por qué fracasó dicha reforma.

gradualmente. Y como son éstas normas de comportamiento las que proveen legitimidad a las reglas formales, el cambio revolucionario nunca es tan revolucionario como sus partidarios pretenden, y sus efectos pueden ser muy distintos de los esperados. Las economías que adoptan las reglas de otra economía exitosa obtendrán resultados diferentes en coherencia con las diferencias existentes entre las normas informales y las garantías de cumplimiento. La implicación es que la transferencia de las reglas económicas y políticas de las democracias exitosas a Europa del Este o a los países en desarrollo no es una condición suficiente para el buen desempeño económico. El ajuste y la privatización no son una panacea... Los gobiernos condicionan significativamente los resultados económicos porque definen y garantizan el respeto de las instituciones o reglas formales. Consiguientemente, una parte esencial de toda política de desarrollo consistirá en definir y garantizar eficientemente los derechos de propiedad. Y aunque sabemos poco de cómo conseguir este objetivo, podemos sin embargo establecer una serie de implicaciones: (a) las instituciones políticas sólo serán estables cuando estén rodeadas de organizaciones interesadas en su mantenimiento y dispuestas a luchar por ellas; (b) toda reforma exitosa exige tanto el cambio de las instituciones como de los sistemas de creencia, pues son los modelos mentales de los actores los que moldean sus decisiones; (c) el desarrollo de normas de comportamiento que soportarán y legitimarán nuevas reglas formales es un proceso lento, y a falta de las garantías de cumplimiento que tales normas suponen, las instituciones políticas tenderán a ser inestables; (d) aunque el crecimiento económico se puede producir a corto plazo con regímenes autocráticos, el crecimiento económico a largo plazo implica el Estado de derecho; (e) las constricciones informales favorables al crecimiento pueden producir crecimiento económico incluso con reglas políticas o condiciones adversas; la clave estará en el grado en que tales condiciones adversas son efectivamente exigidas" (North: 1994, 366-367).

33 La literatura sobre el tema es mucha y muy dispersa. De particular interés nos han resultado, en primer lugar, el magnífico balance del profesor Caiden (1991), así como el pionero trabajo de Bernardo Kliksberg (1982) y los de Gilberto Flores (1984) y Pérez Salgado (1984).

La reforma administrativa fracasó, en primer lugar, por plantearse como una operación fundamentalmente técnica, políticamente neutral, indiferente respecto del sistema político, en el que tuviera que desarrollarse. Fue una gran operación financiera y de asistencia técnica orientada a transferir equipos, conocimientos y capacidades administrativas y técnicas. Esta concepción no fue el fruto de ninguna ingenuidad sino del paradigma del desarrollo y de la teoría de la organización prevalentes durante los 50 y 60³⁴.

En esta época la creencia dominante y común a ambos bloques de la guerra fría era que el desarrollo sería el precipitado necesario del agregado de capital financiero, más capital físico, más ciencia y tecnología, más capital humano, más eficiencia organizativa, todo ello sabiamente combinado por el planeamiento. Esta creencia se basaba, por lo demás, en la experiencia innegablemente exitosa del Plan Marshall en Europa y la entonces también aparentemente exitosa experiencia de los países del socialismo real (el Segundo Mundo como se le llamó)³⁵. Algunos de sus más conspicuos elaboradores ganaron Premios Nobel. Pero todavía hay bastantes países muy pobres que están devolviendo los préstamos para planeamiento y reforma administrativa realizados sobre estas bases. En esta época, ni la política, ni las políticas públicas, ni las instituciones, ni el capital social, eran considerados relevantes a efectos del desarrollo.

Durante los años 50 y 60, además, la teoría organizativa se había instalado en el paradigma burocrático. La organización burocrática era entonces visualizada mayoritariamente, no como una opción organizativa más, sino como “el” modelo normativo de racionalidad organizativa, como la forma organizativa indudablemente superior en términos de eficacia y eficiencia. La burocracia se concebía como un modelo políticamente neutro y disponible tanto para construir el estado del bienestar en Occidente como el socialismo en Oriente, las empresas complejas de una economía de mercado o las grandes empresas estatales. Su superioridad se fundamentaba en la racionalidad instrumental o técnica imbatible que se postulaba del modelo³⁶. De este modo, el movimiento internacional de reforma administrativa resultó ser el intento de universalizar la racionalidad burocrática con finalidades de desarrollo. Pero, ya en los 70, las críticas siempre realizadas al modelo burocrático, apoyadas en el gran cambio de entorno organizativo que desde entonces se produce, generarán paradigmas organizativos alternativos al burocrático. Desde entonces la teoría organizativa se instalará en la contingencia estructural. Ya no se reconoce ningún tipo organizativo encarnador de una racionalidad supuestamente universal. La racionalidad de la estructura organizativa dependerá de su adaptación a toda una serie de contingencias internas o externas como pueden ser tamaño, complejidad, tipo de tecnología utilizable, grado de dinamismo y turbulencia del entorno, etc.³⁷.

34 El Informe de 1997 del Banco Mundial se ha querido desmarcar expresamente de estos precedentes: “Esta atención particular (dada por este informe) a las instituciones difiere mucho del enfoque tradicional basado en la asistencia técnica, que hace hincapié en el equipo, los conocimientos y la capacidad administrativa o técnica. En el caso que nos ocupa se insiste en el marco de incentivos que orientan el comportamiento, es decir, lo que hacen los organismos y funcionarios públicos y la forma en que lo hacen” (Banco Mundial: 1997, 91).

35 Sobre el clima intelectual y político del desarrollo prevaeciente en esta época puede consultarse la excelente exposición contenida en los primeros capítulos de Elionor Ostrom *et al.* (1993).

36 “La razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización. Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación. La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costas objetivas y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática, y especialmente monoerática, servida por funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar. Desde el momento en que se trata de tareas complicadas, el trabajo burocrático pagado es no sólo más preciso, sino con frecuencia inclusive más barato que el trabajo honorífico formalmente exento de remuneración...” (Max Weber: 1922 y 1987, pág. 731).

37 Sobre la evolución de la teoría organizativa tras la contestación del paradigma burocrático puede verse Clegg y Hardy (1996, 1-56) y sobre la génesis y evolución de la teoría de la contingencia estructural puede verse Donaldson (1996, 56-94).

Si la reforma administrativa fracasó no fue porque el modelo burocrático que se trataba de implantar no era el adecuado. De hecho el modelo ha dado y sigue dando un rendimiento excelente en muchos países desarrollados. Fracasó porque en América Latina no existían las condiciones políticas, económicas y sociales para la vigencia eficaz del modelo. En América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, los que se desarrollaron mayormente fueron “buropatologías”, que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó “burocracias patrimoniales”³⁸.

Esto es tanto más importante cuanto que hoy se plantea como eje de la nueva reforma o modernización administrativa latinoamericana el paso de la administración y cultura burocrática a la administración y cultura “gerencial”. El paso de la Administración a la Gerencia, del administrador al gerente público, sintetizaría así la reforma o modernización propuesta como necesaria. Este cambio en las metáforas prevalentes pretende tener a la vez valor descriptivo y normativo. Descriptivo, respecto de los procesos

38 El concepto de “burocracia patrimonial” es utilizado por Weber para distinguir la burocracia genuina, correspondiente al capitalismo moderno, de otras formas “sumamente irracionales de burocracia”, características de los tiempos anteriores a este capitalismo (Weber: 1992 y 1989, pág. 1073).

A través de los siguientes párrafos se revelan algunas de las condiciones planteadas por Weber para el surgimiento de las burocracias: “Lo fundamental para nosotros es sólo esto: que tras cada acto de un gobierno auténticamente burocrático existe en principio un sistema de “motivos” racionalmente discutibles, es decir, una subsunción bajo normas o un examen de fines y medios... La “igualdad jurídica” y la exigencia de garantías jurídicas contra la arbitrariedad requiere una “objetividad” racional formal por parte del régimen de gobierno, en oposición al capricho personal libre derivado de la gracia propia de la antigua dominación patrimonial” (Weber: 1922-1989, 735). “La estructura burocrática es en todas partes un producto tardío de la evolución. Cuanto más retrocedemos en el proceso histórico tanto más típico nos resulta para las formas de dominación el hecho de la ausencia de una burocracia y de un cuerpo de funcionarios. La burocracia tiene un carácter “racional”: la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad “objetiva” dominan su conducta. Por lo tanto su origen y propagación han influido siempre en todas partes revolucionariamente, tal como suele hacerlo el progreso del racionalismo en todos los sectores. La burocracia aniquiló con ello formas estructurales de dominación que no tenían un carácter racional (como los sistemas de dominación patriarcal, patrimonial y carismático)” (pág. 752). “Si a pesar de toda esta indudable superioridad técnica de la burocracia, ésta ha sido siempre un producto relativamente tardío de la evolución, tal condición se debe, entre otros factores, a una serie de obstáculos que solamente han podido ser definitivamente eliminados bajo ciertas condiciones sociales y políticas. La organización burocrática ha alcanzado regularmente el poder sobre todo a base de una nivelación, por lo menos relativa, de las diferencias económicas y sociales que han de tenerse en cuenta para el desempeño de las funciones. Se trata especialmente de un inevitable fenómeno concomitante de la moderna democracia de masas en oposición al gobierno democrático de las pequeñas unidades homogéneas. Ello ocurre, por lo pronto, a consecuencia de un principio que le es característico: la subordinación del ejercicio del mando a normas abstractas. Pues esto sigue de la exigencia de una “igualdad jurídica” en el sentido personal y real y, por tanto, de la condenación del “privilegio” y de la negación en principio de toda tramitación “según los casos”. Pero proviene, asimismo, de las condiciones sociales previas que hacen posible su nacimiento... (pág. 738)”. “Pero también históricamente, el progreso hacia lo burocrático, hacia el Estado que juzga y administra asimismo conforme a un derecho estatuido y a reglamentos concebidos racionalmente, está en la conexión más íntima con el desarrollo capitalista moderno. La empresa capitalista moderna descansa internamente ante todo en el cálculo. Necesita para su existencia una justicia y una administración cuyo funcionamiento pueda calcularse racionalmente, por lo menos en principio, por normas fijas generales con tanta exactitud como puede calcularse el rendimiento probable de una máquina. Puede contentarse tan poco con la justicia llamada en el lenguaje corriente “del Cadi”, o sea con el juicio según el sentido de equidad del juez en cada caso o según otros medios y principios irracionales de la averiguación del derecho..., como con la administración patriarcal que procede según arbitrio y gracia... Sin duda, la circunstancia de que esa “justicia del Cadi” 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 irrationalidades del derecho y de la administración. Así, pues, sólo podía originarse: 1) allí donde, como en Inglaterra, la elaboración práctica del derecho se hallaba efectivamente entre las manos de abogados, los cuales, en interés de sus clientes, esto es, de elementos capitalistas, ideaban las formas adecuadas de los negocios, y de cuyo gremio salían luego los jueces, ligados estrictamente a los “precedentes”, o sea a esquemas calculables. 2) O bien allí donde el juez, como en el Estado burocrático con sus leyes racionales, es más o menos un autómatas de párrafos, al que se le dan desde arriba los autos, con los costos y las tasas, para que emita hacia abajo la sentencia con sus fundamentos más o menos concluyentes, es decir, en todo caso, un funcionamiento que en conjunto puede calcularse” (pág. 1062).

de cambio administrativo que se están experimentando en algunos países desarrollados principalmente del ámbito angloamericano. Normativo, porque se pretende a veces que sea orientador del cambio administrativo universal. Se sugiere, en efecto, que la historia nos ha llevado de la administración patrimonial a la administración burocrática y que, de ésta, nos ha de conducir en línea de progreso a la administración gerencial, de la que a veces se enumeran las características como si integraran un “modelo o tipo ideal” en el sentido weberiano³⁹.

Frente a las interesantísimas propuestas de este neoreformismo administrativo latinoamericano creemos, sin embargo, que hay que adoptar una posición de diálogo crítico⁴⁰. Las consideraciones que siguen tienden a resaltar: (a) que para el desarrollo latinoamericano la mayor urgencia de reforma administrativa todavía es la creación de verdaderas burocracias capaces de asumir eficazmente las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica; (b) que para el desempeño de las funciones exclusivas del Estado el sistema de gestión más racional –aunque sea sólo como “third best”– continúa siendo la administración burocrática, aunque redescubierta y reinventada; (c) que el ámbito propio de la revolución gerencial se encuentra principalmente en el ámbito de la provisión directa de bienes y servicios públicos, que hoy es el espacio público cuantitativamente mayor, pero que se incluye en las funciones exclusivas del Estado, cualitativamente más importantes; (d) que la revolución gerencial pública no es nunca una mera traslación de las técnicas y cultura del sector privado, ya que debe resolver problemas genuinamente “públicos” como son la dificultad del monitoreo de las relaciones entre financiamiento y provisión de servicios, las dificultades en la medición y control de resultados, la problematicidad inherente a los cuasimercados o mercados planificados y, finalmente, los impactos de la información y participación ciudadana.

En un modelo de desarrollo económico centrado en los mercados, la primera misión del Estado y de sus Administraciones públicas es hacer posible el funcionamiento eficiente de los mercados mediante la creación del tejido institucional necesario para ello⁴¹. Esto significa orientar la reforma de la Administración prioritariamente a conseguir la garantía de una serie de bienes públicos puros, sin los que no puede

39 En América Latina los trabajos más valiosos y expresivos sobre la administración gerencial se deben a Bresser (1996). En un reciente trabajo, que aporta una interesantísima visión integral de la reforma del estado, la reforma administrativa se plantea en los términos siguientes: “La reforma administrativa es un problema recurrente... Sin embargo en el capitalismo sólo hubo dos reformas administrativas estructurales. La primera fue la implantación de la administración pública burocrática, en sustitución de la administración patrimonialista, que ocurrió en el siglo pasado en los países europeos, en la primera década de este siglo en los Estados Unidos y en los años 30 en Brasil. La segunda que está sucediendo es la implantación de la administración pública gerencial, que tiene sus antecedentes en los años 60, pero que de hecho, recién comienza a implantarse en los años 80 en el Reino Unido, en Nueva Zelanda y en Australia, y en los años 90, en los Estados Unidos... y, en Brasil, a partir del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, con la aprobación del Plan Rector de la Reforma del estado (1995)... Las principales características de la administración pública gerencial (son): (a) orientación de la acción del Estado para el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente; (b) énfasis en el control de los resultados a través de los contratos de gestión (al contrario de control de los procedimientos), (c) fortalecimiento y aumento de la autonomía de la burocracia estatal, organizada en carreras o “cuerpos” de Estado, y valorización de su trabajo técnico y político de participar, junto con los políticos y la sociedad, en la formulación y gestión de las políticas públicas, de carácter centralizado y las unidades descentralizadas, ejecutoras de esas mismas políticas; (e) distinción de dos tipos de unidades descentralizadas: los organismos ejecutivos, que realizan actividades exclusivas de Estado, por definición monopolistas, y los servicios sociales y científicos de carácter competitivo, en que el poder del Estado no está involucrado; (f) transferencia hacia el sector público no-estatal de los servicios sociales y científicos competitivos; (g) adopción acumulativa, para controlar las unidades descentralizadas, de los mecanismos (1) de control social directo, (2) de contrato de gestión en que los indicadores de desempeño sean claramente definidos y los resultados medidos, y (3) de la formación de “cuasi-mercados” en que se da la competencia administrada; (h) tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado.” (Bresser: 1997, 28).

40 El diálogo crítico aquí sugerido es el contenido del excelente documento de Nuria Cunil (1997), así como, ya *in extenso*, del capítulo III de su tesis doctoral (1997b).

41 “Los mercados descansan sobre una base institucional. Al igual que el aire que respiramos, algunos de los bienes públicos que esas instituciones expresan son tan fundamentales para la vida económica diaria que pasan desapercibidos. Sólo cuando están ausentes, como ocurre actualmente en muchos países en desarrollo, comprendemos su importancia. Sin los rudimentos de un orden social, sustentado por las instituciones, los mercados no pueden funcionar” (Banco Mundial, 1997, 47).

haber ni desarrollo económico ni condiciones de vida digna personal, familiar y colectiva. Estos bienes puros se corresponden con lo que algunos han tipificado como “actividades exclusivas del Estado” (Bresser, 1997) o “funciones estatales de orden superior” (Dror: 1995). Su número se va ampliando a medida que un país se desarrolla. De ahí que no valgan las enumeraciones referidas a los países desarrollados, ya que los bienes públicos puros procurados por éstos se hallan fuera de las capacidades financieras y de gobernación de los países en desarrollo.

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

Nuestra tesis básica es que el aseguramiento de todos estos bienes públicos exige la superación de los aspectos patrimoniales y clientelares que siguen impregnando la mayoría de nuestras administraciones públicas. Dicha superación debe hacerse mediante la construcción decidida pero progresiva de verdaderas burocracias modernas, configuradas conforme al sistema de mérito, dotadas de autonomía técnica bajo la dirección política de los gobiernos, sujetas al imperio de la ley, transparentes, accesibles, receptivas y responsables. No hay escapatoria: no se conoce ningún país desarrollado que no disponga de este tipo de administración (que admite, obviamente, diversas plasmaciones prácticas), ni se conoce de ningún país subdesarrollado que disponga de ella. La experiencia de los países del Este Asiático también es significativa en este punto⁴². Si la reforma administrativa se justifica por su contribución al desarrollo, la primera y gran tarea no es superar la cultura burocrática y sustituirla por una cultura gerencial, sino en superar el populismo político y su clientelización de la función pública y sustituirlo por un Estado de Derecho dotado de una administración genuinamente burocrática responsable del buen desarrollo de las funciones exclusivas y superiores del Estado⁴³.

42 El Banco Mundial, en un Informe mundialmente famoso sobre las razones del rápido desarrollo en el Sudeste Asiático (1993), destacó entre las más importantes la construcción de un servicio civil basado en el sistema de mérito. La misma conclusión se destaca en un reciente informe de Birdsall *et al.* (1997) en el que se revisa la experiencia de desarrollo asiática en lo que pueda ser relevante para América Latina: “Para producir una sinergia entre el sector público y privado que estimule el desarrollo se requiere la construcción de un servicio civil confiable y técnicamente competente que pueda formular las políticas e implementarlas con integridad. El reclutamiento y la promoción tienen que basarse en el mérito; la retribución, en términos generales, debe ser competitiva con el sector privado. La creación de una autoridad monetaria independiente capaz de resistir la presión política y las conveniencias electorales puede ayudar a la estabilidad. Unas instituciones presupuestarias sanas pueden ayudar a mejorar la asignación del gasto y mantener el equilibrio fiscal. Un sistema judicial transparente y eficiente es esencial para proteger los derechos de propiedad y para asegurar la resolución no corrupta de conflictos...” (pág. 9).

43 Sobre las dificultades de crear auténticas organizaciones burocráticas valgan las citas de Weber incluidas en la nota 38. Las burocracias son elementos del Estado de Derecho, cuya construcción es considerada por el neoinstitucionalismo como condición del desarrollo en las sociedades actuales caracterizadas por la división impersonal del trabajo, el uso de tecnologías complejas y costosas y los intercambios complejos espacial y temporalmente. En estas condiciones el desarrollo exige que las reglas del intercambio económico estén garantizadas por un Estado que desempeñe el papel de “third party enforcement” (North: 1989, 54-60). El Banco Mundial remarca también este mismo objetivo de desarrollo y, consciente de su dificultad, propone su debida secuencialización: “...bastan unas instituciones elementales para facilitar en gran medida el desarrollo económico basado en el mercado; (pero) ...son muchos los países que actualmente carecen hasta de los fundamentos más esenciales de la economía de mercado. En ellos, la primera prioridad ha de ser la de sentar las bases fundamentales de la legalidad, a saber, la protección de la vida y la propiedad frente a actos delictivos, la lucha contra la arbitrariedad de los funcionarios públicos y la existencia de un sistema judicial equitativo y previsible.- Una vez establecida una base de legalidad, se puede ya buscar la manera de conseguir que determinadas partes del sistema jurídico respalden los derechos de propiedad. El ámbito legal es inmenso: abarca desde la concesión de títulos de propiedad de la tierra y la posibilidad de dar en garantía los bienes muebles, hasta la promulgación de leyes que gobiernen los mercados de valores, la protección de la propiedad intelectual y la competencia. Sin embargo, las reformas en esas esferas, especialmente las más

Además, en los últimos años, una corriente politológica muy fuerte, que aplica el análisis económico a la comprensión de las instituciones político-administrativas, ha razonado por qué no sólo la burocracia sino la administración burocrática es el sistema más racional para la gestión de las funciones exclusivas y superiores del Estado, las cuales implican normalmente régimen de monopolio y ejercicio de autoridad. Hoy disponemos de excelentes interpretaciones explicativas de por qué se dio el paso desde el sistema patrimonial de organización del empleo público al sistema propiamente burocrático o de mérito (Horn: 1995; Johnson y Libecap: 1994). Tales razonamientos son coincidentes con los aportados por los teóricos de la regulación, al resaltar las condiciones necesarias para que la intervención de la autoridad pública pueda superar los fallos del mercado (Laffont y Tirole: 1994, cap. 16; Baron: 1995; Spiller: 1995). Común a ambas contribuciones es remarcar que la eficiencia económica general exige resolver el problema de "commitment" o de garantía institucional de que los compromisos legislativos serán cumplidos efectivamente por el aparato administrativo. El nacimiento de la burocracia estaría directamente asociado a la formación de una coalición reformista que iría imponiendo la implantación progresiva de la burocracia y la delegación en ella de buena parte de la autoridad del ejecutivo. La burocracia misma se plantearía como una institución más de la serie institucional garantizadora de la seguridad jurídica, es decir, de lo que el juez Posner (1992, 608) ha llamado eficiencia externa o social⁴⁴.

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

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

- a) los resultados de las intervenciones administrativas de autoridad y en régimen de monopolio casi nunca dependen sólo de la actividad del organismo administrativo, sino de la acción conjunta de múltiples actores y factores que no suelen estar bajo el control de los administradores públicos (Miller: 1992, 128-158);
- b) en tales condiciones, cada actor tiene un margen para poder escapar a su responsabilidad y para ocultar información, por lo que imposible diseñar un esquema gerencial que, a la vez, sea

complejas, sólo darán fruto si hay una gran capacidad institucional. En muchos países, es preciso solucionar primero problemas más básicos" (Banco Mundial: 1997, 52). Un estudio empírico del diferente impacto que en los negocios tienen los entornos regulatorios de Chile y de Brasil, relevante para nuestro tema, puede verse en el estudio de Andrew Stone *et al.* (1996, 95-128).

44 Aquí hay que remitirse a mi artículo y explicar algo más de lo que dice el párrafo.

efectivamente cumplido, garantice la eficiencia, y asegure el equilibrio presupuestario (Holmstrom: 1982);

- c) a que dada la naturaleza de bienes públicos puros o indivisibles procurados por las actividades exclusivas del Estado, resulta muy difícil, si no imposible, establecer criterios de evaluación o control de resultados, a no ser que éstos (“outcomes”) se confundan impropriamente con los simples productos (“outputs”) de los organismos regulatorios o interventores (Tirole: 1994, 4);
- d) la misma naturaleza de los bienes públicos concernidos hace que la acción interventora se produzca normalmente en régimen de monopolio, por lo que resulta muy difícil obtener medidas comparativas para la evaluación del desempeño (Tirole: 1994, 22), y
- e) a que los organismos regulatorios suelen enfrentarse a la realización de no sólo un valor público sino de varios, diferentes y en ocasiones contradictorios valores que no es fácil reducir a una sola dimensión a efectos de evaluación (Roemer: 1996, 24).

Todo lo anterior parece abonar la conclusión de que resulta poco razonable intentar seguir identificando la acción administrativa de autoridad como “gerencia”, “gestión” o “management” público, especialmente cuando éstos se quieren definir en relación a los tres supuestos valores de la economía, la eficacia y la eficiencia (las tres Es del “management” clásico). Contrariamente, ante las dificultades antes expuestas, y para el aseguramiento de los intereses generales, la solución razonable consiste en someter las actividades exclusivas del Estado, no al régimen gerencial y contractual propio del sector privado, sino a los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático de mérito (Przeworski: 1996; McCubbins y Schwartz: 1994). En otras palabras, no es el control de resultados sino el sometimiento a reglas precisas lo que ayudará a resolver -imperfectamente- el problema de agencia⁴⁵.

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

La tesis principal de Horn es que, dada la posición monopolista que generalmente ocupan los organismos y agencias de regulación e intervención, la mejor oportunidad disponible para influir

45 Según estas propuestas, los funcionarios de autoridad deberán ser evaluados por su comportamiento conforme a reglas preestablecidas y permanente adaptadas -incluidos los códigos deontológicos- que enmarcan su función. Este sistema no se pretende que sea satisfactorio (el principal soporta tanto el costo del monitoreo como del tiempo empleado por los funcionarios en reportar), pues es costoso y no como establece ninguna relación directa entre los incentivos y el desempeño. Resulta, sin embargo, el sistema más razonable, aunque sólo sea como “third best”, habida cuenta que el monitoreo del esfuerzo individual y de sonsacamiento de la información privada de cada funcionario resultaría prohibitivamente costoso (Przeworski: 1996, 18). Por las mismas razones, la pretensión actual de caracterizar toda la actividad administrativa como gestión, gerencia o “management”, o la de extender el régimen funcionarial al universo del empleo público, para intentar aplicar generalizada o indiscriminadamente después las técnicas de economía, eficacia y eficiencia de la gestión de recursos humanos al conjunto de la función pública, es un proceder poco informado y reflexivo que puede producir más males que bienes (Prats: 1997, 49). En Libecap al enfoque “reinención del Gobierno” popularizado por Gaebler y Osborne y, particularmente, a la falta de fundamento de su propuesta de sustitución del actual servicio civil basado en reglas por una nueva institucionalidad del mismo basada en el control de resultados, todo ello a partir de experiencias y casos de gestión exitosa en actividades de gobiernos locales, ajenas a las actividades exclusivas del Estado (Johnson y Libecap: 1994, 186).

positivamente en el comportamiento de sus funcionarios es la ordenación de su promoción estructurada en régimen de carrera administrativa. Obviamente, la selección por mérito es el primer elemento; pero a condición de que los exámenes abiertos y competitivos se correspondan razonablemente con las exigencias para el buen desempeño profesional y conduzcan a las primeras etapas de una carrera, asimismo organizada en base al mérito, y que sólo acabe compensando el esfuerzo y la inversión en la preparación de los exámenes al cabo de un tiempo importante de permanencia en servicio. Estas condiciones limitan la capacidad de los políticos para realizar nombramientos en los altos niveles de la Administración, incentivan la permanencia y motivación de los funcionarios y su propensión al compromiso con la Constitución, el ordenamiento jurídico y los intereses generales (Horn: 1995, 118-120)⁴⁶.

Todos los razonamientos precedentes deberían ser suficientes para demostrar que, en los ámbitos de la acción exclusiva del Estado, la burocracia (entendida en su concepción weberiana de sistema de dominación racional-legal y no en su concepción “configuracional” mintzberguiana de “burocracia maquina”⁴⁷) lejos de ser una forma organizativa periclitada, sigue siendo una necesidad funcional del capitalismo moderno. Por consiguiente tiene que seguir inspirando los procesos de modernización administrativa allí donde, como en América Latina, esté planteado el paso de la burocracia patrimonial propia del viejo Estado de la substitución de importaciones a un servicio civil moderno estructurado en sistema de mérito como pieza clave del Estado de Derecho. Ahora bien, construir un sistema de mérito toma su tiempo. Ningún país lo ha hecho de la noche a la mañana, sino en forma gradual y progresiva, avanzando desde enclaves estratégicos iniciales y crecientes hacia la generalización del sistema. Además, América Latina no puede reproducir ninguno de los sistemas burocráticos históricamente construidos, porque ha de construir las burocracias del siglo XXI y ello exige reinventarlas, es decir, adaptarlas a las condiciones y valores actuales.

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

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

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

En primer lugar se trata de introducir generalizadamente el monitoreo de la implementación, que es un concepto mucho más comprensivo que el de control por resultados⁴⁸. La administración burocrática tradicional no construyó sistemas de información del desempeño. Los controles se limitaban exclusivamente a los insumos y su manejo conforme a las normas y procedimientos establecidos. Hoy, el coste de los servicios administrativos y su esencialidad para la vida cívica, unido al desarrollo de valores democráticos, combinan para que los ciudadanos exijan crecientemente una administración más transparente, más receptiva y más responsable. Esto es literalmente imposible sin buenos sistemas de información del desempeño, capaces de proporcionar no sólo a los “principales” sino a los interesados, las organizaciones ciudadanas y los medios de comunicación, la información necesaria para poder “valorar” la gestión desde la posición propia de cada uno de estos actores.

La voluntad de avanzar hacia sistemas de información sobre el desempeño es característica de todos los países desarrollados, que están adaptando sus administraciones públicas a las condiciones derivadas de la internacionalización de la economía (Aucoin: 1990, 115-137).

CAPÍTULO 2. POR UNOS PARLAMENTOS AL SERVICIO DE LA DEMOCRACIA, LA EQUIDAD Y LA ECONOMÍA DE MERCADO

V. EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO: TAREA PRIORITARIA PARA AVANZAR LA DEMOCRACIA, LA EQUIDAD Y LA ECONOMÍA DE MERCADO

No cabe una democracia sostenible, ni un mercado eficiente, ni una sociedad solidaria, sin Legislativos o Parlamentos fuertes. Fuertes en el sentido de ser expresión de la voluntad popular, representativos, capaces de desarrollar eficazmente sus funciones constitucionales, que constituyan foros de debate y orientación del esfuerzo nacional, bien comunicados y respetados.

En América Latina se han tenido Legislativos débiles por la misma razón que se han tenido democracias débiles, mercados ineficientes y sociedades nada equitativas. El fortalecimiento institucional e instrumental de los Legislativos es tema ineludible y hasta prioritario en la tarea más amplia e integral de fortalecer la democracia, expandir los mercados, incentivar la sociedad civil y luchar contra las desigualdades, nada de esto puede hacerse sin Legislativos fuertes. La pretensión “managerialista” de responder a los retos de nuestro tiempo exclusivamente con la reforma instrumental del poder ejecutivo no sólo resulta científicamente desautorizada; también está condenada a la frustración práctica.

48 Las consideraciones que siguen se basan en los excelentes trabajos de Mayne y Zapico-Goñi (1997, 3 y ss. 253 y ss.).

Sin un Parlamento fuerte, respetado, percibido como verdadera expresión del pueblo y de sus intereses, no existe Estado de Derecho, ni verdadera libertad. El Estado de Derecho es mucho más que la mera legalidad administrativa con la que se satisfacen los tecnócratas autoritarios de todo tipo. Es el Imperio de la Ley, expresión de la voluntad y soberanía popular, respetuosa de los derechos cívicos fundamentales (mediante la garantía de la constitucionalidad de las Leyes) y establecedora del marco constrictivo, abstracto y mínimo, necesario para que la libertad de cada individuo u organización resulte compatible con la libertad de todos. La Ley, producida por un Legislativo competente y garantizada por un Poder Judicial independiente y eficaz, se impone a todos, incluido el Poder Ejecutivo, cuya función de formulación y ejecución de políticas públicas ha de hacerse con sometimiento pleno a la Ley y el Derecho, como dicen tantas de nuestras Constituciones. La doctrina de las “materias reservadas a la Ley”, según la cual nada que afecte a los derechos constitucionales y a las grandes cuestiones de interés nacional puede debatirse y regularse sino en el Parlamento y en forma de Ley, cierra el cuadro de la verdadera división de poderes, sin la cual ni la democracia ni la libertad resultan creíbles. Uno de los dramas del subdesarrollo es el estancamiento institucional de los Legislativos reflejado en la frase de un político africano que decía: “en nuestro país la Constitución es suprema, pero el Gobierno es más supremo, y el Presidente es El Supremo”.

Sin Parlamentos fuertes no pueden existir mercados eficientes. Esta conexión entre Legislativo y economía de mercado, obvia para el liberalismo clásico, ha quedado oscurecida durante los años de ilusiones desarrollistas estatistas y tecnocráticas. Felizmente una parte de la teoría económica actual más prestigiosa (Coase, North, Williamson, entre otros) se ha encargado de razonar fundadamente estas conexiones. Baste con destacar que los mercados eficientes exigen seguridad jurídica para reducir los costes de transacción y hacer frente a los problemas del comportamiento oportunista, de los buscadores de rentas, de las asimetrías de información o del azar moral. La interdicción de la arbitrariedad en el ejercicio de todos los poderes y su corolario, el sometimiento del Ejecutivo a la Ley, resultan un *sine qua non* a estos efectos.

En otras palabras, si no existe un eficaz desarrollo legislativo de las materias constitucionalmente reservadas a la Ley, si el Ejecutivo puede invadir el ámbito funcional del legislativo o burlar impunemente sus regulaciones, si las Leyes producidas no integran un ordenamiento jurídico coherente..., los agentes económicos tendrán que soportar dosis innecesarias de incertidumbre, el intercambio tenderá a ser personal y limitado, y no abstracto y generalizado, el ahorro y la inversión se desincentivarán, se escaparán los beneficios potenciales derivados del desarrollo tecnológico... En definitiva los altos costos de transacción producidos por la inseguridad jurídica harán ineficientes los mercados, condenarán a amplias capas de la población a la marginalidad y la supervivencia, y dificultarán el desarrollo de valores y pautas culturales coherentes con la productividad y la competitividad (Cf. infra., pág. 76 y ss.).

Hay razón adicional, específicamente latinoamericana, que explica por qué se necesitan Parlamentos capaces y fuertes para desarrollar mercados eficientes: durante los 80 y los primeros 90 la mayoría de nuestros países han acompañado la estabilidad macroeconómica y el ajuste con la poda de las regulaciones, empresas y organismos públicos y ajenos al nuevo rol que se pretende para los Estados. Pero, aún no terminada esta tarea, emerge la más difícil y compleja de crear las instituciones del mercado eficiente (Bancos Centrales y regulaciones bancarias; capacidades regulatorias sobre bases nuevas; revisión y racionalización del derecho económico; desarrollo del derecho y de las instituciones garantizadas de la competencia; reforma del sistema y la administración tributarios; reforma del mercado de trabajo...).

Pero si la primera tarea pudo hacerse bajo el casi exclusivo impulso de las Presidencias y con la guía de un recetario económico tecnocrático poco discutible, la segunda tarea, en cambio, presenta mayores incertidumbres y dificultades. En particular y a nuestros efectos, requiere de consensos y definiciones legales e institucionales cuyo espacio inevitable y fundamental de producción son los Parlamentos. De este modo, los Legislativos latinoamericanos del próximo decenio van a asumir la responsabilidad histórica de ser o no ser capaces de estimular y producir los grandes consensos nacionales definidores de las nuevas instituciones económicas nacionales. Ello será tanto más viable cuanto mayores sean las reservas del liderazgo, visión, credibilidad, estrategia y competencias existentes en los Parlamentos.

El fortalecimiento de los Parlamentos es también necesario por razones de equidad social. Las profundas desigualdades existentes en América Latina no proceden, en buena parte de los casos, de la insuficiencia del gasto público social, que, en conjunto, considerando la experiencia histórica de otros países, no suele ser desproporcionado a su nivel de desarrollo. Las desigualdades proceden, primero, de la exclusión de grandes segmentos de la población de la posibilidad de acceder a los intercambios de mercado (dualización social) y, en segundo lugar, de la asignación del gasto social en función o de los intereses políticos clientelares o de la captura de una parte del mismo por coaliciones de intereses capaces de sojuzgar al propio Estado, que resulta así instrumentalizador e instrumentalizado en materia de gasto social.

Frente a todo esto, el gran horizonte consiste no sólo en construir un Estado de Derecho limitado a lo meramente económico y jurídico, sino en desarrollar paralelamente un verdadero Estado de Derecho Social. En materia social, el gran tema latinoamericano no es sólo la gerencia del gasto social, sino fundamentalmente la creación de arreglos institucionales, fruto de consensos suficientes o traducidos en leyes eficaces, que se interiorizan o *in extremis* se imponen coactivamente a todos los operadores políticos y sociales gestores de gasto. Sólo llevando el Estado de Derecho desde la economía (único reducto en el que lo exige el liberalismo clásico) hasta la acción social de los poderes públicos, podrá enmarcarse ésta (y la de los demás actores sociales relevantes) en un cuadro bien establecido y compartido de valores y reglas de juego sobre la asignación de los recursos. Sólo en este marco cobrará sentido el desarrollo gerencial o instrumental. Sin desarrollo institucional, la necesaria reforma gerencial se convertirá en un nuevo episodio del “managerialismo”, es decir, de la nueva versión de la vieja cortina tecnocrática tras la que siguen ocultándose la arbitrariedad y el clientelismo. Superar este estadio primitivo de lo social exige recrear las instituciones del incipiente Estado del Bienestar latinoamericano, y ello obviamente no podrá hacerse tampoco sin los consensos y las definiciones legales cuyo espacio natural y obligado de producción son los Legislativos.

La tarea de fortalecer y prestigiar los Legislativos aparece como ineludible por una última razón: sin un Parlamento representativo, verdadera expresión de la sociedad civil, la formación de la opinión pública queda desproporcionadamente condicionada por los medios de comunicación de masas. Estos son un elemento clave del proceso democrático; pero, tomados uno a uno, no son en sí mismos democráticos y, cuando falla la función representativa, orientadora y legitimadora de los Parlamentos, los medios de comunicación resultan por sí mismos incapaces de orientar y fundar suficientemente la acción colectiva. En el peor de los casos pueden llegar a convertirse en meros instrumentos de grupos económicos u otros, desgarrando el tejido social y debilitando o desestabilizando el propio proceso democrático. Un Parlamento fuerte es uno de los mayores recursos colectivos para impedir el descarriamiento de la función de información, alerta, denuncia y opinión que en toda sana democracia deben cumplir unos medios de comunicación libres, independientes, pluralistas y responsables.

VI. PARA FORTALECER LOS PARLAMENTOS: PARLAMENTO-INSTITUCIÓN Y PARLAMENTO-ORGANIZACIÓN; PARLAMENTO Y SOCIEDAD CIVIL; RAÍCES HISTÓRICAS DE LA DEBILIDAD DE LOS PARLAMENTOS LATINOAMERICANOS

Cualquier estrategia de fortalecimiento del Legislativo deberá partir de la distinción conceptual fundamental entre el Parlamento Institución y el Parlamento Organización. Esta distinción tiene importantísimas consecuencias de orden operativo o práctico (para la exposición detallada de la propia distinción, su fundamento y sus consecuencias puede consultarse la parte segunda de este trabajo).

El Parlamento como institución es el sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego correspondientes (incluidas tanto las reglas formales como las informales), que determinan las funciones a desempeñar por la institución parlamentaria, los procesos de elección de sus miembros, el estatuto de los mismos, las pautas básicas de su funcionamiento, así como los modos de relación con los demás poderes del Estado y con la sociedad y los actores sociales en general. El Parlamento como institución no equivale al Derecho constitucional, electoral y parlamentario, pues el concepto “institución” desborda lo meramente formal, para abarcar necesariamente los aspectos “informales”, también determinantes de todos los extremos institucionales anteriormente relacionados; aspectos “informales” éstos que no sólo pueden sino suelen en buena parte hallarse en contradicción con los aspectos formales o legales de la vida de los Legislativos.

El concepto de “institución” como comprensivo de las regulaciones formales e informales es lo que explica que las instituciones no puedan cambiarse por decreto (Crozier). En realidad, las instituciones, aunque expresadas parcialmente por la legislación, no son la criatura de ésta. Antes bien, forman parte de la sociedad, son creadas por el propio proceso social, en el cual podemos y debemos influir, pero al que no podemos manejar como hacemos con las organizaciones. El “management” o racionalidad instrumental ha sido creado para dirigir o gerenciar “organizaciones”, no para manejar los procesos sociales conducentes a la creación y desarrollo de las instituciones. El desarrollo organizativo y el desarrollo institucional van inextricablemente vinculados, pero responden a racionalidades distintas y exigen estrategias diferentes. No comprender, o censurar, estas elementalidades es lo que conduce a la ilusión tecnocrática o “sinóptica” (Hayek) que ha alimentado tantas reformas fracasadas.

El Parlamento como organización designa una realidad diferente: es el conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencias y capacidades, que en un momento dado, se ponen al servicio de las funciones de la institución parlamentaria. La organización y gestión eficaz y eficiente de estos recursos, capacidades y competencias es un aspecto clave de la fortaleza o debilidad de los Legislativos. Pero resulta radicalmente insuficiente si no se acompaña de una estrategia de fortalecimiento institucional. De hecho, un Parlamento institucionalmente débil, sólo consentirá un fortalecimiento organizativo limitado. Invertir gruesas sumas de dinero en la simple mejora instrumental de unos Parlamentos que sigan siendo escasamente representativos (por deficiencias graves del sistema electoral y de partidos políticos), altamente subordinados a un Ejecutivo omnipotente, incapaces de garantizar la seguridad jurídica ni de promover y cobijar los grandes debates nacionales... equivale a llenarse los bolsillos de agua. Las estrategias de desarrollo organizativo, instrumental o gerencial sólo están justificadas por su potencial de acompañar o generar dinámicas de cambio institucional.

Los criterios de evaluación de la debilidad o fortaleza de las instituciones son también diferentes de los de las organizaciones. Las instituciones tienen funciones, pero no tienen fines ni objetivos, a

diferencia de las organizaciones. Las funciones del Parlamento-institución sólo evolucionan o cambian incrementalmente; y, consideradas a corto y mediano plazo, son permanentes. En cambio, el Parlamento-organización debe fijarse una agenda a corto y mediano plazo (de producción legislativa, de debates, un plan de comunicación...). Por eso, el Parlamento organización puede y debe ser evaluado en base a la eficacia y eficiencia con que gerencia sus fines y objetivos, mientras que la evaluación del Parlamento institución debe hacerse desde los valores a los que formalmente responde la institución parlamentaria: representación del pluralismo y construcción de consensos; seguridad jurídica; sentido de dirección de la sociedad; eficiencia económica; equidad social; contribución a la cultura política de la transparencia y credibilidad... (Ostrom).

Fortalecer el Parlamento significa, a la vez y necesariamente, fortalecer la sociedad civil. No hay oposición sino implicación mutua entre Parlamento y sociedad civil. A condición, claro está, de saber de qué estamos hablando al referirnos a un concepto ya clásico, pero novedoso y difícil de encajar en la tradición cultural y política iberoamericana.

El concepto de sociedad civil, tal como ha sido recibido en la cultura occidental moderna, procede de su formulación por Locke a finales del siglo XVIII con finalidad de fundamentar y legitimar la revolución burguesa británica. La sociedad civil presupone el contrato social para superar el estado de naturaleza; pero, en contraposición a Hobbes, esa superación no se consigue entregando el poder absoluto a un soberano sólo responsable ante Dios y ante la Historia. Contrariamente, el contrato social, por el que se crea y consiente una sociedad y un gobierno o estado civil (conceptos distintos, pero inseparables en el pensamiento liberal genuino), tiene como finalidad garantizar la autonomía y la libertad de los individuos, que dejan de ser súbditos, sometidos a la soberanía, para pasar a convertirse en ciudadanos, titulares colectivos de la misma.

Como los individuos se constituyen en sociedad civil para garantizar más eficazmente que el estado de naturaleza los derechos de propiedad y las libertades públicas (conceptos inseparables para Locke) tendrán que crear para ello un tipo de Estado que garantice esta finalidad. A estos efectos el "Estado Constitucional" que diseñan se construye desde el principio de la supremacía o imperio de la Ley. Ésta puede delimitar pero nunca anular los derechos de propiedad y libertad. Sólo la Ley es portadora de soberanía, por lo que sólo puede ser elaborada por el Parlamento, único poder representativo de la sociedad civil. Y a la Ley se subordinan los demás poderes del Estado y los Ciudadanos.

En la concepción liberal democrática (independientemente de su plasmación en regímenes parlamentarios o presidencialistas) sólo la Ley es portadora de la soberanía; sólo el Parlamento puede hacer las Leyes; sólo el Parlamento y las Leyes pueden limitar los derechos de propiedad y libertad, y tanto los ciudadanos como los poderes públicos están sometidos a las Leyes. El Parlamento se convierte así en institución representativa de la sociedad civil constituida para ejercer soberanía que a ésta no corresponde. Sociedad Civil resulta así sinónimo de ciudadanía o pueblo. No hay Sociedad Civil sin Gobierno y sin Parlamento constitucional verdaderos. Y no hay Parlamento democrático verdadero que no represente y encarne a la sociedad civil soberana.

Pero los conceptos anteriores corresponden a la experiencia histórica de los países angloamericanos y nordeuropeos, distinta de la de los países iberoamericanos. La revolución liberal o burguesa (nunca plenamente producida en Iberoamérica) significó en aquellos países la ruptura de los muros de las ciudades o burgos para extender la libertad de empresa, el mercado y la condición política de ciudadano

a todo el territorio y la población del Estado. De este modo, con la revolución burguesa, el mercado y la libertad económica y la condición civil (del latín *cives* que significa ciudadano) comenzaron a extenderse al conjunto de la sociedad, que devino así Sociedad Civil organizada en Estado Constitucional, es decir, con división de poderes, pero prioridad del Parlamento.

Las dificultades de aplicación del esquema anterior a Latinoamérica no proceden del dato de la prevalencia de regímenes residencialistas en la región. El presidencialismo no rompe el esquema anterior, pues el Presidente, aunque elegido, no representa ni encarna la sociedad civil, ni puede ejercer funciones de soberanía, reservadas exclusivamente al Parlamento. El presidencialismo expresa simplemente un reforzamiento del principio de división de poderes consistente en independizar la constitución y la continuidad del Ejecutivo de la voluntad o confianza del Legislativo, típica de los regímenes parlamentarios. Las dificultades del concepto de sociedad civil tienen otro origen: proceden del diferente curso histórico seguido por los pueblos iberoamericanos (con expresa inclusión de España y Portugal en este concepto), el cual ha producido unas estructuras económicas y sociales, una cultura política y un sistema institucional que no se corresponden sino parcialmente con los de los pueblos que han vivido la plenitud de la revolución democrático-liberal.

La historia latinoamericana no se corresponde con la pauta referida en el número anterior. Tal como una prestigiosa historiografía pone actualmente de relieve, los países de la región evolucionaron desde una matriz económica-política-institucional directamente procedente de España y Portugal, países que siguieron una evolución histórica distinta de los nordeuropeos. North ha insistido en el concepto de "pauta de dependencia histórica", para explicar las instituciones de un determinado país en un momento dado y para diagnosticar los límites de los actores en el cambio institucional. Prestigiosos historiadores, como Veliz, han enfatizado este mismo punto. La sociedad, las instituciones y la política iberoamericanas no pueden entenderse sólo ni principalmente con las categorías demoliberales (que han sido, no obstante, formalmente adoptadas).

Sin la introducción de conceptos tales como corporativismo, estatismo organicista, patrimonialismo, centralización, burocratismo autoritario, caudillismo... no es posible entender la historia ni la realidad iberoamericana actual. Ni se puede captar el conflicto entre las instituciones formales demoliberales y la pervivencia de muchas instituciones informales tradicionales y coherentes con las exigencias de una realidad social que sólo parcialmente es de mercado, que se concibe corporativistamente y no como sociedad civil de individuos libres e iguales, y que confía su "gobernación" no al Imperio de la Ley, sino a la voluntad última de un cacique, caudillo o Presidente, capaz de arbitrar la posición relativa que debe corresponder en el "cuerpo social" a cada uno de sus miembros o grupos relevantes.

Para remachar el argumento, valga una larga cita de un prestigioso autor norteamericano: "Los sistemas latinoamericanos tienen sus raíces en el concepto griego de la 'solidaridad orgánica'; en el sistema romano de jerarquía de leyes e instituciones; en la concepción católica histórica de una organización de la sociedad corporativa, sectorial y compartimentalizada en la que cada persona acepta su posición en la vida; en la organización corporativa similar (ejército, iglesia, ciudades, nobleza, gremios) de la sociedad ibérica durante la edad media; en la mentalidad guerrera y en los enclaves urbanos amurallados de los sistemas centralizados que caracterizan los primeros pasos de los Estados español y portugués; y en la cultura y las instituciones políticas absolutistas, escolásticas y católicas de la España de la inquisición y la contrareforma... América Latina es esencialmente Occidente, pero representa una tradición particular occidental, que no resulta nada familiar a los estadounidenses. América Latina es un

fragmento de la Europa de entre 1492 y 1570 (la era de la Conquista), y un fragmento de una parte especial de Europa, la Península Ibérica. Como un fragmento de la Europa medieval de su tiempo, católica, corporativa, romana, semifeudal, y como un reflejo de las principales instituciones de España y Portugal y no de Francia, Alemania, Gran Bretaña, u otros países europeos nordoccidentales, América Latina tiene características especiales. Su economía ha sido y permanece esencialmente mercantilista y sometida al intervencionismo estatal; su estructura social ha sido dualista más que multiclasista y pluralista; sus instituciones políticas han sido jerárquicas y autoritarias más que democráticas; su cultura y religión ha sido ortodoxa, absolutista e impregnada de los preceptos católico-tomistas... América Latina quedó condenada a situarse muy por detrás de los Estados Unidos en términos de crecimiento económico; pero esto no debería llevarnos a creer que sus instituciones políticas, morales o sociales son “retrasadas” o “subdesarrolladas” (Wiarda).

En esta historia peculiar se encuentran las raíces de la debilidad de los Parlamentos no sólo latino sino iberoamericana. La constitución y las leyes formales son las de los regímenes demoliberales, pero las instituciones informales no lo son (Putnam). El sistema económico tiende todavía a verse como un sistema de intercambio con el poder político, no como un juego u orden abstracto interiorizado y respetado por agentes económicos autónomos; la estructural social sigue siendo en gran parte corporativa; la ley determina quién está dentro del sistema y cómo, pero no dirime los conflictos entre intereses corporativos; éstos exigen de un poder arbitral máximo y centralizado: el Presidente, garante de una solidaridad orgánica, heredero de la legitimidad patrimonialista de los antiguos emperadores y reyes; el Presidente y su burocracia centralizada son los que van a superar la dispersión caudillista y territorial del poder y a garantizar con ello la unidad nacional. En este sistema el espacio dejado a los Legislativos no puede ser sino complementario y de acompañamiento. Cuentan de cierto jefe de bancada que, ante la protesta de algunos parlamentarios sobre el escaso relieve de su función, les espetó: “no protesten por sólo levantar el dedo, que si los quisiéramos para otra cosa, no serían Vdes, pues.” Se non é vero é ben trovato...

La debilidad de los Parlamentos se expresa sobre todo en la insuficiencia de su legitimación representativa, y ello es lo que ha provocado la confusión sobre el concepto de sociedad civil. En efecto, como amplios sectores de la población no se sienten debidamente representados en el Legislativo; y como, aún sintiéndose bien representados, no perciben a éste como el centro del poder, dado que no es la Ley la que asigna posiciones sino el poder arbitral y en gran parte arbitrario de la Presidencia, nada más lógico que los diversos sectores sociales reivindiquen el reconocimiento de un propio protagonismo en el proceso de toma de decisiones políticas. En este contexto, en Latinoamérica, el concepto de sociedad civil tiende a designar el conjunto de organizaciones de toda índole que pretenden influir en el proceso político por otros cauces que los partidos políticos, las elecciones y el Parlamento. Sociedad Civil se quiere oponer así a sociedad política, juzgándose esta última escasamente representativa, aunque dotada de legitimidad democrática formal.

Curiosamente esta versión de la sociedad civil no se corresponde con la concepción liberal, sino con otra radicalmente distinta, últimamente propuesta por Habermas, que comprendería exclusivamente las asociaciones voluntarias fuera del dominio del Estado y de la economía, integrantes según Habermas de un “sistema” incapaz de autoreformarse y que debe transformarse por el empuje de la sociedad civil. En todo caso, desde una perspectiva liberal democrática, las insuficiencias del sistema representativo son un dato institucional que debe ser superado con la finalidad de llegar a configurar una ciudadanía o sociedad civil plena. En un momento en que el viejo Estado autoritario, corporativo y paternalista iberoamericano se está transformando positivamente, no parece sensato que el viejo corporativismo, que los proceso de

liberalización y democratización están arrojando por la puerta, se acabe colando por la ventana bajo el ropaje de la sociedad civil versión Habermas. Claro que para ello la profundización de la democracia y el fortalecimiento de los Legislativos resulta una *conditio sine qua non*.

Fortalecer los Parlamentos es una cuestión de naturaleza completamente diferente a la de pasar del régimen presidencialista al régimen parlamentario, tema ésta sobre el que tanto han insistido Linz y Valenzuela. Como se deduce de los textos de estos mismos autores la fortaleza o debilidad del Legislativo es independiente del tipo de régimen político: en otras palabras, puede darse un Legislativo fuerte en un régimen presidencialista (caso de los Estados Unidos de Norteamérica) y un Parlamento débil en un régimen parlamentario (caso español). La persistencia del presidencialismo en América Latina no es, por lo demás, casual; parece ser la consecuencia de esa historia particular que no ha permitido la agregación de los diversos intereses a nivel parlamentario. A nuestro modo de ver el tema de nuestro tiempo no es presidencialismo o parlamentarismo sino el fortalecimiento institucional y organizativo de los Parlamentos dentro de la reforma del Estado iberoamericano en curso. Cuando este proceso haya avanzado suficientemente y dispongamos de Legislativos percibidos como representantes de una ciudadanía plena, capaces de desempeñar sus funciones institucionales, quizás entonces habrá llegado el momento de plantear la pertinencia constitucional del presidencialismo.

VII. EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS LEGISLATIVOS LATINOAMERICANOS

VII.1. Fortalecer la legitimidad representativa de los Parlamentos

Fortalecer institucionalmente a los parlamentos significa crear las condiciones para que puedan ejercer efectivamente las funciones de representación, de producción de legislación, y de deliberación, orientación y control, sin las cuales ni existe verdadera democracia, ni puede funcionar eficientemente el mercado, ni podrá desarrollarse un verdadero Estado Social de Derecho. Para crear estas condiciones no bastará con incrementar los recursos disponibles y mejorar su gestión, es decir, con el desarrollo organizacional. Hará falta un esfuerzo nacional concertado entre los grandes agentes sociopolíticos, para avanzar los nuevos valores y reglas del juego de la vida parlamentaria.

El primer objetivo de esta gran tarea nacional consiste en fortalecer la credibilidad representativa de los Legislativos. Este objetivo plantea problemas muy diversos que van desde el mecanismo electoral vigente y su funcionamiento hasta la definición del estatuto de los diputados y de la propia Cámara legislativa, pasando por la cuestión del uni o bicameralismo o la de la mayor o menor autonomía de los Parlamentos frente a los Presidentes. Obviamente, la función representativa de los Parlamentos no es separable de sus demás funciones. De hecho sólo el buen desempeño de las funciones legislativa y deliberativa, orientadora y de control, puede remachar la credibilidad o función representativa de los Parlamentos.

No hay Parlamentos representativos sin elecciones sanas. La credibilidad del mecanismo electoral es la primera condición de la legitimidad democrática. Se ha avanzado muchísimo en este sentido. Tanto que en muchos países latinoamericanos los problemas no proceden ya de la falta de credibilidad en las elecciones, sino de la conciencia de que el sistema electoral vigente, combinado con el sistema de partidos políticos, y dada la vigencia de la cultura política tradicional, conduce a la exclusión del proceso político

de capas muy amplias de la población. El sentimiento de alienación social respecto de los partidos políticos no sólo desprestigia a éstos sino también a los Cuerpos Legislativos que se visualizan representando más a los propios partidos que a la ciudadanía.

El desprestigio y la incertidumbre que envuelve a tantos partidos políticos es uno de los aspectos más preocupantes del proceso democrático latinoamericano. Aún con los nuevos horizontes abiertos para la revolución en las telecomunicaciones y la llamada democracia electrónica (Rodotá), el funcionamiento de las democracias sigue siendo inconcebible sin la mediación de los partidos políticos. El problema está en que cuando esta mediación es inadecuada, por haberse patrimonializado los partidos y cerrado consiguientemente a los anhelos y aspiraciones sociales, la crisis de legitimidad de las instituciones democráticas, y en primer lugar del Parlamento, resultará inevitable. Es la típica situación en la que los partidos y los gobiernos que controlan intentan moldear el entorno en lugar de adaptarse a él (Olsen), cosa que a veces consiguen lograr, especialmente en fases de expansión económica. Se trata de un problema que no es privativo de Latinoamérica, ni nada fácil de resolver.

Para evitar el riesgo de la denostada “partidocracia”, muchas veces se plantean reformas del sistema electoral, con la intención tanto de romper bloqueos a la entrada de nuevos partidos o formaciones políticas como de evitar la manipulación del electorado por los cogollos u oligarquías partidistas. La apertura de listas en los sistemas de representación proporcional, la remodelación de las circunscripciones electorales para romper la impersonalidad de la elección, o incluso el paso del sistema proporcional al mayoritario, son soluciones que a veces se consideran. Pero la experiencia histórica en este punto, tanto en Latinoamérica como en otros países, es cualquier cosa menos concluyente.

Los sistemas proporcionales sin listas bloqueadas, que permiten al elector cierto manejo de nombres, o las fórmulas ya claramente mayoritarias, unas y otras ideadas para que cuente más la personalidad del candidato que el partido al que pertenece, presentan también graves problemas de funcionamiento. En efecto, la experiencia histórica y actual muestra que la personalización de las candidaturas fomenta a menudo el clientelismo político, cuando no la corrupción lisa y llanamente. El candidato individual se ve condicionado por los compromisos que adquiere y las ayudas que recibe durante la campaña. Y, a pesar de los medios de control, el riesgo de dependencia de intereses y de soborno más o menos sofisticado es notable (la experiencia japonesa es quizás la más significativa). Otra consecuencia del voto uninominal es la subrepresentación de los grupos marginales en la confección de las candidaturas. La necesidad de asegurar la victoria lleva al partido a excluir de las candidaturas a los miembros de las categorías políticamente menos atractivas: mujeres, jóvenes, grupos étnicos..., reduciéndose todavía más por esta vía la representatividad de los Legislativos. El debate sobre el sistema electoral y representatividad de los partidos es, pues, menos sencillo de lo que tiende a considerarse.

La relación entre sistema electoral y sistema de partidos no es mecánica, ni siquiera tendencial (como supuso Duverger), aunque hay una obvia interrelación. Pueden intervenir muchas variables que rompan el esquema previsto (heterogeneidad social, divisiones territoriales, capacidad de los dirigentes de la oposición para cuestionar el sistema, factores históricos), ya que las fórmulas electorales son antes resultado que causa de los sistemas de partidos, y en sí mismas no son el elemento fundamental sino uno más de los elementos definidores de un sistema político (Aguilera y Vilanova).

De todo lo anterior se deduce que la simple reforma electoral no es ninguna garantía de fortalecimiento democrático y parlamentario si no va acompañada de la reforma de los partidos políticos. Este es el

tema fundamental para el fortalecimiento institucional de la democracia y los Parlamentos, que no puede obviarse subsumiéndolo en la simple reforma electoral. No habrá fortalecimiento institucional de los Parlamentos sin fortalecimiento institucional de los partidos políticos. En última instancia, la creación de un marco social democrático de convivencia está menos marcado por la existencia de unas vías jurídicas que amplíen las relaciones entre el Parlamento y la sociedad que por la configuración de los sujetos políticos fundamentales de esta relación: los partidos políticos. Sus proyectos de remodelación social, de agregación y jerarquización de intereses y valores, sus propuestas para resolver (o avivar) los conflictos y tensiones o los consensos, les convierten en la piedra angular de la presencia en el Parlamento.

Si los partidos políticos no canalizan suficientemente las exigencias parciales (y, como tales, minoritarias) para proponerles soluciones insertas en un esquema global, pueden generar un tipo de práctica política excluyente que no contribuiría al reforzamiento de una sociedad democrática, sino que precisamente podría establecer un Estado democrático sobre una sociedad de estructura y comportamiento no democrático que pudiera poner en crisis la democracia política y el mismo Estado. Son los partidos los que deben animar o impulsar, en todo caso recoger, la tarea de vertebración social y los que deben hacer real su función de proyectar la sociedad en el Estado. Los partidos políticos deben asumir en la práctica que son maquinarias no cerradas, que son organizaciones diferenciadas que expresan y orientan conjuntamente a amplios sectores sociales para realizar un programa posible, que son organizaciones que expresan una sociedad viva, plural y conflictiva (Molas).

En definitiva, de lo que se trata es de combatir el Estado de partidos o partidocracia para defender la Democracia necesariamente de partidos. Para ello es importante el desarrollo progresivo de un verdadero Derecho de partidos, fruto del consenso casi unánime en el cambio de la cultura política, que garantice eficazmente la representatividad de los partidos, la igualdad de concurrencia electoral, la limpieza de su financiación, su efectiva democracia interna..., en definitiva, las condiciones que aseguran el buen cumplimiento de sus funciones constitucionales (de socialización política, de representación de intereses, de movilización de la opinión pública, de selección de elites políticas...). El sólo Derecho de partidos no apoyado en un proceso de cambio en la cultura política y en mecanismos judiciales que cierren la garantía de su eficacia, serviría desde luego de muy poco. En cualquier caso, si no queremos partidocracia no tenemos que condenar sino presionar por la reforma de los partidos políticos. Éstos, aunque nacen en la sociedad, tienen como objetivo el Estado, y son demasiado importantes para dejarlos sólo al albur de sus directorios: los partidos políticos hacen la Constitución, aprueban las leyes, monopolizan de hecho las elecciones, son el Parlamento, forman los Gobiernos, controlan las Administraciones, dirigen empresas y organismos públicos, y deciden libremente cómo y cuánto tenemos que financiarles (González Encinar). Los partidos políticos no son Estado, pero sí son claramente asociaciones de interés público general, con importantes funciones constitucionales a su cargo. No pueden considerarse, pues, ni patrimonio ni interés exclusivo de sus directorios, cuadros, afiliados o electores. Consiguientemente su creación y disolución, su objeto, su régimen de financiamiento, su sistema de afiliación, o su organización y funcionamiento interno, no son una mera cuestión privada, sin relieve alguno para el interés público. Es este interés público, reflejo de las funciones constitucionales que cumplen, lo que exige el embridamiento legal de los partidos en un sistema de frenos y contrapesos, que ayuden a resolver en este tipo de organizaciones los problemas del comportamiento oportunista, la búsqueda de rentas, el azar moral... y otros, que están en la base de la degradación hacia la partidocracia, la corrupción y la ineficiencia.

Otro aspecto principal del fortalecimiento de la representatividad de los Legislativos radica en la definición del estatuto de los legisladores y, especialmente, de la naturaleza de su representación, del

sistema de incompatibilidades, de sus retribuciones y privilegios y de la duración en el ejercicio de sus cargos.

En primer lugar está la cuestión de a quién representan y ante quién responden los legisladores. La respuesta jurídico-formal es que representan a la ciudadanía, pueblo o nación, conjuntamente considerados, y no a ninguno de sus componentes particulares. De ahí procede la irrevocabilidad de su mandato no sólo por los electores, sino también en algunos países (conforme a una doctrina jurisprudencial muy discutida) por los partidos políticos con cuyo apoyo o en cuya lista se presentaron. Pero la situación real es mucho más complicada.

En los diversos sistemas uninominales, especialmente combinando con circunscripciones electorales reducidas, el legislador tiende a convertirse en un agente de los intereses locales, pero no tanto ante el Legislativo como ante el Ejecutivo donde residen normalmente los recursos capaces de satisfacer la clientela electoral local. Este sistema se refuerza todavía más permitiendo la acumulación de mandatos representativos en las Administraciones Locales y en el Legislativo nacional. Como consecuencia, la dedicación de los legisladores a las grandes cuestiones, debates y programas nacionales se resiente o desaparece; la función legislativa se deteriora, al no desarrollarse las competencias y capacidades necesarias (distintas de las de gestión de intereses particulares); los propios poderes descentralizados quedan sometidos a la tutela política de los “legisladores” —únicos capaces de acceder eficazmente al poder centralizado— y, en consecuencia, privados de verdadera autonomía; los partidos políticos tienden a constituirse en coaliciones territoriales de notables, capaces por ello de agregar intereses presentes, pero menos de desarrollar proyectos nacionales superadores del status quo (considerando, por ejemplo, intereses no representados en el proceso político, pero de carácter fundamental, tal como señala Dror en relación, por ejemplo, a las próximas generaciones; o desarrollando nuevas percepciones o modelos mentales de determinación de los propios intereses —cambio de ideas, ideologías, cultura, etc. a los que se refiere North como factores del cambio institucional—).

Contrariamente, en los sistemas proporcionales, con circunscripción electoral más amplia, especialmente sin primarias y con listas cerradas (y más aún en los países donde el mandato del legislador puede ser revocado por el partido de pertenencia), el proceso electoral consiste en una opción entre partidos políticos, por lo que si la representatividad y vitalidad de éstos es baja, los riesgos de patrimonialización y partidocracia serán muy elevados. La opción no es, pues, fácil.

Más bien debe caminarse hacia la institucionalización real (formal e informal) del legislador representante exclusivamente de la voluntad y los intereses nacionales. Ello exige caminar hacia la ampliación de las circunscripciones, la democratización de los partidos y la opción básica por el sistema proporcional, entre otros extremos. Nuestra posición se fundamenta en que, en el contexto actual de la región, con tantos desafíos y transformaciones de orden global que enfrentar, la pervivencia de la vieja figura del legislador “patrón político, reivindicador y cacique, asistente social local” debe ser superada. La representación y defensa de los intereses locales debe ser confiada a los nuevos poderes descentralizados, cuya inserción constitucional en el Estado debe seguir perfeccionándose. Los legisladores deben pasar a ser los representantes portadores de proyectos nacionales, los movilizadores de la opinión pública, los agentes de cambio del sistema de partidos; en definitiva, deben ser capaces de ejercer, ante sus electores y ante la nación entera, un liderazgo de opinión que favorezca las concertaciones positivas para los grandes cambios estructurales que necesitamos. Obviamente, el progreso hacia el perfil de legislador que se está proponiendo no depende exclusivamente de reformas en su estatuto legal, sino principalmente de

un proceso general de desarrollo de nuevos valores y pautas organizativas y de comportamiento. En este sentido, las propuestas de apoyo al desarrollo de la capacidad de liderazgo realizadas en el último informe del Club de Roma (Dror) merecerían una consideración detenida.

Si no se es partidario por todo lo anterior de la acumulación de mandatos locales y legislativos, no se tiene, en cambio, tan claro la cuestión del límite temporal de ejercicio continuado de la función de legislador. Frente a los conocidos riesgos de la perpetuación en la función, está el dato de que el “liderazgo legislativo” exige un mínimo de experiencia, por lo que difícilmente puede adquirirse en un sólo mandato. Pero la perpetuación en el tiempo de una “rosca” de legisladores puede resultar todavía más dañina. El hecho es que no parece haber soluciones mágicas en el Derecho constitucional y en la experiencia política comparadas. La combinación de mandatos temporales extensos (cuatro o cinco años) con la limitación a dos (o tres como máximo) mandatos continuados, podría satisfacer las exigencias de continuidad, liderazgo y cierto profesionalismo, por un lado, y evitar los enquistamientos peligrosos, por otro. La limitación prudente de los mandatos electorales continuados resulta también aconsejable para abrir y renovar las dirigencias de los partidos políticos, contrarrestando sus tendencias patrimonialistas.

VII.2. El fortalecimiento de la función legislativa: la contribución de los Parlamentos al Estado de Derecho

Sin Imperio efectivo de la Ley, sin independencia del Poder Judicial y sin respeto del Ejecutivo por la autonomía funcional del Legislativo, difícilmente podremos construir el Estado de Derecho. Y sin Estado de Derecho, las Leyes que produzca el Legislativo seguirán siendo escasamente eficaces y creíbles, por más sistemas de información computarizada y equipos de expertos que pongamos al servicio de la función legislativa. Sin verdadero Estado de Derecho podrá seguirse diciendo con razón “hecha la Ley, hecha la trampa”. Valgan estas afirmaciones como premisas ratificadoras una vez más de que no hay verdadera Reforma del Estado que no responda a una visión y a una estrategia integral. Los diversos poderes del Estado no sólo son independientes, son también funcionalmente interdependientes (si el Judicial no funciona, el Ejecutivo podrá actuar arbitraria e impunemente, las Leyes no serán respetadas, la función legislativa se desincentivará y degradará inevitablemente...)

Sin buenas leyes no hay seguridad jurídica. Sin seguridad jurídica: (a) no puede haber mercados eficientes; (b) los ciudadanos que se benefician de los servicios sociales no lo hacen en ejercicio de sus derechos sociales, sino como consecuencia de la presión o el favor. Nos ocuparemos seguidamente de algunas condiciones institucionales incentivadoras de la producción parlamentaria de buenas Leyes.

La primera condición es el mejoramiento de la calidad democrática de las Leyes, hacer la Ley más democrática, sin que su producción deje de ser función exclusiva de los Parlamentos. La representatividad general del Parlamento es condición necesaria pero no suficiente para la democracia de la Ley. Ésta exige, además, que en el procedimiento de producción de cada Ley concreta sean tomados en cuenta los intereses, inquietudes y anhelos de todos los grupos sociales, tanto de los organizados y con capacidad de presión como de los que no. Los caminos tradicionales de la iniciativa legislativa popular y el referéndum no son desechables, aunque la experiencia histórica muestra lo limitado de su impacto democrático.

Más prometedores parecen ser algunas nuevas regulaciones del proceso legislativo tendentes: (a) a asegurar la información relevante no sólo a los legisladores sino a los distintos agentes sociales intere-

sados en cada Ley particular; (b) a renovar y activar el derecho de petición; (c) a ordenar la participación de los grupos de interés (egoísta o altruista) mediante mecanismos de audiencia preceptiva y razonada, y (d) a combatir el riesgo de arbitrariedad del legislador. Este último punto merece una consideración especial.

La interdicción de arbitrariedad es el pilar fundamental del Estado de Derecho. Esto significa que cualquier decisión pública no basta con que sea constitucional y legal. Tampoco puede ser caprichosa o infundada, es decir, tomada sin los mínimos elementos de instrucción exigidos a toda decisión razonable. La interdicción de la arbitrariedad resulta así no sólo un avance en la democracia de la Ley, sino también una condición o incentivo institucional de la calidad o bondad sustantiva de las Leyes. Lo que sucede es que la lucha contra la arbitrariedad, a veces llamada contra las “inmidades del Poder”, se ha planteado principalmente en relación al Ejecutivo, escasamente en relación al Judicial, y sólo comienza ahora a plantearse en relación al Legislativo. La cuestión presenta dificultades en tanto que el Parlamento encarna la soberanía y ésta se quiere presentar como poder ilimitado. Pero en la concepción constitucional moderan todos los Poderes, incluido el Legislativo, son limitados, en tanto que sometidos a la Constitución (fruto de un Poder Constituyente no reductible a ninguno de los poderes (constituidos). Y es el caso que prácticamente todas las Constituciones modernas contienen una norma (escrita o no) declarando la “interdicción de la arbitrariedad”, que se convierte así en un principio fundamental de la democracia moderna.

Los impactos del principio de interdicción de la arbitrariedad en el desarrollo institucional de la función legislativa pueden ser muy importantes, aunque en la práctica se hallan sólo en sus balbucesos. Baste con señalar: (a) puede obligar, so sanción de inconstitucionalidad, a que las Leyes elaboradas resulten coherentes con la información y los estudios disponibles, así como con los valores y propósitos proclamados; (b) puede ayudar a traducir en la práctica el principio de “responsabilidad de los legisladores y del Estado legislador”, que hoy cuenta ya con una importante fundamentación teórica. En realidad sólo este tipo de desarrollos institucionales, superadores del riesgo de arbitrariedad del Legislativo, garantizarán la sostenibilidad en el tiempo de las mejoras instrumentales de información y expertise técnica, a las que más adelante se hará referencia.

La calidad democrática y substantiva de las Leyes puede contar pronto con un aliado tan sorprendente como inevitable: la revolución de las tecnologías de la información. Las llamadas “autopistas de la información” van a revolucionar las comunicaciones sobre todo porque van a permitir la “interactividad de los mensajes”. Esto, desde la perspectiva del buen gobierno, significa no sólo mayores posibilidades de información de los decisores y de los usuarios, sino también la posibilidad real de combinar formas de democracia indirecta con otras de democracia directa, cosa hasta hoy inconcebible. En Estados Unidos, Japón y la Unión Europea ya se están experimentando las potencialidades de innovación institucional derivadas de estas tecnologías. En particular, y en relación directa al trabajo parlamentario, se avanza la posibilidad de constitución de foros de debate virtuales y de constitución de actores políticos cibernéticos (sólo comunicados por red con propósitos de incidir en el proceso político), sin contar con las mayores posibilidades abiertas a instituciones tradicionales como el referéndum o la iniciativa legislativa. En este sentido comienza ya a hablarse de una “ciudadanía electrónica”, sólo accesible a quienes puedan conectarse eficazmente a las redes, lo que puede generar nuevas e importantes desigualdades. Para combatirlas surgen propuestas de configurar jurídicamente las autopistas de la información como servicios públicos, de los que ningún ciudadano puede quedar excluido y en cuyo manejo (bastante sencillo por lo demás) todos tienen que estar entrenados. En fin, otro inmenso reto que se viene encima

de los Parlamentos, en el doble sentido de que tendrán que entenderlo y regularlo y de que tendrán, además, que adaptarse institucionalmente a sus potencialidades y riesgos (Rodotá).

El bicameralismo, debidamente planteado, también puede coadyuvar considerablemente a la mayor representatividad del Parlamento y a la calidad democrática y sustantiva de las Leyes. Contra lo pronosticado desde concepciones excesivamente simplistas, la experiencia histórica no ha tendido a eliminar sino a fortalecer el bicameralismo. Claro está que a condición de eliminar del Senado (impropiamente llamado a veces Cámara Alta) los vestigios aristocráticos y corporativos que en sus orígenes le opusieron a la presión democrática de la entonces llamada “Cámara Baja” o Congreso. Pero en realidad hay dos tipos de Senado, y diversas combinaciones de ambos (una vez eliminada la consideración de las segundas Cámaras vacías de contenido, cuyo prototipo es la Cámara de los Lores británicos): por un lado tenemos los Senados de “segunda lectura”, que tienden a estar integrados por miembros que, por su edad, experiencia y méritos, ven la lucha política con cierto distanciamiento y tienen más tiempo y reposo para perfeccionar las Leyes; por otro, tenemos los Senados de los Estados federales o de fuerte autonomía territorial, que incorporan la representación de los Estados federados o similares y que desempeñan un papel político fundamental en todo lo que se refiere a legislación directamente referida a las competencias y poderes federados o descentralizados. Un caso interesante de combinación de ambas fórmulas es el Senado español, sobre todo a través de la reforma que actualmente se pretende. El interés de esta reforma para Latinoamérica procede del dato de que se trata de un Senado configurado inicialmente como simple Cámara de segunda lectura (que es lo propio de los Estados unitarios) que actualmente va evolucionando hacia un Senado territorial o federal (fruto de la transformación “autonómica” del Estado español).

En realidad, la redefinición y fortalecimiento de los Senados, y un buen rediseño institucional de sus relaciones con los Congresos podría dar respuesta a la objeción que Hayek y otros han planteado sobre la capacidad de los Parlamentos existentes para desempeñar a la vez las funciones deliberativas, de control y aprobación de los presupuestos, y las funciones de producción del Derecho, al entender que ambos grupos de funciones son radicalmente distintas y plantean exigencias de organización y funcionamiento y perfiles de idoneidad completamente diferentes (Hayek, tomo III).

La eficacia de la función legislativa exige también la definición estricta de las “materias constitucionalmente reservadas” al Parlamento, y el respeto de las mismas por el Ejecutivo. El abuso de la legislación de excepción o de la delegación legislativa, o el ejercicio monopólico de la iniciativa legislativa por el Ejecutivo (dejando apenas ámbito de manejo a los legisladores), son prácticas que incentivan la inhibición de responsabilidades por los Parlamentos. Un Parlamento fuerte es un Parlamento de legisladores competentes, responsables, disciplinados y bien liderados. Nunca podrá ser un Parlamento de sicarios del Ejecutivo. La independencia del Legislativo no significa conflictividad necesaria con el Ejecutivo, sino capacidad para cooperar y colaborar desde los respectivos ámbitos de poder y de responsabilidad. Esto implica no pocos cambios de la cultura y de las jerarquías políticas presentes. Pero si el Legislativo se limita a devolver en forma de Ley el mismo proyecto que le ha presentado el Ejecutivo, no ejerciendo iniciativa ni enmienda importante, entonces es que se ha renunciado a fortalecer el Parlamento, y podría sobrar todo lo dicho hasta aquí. Claro que en tal caso sólo podremos seguir hablando de democracia con la boca pequeña.

Otro aspecto importante para el mejoramiento de la función legislativa consiste en introducir desarrollos institucionales que incentiven el aprendizaje y buen uso de la técnica de legislar, también

llamada “teoría de la legislación”, “técnica normativa”, “legística”, etc. Uno de los informes que acompañan el conocido documento del Vicepresidente Al Gore “Report of the National Performance Review” (más conocido como la versión oficial del “reinventing government” de Osborne y Gaebler) lleva el significativo título “Improving Regulatory Systems”. En diversos países europeos se están produciendo directrices, tanto en los Legislativos como en los Ejecutivos, tendentes a incentivar la producción bien fundada (jurídica, económica, organizativa y socialmente) de las regulaciones, a garantizar el máximo posible de participación y consenso en la producción de las mismas, a adoptar aproximaciones innovativas... (este tema se desarrolla extensamente en la parte tercera de este trabajo). Se trata de desarrollos que todavía no han cristalizado plenamente en exigencias jurídicas de validez de las normas y responsabilidad de los reguladores (es decir, aún no se han institucionalizado). Pero marcan indudablemente el camino a seguir, al cual no deberían resultar ajenos los Legislativos de la región. A destacar que un componente importante de todos estos programas es el de “reguladores” (que es sólo un componente de las competencias exigibles a los “legisladores”).

VII.3. El fortalecimiento de las funciones deliberativas, de orientación y liderazgo nacional, y de control: Legislativos y medios de comunicación

En una democracia consolidada no existe el liderazgo político único del Presidente. La complejidad de las sociedades actuales requiere liderazgos plurales para posibilitar la convivencia democrática. En una sociedad democrática avanzada existen líderes políticos, empresariales, sociales, religiosos, de los medios de comunicación... Todos ellos realizan la gran función del liderazgo: procurar visión, sentido de la dirección de la acción colectiva, dar confianza, motivar... Esta pluralidad de liderazgos es positiva a condición de no darse en una Torre de Babel, es decir, siempre y cuando los líderes tengan bien presente que lo que comparten y les une es mucho más importante que lo que les separa.

De hecho, se trata de la condición misma de viabilidad de los sistemas democráticos: la “esencia de la democracia” no reside en el principio de la mayoría, sino en el compromiso permanente de la mayoría y la minoría en la dirección del país. El principio de la mayoría es el instrumento indispensable para que el Estado no quede bloqueado y puedan tomarse decisiones. Pero el “secreto” de la democracia no está en él, sino en la voluntad de compromiso a través del diálogo de las fuerzas sociales políticamente representadas en el Parlamento (Kelsen). Por eso en la democracia liberal el Parlamento debe ser el centro del sistema político, al sólo poder darse en él los acuerdos entre mayorías y minorías que resultan imprescindibles para la autodirección de la sociedad. Todo ello es imposible sin liderazgo institucional parlamentario.

El ejercicio de este liderazgo requiere una importante autonomía del Legislativo en relación al Ejecutivo. El Legislativo que sólo baila al son de las iniciativas presidenciales, se convierte en un instrumento del liderazgo presidencial; pero difícilmente podrá desarrollar su propio y necesario liderazgo. Obviamente, las iniciativas del Ejecutivo siempre serán una componente importante de la agenda parlamentaria. Pero el Parlamento de una democracia fuerte debe tener su propia agenda, y no moverse exclusivamente en función de la agenda presidencial. Al fin y al cabo, Parlamento y Presidente tienen sus propias e interrelacionadas, pero distintas funciones constitucionales. No hay liderazgo parlamentario sin autonomía parlamentaria. Conseguirla no es fácil, pues nuevamente supone no sólo reformas legales, sino institucionales y de cultura política (autonomía y comportamiento responsable de los legisladores; capacidad de “cohabitación”, al menos, de los partidos políticos). Supone, además, disponer de los recursos y capacidades organizativas necesarios para su buen desempeño (fortalecimiento organizativo).

El liderazgo parlamentario se ha de manifestar no sólo en la buena legislación, tal como ha sido antes definida, sino en la función, más integral, de “autodirección política” de la sociedad a la que representa. Para ello, los Parlamentos, además de órganos legislativos, han de convertirse en Cámaras deliberantes, de estudio, de investigación y control, es decir, en instrumentos orientadores y movilizados de la opinión y la acción colectiva.

Los Parlamentos no pueden ser ajenos a los grandes retos y tendencias de los que depende el presente y el futuro de los pueblos que representan. Los legislativos han de disponer de la capacidad y los recursos necesarios para estudiar y debatir las grandes cuestiones de la vida nacional. Sus pronunciamientos (siempre que no sean de orden legislativo) no pueden ser vinculantes para el Ejecutivo, porque no es constitucionalmente legítimo invadir el ámbito de poder independiente de éste. Las deliberaciones y resoluciones parlamentarias sobre las grandes cuestiones (que después se traducirán o no en legislación) tiene por objeto, no el Ejecutivo, sino la orientación de la opinión. Todo Parlamento que quiera fortalecerse institucionalmente deberá comenzar a incluir en su agenda propia el estudio previo y el debate de los grandes problemas presentes y futuros de su pueblo. La creación de comisiones, integradoras de personalidades de prestigio externas al Parlamento, la presentación y el debate de conclusiones, y la buena comunicación de todo ello, son aspectos a considerar en toda estrategia de fortalecimiento institucional de los Parlamentos.

Las características inherentes a los sistemas presidencialistas limitan considerablemente la función de control político del Legislativo. Pero nada impide que los Parlamentos promuevan comisiones de investigación o encuesta sobre asuntos que preocupan gravemente a la opinión (grandes calamidades o desastres, corrupción, deterioro ambiental, clientelismo en los servicios sociales, incidentes internacionales, gestión de las finanzas públicas, desviaciones del esquema descentralizado, etc.), con la finalidad no sólo de revelar responsabilidades políticas u otras, sino también de diagnosticar fallos en el sistema institucional y organizativo correspondiente y proponer los cambios que procedan. Nada impide tampoco que dichas comisiones de investigación y encuesta se abran a la membresía de personalidades de prestigio e integridad reconocidos, tratando de evitar la mera dialéctica gobierno-oposición, que acaba esterilizando el esfuerzo investigador, e impidiendo el aprendizaje social que podría derivarse de todo ello.

Tanto esta función como las anteriores han de hacerse con la “luz y taquígrafos” de nuestro tiempo, es decir, con la mayor apertura a los medios de comunicación. No fortalecer los Parlamentos en el sentido aquí propuesto equivale a dejar la iniciativa de la formación de la opinión a los medios de comunicación, lo que puede conllevar riesgos democráticos importantes. Los medios de comunicación son un elemento de la democracia, pero en sí mismos y tomados uno a uno no son democráticos ni tienen finalidad democrática (decir que una empresa de prensa o televisión son democráticas porque ejercen la libertad de expresión es como decir que también lo son una empresa de papel o de fabricación de televisores porque ejercen la no menos democrática libertad de empresa). Su finalidad es empresarial o partidista (ambas legítimas). Y sólo su pluralismo real los convierte, conjuntamente considerados, en elementos de la democracia. En este sentido, la estrategia global de fortalecimiento aquí propuesta, acompañada de la competencia para el buen manejo de la comunicación parlamentaria (una de las modalidades del llamado “marketing público”), podría constituir un contrapeso positivo al exceso de protagonismo tomado actualmente por los medios y un estímulo para su práctica informativa más responsable. Algunas experiencias de transparencia informativa ensayadas en algunos países, como la televisión de todos los trabajos importantes del Legislativo, podría ayudar considerablemente. En este sentido la cadena pública de televisión alemana *Bundeszentrale für politische Bildung* es un caso excepcional, que demuestra que existen métodos no partidistas de presentación al público de cuestiones complejas controvertidas.

La relación entre los políticos y los medios de comunicación es muy diversa. Cuando el político (en el gobierno o en la oposición) lleva la iniciativa, su relación con los medios de comunicación se plantea en términos completamente diferente a cuando se limita sencillamente a reaccionar frente a los mismos. Ningún político puede desconocer la importancia de los medios de comunicación, ni desarrollar la capacidad de tratar adecuadamente con ellos. Pero los peores políticos son los que dedican más tiempo a influir o manipular los medios de comunicación que a formar su propio pensamiento y estrategia para ayudar a sus sociedades a responder a los problemas de su tiempo.

Una democracia avanzada necesita líderes políticos plurales y competentes y medios de comunicación plurales y competentes. Pero sólo los primeros representan a la sociedad. Por ello tienen la obligación democrática de ayudar a la formación de una conciencia social sobre las oportunidades y los riesgos colectivos y los caminos para enfrentarlos. Si no se tiene esta capacidad, el vacío dejado irresponsablemente será llenado por los medios de comunicación. No se acuse entonces a éstos, por ejemplo, de crear o destruir artificialmente líderes o formaciones políticas. Su poder, aún siendo mucho, en realidad no llega a tanto. En todos los casos en que ha parecido suceder así, lo que se ha dado en realidad es una autodestrucción política, precisamente por falta de liderazgo y credibilidad. Del mismo modo, los pseudolíderes encumbrados sólo gracias a los medios de comunicación nunca han durado mucho, si no han sido capaces de desarrollar un liderazgo político verdadero.

De hecho, los medios de comunicación verdaderamente pluralistas cumplen una función compensatoria de las desviaciones patrimonialistas de los partidos políticos. La partidocracia consiste en crear un sistema político en que los partidos no necesitan adaptarse a su entorno organizativo (es decir, a los problemas, temores y anhelos de sus pueblos), ya que el control oligopolista que ejercen sobre el "mercado político", les permite manipular el entorno más que adaptarse a él. En este contexto, sólo los medios de comunicación (junto con la acción del Poder Judicial allí donde existe como verdadero poder independiente) puede conseguir romper el bloqueo que la clase política partidocrática tiende a crear. Es cierto que la prensa libre tiene un componente importante de prensa "basura"; pero no lo es menos que la pluralidad y competencia en los medios de comunicación obligan a conectar con las inquietudes, anhelos y pasiones de los pueblos. Y esa conexión, a pesar de todas sus disfunciones, es una válvula de seguridad frente a las partidocracias.

VIII. EL FORTALECIMIENTO ORGANIZATIVO DE LOS LEGISLATIVOS LATINOAMERICANOS

VIII.1. Fortalecimiento de la autonomía organizativo-funcional y financiera de los Legislativos

En las Constituciones democráticas, los poderes legislativos, en tanto que poderes independientes, disponen de autonomía para regular las condiciones de su organización y funcionamiento y para determinar los recursos financieros que precisan en el ejercicio de su actividad. En cuanto a la autonomía organizativo-funcional, ésta se traduce: (a) en la facultad de las Cámaras de dictar sus propios Reglamentos sin interferencias de otros órganos o poderes del Estado y sin otro límite que la Constitución; (b) en la libre elección de los componentes de sus órganos rectores, y (c) en su única autoridad respecto del personal y de los servicios parlamentarios.

Por lo que se refiere a la autonomía financiera, los principios rectores de su ejercicio debe ser los de suficiencia funcional, transparencia y ejemplaridad. El Parlamento debe tener el poder de autoasignarse sus propios recursos. Su credibilidad depende en parte de la forma en que ejerza dicho poder. Las prácticas corrientes de utilizar el gasto parlamentario para funciones de clientelización partidista degrada a los Parlamentos. Los parlamentarios deben tener garantizada una vida digna y los medios necesarios para el ejercicio de su función (incluidas las prerrogativas funcionales de inmunidad e inviolabilidad). Pero importa no sólo el trabajo de cada parlamentario sino también, y quizás principalmente, la capacidad funcional del Parlamento.

Un agregado de parlamentarios bien pagados y con medios personales no produce sin más un Parlamento capaz de desarrollar sus funciones institucionales. Consiguientemente, los presupuestos aprobados por y para los propios Parlamentos deberán garantizar la suficiencia de recursos para el desarrollo de tales funciones institucionales. En este sentido nos parecería especialmente oportuna la creación de una expertise de dirección financiera adscrita a la Presidencia de los Legislativos, capaz de elaborar e implementar una estrategia de financiación coherente con el desarrollo institucional y organizativo planificado (superándose así la práctica de algunos países consistente en la presión incrementalista o en confiar esta función al mero sentido común o al propio Ministerio de Hacienda).

El buen desempeño de la autonomía organizativa y funcional de los Parlamentos no se agota en la mera elaboración del Reglamento de las Cámaras, que constituye un tema principalmente institucional y jurídico. Exige, además, la competencia para el diseño organizativo y la gestión del personal y los servicios. Es decir, plantea la necesidad de reconocer y fortalecer una expertise gerencial, adicionada a la jurídica tradicional y a las nuevas de finanzas, economía, información y comunicación. El Reglamento de las Cámaras nunca agota todos los aspectos de organización y funcionamiento de la vida parlamentaria. Sus normas, en tanto que verdaderas normas jurídicas deben centrarse en aquellos aspectos organizativos y procedimentales cuyo incumplimiento determina la invalidez de los actos adoptados. Todos los demás aspectos relativos a la organización de los servicios, la dirección del trabajo y el manejo de los recursos pertenece al ámbito de la "autoadministración parlamentaria" distinto del que los juristas llaman la "materia reservada al Reglamento". Dicho ámbito de autoadministración pertenece a la autoridad última del Presidente de la Cámara, quien, para su correcto ejercicio conviene que cuente con la colaboración de un experto en administración y gestión parlamentaria. Por lo demás, el diseño organizativo de los Parlamentos, lejos de responder a un patrón de racionalidad único, se caracteriza por una gran contingencialidad (tal como se desprende, por ejemplo, del número dedicado a "La Administración de los Parlamentos" por la *Revue Française d'Administration Publique*, 68, oct.dic. 1993).

VIII.2. El mejoramiento de los recursos funcionales del Legislativo

Considérese, en primer lugar, los recursos humanos. Se refiere obviamente no a los legisladores o parlamentarios, sino al personal puesto a su servicio o al del Parlamento. Ésta es la primera distinción fundamental exigida por toda buena ordenación de los recursos humanos del Parlamento: (a) los legisladores; (b) el personal a su servicio y de su confianza política, y (c) el personal profesional de carrera al servicio del Parlamento. Sólo la primera y la última categoría son imprescindibles. La segunda existe en algunos países y no en otros. En cualquier caso quienes forman parte de ella no son recursos humanos del Parlamento sino servidores de un parlamentario específico (su relación de empleo podría darse, pues, con el legislador y no con el Parlamento). Podría también considerarse la existencia de una cuarta categoría integrada por el núcleo de personal de confianza de la Presidencia.

Lo que en cualquier caso se defiende es que los Parlamentos deben contar con un núcleo suficiente de personal profesional, debidamente capacitado en las diferentes áreas de expertise que han ido refiriéndose a lo largo de este trabajo. Lo fundamental es que este personal se seleccione, promocione, retribuya y sancione en base al principio o sistema de mérito, quedando al margen del sistema clientelar o de la lógica de la confianza política. El tema de si deben organizarse en sistema de carrera o sistema de empleo es secundario, pues cualquiera de las dos soluciones puede ser válida. A cambio, dicho personal debe asumir, como deber deontológico y jurídico, el de estricta imparcialidad política. Ésta, unida a la alta competencia profesional, constituyen aspectos claves del buen funcionamiento del Legislativo.

También es importante que este personal profesionalizado comprenda toda la expertise profesional necesaria para el buen funcionamiento de los Parlamentos modernos. La expertise jurídica continuará siendo fundamental, sobre todo actualizada con un buen entrenamiento en legística o técnica de legislar. Pero hoy no lo es menos la expertise en comunicación, que es mucho más que los tradicionales gabinetes de prensa, ya que comprende una verdadera función de marketing institucional que no puede improvisarse. Del mismo modo una expertise económica resulta fundamental para poder analizar el coste y el impacto económico de los distintos proyectos. Y no menos necesaria resulta una expertise en sistemas de información, habida cuenta de la necesidad y la accesibilidad de ésta mediante las nuevas tecnologías.

En este punto la referencia no son las grandes burocracias parlamentarias, sino más bien ciertos núcleos básicos de expertise plural, integrados por pocos efectivos, altamente competentes e involucrados en el buen funcionamiento parlamentario. Debe evitarse el error de querer concentrar en el personal profesional del Parlamento toda la competencia necesaria para su buen funcionamiento. Lejos de ello, el Parlamento debe ser capaz de abrirse para conectar y aprovechar el fondo de la competencia existente en la sociedad a la que representa. No se trata sólo de la contratación de servicios profesionales de terceros externos a la institución. Se trata también de ganar la colaboración, a veces generosa, de las personas e instituciones que en el país, e incluso fuera de él, pueden coadyuvar al buen cumplimiento de las funciones institucionales. Cuando el Parlamento considera un tema medioambiental, un tema de defensa nacional, un tema de ayuda a la familia o a un plan energético, las competencias necesarias para la fundamentación de los temas son tan plurales y dispersas que no puede pretenderse su concertación en un único núcleo profesional. El Parlamento es de la sociedad y debe ser accesible a los elementos de ésta (personalidades, universidades, institutos técnicos, etc.) dispuestos a cooperar en las tareas parlamentarias. Las telecomunicaciones modernas van también a facilitar considerablemente la construcción y manejo de estas redes.

El fortalecimiento organizativo de los Legislativos pasa también por el mejoramiento de la información necesaria para el correcto cumplimiento de sus funciones. En los albores del segundo milenio esto no se consigue sólo en base a la formación de buenas bibliotecas. Éstas seguirán siendo indispensables, siempre que se construyan como bibliotecas enfocadas a las necesidades parlamentarias, y no como una dúplica o un sucedáneo de la biblioteca nacional. Pero son radicalmente insuficientes, pues en nuestro tiempo, las bibliotecas se orientan más a la formación que a la información. Y sin menospreciar en absoluto el valor fundamental de la formación, necesitamos también información en tiempo directamente relevante para los problemas que deben ser tratados. En este punto, las nuevas tecnologías de la información nos permiten pasar de los Parlamentos del siglo XIX a los del segundo milenio.

Las nuevas tecnologías de la información nos permiten: (a) informatizar prácticamente la totalidad del proceso de trabajo de los Parlamentos, ganando en rapidez, eficiencia, objetividad, seguridad y

transparencia; (b) acceder en tiempo a la información disponible (prácticamente en cualquier lugar del mundo) relevante para los temas que se estén tratando; (c) informar a la población interesada sobre la institución parlamentaria y el estado de sus trabajos; (d) ampliar la participación ciudadana en el proceso de adopción de decisiones parlamentarias. La efectividad de todas estas potencialidades va a tomar su tiempo. Pero no por razones de tecnología, sino por otras de naturaleza económica (costes), de cultura política y de competencia de manejo.

Es imprescindible proceder a la introducción progresiva y bien planificada de estas tecnologías. Son muchos los países que lo están haciendo y existe ya expertise consultora fiable. Cada Parlamento debería comenzar registrando informáticamente su propia producción (debates, resoluciones, legislación, conclusiones de comisiones de investigación...) y poniendo dicha información a disposición de los ciudadanos. Los centros de información parlamentaria deberían convertirse en verdaderos “servidores” de los grupos sociales y la opinión pública en general, además de estar conectados telemáticamente con los demás Parlamentos de la región. Se incentivaría así la creación progresiva de una red telemática interparlamentaria latinoamericana. Se crearían así los gérmenes de la profundización y extensión de la democracia de la nueva era electrónica, en la que la interactividad de los medios de comunicación abrirá nuevos equilibrios institucionales entre democracia directa e indirecta. El éxito de Internet y su utilización progresiva en la región son un excelente indicio en este sentido.

VIII.3. Formación y desarrollo

La estrategia de fortalecimiento institucional y organizativo de los Parlamentos por la que aquí se aboca exigirá invertir en la formación y desarrollo de los recursos humanos. Obviamente de los recursos humanos profesionalizados en la institución, pues las competencias necesarias en gestión, técnica legislativa, financiación, comunicación e información no se improvisan ni pueden confiarse sólo al auto-desarrollo personal. La elaboración de planes de formación, que acompañen a las necesarias políticas de reconversión de las plantas de personal de los Legislativos parece imprescindible.

La formación no puede detenerse sólo en los recursos humanos profesionales. También debe alcanzar al personal de confianza política de los parlamentarios, de sus grupos o bancadas y de la Presidencia de la institución. Si queremos parlamentarios capaces de liderazgo social, de coadyuvar a la función de “autodirección política” de la sociedad que al Parlamento corresponde, no podemos pretender que su personal de confianza siga teniendo las competencias actuales, que son coherentes con los Parlamentos que tenemos y no con la visión de los Parlamentos que necesitamos. Este personal, debidamente capacitado, puede cumplir una función importantísima de análisis y comunicación, liberando energías y fortaleciendo la capacidad de liderazgo de los legisladores.

Pero el recurso humano central del Parlamento, en cuyo desarrollo deben centrarse los mayores esfuerzos, son los propios legisladores. Ellos no son expertos, sino representantes. No se trata, pues, de “formarlos”, sino de ayudarles a que desarrollen su potencial de liderazgo. Recientes estudios de ciencia política vienen enfatizando la importancia del llamado “liderazgo legislativo”, especialmente en tiempo en que cualquier legislador sufre la presión de votar contradictoriamente por nuevos programas de gasto a la vez que por reducciones de impuestos. Nada más grave para el futuro de la democracia que la irresponsabilidad social general que este tipo de comportamientos incentiva. Y dado que el potencial de liderazgo de todo país puede ser considerablemente fortalecido por medio de programas de desarrollo personal, mírense algunas bases conceptuales para la elaboración de los mismos.

En primer lugar, la distinción entre líderes y managers. Se trata de dos sistemas de acción distintos y complementarios, necesarios ambos para el desarrollo organizacional e institucional, y pocas veces susceptibles de ser eficientemente desempeñados por una misma persona. El management es una respuesta a la complejidad mediante la introducción de orden y consistencia. El liderazgo es una respuesta a la necesidad de cambio. Cada sistema de acción implica decidir sobre lo que ha de hacerse, crear redes y relaciones de personas que puedan cumplir una agenda, y asegurar que tales personas cumplen efectivamente con su tarea. Pero la forma en que los managers y los líderes resuelven estas tres necesidades es diferente: (a) los managers se enfrentan a la complejidad mediante el planeamiento y la presupuestación; los líderes afrontan el cambio estableciendo el sentido de dirección, es decir, desarrollando una visión de futuro junto con las estrategias requeridas para alcanzar tal visión; (b) los managers tratan de realizar sus planes mediante la organización y la asignación de personal; los líderes abordan esta misma tarea mediante el "alineamiento", es decir, la comunicación de la visión a quienes pueden crear coaliciones decididas a su realización; (c) finalmente, los managers aseguran el cumplimiento de los planes mediante el control y la solución de problemas, mientras que los líderes se centran en la motivación y la inspiración, apelando a necesidades valores y emociones difíciles de aflorar sin liderazgo (Kotter).

La literatura sobre liderazgo comienza a ofrecer importantes coincidencias acerca de las cualidades exigidas para el liderazgo exitoso del cambio. No son fáciles. Pero existen, al menos potencialmente, en más individuos de los que tendemos a creer. Existiría amplia coincidencia en que los líderes han de ser: capaces de comunicar, pero analíticos; confiados pero no ingenuos; cooperativos a la vez que competitivos; con determinación pero flexibles; capaces de manejar el cambio, pero estables; éticos conforme a los valores de sus seguidores; optimistas pero realistas; orientados a la gente y a las tareas; proactivos y reactivos; persuasivos sin ser demagógicos; tomadores de riesgos pero no alocados; deseosos de responsabilidad pero capaces de expresar emociones... Insistamos en la importancia de la credibilidad. En sociedades con mercados políticos cada vez más abiertos y con individuos cada vez políticamente más autónomos, la movilización social necesaria para los grandes cambios institucionales no podrá hacerse sin líderes creíbles. Para ello necesitamos probablemente evolucionar hacia culturas políticas que superen la legitimación sólo por los resultados y se centren en la importancia de los procedimientos y las formas de hacer política. Al fin y al cabo son éstos los que acaban haciendo "cultura" o "capital social" (Putnam).

Los líderes legislativos cumplen importantes funciones en el sistema político democrático en la medida en que son: (a) los guardianes del proceso legislativo que pueden agilizar, demorar o hasta bloquear importantes decisiones políticas; (b) constructores de coaliciones para conseguir la aprobación de las leyes y otras resoluciones parlamentarias; (c) negociadores que pueden influir considerablemente en el contenido, la calidad y la viabilidad y efectividad de la legislación; (d) comunicadores y formadores de opinión, influyendo en la aceptación e implementación de las leyes; (e) portavoces de minorías previamente infrarepresentadas en el proceso político; (f) facilitadores de la participación de los distintos intereses sociales en el proceso legislativo; (g) codeterminadores de los patrones éticos del comportamiento político general; (h) monitores del proceso de implementación por el Poder Ejecutivo de las políticas públicas... (Jewell y Whicker). Cualquier programa de fortalecimiento del liderazgo legislativo deberá contextualizarse al contenido funcional de este tipo específico de liderazgo.

BIBLIOGRAFÍA

Capítulo 1

- ALCHIAN, A.A., "Some Economics on Property Rights", en *Il Politico*, 1965, 30, 816-29; reeditado en ALCHIAN, A.A., *Economic Forces at Work*, Indianapolis: Liberty Press, 1977.
- ARYEETAY, Ernest, "Rural Finance in Africa: Institutional Developments and Access for the Poor" en Bruno, M. y Pleskovic, B., *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington: World Bank, 1996, 149-173.
- AUCOIN, P., "Administrative Reform in Public Management: Paradigmes, Principles, Paradoxes and Pendulums", *Governance*, 3, número 2, 1990.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *América Latina tras una década de reformas estructurales*, Informe de Progreso Económico y Social, parte segunda, Washington D. C.: BID, 1997.
- BANCO MUNDIAL, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Washington D. C.: Oxford University Press para el Banco Mundial, 1993.
- BANCO MUNDIAL, 1997b, *Expanding the Measure of Wealth. Indicators of Environmentally Sustainable Development*, work in progress for public discussion, Banco Mundial, Washington D.C.
- BARON, D.T., "The Economics and Politics of Regulation: Perspectives, Agenda and Approaches", en J.S. Banks y E.A. Hanushek (eds.), *Modern Political Economy*, Cambridge: , Cambridge University Press, 1995, 10-62.
- BESLEY, Timothy, "Political Economy of Alleviating Poverty: Theory and Institutions", en Bruno, M. y Pleskovic, B. (eds.), *Annual Bank Conference Development Economics 1996*, Washington: 1996, 117-147.
- BIRDSALL, Nancy y JASPERSEN, Frederick (eds.), *Pathways to Growth. Comparing East Asia and Latin America*, Washington D.C.: John Hopkins University Press para el BID, 1997.
- BRESSER, Luis C. y NAKANO, Yoshiaki, *The missing Social Contract: Governability and Reform in Latin America*, paper aportado a la Conferencia del PNUD - BID sobre Estado, Mercado y Equidad celebrada en Montevideo el 7 y 8 de octubre de 1996.
- BRESER, Luis C., *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*, paper presentado al Seminario "A Reforma do Estado Na América Latina e no Caribe", Brasilia, 16 - 17 mayo 1996.
- CAIDEN, Gerald E., *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin - New York: Walter de Gruyter, 1991.
- CAVALLO, Domingo, *El Peso de la Verdad. Un Impulso a la Transparencia en la Argentina de los 90*. Buenos Aires: Planeta, 1997 cuarta edición.
- CLEG, Steward R., y HARDY, Cinthia, "Organizations, Organization and Organizing", en Clegg et al. (eds.) *Handbook of Organizations Studies*, Londres: Sage Publications, 1996, pág. 1 - 28.
- CROZIER, M., HUNTINGTON, S. y WATANUKI, J., *The crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comission*, New York: New York University Press, 1975.
- CROZIER, Michel, y FRIEDBERG, E., *L'Acteur et le Système*, Paris: Editions du Seuil, 1977.
- CROZIER, Michel, *On ne Change Pas la Société par Décret*, Paris: Grasset, 1981.
- CROZIER, Michel, *La Crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Paris: Interéditions, 1995.
- CUNIL, Nuria, *Las Reformas en Curso de los Servicios Públicos ¿Un paso adelante o dos atrás para la gobernabilidad democrática?*, documento presentado a las Jornadas "América Latina: en busca de la nueva institucionalidad", celebradas en Esade, Barcelona, junio de 1997.
- CUNIL, Nuria, *Lo Público. Articulaciones entre el Estado, la Administración Pública y la Sociedad*, libro a publicar en Caracas: CLAD, final de 1997.
- DONALDSON, Lex, "The Normal Science of Structural Contingency Theory", en Clegg, Steward, et al. (eds.), *Handbook of Organization Studies*, Londres: Sage Publication, 1996, págs. 57 - 76.

- DROR, Yehezkel, *Fortalecimiento de la Capacidad de los Gobiernos en Materia de Formulación de políticas*, documento presentado a la 12 reunión de expertos del Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas, Nueva York, 31 de julio a 11 de agosto de 1995.
- EDWARDS, Sebastián, *Crisis and Reform in Latin America*, Washington D.C.: Oxford University Press for the World Bank, 1995.
- EGGERTSSON, Thráinn, "A Note on the Economics of Institutions", en ALSTON, Lee J., EGGERTSSON, Thráinn y North, Douglas C., *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press, 1996.
- FLORES, G., y NEF, J. (eds.) *Administración Pública: Perspectivas Críticas*, San José de Costa Rica: ICAP, 1984.
- FOUCAULD, Jean -Baptiste de, y PIVETAU, Denis, *Un Société en Quête du Sens*, Paris: Odile Jacob 1995.
- HAGGARD, Stephen, "Reform of the State in Latin America", en WORLD BANK LATIN AMERICA, *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, The Challenge of Reform*. Washington D.C.: World Bank, 1995.
- HARRIS, John, HUNTER, Janet y LEWIS, Colin E., *The New Institutional Economics and Third World Development*. Londres: Routledge, 1995.
- HAYEK, Friedrich A., *Law, Legislation and Liberty*, Londres: Routledge and Kegan Paul, 1979. Existe versión española: *Derecho, Legislación y Libertad: una Nueva Formulación de los principios Liberales de Justicia y de la Política Económica*, Madrid: Unión Editorial, 1982.
- HOLMSTROM, B., "Moral Hazard in teams", *Bell Journal of Economics*, núm. 13, 1982, 324 - 330.
- HORN, Murray J., *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the public Sector*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- IGLESIAS, Enrique V., *Reflexiones sobre el Desarrollo Económico. Hacia un Nuevo Consenso Latinoamericano*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1992.
- JOHNSON, R. N. y LIBECAP, G. D., *The Federal Service and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change*, Chicago: The University of Chicago Press, 1994.
- KIEWIET, D. R. y McCUBBINS, M. D., *The Logic of delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- KLIKSBERG, Bernardo, *O Desafio Da Exclusao. Per a uma Gestao Social Eficiente*, Sao Paulo: Fundap, 1998.
- KLIKSBERG, Bernardo, "Reforma Administrativa en América Latina: una Revisión del Marco Conceptual", en *La Reforma de la Administración Pública en América Latina*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 1984.
- KOOIMAN, Jan, "Findings, Speculations and Recommendations", en Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance*, London: Sage, 1993.
- KRUEGER, Anne O. et al., *Trade and Employment in Developing Countries*, Chicago: Chicago University Press for the National Bureau of Economic Research, 1983.
- LAFFONT, J. J. y TIROLE, J., *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge MA: MIT Press, 1994.
- LEFTWICH, Adrian, "Bringing Politics back In: Towards a Model of the Developmental State", *Journal Of Development Studies* 31, 3 (1995): 400 - 427.
- MARCH, James G. y OLSEN Johan P., *Democratic Governance*, The Free Press, New York, 1995.
- LINZ, Juan J., LIPSET, Seymour M., y POOL, Amy B., "Social Conditions for Democracy in Latin America: Latin America Barometer Survey Analysis", en UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, *Governance and Democratic Development in Latin America and the Caribbean*, Undp. New York, 1997.
- MAYNTZ, Renate, "Politische Steueregung und gesellschaftliche Steueregungprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma", en *Jahrbuch zur Staats - und Verwaltungswissenschaft*, volumen

- I, 1987, Baden - Baden: Nomos. Una revisión de este trabajo se ha publicado con el título "Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical paradigm", en KOOIMAN, J. (ed.), *Modern Governance. New Government - Society Interactions*, Londres: Sage, 1993.
- METCALFE, L., "Public Management from Imitation to Innovation", en Jan Kooiman, *Modern Governance*, London, Sage, 1993.
- MITCHELL, W. C., y SIMMONS, R. T., *Beyond Politics: Market, Welfare, and the Failure of Bureaucracy*. Boulder, Colorado: The Independent Institute, West View Press.
- MOORE, Marc, *Creating Public Value*, Michigan: Michigan University Press, 1995.
- MOSLEY, Paul, HARRIGAN, Jane y TOY, John, *Aid and Power*, 2 volúmenes, Londres: Routledge and Kegan Paul, 1991.
- NAIM, Moisés, *Instituciones: El Eslabón Perdido en las Reformas Económicas de América Latina*, *The Carnegie Endowment*, Washington D. C., 1994.
- NISKANEN, W., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: University of Chicago Press, 1971.
- NORTH, Douglas C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- OHNO, Izumi, *¿Hacia un Paradigma del Nuevo Desarrollo? Los Debates del Banco Mundial con el Japón Sobre Estrategias de Desarrollo*, ensayo presentado a la Conferencia "Más allá del populismo y el Neoliberalismo" celebrada en San José de Costa Rica, 28 y 29 de agosto de 1997.
- OSBORNE, D., y GAEBLER, T., *Reinventing Government*, Reading, MA: Addison - Wesley, 1992.
- OSTROM, E., SCHROEDER, L. y WYNN, S., *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructures Policies in Perspective*, San Francisco: Westview Press, 1993.
- PEREZ, Carlota, *La Modernización Industrial en América Latina y la Herencia de la Sustitución de Importaciones*, marzo de 1995, basado en una ponencia presentada en el seminario sobre "Políticas de Globalización, Liberalización e Innovación" organizado por el CIID, Ottawa, mayo 27 - 29, 1992.
- PEREZ SALGADO, Ignacio, "La Cooperación Técnica de las Naciones Unidas en Reforma Administrativa e Investigación en América Latina (período 1970-1977)", en Bernardo Kliksberg (ed.) *La Reforma en la Administración Pública en América Latina*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1994.
- PRATS, Joan, *Fundamentos para la Reforma del Estado en América Latina*, paper, PNUD, presentado a la Conferencia sobre Nueva Generación de Políticas Públicas, Montevideo, marzo, 1995, reeditado en PRATS, Joan, *Reforma de los legislativos latinoamericanos. Un Enfoque Institucional*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1997.
- PRATS, Joan, "Los Fundamentos Institucionales del Sistema de Mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público", en *Documentación Administrativa*, núm. 241 - 242, Madrid, enero - agosto 1995.
- POSNER, Richard A., *Economic Analysis of Law*, Boston: Little Brown, segunda edición, 1992.
- PZREWORSKI, Adam, *On the Design of the State. A principal-agent perspective*, paper presentado al Seminario sobre la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe, Brasilia, 16 - 17 mayo 1996.
- RAPLEY, John, *Understanding Development. Theory and Practice in the Third World*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1996.
- ROEMER, J. E., *Theories of Distributive Justice*, Cambridge MA: Harvard University Press, 1996.
- SAGASTI, Francisco, *Democracia y Buen Gobierno*, Lima: Agenda Perú, 1995.
- SANGUINETTI, Julio M., *Meditaciones del Milenio. Los Viejos y Nuevos Caminos de la Libertad*, Montevideo: Arca, 1994.

- SCOTT, W. R., *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, California: Sage, 1995.
- SEN, Amartya, *Reflexiones acerca del Desarrollo a Comienzos del Siglo XXI*, documento presentado a la Conferencia sobre "Teoría y Práctica del Desarrollo" del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C., septiembre 3-5 de 1996.
- SOBHAN, R., *Towards a Theory of Governance and Development*, paper presentado a la Conferencia "Governance and Development", PNUD, New York, 1996.
- SPILLER, P. T., "Regulatory Commitments and utilities privatization: implications for future comparative research" en J. S. Banks y E. A. Hanushed, *Modern Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995, 63 - 79.
- STIGLITZ, Joseph E., "Keynote Adresse: The Role of Government in Economic Development", en BRUNO, M. y PLESKOVIC, B., (eds.) *Annual World bank Conference on Development Economics*, págs. 11-23, Washington D. C.: Banco Mundial, 1996.
- STONES, Andrew, LEVY, Bryan, y PAREDES, Ricardo, "Public Institutions and Private Transactions: a comparative analysis of the legal and regulatory environment for business transactions in Brazil and Chile", en ALSTON, Lee J. et al. (eds.), *Empirical Studie in Institutional Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, 95 - 128.
- SUNSTEIN, Cass R., *Free Markets and Social Justice*, Oxford University Press, New York, 1997.
- TIROLE, J., "The Internal Organization of Government", Oxford Economic Papers, número 96, 1994, 1 - 29.
- TOMASINI, Luciano, *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*, Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.
- TOMASINI, Luciano, *Gobernabilidad y Políticas Públicas en América Latina*, documento presentado a la Conferencia del BID-PNUD sobre "Democracia, Mercado y Equidad", Montevideo, octubre, 1996.
- WADE, Robert, *Governing the Market: Theory and the Role of Government in East Asian industrialization*, Princeton N. J.: Princeton University Press, 1990.
- WEBER, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*, Tubinga, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1922. Las citas realizadas corresponden a la versión española *Economía y Sociedad*, octava reimpresión, México: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- WHITE, Gordon, (ed.), *Development States in East Asia*, London: McMillan, 1988.

Capítulo 2

- AGUILERA, C. R., y VILLANOVA, P., *Temas de Ciencia Política*, Barcelona, 1994, PPU.
- AZCARATE, G., *El Régimen Parlamentario en la Práctica*, Madrid, 1978, Tecnos.
- BID, Grupo de Trabajo para la Modernización del Estado, *Elementos para la Modernización del Estado*, Washington, 1994.
- BIRNBAUM, P., HAMON, F., y TROPER, M., *Reinventer le Parlement*, Paris, 1977, Flammarion.
- BLONDEL, J., "Gouvernement et Executifs, Parlements et Legislatifs", en GRAWITZ, M. Y LECA, J., *Traité de Science Politique*, Paris, 1985, PUF.
- BORNER, S., BRUNETTI, A. y WEDER, B., *Institutional Obstacles to Latin America Growth*, San Francisco 1992, International Center for Economic Growth Press.
- BRADFORD, C. I., Jr., (ed.), *Redefining the State in latin America*, Paris, 1994, OECD - BID.
- CAMARA DE DIPUTADOS DE ITALIA, *Normative europeee sulla tecnica legislativa*, Roma, 1988, Quaderni di documentazione.
- CLAUDIN, F., "Parlamento y Socialismo Real", en VARIOS AUTORES, *Parlamento y Democracia*, Madrid, 1993, Editorial Pablo Iglesias.

EXPERIENCIAS DE MODERNIZACIÓN LEGISLATIVA EN AMÉRICA CENTRAL
Y REPÚBLICA DOMINICANA

- DICKERSON, R., *The Fundamentals of Legal Drafting*, Boston, 1996, Little Brown.
- DI CIOLO, C., *Il Diritto Parlamentare nella Teoria e nella Pratica*, Milano, 1980, Giuffrè.
- DROR, Y., *La Capacidad de Gobernar*, Informe al Club de Roma, Madrid, 1995, Círculo de Lectores.
- DUVERGER, M., *Los Partidos Políticos*, Méjico, 1988, 11 ed., Fondo de Cultura Económica.
- FERNANDEZ - FAINGOLD, H., *Reforma Social y Consolidación Democrática en América Latina hacia Fines de Siglo*, (borrador), Panamá, 1995, PNUD.
- FROSINI, V., "Il messaggio legislativo: tecnica ed interpretazione", en *Normative europee sulla tecnica legislativa*, Cámara de Diputados, Roma, 1988, Quaderni di Documentazione.
- GONZALEZ ENCINAR, J. J., *Derecho de Partidos*, Madrid, 1992, Espasa Calpe.
- GRETEL, *La forma de las leyes. Diez estudios de técnica legislativa*, Barcelona, 1986, Bosch Editores.
- GRETEL, *Curso de Técnica Legislativa*, Madrid, 1989, Centro de Estudios Constitucionales.
- JARQUIN, E., "Asedios a la Gobernabilidad", en CONTRERAS, C. (ed.), *América Latina una Realidad Expectante*, Santiago de Chile, 1993, Comisión Sudamericana de Paz.
- KELSEN, H., *Il Primato del Parlamento*, Milano, 1982, Giuffrè.
- KLIKSBERG, B., *¿Cómo transformar el Estado?*, México D. F., 1989, Fondo de Cultura Económica.
- KOTTER, J. P., "What Leaders Really Do?", en *Harvard Business Review*, 68:3, mayo - junio 1990.
- LINZ, J. J., "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", en LINZ, J. J., y VALENZUELA, A., (eds.), *The failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, 2 vol., Baltimore, 1994, The Johns Hopkins Press.
- LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 2ª ed., 1970, Ariel.
- MACKAMANN, F. H. (ed.), *Understanding Congressional Leadership*, Washington D. C., 1981, Congressional Quaterly Press.
- MAY, M. M., "Le régime financier des Assamblées parlemantaires en France", en *Revue Française d'Administration Publique*, 68:537, octubre - diciembre 1993.
- MENDONCA, D., *Introducción al análisis normativo*, Madrid, 1992, Centro de Estudios Constitucionales.
- MINISTERIO FEDERAL DEL INTERIOR, *Materialen für die Feststellung und Prüfung von Rechtsvorschriften*, Bonn, 1988.
- MOLAS, I., "Democracia, Representación y Partidos Políticos", en VARIOS AUTORES, *Parlamento y Democracia*, Madrid, 1983, Editorial Pablo Iglesias.
- MONTORO, M. J., "La calidad de las normas ¿Desafío al estado de derecho? El texto de los proyectos de ley como sistema para mejorar la calidad de las leyes", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 48, 1985.
- MOREAU, M. J., "Le statut des fonctions publiques parlemantaires", en *Revue Française d'Administration Publique*, 68:521, octubre - diciembre 1993.
- MÜLLER, H - W., *Handbuch des Gesetzgebungstechnik*, Köln, 1986, K. Heimans.
- MUÑOZ, S., *Cinco Estudios sobre el poder y la técnica de Legislar*, Madrid, 1986, Civitas.
- MURILLO, G., *Hacia una Estrategia Multilateral para el Fortalecimiento de los Organos Legislativos y de la Sociedad Civil*, Brasilia, enero 1995, texto aportado a la Conferencia Regional sobre Organos Legislativos y Sociedad Civil para la América Latina y el Caribe.
- NIETO, A., *La Organización del Desgobierno*, Barcelona, 1994, Ariel.
- NOLTE, D., "Procesos Electorales y Partidos Políticos en la década de 1990", en *Revista Incae*, vol. VIII, nº 1, 1994.
- NORTH, D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.
- OSTROM, E., SCHROEDER, L. y WYNNE, S., *Institutional Incentives and Sustainable Development*, Boulder, 1993, Westview Press.
- PAGANO, R., "Técnica Legislativa e sistemi di informatica giuridica", en *Normative europee sulla tecnica legislativa*, Roma, 1988, Quaderni di documentazione, Cámara de Diputados.

- PEREZ SALGADO, I., "Políticas de Gestión Pública: el Rol del Estado", en *La Reforma del Estado: Enfoques Innovadores*, Caracas, 1986, CLAD.
- PIZZORUSSO, A., "Recientes Tendencias del Parlamentarismo", en *Revista Vasca de Administración Pública*, 39:105, mayo - agosto 1994.
- PNUD, *Un Gobierno para el Desarrollo Humano*, Santiago de Chile, 1993.
- PUNSET, R., *Las Cortes Generales*, Madrid, 1983, Centro de Estudios Constitucionales.
- REPORT OF THE NATIONAL PERFORMANCE REVIEW, Accompanying document, *Improving regulatory Systems*, Washington D. C., 1993.
- REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL, monográfico sobre *La Ley y el Procedimiento Legislativo*, número 16, enero - abril 1986.
- PUTNAM, R. D., *Making Democracy Work. Civic Traditions in modern Italy*, Princeton University Press, 1993.
- ROSENBACH, W. E., y TAYLOR, R. L., (eds.), *Contemporary Issues in Leadership*, Boulder, 1993, Westview Press.
- ROSENTHAL, A., "The Legislative Institutions: in Transition and at Risk", en VON HORN, C. (ed.), *The State of the States*, 1993, Washington D. C., Congressional Quarterly Press.
- SAINZ MORENO, F., "La técnica normativa. Visión unitaria de una materia plural", en *La Técnica Legislativa a Debate*, Barcelona, 1994, Tecnos.
- SAINZ MORENO, F. y SILVA, J. C. (eds.), *La calidad de las leyes*, Victoria, 1989, Parlamento Vasco.
- SALLENAVE, M. E., "Le renforcement des moyens d'action du Parlement: les facilités et l'assistance fournies aux parlementaires dans l'exercice de leur mandat", en *Revue française d'Administration Publique*, 68:547, octubre - diciembre 1993.
- SANTAOLALLA, F., *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, 1984, Editora Nacional.
- SULBRANDT, J., *Presidencia y Gobernabilidad Democrática en América Latina*, (borrador), Caracas, 1994, Clad - Pnud.
- TOCANNE, M. V., "Les structures administratives des Parlements. Perspectives Comparatives", en *Revue Française d'Administration Publique*, 68:505, octubre - diciembre 1993.
- VALENZUELA, A., "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government", en LINZ y VALENZUELA (eds.), *The failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*, vol. 2, Baltimore, 1994, The Johns Hopkins Press.
- VARIOS AUTORES, *Parlamento y Sociedad Civil*, Barcelona, 1979, Universidad de Barcelona.
- VARIOS AUTORES, *Parlamento y Democracia. Problemas y Perspectivas de los años 80*, Madrid, 1982, Editorial Pablo Iglesias.
- VELIZ, C., *The Centralist Tradition in Latin America*, Princeton University Press, 1980.
- VOLLMUTH, J., "Prüffragenkataloge als Instrument der Bedarfs und Wirkungsprüfung" en BUNDESAKADEMIE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, *Praxis der Gesetzgebung*, Bonn 1990, 2ª ed.
- WEAVER, R. K., y BERT, A. R., (eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington D. C., 1983, The Brookings Institution.
- WHICKER, M. L. y JEWELL, M. E., *Legislative leadership in the American States*, University of Michigan Press, 1994.
- WIARDA, H. J., (ed.), *Politics and Social Change in Latin America. Still a Distinct Tradition?*, Boulder, 1992, Westview Press.
- ZEH, M. W., "L'Administration du Busdestag", en *Revue Française d'Administration Publique*, 68:569, octubre - diciembre 1993.