Estudios goberna

MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

DE LA BUROCRACIA AL *MANAGEMENT*, DEL *MANAGEMENT* A LA GOBERNANZA

Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo

Joan Prats i Català

iig INSTITUT INTERNACIONAL DE GOVERNABILITAT DE CATALUNYA

INAP

INAP

DE LA BUROCRACIA AL *MANAGEMENT*, DEL *MANAGEMENT* A LA GOBERNANZA

Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo

JOAN PRATS I CATALÀ
Director del Instituto Internacional
de Gobernabilidad de Catalunya

DE LA BUROCRACIA AL *MANAGEMENT*, DEL *MANAGEMENT* A LA GOBERNANZA

LAS TRANSFORMACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE NUESTRO TIEMPO

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID
2005

Colección: ESTUDIOS GOBERNA

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

De la burocracia al *management*, del *management* a la gobernanza / Joan Prats i Català. — 1.ª ed. — Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.— 209 p. (Estudios Goberna)
ISBN: 84-7351-169-7 - NIPO: 329-05-023-6

Primera edición: octubre 2005

Edita:
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ISBN: 84-7351-169-7
NIPO: 329-05-023-6
Depósito Legal: M-40832-2005
Fotocomposición e impresión: Rumagraf, S.A.

O.T. 40310

A mis padres
Doña Amparo y Don Juan María
y a su tierra
Valencia
Donde aprendí la alegría y el trabajo

SUMARIO

PRESENTACIÓN 13

Capítulo 1. LOS DESAFÍOS QUE LA GLOBALIZACIÓN PLANTEA A LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN PÚBLICA 17

1.1. La globalización y los cambios en la estructura y el rol del Estado 17

1.2. Gobernanza global y gobernabilidad estatal 26

1.3. Fortalecer la acción exterior de los Estados 31

1.4. La parte de la sociedad civil: ¡ciudadanas/os de todos los países, uníos! 33

1.5. Administraciones Públicas: algunos desafíos de orden general 38

1.6. Fortalecer la capacidad de formular políticas públicas 40

1.6.1. Políticas de orden superior 41

1.6.2. Políticas de provisión de servicios 43

1.7. Las Administraciones ante la sociedad del riesgo 46

1.8. Globalización y reforma del Estado en América Latina 50

Capítulo 2. VEINTICINCO AÑOS DE TRANSFORMACIONES EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 55

2.1. Transformaciones a nivel general 55

2.2. Transformaciones de las Administraciones Públicas españolas 59

2.2.1. Las Administraciones Públicas se han ido adaptando a los grandes cambios de la sociedad y el Estado vividos desde la transición democrática 59

2.2.2. Derecho y *management* en los ochenta y noventa: entre el desconocimiento y el debate estéril 70

2.3. Transformaciones en América Latina 75

2.3.1. El contexto general: el Consenso de Washington 75

2.3.2. ¿Esfuerzos sin premio? Reformas administrativas e indicadores de desarrollo institucional 81

2.3.3. El fracaso de la cooperación internacional: buscando el porqué 90

Capítulo 3. SENTIDO DE LAS TRANSFORMACIONES: DE LA BUROCRACIA A LA GERENCIA; DE LA GERENCIA A LA GOBERNANZA 99

3.1. El paradigma burocrático, su crítica y las razones de su vigencia parcial 99

3.2. Derecho administrativo tradicional y *management* científico: coincidencia paradigmática 108

3.3. De la burocracia a la gerencia: contribuciones y límites de la Nueva Gestión Pública 112

3.4. Nuevas tendencias en el Derecho administrativo y el *management* de nuestro tiempo 123

3.5. La gobernanza como modo de gobernación de nuestro tiempo 129

3.5.1. Razones de la emergencia de la gobernanza 129

3.5.2. Clarificando el marco conceptual: gobernación, gobernanza y gobernabilidad 133

3.5.3. La gobernanza como construcción europea 139

3.5.4. Principios de buena gobernanza 143

3.5.5. La gobernanza como gestión de redes 148

3.6. Republicanismo cívico y gobernanza democrática 151

3.6.l. ¿Buen gobierno sin ciudadanos virtuosos? 151

3.6.2. Conceptualización, defensa y elogio de la política .. 156

Capítulo 4. ALGUNAS EXPRESIONES DE LA GOBERNANZA 165

4.1. Gobernanza de un sistema educativo: el caso de la reforma de las escuelas de Chicago 165

4.2. Construyendo la gobernanza del sistema regulador 171

4.2.1. Planteamiento general 171

4.2.2. La experiencia de la OCDE 175

4.2.3. Revisión y recomendaciones para el sistema regulador español 178

4.3. Transformación de los roles de ciudades y regiones 181

4.3.1. Del gobierno a la gobernanza local 181

4.3.2. Gobernanza para la competitividad y la productividad: la revalorización del territorio 187

4.4. La gobernanza de la ayuda al desarrollo 191

4.4.1. Consideraciones generales 191

4.4.2. Nuevas orientaciones de la política de cooperación 196

4.4.3. Lo nuevos instrumentos y sus límites 198

4.4.4. ¿Necesario e imposible?: reestructurar radicalmente la ayuda al desarrollo 206

PRESENTACIÓN

Este libro contiene un ensayo interpretativo de las transformaciones que registran las Administraciones Públicas de nuestro tiempo. Su tesis es sencilla: de la burocracia como paradigma de la racionalidad administrativa se pasó a la Nueva Gestión Pública y de ésta se está transitando a la gobernanza. A diferencia de los modos anteriores, la gobernanza no pretende tener valor de racionalidad universal, coexiste con la burocracia y la gerencia pública y tiene formas de expresión extraordinariamente plurales. La gobernanza se presenta, en definitiva, como el modo de gobernación característico de una sociedad compleja, diversa, interdependiente y dinámica en la que las Administraciones actúan con racionalidad limitada, el conocimiento se halla fragmentado entre diversos actores y la realización de los intereses generales depende de la calidad de la interacción entre las Administraciones Públicas, lo que podemos definir como gobierno multinivel, y de éstas con las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

Tal como este libro recoge en el primero de sus capítulos, la globalización, entre otros efectos, está produciendo la ruptura del orden de los Estados que nació trabajosamente de la Paz de Westfalia, y está impactando en la acción política y la gestión pública de múltiples formas. Supone, por tanto, un desafío a las capacidades institucionales de los Estados y nos obliga a pensar de nuevo los modos de gobernación. Los grandes retos de nuestro tiempo, como la erradicación de la violencia, el desarrollo, la profundización de la democracia, la igualdad y la solidaridad, el fomento de la competitividad, la productividad y el empleo digno, la sostenibilidad ambiental, el mantenimiento de la paz, el respeto de la diversidad y la pluralidad, la integración de los inmigrantes y un largo etcétera, ya no pueden estar bajo el control sólo de los gobiernos estatales. Para enfrentarse a ellos y hacer viable la globalización es necesario ir construyendo ejes de gobernabilidad global-local capaces de asociarse y de movilizar cuando sea necesario a la ciudadanía y al sector empresarial. Esto no significa que el Estado tenga que desaparecer ni reducirse. Pero indica que están cambiando sus funciones y las capacidades requeridas para su desempeño. Sin duda, el Estado va a seguir siendo el recurso indispensable y más potente del que disponemos para gobernar positivamente las transformaciones que la globalización impone y, aunque los Estados van a perder inevitablemente po-

deresa favor de las entidades subcentrales y supranacionales, ello no implica que pierdan ni relevancia ni centralidad política. Están surgiendo los contornos de una sociedad en red en la que los Estados cumplen funciones imprescindibles de articulación e integración hacia adentro y hacia afuera. Lo que está en juego, en definitiva, no son los poderes de tal o cual gobierno, sino la gobernabilidad de la globalización, que nos obliga a replantearnos el diseño institucional actual no para llegar a un juego de suma cero entre poderes territoriales en conflicto, sino para alcanzar la arquitectura de una interacción respetuosa y eficaz entre todos los poderes.

Joan Prats es un valenciano residente en Cataluña, y un español que ya es también latinoamericano. Sus largos años de trabajo académico, político, funcionarial y como consultor internacional le han permitido vivir y estudiar profundamente las transformaciones políticas y administrativas no sólo de España, sino prácticamente de toda América Latina y de no pocos países europeos y mediterráneos. El capítulo segundo de su libro nos propone una interpretación de las principales transformaciones vividas por las Administraciones Públicas europeas y latinoamericanas durante los últimos veinticinco años. Las principales reformas de este período se inspiran en la denominada «Nueva Gestión Pública», un movimiento de ideas, políticas y reformas centrado en la introducción de valores gerenciales en la Administración, principalmente la orientación y la responsabilidad por resultados, aunque de traducciones prácticas muy diversas. Aquí el autor muestra su filiación netamente neoinstitucionalista: para él, lo que determina en último término el rendimiento económico y social de un país es la calidad de sus instituciones, de su acción colectiva y de los sistemas de incentivos para el comportamiento individual y organizativo tanto público como privado. Su tesis principal consiste en que la insuficiente conciencia de la importancia de las instituciones para el bienestar es lo que ha propiciado una Nueva Gestión Pública demasiado centrada en la gestión organizacional y en la relación principal-agente, demasiado confiada en que los resultados pueden medirse siempre, demasiado desconsiderada de la horizontalidad y transversalidad de la mayoría de los asuntos públicos, demasiado confiada en los instrumentos y técnicas de gestión y poco en las condiciones que los hacen eficaces y eficientes, demasiado centrada en la eficiencia asignativa y poco en la adaptativa y, sobre todo, demasiado ignorante del marco o entorno institucional en el que actúan las organizaciones y los servidores públicos. El autor usa los indicadores del Instituto del Banco Mundial, esto es: voz y participación, estabilidad política, calidad regulatoria, eficacia de los gobiernos, Estado de Derecho y lucha contra la corrupción, para aproximarse al impacto de las políticas de reforma gerencial en la calidad de las instituciones públicas, constatando resultados escasamente positivos en el mejor de los casos y negativos en los más.

Joan Prats es un buen conocedor de Max Weber. Lo ha releído para indagar, en el capítulo tercero, sobre las razones del éxito histórico del modelo

burocrático como paradigma pretendidamente universal de racionalidad a la vez gerencial y legal. Según afirma, la clave se encuentra en la relación entre burocracia y capitalismo moderno, porque sólo así se entiende la vigencia y el valor de la burocracia hoy y las dificultades de establecer modos administrativos burocráticos en la mayor parte de los países latinoamericanos, países que registran, antes que burocracias al estilo weberiano, burocracias patrimoniales que se corresponden con formas muy imperfectas de capitalismo y de mercado. El capítulo también describe la crisis del modelo burocrático y la pretensión de su sustitución por un modelo gerencial, cuyas contribuciones y límites a una nueva racionalización de la gestión pública se exponen. Finalmente, el capítulo trata las condiciones que hacen emerger la gobernanza como modo de gobierno razonable dentro de un contexto marcado por la globalización, y analiza la génesis europea del concepto, la precisión de su marco conceptual y sus relaciones y diferencias con las ideas de gobernación y gobernabilidad, la importante distinción entre racionalidad sustantiva y racionalidad procedimental, y la relación entre la gobernanza y la gestión de redes, entre otros aspectos. El capítulo se cierra con una reivindicación de la gobernanza democrática, para lo que el autor formula la pregunta clásica: ¿puede haber buenas administraciones sin buenos ciudadanos? La respuesta que nos propone es un reencuentro con la tradición democrática más atractiva y exigente: el republicanismo cívico y su defensa, frente al liberalismo político, de las virtudes públicas y de la política y la gestión pública como el ámbito y la actividad en que tales virtudes se cultivan.

Finalmente, el capítulo cuarto y último contiene una breve descripción de algunos casos y ámbitos de la gestión pública cuyas transformaciones evidencian la transición de la burocracia al *management* y de éste a la gobernanza. Los cuatro temas elegidos han sido: la reforma de un sistema educativo; la evolución que están sufriendo los sistemas regulatorios en la OCDE; el paso del gobierno a la gobernanza local y la transformación correspondiente de la naturaleza y funciones de los gobiernos locales, y las tensiones y evolución que están experimentando los sistemas de ayuda al desarrollo. En los cuatro casos, se trata de procesos abiertos cuya dinámica se ve impulsada por fuerzas características de la globalización y conducida por concertaciones necesarias entre diversos niveles de gobierno, con el concurso de la sociedad y del sector privado.

Éste es un libro cargado de ideas. Se podrá estar de acuerdo, o no, con lo que dice, pero seguro que no dejará indiferente ni aburrirá a quienes estén interesados en la construcción de la gobernabilidad de nuestro tiempo. Es fruto de una enorme labor de observación, reflexión y estudio, y su tono es positivo sin ser ingenuo. Ciertamente, a los españoles no nos ha ido nada mal en el último cuarto del siglo XX. Hemos hecho cambios sustanciales y hemos llegado a un nivel de bienestar importante. Esto hubiera sido imposible sin una gobernación que, aun sin ser modélica, merece un gran respe-

to. Los políticos y los funcionarios españoles en el Gobierno central, las Autonomías y los Poderes Locales hemos contribuido a ello. Teníamos, es verdad, un mapa de ruta. Cuando se inició la transición, las tareas estaban claras: democracia, restitución y generalización autonómica, Estado del bienestar, integración europea. Fueron tiempos de grandes transformaciones, pero no de grandes innovaciones políticas, porque el horizonte estaba fijado y lo que hacía falta eran buenos gestores y operadores políticos y administrativos. Necesitábamos y tuvimos, por lo tanto, más navegadores que descubridores.

Hoy las cosas son diferentes. Nuestra sociedad es más compleja, su interdependencia es mucho mayor, las oportunidades han aumentado pero también las incertidumbres, los nuevos desafíos ya no tienen respuestas preestablecidas, estamos en primera fila con los demás países europeos y tenemos que buscar y aprender con ellos. Éstos son tiempos que reclaman liderazgo político y gerencial, experimentación y aprendizaje, pues lo anterior no sirve y lo nuevo no acaba de nacer. España tiene por delante el reto de ir construyendo una nueva gobernanza respetuosa con sus identidades plurales, que nos permita contribuir a la gobernabilidad global y a insertarnos positiva y ventajosamente en ella. Quienes se sientan atraídos por ese reto encontrarán en este libro muchas ideas válidas para anticipar maneras de construir las capacidades institucionales que los nuevos tiempos requieren.

Jordi Sevilla Segura
Ministro de Administraciones Públicas

Capítulo 1

LOS DESAFÍOS QUE LA GLOBALIZACIÓN PLANTEA A LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN PÚBLICA

1.1. LA GLOBALIZACIÓN Y LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA Y EL ROL DEL ESTADO

En 1980 el comercio mundial representaba el 12% del PIB mundial. En el 2003 alcanzó el 30%. Durante este tiempo el PIB mundial creció a una media anual del 3%, mientras que el comercio lo hizo al 6%. El comercio de servicios es el que más ha crecido, pero las empresas industriales ya están exportando el 32% de su producción y las relacionadas con las TICs exportan algo más del 42%. En todo caso, la participación de los países en el comercio mundial está muy concentrada: Estados Unidos (14,5%), Japón (5,8%), China (5,5%) y la Unión Europea (24,5%) concentran más de la mitad del comercio mundial. Todo ello sin olvidar las barreras arancelarias y técnicas que los países desarrollados siguen oponiendo a la exportación de productos agrícolas, textiles y a los servicios intensivos en mano de obra, que son los que ofrecen ventajas competitivas para los países en desarrollo. Y sin dejar de lado las escarniosas subvenciones a las exportaciones agrarias de los países desarrollados.

La inversión extranjera directa desde 1980 viene creciendo a una tasa media anual del 7%, impulsada principalmente por más de 60.000 empresas multinacionales que representan ya el 66% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios y el 10% de las ventas nacionales mundiales. Estas multinacionales, a través de sus más de 500.000 empresas filiales establecidas fuera del país sede, ya venden localmente más del doble de lo que exportan.

La globalización está alcanzando también, aunque mucho más limitadamente, a la fuerza de trabajo: entre 1980 y 2002 casi se ha triplicado el número de emigrantes como porcentaje de la población mundial, pasando de 60 a 180 millones de personas.

Entre 1981 y 2001 el PIB per cápita de los países en desarrollo creció un promedio del 30%. Pero el cuadro general del crecimiento es mucho más mixto dadas las grandes disparidades regionales: el crecimiento sería mucho menor si no se registraran los grandes avances de China e India; África

subsahariana no ha crecido; Europa del Este y Asia Central han declinado, y el crecimiento registrado en América Latina, el Norte de África y Orienta Medio ha sido en general insignificante. Los países que menos han crecido son por lo general los que ya eran los más pobres en 1980.

Esto explica que la desigualdad entre países haya aumentado considerablemente: en 1980 el decil de países más ricos tenía un ingreso per cápita 16 veces mayor que el de los países de los tres deciles más pobres, lo que significaba una brecha de 19.000 dólares (precios paridad de compra de 2002). En 2002 esta relación se había elevado a 22,5 veces más y la brecha a 26.500 dólares. Estos datos resultan algo menos desalentadores si, en lugar de promediar países, promediamos la población mundial. Con todo, en un mundo que se quiere cada vez más interdependiente y global, las desigualdades resultan cada vez más inquietantes: ajustado por población, el 40% de los países más pobres recibe sobre un 10% del producto mundial, mientras que el 20% de los países más ricos recibe más del 60%; el 5% más rico de la población mundial recibe una renta per cápita que es 32 veces la percibida por el 10% más pobre.

La pobreza extrema se ha reducido considerablemente en los países en desarrollo tanto a nivel relativo como, por primera vez en su historia, a nivel absoluto: entre 1981 y 2001 la gente viviendo con menos de 1 dólar al día pasó del 39,5 al 21,3% de la población y de 1.500 millones en 1981 a 1.100 millones en 2001. Gran parte de este progreso se concentró en Asia, y especialmente en China, donde el PIB se ha quintuplicado desde 1981 y el número de pobres reducido en unos 400 millones. En cambio, en África subsahariana la pobreza extrema creció del 42 al 47%. En el Este de Europa y Asia Central la pobreza extrema pasó de ser casi inexistente a afectar al 6% de la población (y el número de ésta viviendo con menos de 2 dólares diarios pasó del 2 al 24%). En América Latina las tasas de pobreza se elevaron en los ochenta y retrocedieron en los noventa, acabando esta década en los niveles de 1981. Se estima que América Latina sólo podrá alcanzar hacia 2030 los objetivos del milenio fijados para 2015. En el Norte de África y Oriente Medio las tasas de pobreza cayeron a la mitad durante los ochenta, pero volvieron a crecer durante los noventa.

Los indicadores de salud y educación muestran avances en todos los países en desarrollo, con la gravísima excepción de la expectativa de vida en África, donde dejó de crecer a fines de los ochenta y en 2002 había pasado de 50 a 46 años.

Los países en desarrollo experimentan serios problemas ambientales que incluyen la contaminación del aire y el agua, el deterioro de los suelos y los recursos hídricos, las emisiones de gases de efecto invernadero, los bancos de pesca en declive, la destrucción de bosques o la pérdida de biodiversidad. Se estima que sólo la contaminación del aire causa unos dos millones de muertes al año. El incremento en el consumo de energía se estima hoy

entre un 2,8 y un 3% anual, muy lejos del 1,8 estimado hace muy pocos años por la Agencia Internacional de la Energía.

La población mundial se estima que crecerá de 6.100 millones en 2001 a 7.100 en 2015 y a 8.000 en 2030. Casi todo este crecimiento se dará en los países en desarrollo, y casi todo él en ciudades. Se estima que para 2015 las cuatro quintas partes de las ciudades con más de 5 millones de habitantes estarán en países en desarrollo. La participación en la población mundial de los países en desarrollo pasará del 84,5% actual al 87,4%. Estamos lejos de las bombas demográficas pronosticadas por algunos en los setenta. El desafío mayor radica en la creación en los países en desarrollo de los empleos necesarios para ocupar su fuerza de trabajo en expansión. Aun considerando la válvula migratoria, si no se crean en torno a 35-40 millones de empleos netos por año, la combinación de altas tasas de desempleo, salarios más bajos y desafección creciente de los jóvenes va a plantear serias amenazas.

Durante los noventa, 46 países se vieron envueltos en conflictos, principalmente civiles. Entre ellos estaban 17 de los 33 países más pobres del mundo. La tendencia que se observa durante las dos últimas décadas es a un incremento de los conflictos en los países en desarrollo conjuntamente considerados, aunque combinada con una disminución de los mismos cuando se convierten en países de renta media. Los conflictos son, entre otras muchas cosas, expresión y causa de Estados en riesgo o fracasados que tienden a ser —quizá con algunos paraísos fiscales— nodos estratégicos de los tráficos globales ilegales...[1]**.**

Entendemos por globalización el proceso de integración creciente de las sociedades y las economías no sólo en términos de bienes, servicios y flujos financieros, sino también de ideas, normas, información y personas. La globalización contemporánea es más rápida, intensa y barata que cualquiera de los procesos de internacionalización que la han precedido.

Las redes mundiales en expansión en las que se mueven los capitales, las ideas, las informaciones, los conocimientos, los tráficos ilegales, las actividades criminales, el terrorismo, el dinero negro, las pandemias, la lluvia ácida o el CO_2... conforman un tejido cada vez más denso, fluido y muy desigual de interdependencias. La vida no sólo de las empresas, sino de los pueblos y de la gente resulta cada vez más afectada: hoy el trabajo, el bienestar, la paz, la seguridad, las comunicaciones, la sostenibilidad... y, en general, las expectativas de vida de las personas dependen cada vez más de procesos económicos, sociales, políticos, tecnológicos y culturales que sólo de manera muy limitada están bajo el control de los Estados.

---

[1] Una exposición actual y bastante completa de estos temas puede verse en J. D. Wolfensohn y F. Bourguignon (2004), *Development and Poverty Reduction. Looking Back, Looking Ahead,* Banco Mundial, noviembre.

El tipo de cohesión social conseguido históricamente mediante el poder regulador de los Estados sociales y democráticos de Derecho hoy resulta imposible si algunos poderes reguladores clave no se transfieren desde el Estado nacional hacia unidades que alcancen y se pongan al mismo nivel que la economía transnacional. Ahora bien, las regulaciones globales son el producto de un conglomerado diverso (de Estados, organismos multilaterales, empresas transnacionales y, ocasionalmente, ONGs de ámbito global) altamente desigual y que, como tal conglomerado, no responde ante los pueblos. Éste origina una tensión inevitable entre, por un lado, los muy imperfectos mecanismos de gobernanza global y, por otro, las instituciones democráticas que hoy por hoy se encuentran confinadas a los límites de los Estados.

La globalización ha puesto en cuestión la constelación nacional que había surgido trabajosamente de la Paz de Westfalia. El Estado territorial, la nación y la economía circunscritas y autodeterminadas dentro de las fronteras nacionales, sede de la institucionalización del proceso democrático, ya no existen más como ideal creíble. Como ha señalado Habermas[2], si el Estado soberano ya no puede concebirse como indivisible sino compartido con agencias e instancias internacionales, si los Estados ya no tienen control pleno sobre sus propios territorios, si las fronteras territoriales y políticas son cada vez más difusas y permeables, entonces los principios fundamentales de la democracia liberal (el autogobierno, el *demos*, el consenso, la representación y la soberanía popular) se vuelven problemáticos. La política nacional ya no coincide con el espacio donde se juega el destino de la comunidad política nacional.

Consideramos importante destacar algunos procesos interrelacionados producidos por la globalización que están en la base de las transformaciones de los roles y estructuras de los Estados, la política y la gestión pública de nuestro tiempo:

1) El primero acontece en el interior del Estado y se expresa en el fenómeno universalizado de la devolución o descentralización. La descentralización es uno de los procesos que más destacadamente acompañan a la globalización. Los gobiernos nacionales ya no pueden pretender asumir toda la responsabilidad por el desarrollo nacional. Los desafíos específicos del desarrollo se dan también hoy y preponderantemente (como tendremos oportunidad de desarrollar después al referirnos a las funciones de las Administraciones Públicas en la competitividad económica) en el espacio metropolitano y regional. La movilización de energías colectivas a este nivel se consigue mediante la construcción de espacios públicos democráticos regionales o metropolitanos, que responden o acaban generando identidades y comunidades que es preciso saber articular dentro del Estado-nación o plurinacional y a nivel global.

[2] Jürgen Habermas (2004), *Tiempo de Transiciones*, Editorial Trotta.

2) El segundo se refiere a la globalización de las regulaciones económicas y, en menor medida, sociales y culturales, es decir, de las normas, estándares, principios y reglas que gobiernan la producción y el comercio global, así como los mecanismos de coerción previstos para garantizar su cumplimiento. Muchas de estas normas enmarcan después, cuando no determinan directamente, muchas de las regulaciones económicas que «cantarán» los Parlamentos nacionales. Estas regulaciones globales resultan de un proceso deliberativo plasmado en acuerdos entre actores colectivos, los cuales no pueden tener la legitimidad procedente de una sociedad civil constituida democráticamente. El déficit democrático de las regulaciones transnacionales brinda la oportunidad de que las organizaciones no gubernamentales se vayan filtrando en el proceso deliberativo y obtengan ocasionalmente éxitos importantes. Surge así cada vez con más fuerza la idea de una sociedad civil global a construir sobre el suelo firme de unos derechos de humanidad globales efectivamente garantizados.

3) El tercero se refiere a la repercusión de la globalización sobre el sustrato cultural/nacional de la sociedad civil forjado desde el proyecto de ***un*** «Estado nacional». La revalorización de lo local y lo singular, la incapacidad del Estado nacional para integrar los ideales de progreso en la forja de una sola identidad nacional, los flujos migratorios y las solidaridades comunitarias de origen... están liquidando la nación cultural única como el sustrato histórico-social de la solidaridad civil. Los Estados desarrollados se están haciendo todos multiculturales o plurinacionales y plantean la necesidad, históricamente nueva, de construir una ciudadanía multicultural o plurinacional. En muchos Estados en desarrollo, la globalización y la democratización combinadas ahogan el viejo proyecto de uniformización nacional y obligan a reconocer derechos constitucionales a las comunidades, pueblos o naciones originarios.

4) La globalización precede pero se apoya y se acelera con la revolución tecnológica representada por las TICs. Éstas transforman la estructura de oportunidades para el conjunto de los actores políticos, administrativos, empresariales, sociales, culturales. No sólo multiplican las posibilidades de interacción. También amplían la base territorial de las redes y de sus interacciones. Abaratan el coste del acceso al conocimiento, permiten formas innovadoras de fertilización cruzada entre el conocimiento académico y los conocimientos expertos y tácitos. En el plano democrático abren posibilidades antes impensables de información y participación ciudadana. En el ámbito de la gestión pública, no sólo permiten avanzar la eficiencia de la gestión, sino también su transparencia y responsabilización. Las TICs por sí solas no transforman los roles, la estructura y las funciones de la Administración Pública, pero, en un sistema democrático, abren importantes posibilidades para que los agentes transformadores impulsen genuinas reformas.

5) La globalización transforma los «intereses generales», fundamento último de los Estados y de sus Administraciones, en un triple sentido: a) Por un

lado, los «intereses generales nacionales» dependen cada vez más de la posición que los Estados son capaces de alcanzar en un sistema internacional muy asimétrico. b) Por otro, emergen los llamados «bienes o intereses públicos globales» (paz, seguridad, medio ambiente, institucionalidad de los mercados supranacionales, prevención de la salud frente a pandemias, etc.), de cuya satisfacción depende el bienestar nacional pero que resultan imposibles de satisfacer sin la cooperación internacional. c) Y, finalmente, en las condiciones de complejidad, diversidad, interdependencia y dinamismo planteadas por la globalización, la realización de los intereses generales ya no puede ser el monopolio de los poderes públicos. Éstos continúan siendo los únicos titulares formalmente legítimos y los decisores últimos, pero su acción sólo resulta eficaz y legítima cuando consiguen que la decisión y su ejecución sean el resultado de una interacción entre los poderes públicos, el sector empresarial y las organizaciones de la sociedad civil. Como exponemos más adelante, saber crear las condiciones para que se den positivamente estas interacciones constituye la clave del buen gobierno de nuestro tiempo, es decir, de la gobernanza.

6) La globalización transforma también la política. Se registra una paradoja aparente: ahora, cuando la democracia se expande más que nunca, el déficit democrático y el descrédito de la política son mayores que nunca. La explicación no es tan difícil: estamos abordando los desafíos planteados por la globalización no sólo con las ideas, sino con las instituciones, las capacidades y las prácticas de la política democrática de los Estados nacionales. Diversos procesos confluyen en la crisis y cambio que está viviendo la política:

- La política se redescubre y revaloriza al descubrirse los límites de la tecnocracia: la ciencia y sus expertos no poseen conocimiento, ni suficiente ni indiscutible, frente a las grandes cuestiones públicas; sabemos más que nunca y somos más conscientes que nunca de los límites de nuestro saber; las decisiones públicas ya no se legitiman sólo en la técnica; en el proceso decisorio es necesario alumbrar los intereses y las valoraciones en conflicto, saber instrumentar el consenso y, en su defecto, decidir evitando el desgarro social que puede acabar haciendo inviable la decisión.

- Pero la política entra en descrédito porque la inadecuación de las instituciones políticas y administrativas a las nuevas realidades crea un marco de incentivos, a veces hasta perversos, de los que se deriva no sólo la corrupción político-empresarial, sino, lo que es peor, la generación de mala política. Por ejemplo, el dato de que los capitales y la tecnología necesarios para las grandes obras y servicios públicos se encuentren cada vez más concentrados en empresas privadas transnacionales sitúa a las Administraciones titulares de los intereses generales en una posición muchas veces de «principal» impotente ante un «agente» superpoderoso que puede, de hecho, acabar controlando todo el ciclo regulador.

- Los partidos políticos, que van a seguir siendo instituciones clave de la vida democrática, se hallan demasiado circunscritos al juego electoral nacional, son poco relevantes frente a los desafíos de la gobernabilidad global y, además, pierden el monopolio de la praxis política. Por un lado, registramos niveles importantes de desinterés político, pero, por otro, un número creciente de ciudadanos sienten que deben invertir en la *polis* porque se encuentra en riesgo y porque, para muchos, el accionar cívico y político es inseparable de una concepción renovada de la libertad: la ciudadanía activa se dispara y la concepción neorrepublicana de la democracia gana fuerza y atractivo; el mapa de actores políticos se amplía y complejiza; los medios de comunicación, acompañados y transformados por Internet, ganan una importancia creciente en tanto que actores y arenas del proceso político.

- La política es cada vez menos dirección política de organizaciones técnicas y cada vez más articulación de asociaciones entre diversos niveles de gobiernos (gobierno multinivel) y con las organizaciones empresariales y las organizaciones y movimientos de la sociedad civil. Esto requiere grandes capacidades de iniciativa, liderazgo, concertación, prevención y gestión de conflictos, de comunicación, de creación de equipos y redes, etc., fuertemente acompañadas de capacidades de análisis político. Las organizaciones de los partidos políticos cada vez controlan menos el entorno y tienen que adaptarse más a él; por eso tienen que abrirse, hacerse menos jerárquicas, más planas, más capaces de aprender, más conectadas con las organizaciones sociales, más responsables...

7) La gestión pública también se transforma con la globalización. Ya no basta con que las Administraciones Públicas, como organizaciones, actúen legal, objetiva, eficaz y eficientemente. Diversos procesos confluyen y están transformando decididamente la gestión pública:

- En primer lugar, la discrecionalidad pasa a impregnar casi todo el actuar administrativo. La complejidad y dinamicidad impiden que la ley y los reglamentos puedan programar el actuar administrativo. El Derecho tiene que reconocer espacios crecientes de discrecionalidad en el actuar administrativo. Los controles tradicionales de la discrecionalidad resultan muy inadecuados; los nuevos controles de gestión por resultados no acaban de implantarse y también tienen sus límites; este contexto dispara las posibilidades de corrupción y no garantiza la buena gestión; como estos procesos coinciden con los de expansión de la democratización, las demandas por nuevos arreglos institucionales que aseguren la transparencia, el control y la responsabilidad de los políticos y gestores se disparan.

- En segundo lugar, la gestión pública se hace crecientemente interorganizacional y esto plantea competencias renovadas en la dirección públi-

ca profesional. Como ya señalara Metcalfe, advirtiendo un extravío inicial de la Nueva Gestión Pública, la alta gestión pública es hoy esencialmente interorganizacional y esto hace obsoletos la mayoría de los programas de formación en dirección pública. Las competencias de los directivos públicos cubren hoy dosis importantes de emprendizaje, descubrimiento de oportunidades para la mejor realización de intereses generales, innovación, creación de equipos, liderazgo del cambio, creación de tecnologías y metodologías que favorezcan la interacción organizacional, información y comunicación pública, etc.

- La gestión pública se diversifica y complejiza: a) Por un lado, las funciones administrativas se diversifican (formulación y aplicación de regulaciones, formulación de políticas y programas, servicios de prevención, prestación directa de servicios, gestión del conocimiento...), resultando imposibles de reconducir a un solo diseño organizativo y funcional que sea prototipo de buena gestión (como fue la pretensión del paradigma burocrático). Las organizaciones administrativas se diversifican en su diseño estructural, en sus tecnologías, metodologías y competencias de su personal. Ya no son reductibles ni a un solo modelo de buena gestión ni a un solo régimen jurídico-administrativo. b) Por otro lado, la mayoría de los grandes bienes públicos de nuestro tiempo se hacen interdepartamentales o transversales. Ni la seguridad ciudadana, ni la prevención de la salud, ni la gestión de la política inmigratoria, ni el fomento de la competitividad, ni la calidad de la educación pública, ni un largo etcétera son ya bienes públicos o intereses generales cuya realización dependa de un solo departamento. Todas las grandes políticas públicas se han hecho transversales dentro de cada Administración y esto exige una capacidad de gestión pública transversal que ha de superar la departamentalización y el exceso en las líneas jerárquicas.

- La gestión pública es cada vez más gestión del conocimiento. Pero de pronto los políticos y gestores descubren que el conocimiento es de naturaleza plural, que se halla disperso entre diversos actores y que es limitado, es decir, abre zonas importantes de incertidumbre y hasta de contradicciones. Captar el conocimiento necesario para la toma de decisiones y su correcta implementación obligan a ir mucho más allá de los informes técnicos y la participación ciudadana tradicionales. La construcción de relaciones de interacción, de redes, es fuente y se apoya a la vez en una concepción renovada de los sistemas de información y conocimiento, así como de las competencias requeridas para la buena gestión pública.

Todo lo anterior no significa en absoluto desconocer la importancia central que los Estados van a seguir desempeñando en la gobernabilidad de nuestro tiempo. El Estado va a seguir siendo la arena política y el recurso indispensable y más potente de que hoy disponemos para gobernar positivamente las transformaciones antes indicadas. Aunque los Estados van a

perder necesariamente poderes en favor de entidades subestatales y supranacionales y sus tareas y funciones se están transformando de hecho, ello no implica en absoluto pérdida de relevancia ni de centralidad política.

El Estado democrático de Derecho sigue siendo la instancia decisiva, pero su papel cambia: como ha señalado Dirk Messner[3], deberá renunciar a ser el «solucionador omnipotente de todos los problemas», delegando «hacia arriba» (al nivel internacional, a organizaciones multilaterales y supranacionales) de modo que la arquitectura de la gobernabilidad global vaya asentándose sobre núcleos regionales eficientes; simultáneamente, los actores locales ganan significación dentro de la nación y los actores no estatales asumen funciones que hasta ahora se adjudicaban al Estado. Están surgiendo los contornos de una sociedad red en la que el Estado cumple funciones de articulación e integración hacia adentro y hacia afuera, y en la que también las instituciones no estatales y las empresas han de asumir responsabilidades por el desarrollo.

A los Estados les va a corresponder cada vez más un papel de «gestor de las interdependencias» entre desafíos, actores y estrategias situados a lo largo del eje local-global. Esto exige grandes capacidades de seguimiento, jurisdicción y coordinación internacional, así como de comunicación y una gran disposición a aprender que trascienda las fronteras. La política va a tener lugar en estructuras horizontales y verticales cada vez más fuertes: estructuras en redes dentro de las sociedades están adquiriendo cada vez más importancia; la conducción jerárquica dentro de una instancia política se convierte en excepción; sistemas de soberanía compartida perforan la soberanía nacional; una estructura multinivel de la arquitectura de la gobernabilidad global, en la que actúa una pluralidad de actores privados y públicos, se superpone al sistema internacional del mundo de los Estados. La transformación de la política en esa dirección está en marcha desde hace tiempo debido al proceso de globalización.

«La globalización no ha debilitado a los Estados, que siguen siendo los actores clave en la arena política interna e internacional. Pero están cambiando sus roles. Los Estados dejan de ser los proveedores universales para convertirse en catalizadores, habilitadores, protectores, orientadores, negociadores, mediadores y constructores de consensos. La globalización está produciendo un nuevo orden de roles, asociaciones, partenariados entre los gobiernos, los ciudadanos y las empresas y fortaleciendo la influencia del público en las instituciones y los gobiernos... Crecientemente, el Estado es llamado a actuar como el vínculo entre los diversos actores implicados en los procesos de planificación, regulación, consulta y toma de decisiones. El Estado sigue procurando su función de cohesión social, pero ahora apareciendo como el "hub" de actividades que conectan distintos

[3] Claudio Maggi y Dirk Messner (coords.) (2002), *Global Governance desde una perspectiva latinoamericana*, Nueva Sociedad, Caracas, S. 35-68.

actores en los más diversos campos, actividades, regiones, culturas, profesiones e intereses. Para eso no sirven las viejas estructuras burocráticas decisionales jerárquicas. La diferenciación creciente de necesidades, tecnologías, habilidades, ideologías e intereses ha producido una gran difusión del poder. Las estructuras monocráticas, compactas, piramidales que constituyen el legado del racionalismo del XVIII ya no representan la realidad de las Administraciones Públicas contemporáneas...»[4].

1.2. GOBERNANZA GLOBAL Y GOBERNABILIDAD ESTATAL

La cada vez mayor interdependencia plantea que para el buen gobierno nacional y local se tenga que ir construyendo también una buena gobernanza global. El problema está en que la globalización hoy no está enmarcada y conducida por una gobernanza capaz de asegurar su gobernabilidad democrática y la formación progresiva de una comunidad internacional basada en la justicia.

La década de los noventa registró el auge y la crisis de la agenda neoliberal. Comenzó con grandes promesas correspondientes a una supuesta nueva era marcada por el fin de la guerra fría que permitiría disfrutar los entonces llamados dividendos de la paz. Se creyó que el mundo anterior marcado por las fracturas ideológicas iba a integrarse por la expansión de los mercados y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Hasta se habló del fin de la historia y se registró una tercera oleada sin precedentes de «democratizaciones».

En América del Norte y en Europa Occidental se registró una prosperidad antes inimaginable basada, no obstante, en modelos de consumo dudosamente sostenibles. China e India, los dos países en desarrollo más grandes del mundo, también avanzaron considerablemente. En otros países en desarrollo también se consiguieron avances importantes en el plano de las libertades políticas y del desarrollo humano. Pero el reverso de la balanza ha sido demasiado grande y ha generado desafíos y conflictos que han provocado la crisis del sistema de gobernanza internacional costosamente construido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Las expectativas de progreso esperadas de la globalización y la revolución tecnológica se han visto dramáticamente frustradas. La epidemia del SIDA es la peor de la historia de la humanidad. La República Popular de Corea ha registrado una de las peores hambrunas de la historia. Se han registrado conflictos graves en más de 50 países, con un número de víctimas sin precedentes en la población civil, especialmente mujeres y niños. La inestabilidad de los mercados financieros ha impuesto costos a los países más vulne-

[4] Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2001), *World Public Sector Report. Globalization and the State*, Naciones Unidas, Nueva York, p. 27.

rables superiores en ocasiones a los peores desastres naturales. Éstos se multiplican sin que las evidencias, cada vez mayores, de su relación con el cambio climático y de éste con los modos no sostenibles de producción y consumo consigan alterar la anestesia moral, principalmente, de los Estados Unidos y otros países desarrollados. Las desigualdades económicas y sociales se han incrementado. La calidad de vida se ha deteriorado sensiblemente en algunas zonas del planeta, y muy especialmente en el continente africano y en algunos países árabes. Casi 1.000 millones de personas viven en severas condiciones de pobreza extrema.

Desde el punto de vista económico y político, nunca ha sido tan grande la frustración de los países en desarrollo ante la desigual distribución del poder. Las reglas del comercio internacional no han impedido los abusos proteccionistas de las medidas antidumping adoptadas por los países industrializados y actúan sistemáticamente contra los productores de los países en desarrollo, especialmente en los productos textiles y agrícolas. Los aranceles que aplican los países industrializados a las importaciones de los países en desarrollo son, en promedio, cuatro veces superiores a los que aplican a las importaciones de otros países industrializados. Además, los países industrializados pagan más de 1.000 millones de dólares por día en subsidios agrícolas internos —seis veces más de lo que gastan en la asistencia oficial para el desarrollo que prestan a los países en desarrollo (PNUD, Informe 2002)—. Las grandes compañías transnacionales se han convertido en actores estratégicos de la gobernabilidad global, sin que ello vaya acompañado de un sistema de responsabilización social y política que impida comportamientos abusivos. Se ha generado un gran desorden global que ha posibilitado que florezcan grandes redes de tráficos ilegales con conexiones cada vez más intensas con muchos Estados, especialmente los más débiles, por las que circulan toda clase de abyecciones (personas, armas, drogas, servicios criminales, terrorismo...). Nunca el mundo tuvo sensación de vivir bajo tantos riesgos fuera del control de los gobiernos. La demanda de seguridad se hace tan inevitable como fácilmente manipulable por los enemigos de la libertad. Muchos se preguntan si la democracia será viable frente a esta globalización desbridada.

El 11 de septiembre de 2001 marcó el fin de las ilusiones neoliberales. De pronto se hicieron evidentes las graves tensiones y riesgos generados a lo largo de los noventa. En un primer momento se creyó que la tragedia compartida uniría al mundo. A este movimiento responde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en marzo de 2002, que permitió invertir la tendencia posterior a la guerra fría de disminución de la ayuda prestada a los países en desarrollo. En el mismo sentido, en la Conferencia ministerial de la Organización Mundial del Comercio celebrada en Doha unos meses antes se llegó a un acuerdo que reactivó las negociaciones comerciales multilaterales, superando el punto muerto en que había concluida la reunión ministerial de Seattle. Pero las dificultades de desarrollo e implementación con que se

enfrentan estos acuerdos, unidas a otros datos, y muy especialmente a la gravísima situación de tensión en Oriente Medio y la escalada del terrorismo, amenazan con nuevas fracturas a nivel mundial. El gobierno de los Estados Unidos y sus aliados, al invadir Irak rompiendo la legalidad internacional, han expresado su voluntad de construir una gobernanza global desde un unilateralismo hegemónico que subordina los intereses globales a los de la gran potencia norteamericana.

Frente a la ingobernabilidad global y a sus intentos de reducción unilateral se producen movimientos sociales cada vez más importantes, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Aunque se trate de movimientos y protestas que obedecen a planteamientos muy diversos, conjuntamente considerados, van configurando nuevos actores en un orden internacional naciente e incierto. Como ha señalado Czempiel, el mundo todavía no es ninguna sociedad mundial, pero ya no es tampoco sólo un mundo de Estados. Para la mayoría de las Cancillerías y para los autores «realistas», el montón variopinto de ONGs es un factor de interferencia molesto y ruidoso pero finalmente impotente. Pero, por otro lado, hay toda una corriente que ve en la acción de las ONGs el fermento de una sociedad global y el factor principal de renovación de la política mundial. Habermas, por ejemplo, espera una reestructuración democrática del mundo proveniente no de los Estados, sino de movimientos ciudadanos en todo el mundo. Seguramente, un nuevo orden mundial no surgirá de una oenegización de la política mundial, sino mediante una legitimación y civilización de las relaciones internacionales conducidas por los Estados. Pero las ONGs son una fuerza motriz y de cambio innegable en la medida que contraponen a la globalización desde arriba una globalización desde abajo que incluye el desarrollo de una ética mundial que va fundamentando una ciudadanía y una gobernanza mundiales.

El mundo se muestra cada vez más como un hábitat colectivo de los humanos que impone regulaciones obligatorias para todos, que deberían estar orientadas a los derechos humanos y a la justicia y no a los intereses generales del hegemón o de sus adláteres. Hasta ahora, sin embargo, las instituciones políticas, jurídicas y morales de las sociedades siguen ancladas en la época de los «Estados-nación», de manera que todavía no se consigue disponer de los espacios adecuados para albergar los procesos dinámicos de la globalización. Como corrientemente se señala, hasta ahora hemos considerado primordialmente la globalización de los mercados y, siendo la globalización un proceso mucho más que económico, el desafío fundamental se encuentra, sin embargo, en cambiar hacia una globalización orientada a la gente.

En este contexto las propuestas para asegurar la gobernabilidad de la globalización son muy diversas. En primer lugar, existe un pequeño grupo que piensa en agrandar a nivel mundial el Estado-nación. En segundo lugar, una pluralidad amplia de autores ve en la ONU reformada el actor prota-

gónico de la gobernanza global. En tercer lugar, muchos representantes de la escuela realista perciben que la conducción política de los desafíos globales sólo es posible desde el poder hegemónico de los Estados Unidos y un grupo variable de aliados subordinados. Finalmente, un grupo creciente de autores, al que nos sumamos, considera necesario un proyecto de gobernanza global cooperativa para la conformación e inserción institucional de la globalización a fin de manejar interdependencias complejas y soberanías compartidas en un mundo cada vez más intensamente interconectado.

Hasta hoy, la gobernanza de superpotencia está prevaleciendo sobre la gobernanza global cooperativa. Como señala Messner, estamos más ante un nuevo desorden que ante un nuevo orden mundial internacional basado en la cooperación y en el Derecho. ¿Pax Americana o Estado de Derecho Internacional?, rezaba el título de un Seminario organizado por la Fundación Ebert. El hecho de que la Administración Bush se aparte decididamente del multilateralismo y se vuelva hacia una política hegemónica unilateralista, el replanteamiento de las relaciones euro-americanas, la tendencia al desmontaje del sistema de las Naciones Unidas y la inseguridad sobre el futuro papel de Rusia y de China... caracterizan las graves tendencias de la política mundial a comienzos de siglo.

No se trata sólo, pues, de democratizar las instituciones multilaterales, las cuales adolecen, obviamente, de un claro déficit de legitimidad democrática que es necesario llenar mediante el reconocimiento creciente del rol de las ONGs y mediante reformas internas que procuren mayor simetría a la presencia de los Estados. Este aspecto fue ya tratado valiente y satisfactoriamente en el capítulo 5 del Informe del PNUD del año 2002 y es objeto de numerosas iniciativas en el ámbito internacional. Pero la reforma y hasta la democratización de los organismos multilaterales tendrían un sentido muy limitado, y hasta contradictorio, si triunfa el proyecto de gobernanza global desde el unilateralismo hegemónico que sólo aceptaría un multilateralismo subordinado.

La gran cuestión está en saber si podemos contribuir a la construcción de una gobernabilidad global cooperativa, que incorporaría con pleno sentido el tema de la democratización, la cual, siguiendo a Messner[5], se expresaría en una nueva arquitectura institucional caracterizada por:

1) Una arquitectura policéntrica fruto del convencimiento de que cualquier intento que ignore el policentrismo del mundo global está condenado al fracaso. Esto concierne directamente a la relación transatlántica. Hoy los Estados Unidos se orientan cada vez más a un «unilateralismo global» y al concepto del «hegemón benevolente», «actuando como si el

[5] Dirk Messner y Franz Nuscheler (2003), *Das Konzept Global Governance: Stand und Pespektiven*, INEF Report, Universität Duisburg-Essen, Duisburg.

mundo fuera unipolar», tal como señala Huntington. Esto coincide hasta ahora con la incapacidad de la UE y de otros actores políticos para colocar al lado de Estados Unidos un poder comparable y tomar iniciativas de política mundial.

2) La gobernabilidad global depende de diversas formas y planos internacionales de coordinación, cooperación y toma de decisión colectiva. Las organizaciones internacionales se hacen cargo de esa función coordinadora y colaboran en la formación de puntos de vista globales. Los regímenes traducen la voluntad de cooperar en disposiciones normativas obligatorias. De los retazos de iniciativas sectoriales puede desarrollarse progresivamente un tapiz de estructuras de cooperación.

3) La gobernabilidad global no se restringe, pues, a más multilateralismo en el plano global. Muchos problemas requieren respuestas políticas en diferentes esferas de acción, a lo largo del nuevo eje de gobernabilidad local-global.

4) La gobernanza global convierte la percepción tradicional de la soberanía en una reliquia anacrónica de un mundo de Estados que ya no existe más. El imperativo de la cooperación exige renuncias a la soberanía que los efectos de la globalización ya habían impuesto. Para ser capaces de cooperar, también las grandes potencias deben conformarse con «soberanías divididas» que —como muestra la Unión Europea— pueden originar no una pérdida, sino una ganancia de capacidad de acción y solución de problemas y mayor peso político mundial.

5) La gobernanza global exige una reforma institucional en profundidad del aparato estatal porque todas las esferas de la política —también la política interna que se ocupa de la seguridad nacional, la política de inmigración y de asilo— están insertas en contextos globales. Es necesario reunir competencias normativas sectoriales aisladas en redes normativas eficientes, pero también reorientar las esferas de las políticas de cada Estado hacia una mayor coordinación.

6) La gobernanza global no es, por lo tanto, un proyecto en el que sólo participan los gobiernos y las organizaciones internacionales. En muchos casos se requiere la colaboración de actores privados. La política tiene crecientemente lugar en estructuras en red horizontales y verticales. En muchas políticas específicas las ONGs tienen una función consultora, correctiva y de participación irreemplazable.

7) Finalmente, la gobernabilidad global cooperativa tiene como condición lo que Kant pedía ya en sus primeros tres artículos cruciales sobre la paz perpetua: primero, una paz garantizada a largo plazo sólo puede surgir en y entre Estados constitucionales; segundo, la política mundial ciertamente no necesita ningún Estado mundial rector, sino la fuerza reguladora

de un derecho de gentes obligatorio; tercero, la naciente sociedad mundial debe construirse sobre una «constitución cosmopolita» con «derechos cosmopolitas», es decir, sobre el fundamento común de los derechos humanos universales.

1.3. FORTALECER LA ACCIÓN EXTERIOR DE LOS ESTADOS

La globalización está produciendo, en efecto, que todas las políticas internas sean o estén teñidas de internacionalidad. Los Ministerios de Asuntos Exteriores pierden su monopolio tradicional sobre la acción exterior del Estado; los presidentes se involucran cada vez más en política exterior y, de hecho, la dirigen; los ministros de línea desarrollan sus propias redes internacionales; numerosos agentes descentralizados y no gubernamentales hacen lo propio. En este contexto se hace necesario, en primer lugar, replantear el papel, la capacidad institucional y la organización de los Ministerios de Asuntos Exteriores.

El primer riesgo a conjurar es la fragmentación de la acción externa del Estado, dada la inevitabilidad del incremento del número de actores internos participantes en la misma. Para conseguirlo es necesario mejorar drásticamente la coordinación interna de la acción exterior. Para ello, la experiencia internacional aconseja establecer o fortalecer mecanismos eficaces de coordinación que pueden responder a muy diversos modelos.

Quizá lo más urgente sea crear o fortalecer la capacidad central necesaria para gestionar las interconexiones políticas que resultan de la globalización. Entre otras cosas, se ha de poder proveer a los responsables de las distintas políticas sectoriales de una percepción fundada de las ramificaciones internas e internacionales de sus decisiones sectoriales. Para ello deberá adoptarse una visión estratégica y a largo plazo de los intereses y prioridades exteriores, centrándose sólo en el seguimiento y apoyo de las políticas directamente referidas a los mismos. El que este rol de coordinación sea jugado por los Ministerios de Asuntos Exteriores mediante una red que los vincule con la Presidencia y los Ministerios de Economía, Hacienda e Interior, al menos, o que, alternativamente, sea asumido por una unidad situada en la Presidencia, resulta ya un tema debatible que deberá resolverse pragmáticamente en cada caso. Tampoco aquí hay modelo indiscutible.

La disminución de soberanía que la globalización conlleva puede ser compensada con la oportunidad que la misma abre para influir en los demás países y en el orden global resultante. Pero para lograr esta influencia hace falta superar la mera presencia y conseguir representación e involucramiento regular en las deliberaciones internacionales. Ahora bien, como los Estados no pueden pretender involucrarse eficazmente en todo y a la vez, deberán por ello desarrollar la capacidad de establecer objetivos y priori-

dades estratégicos. Sobre esta base podrán definir fundadamente los ejes de su participación en los foros internacionales, partiendo de una mejor conceptuación de los intereses nacionales en relación a determinados eventos internacionales. Cuando no se tiene fuerza suficiente, ganar influencia pasa por la credibilidad internacional, y ésta sólo se consigue con consistencia política y coherencia interna.

La credibilidad e influencia internacional se acrecienta cuando los demás Estados perciben que un gobierno sabe lo que dice y tiene voluntad y autoridad de cumplir lo que promete. La habilidad de un gobierno para fundamentar sus compromisos en base a un cuerpo de principios y prioridades nacionales puede también ayudar a mejorar su credibilidad internacional y a la construcción de los consensos internos para aplicar los compromisos. Todo ello exige la capacidad de desarrollar un marco de referencia para la acción exterior que, al menos, defina o garantice:

- los objetivos de la política y la acción exterior en cada uno de los foros;

- las competencias y limitaciones de las instituciones y procesos involucrados;

- los medios a través de los que el gobierno nacional participará e influirá en las decisiones internacionales;

- la gestión de las relaciones continuas entre los actores internos clave y, en especial, del flujo de información y de los procedimientos de resolución de conflictos entre ellos (especialmente entre los ministros y la unidad central de coordinación);

- la consistencia con los objetivos y políticas nacionales afectados; la compatibilidad constitucional y legal.

La globalización mejora también las oportunidades de compartir con los colegas de otros países que están viviendo los mismos problemas. La emergencia progresiva de redes y de organizaciones facilitadoras de las mismas permite multiplicar los contactos, compartir experiencias y fortalecer el proceso de aprendizaje. La globalización significa también que los gobiernos podrán apoyarse en la experiencia de otros países para formular e implementar sus propias políticas. Esto no tiene nada que ver con copiar o importar. Exige el desarrollo de una capacidad política y gerencial ajena a la función pública tradicional, la cual, a juicio de algunos autores, constituye un rasgo destacado de la competitividad nacional.

Todo ello nos lleva a una última y obvia exigencia de la globalización: la redefinición de los conocimientos, actitudes y habilidades requeridos de los líderes políticos y de la función pública. Las habilidades lingüísticas; la sensibilidad multicultural; la capacidad de construcción y manejo de redes; la

visión y gestión estratégica; la capacidad de negociar, de construir equipos, de gerenciar la tensión y el conflicto y, quizá sobre todo, de mantener la credibilidad necesaria para dirigir procesos de experimentación y aprendizaje, resultan aspectos críticos de la reinvención del liderazgo político y de la función pública que requiere nuestro tiempo.

1.4. LA PARTE DE LA SOCIEDAD CIVIL: ¡CIUDADANAS/ OS DE TODOS LOS PAÍSES, UNÍOS![6]

En los albores del tercer milenio un fantasma recorre el mundo: el temor creciente a que nuestras vidas estén siendo conducidas por fuerzas generadas humanamente pero ya fuera de control; la sensación creciente de vulnerabilidad; la respuesta, ya mayoritaria en tantas encuestas, de que las vidas de nuestros hijos y nietos serán peores. ¿Hay base real para estas sensaciones o se desvanecerá el fantasma como lo hacen las últimas sombras de los comunismos «científicos»?

La verdad es que hoy tenemos más evidencias para nuestras inquietudes que las que tenía Marx para su determinismo histórico. A pesar de saber más sobre las grandes cuestiones del futuro humano, o quizá por ello, percibimos los límites de nuestro conocimiento y aceptamos que vivimos y hemos de tomar decisiones en la incertidumbre. Frente a una catástrofe astral, poco podemos hacer. Pero frente a las catástrofes varias —demográficas, ecológicas, económicas, de seguridad, etc.— podríamos y deberíamos hacer mucho. Ahora bien, en un mundo de políticos preocupados por las elecciones y de burócratas preocupados por su supervivencia, ¿quién se ocupará de definir los intereses generales de modo que comprendan los de las próximas generaciones? Por otra parte, en un mundo donde la interdependencia creciente ha hecho emerger verdaderos «bienes públicos globales», ¿cómo podremos construir la gobernanza necesaria para asegurar su provisión efectiva? Esto no es ninguna cuestión técnica: sin la provisión de esos bienes no hay gobernabilidad; volvemos al estado de naturaleza al que están retrotrayéndose tantos Estados fracasados y en riesgo que, en un mundo interdependiente, amenazan irremediablemente la seguridad de todos.

Podemos apoyarnos en datos e interpretaciones procedentes del Banco Mundial y de la OCDE. Wolfensohn, Presidente del BM, va por el mundo y el ciberespacio predicando que los grandes desafíos globales provienen de desequilibrios muy graves, que responden a cadenas históricas de largo ciclo, particularmente agudizados en los años noventa. Hoy sabemos que en 2015 habrá 3.000 millones de personas con menos de 25 años, casi todas ellas en los países en desarrollo. También que en los próximos veinticinco años la población mundial crecerá en unos 1.500 millones de personas, de

[6] Texto encontrado en la maleta de trabajo olvidada por un analista del IIG durante su excursión a Canaima, Venezuela.

las cuales sólo 50 millones corresponderán al mundo desarrollado. Esto va a producirse en un mundo hoy de 6.000 millones de habitantes en el que 1.000 millones disfrutan del 80% del PIB global, mientras que otros 1.000 millones viven con menos de un dólar diario.

Frente a estos desequilibrios los gobiernos del mundo respondieron formulando los Objetivos del Milenio. Pero son bastantes los países en los que se está gestando la bomba demográfica que no parece que vayan a alcanzar los Objetivos. Las presiones migratorias y sobre los recursos naturales van a ser muy difíciles de manejar. Entretanto, los gobiernos, las transnacionales, muchas ONGs y nosotros mismos corremos frenéticamente impulsados por motivaciones inmediatas. Secamos humedades sin poder ver el río que parece formarse debajo de la casa. Y de este modo sigue el despropósito: los países desarrollados gastan 6 dólares en subsidios agrícolas y 12 en defensa por cada dólar que gastan en cooperación al desarrollo; los países en desarrollo siguen gastando más en defensa que en educación. Las negociaciones comerciales se han bloqueado desde que en Cancún los países pobres plantearon la necesidad de un reequilibrio comercial global. Los países en desarrollo no combaten la corrupción ni construyen la ley y el orden que garanticen la seguridad y libertad de la gente. Los países desarrollados no se deciden a construir una arquitectura financiera internacional que impida los «colaterales» tipo tequilazo y ponga a los paraísos fiscales bajo control efectivo. Los países en desarrollo no acaban de articular sistemas regulatorios capaces de liberar y controlar sus mercados financieros...

Pero ¿no estamos en el mejor de los mundos? ¿No hemos aumentado durante los cuarenta últimos años la expectativa de vida en veinte años y reducido el analfabetismo a la mitad? ¿No nos dice cada año el PNUD que el desarrollo humano agregado no hace sino mejorar? ¿Acaso no vamos bien, mejor que nunca, aunque algunos todavía estén mal? Desgraciadamente, estos indicadores no dicen nada de los desafíos que tenemos por delante. El demográfico, combinado con el desarrollo entendido como industrialización, ha producido un nuevo proceso de consecuencias inquietantes e inciertas: el cambio climático.

Donald J. Johnston es el Secretario General de la OCDE, el mayor *think-tank* de los países desarrollados, para algunos el intelectual orgánico del neoliberalismo. Según él, ya no puede cuestionarse que el cambio climático se está produciendo como consecuencia de las emisiones de CO_2. La incertidumbre es sobre a qué ritmo —lento, rápido o abrupto— se está produciendo. Si acertaran los que creen que el cambio está siendo abrupto y que vamos abocados a un caos climático, ¡Dios pille confesados a nuestros nietos!, viene a decir Johnston, que implícitamente reconoce que el mundo no está preparado ni parece querer prepararse para esta eventualidad.

Lo más probable —dice Johnston— es que el cambio climático se esté produciendo a un ritmo que permita que nos adaptemos. Ésta es la palabra

mágica, «adaptación». La OCDE no se deja aprisionar en los encantamientos de quienes cuestionan los modelos de producción y consumo occidentales. No se cuestionan. Tenemos que adaptarnos. Para ello se proponen dos vías: 1) desacelerar el cambio climático mediante la reducción de emisiones de efecto invernadero, implementando el Protocolo de Kioto y haciendo un uso más amplio de tecnologías climáticamente neutras, y 2) la identificación de las áreas en las que la adaptación y la preparación resulten claramente necesarias.

Lo que Johnston tiene en mente cuando habla de «áreas» lo expone claramente: «Ante la evidencia del aumento de condiciones climáticas extremas como la ola de calor que mató a tanta gente mayor en Europa en el verano de 2003, ¿estamos preparados para tratar estos fenómenos?, ¿pueden nuestras infraestructuras de producción eléctrica soportar largos período de frío o calor extremos?, ¿hemos identificado a las comunidades en grave riesgo de inundaciones?, ¿estamos preparados para luchar contra las enfermedades tropicales que invadirán nuestros climas recalentados?, ¿podremos cambiar los cultivos agrícolas para adaptarlos a la reducción de precipitaciones en unos lugares y a su intensificación en otros?, ¿si los diques no pueden proteger las tierras bajas estamos preparados para acoger refugiados ambientales?, ¿estamos preparados para el día en que se detenga la Corriente del Golfo?».

Pero las admoniciones de los Wolfensohn y Johnston no acaban de perforar la epidermis de tantos políticos y empresarios del mundo a quienes parece bastarles y sobrarles con la lucha contra el terrorismo y por los mercados globales libres. Los desequilibrios a que alude Wolfensohn se curan, a su criterio, con más y mejores mercados, y ante el riesgo climático que refiere Johnston parecen pensar que si la tecnología lo ha provocado, el progreso tecnológico se encargará de resolverlo. Tiene razón Jaume Curbet cuando recuerda que los poderosos de este mundo viven en una hiperactividad de problemas y deseos que no ofrece espacio para el reposo cultural, es decir, para encontrar sentido a nuestra posición en la vida. Hoy más que nunca, los centros de poder están llenos de gente con muchísima formación y poquísima cultura y que no puede comprender esta diferencia.

¿Qué hacer? La verdadera sabiduría estriba siempre en responder esta pregunta. Como decía Wittgenstein, sólo ha entendido el que ya sabe qué hacer. Necesitamos propuestas para la acción porque «otros mundos son posibles» y necesarios. Las elecciones —se dice— siempre se ganan o se pierden por cuestiones locales. Pero esto es cada vez menos cierto. Sabemos que el mundo de nuestros hijos y nietos está comprometido, que la sostenibilidad de la vida humana sobre el planeta está comprometida por procesos que nosotros mismos hemos provocado y que hoy se expresan en gravísimos desequilibrios medioambientales, económicos y sociales. Si no se les enfrenta eficazmente vamos a tener problemas y quizá no haya cámaras para contarlos. Los países occidentales que más se han beneficiado

con la globalización no pueden dejar al resto del mundo a la suerte de mercados muy imperfectos y de una cooperación miserable. El 11S y el 11M recuerdan que ya no puede haber paz y seguridad interior sin el horizonte de un orden internacional legítimo.

El mundo global ya no se puede controlar desde las fronteras de los Estados, por más que se agrupen en una OTAN renovada. El gran proyecto de nuestro tiempo es construir una gobernanza multilateral que haga que la globalización sea viable social, económica y medioambientalmente. Cada vez que la humanidad ha vivido cambios de la envergadura de los presentes ha tenido que revisar sus sistemas de gobernación. Los Estados siguen siendo necesarios, pero sus roles y capacidades tienen que cambiar drásticamente. Los gobiernos descentralizados asumen relevancia local y a veces internacional. Las estructuras multilaterales debidamente reformadas resultan imprescindibles para proveer los bienes públicos globales sin los cuales la globalización podría convertirse en el sueño de la razón.

En absoluto se trata de crear un Estado mundial. Basta con crear la gobernanza necesaria para proveer seguridad y estabilidad internacional, un orden legal internacional efectivo, un sistema económico mundial abierto e inclusivo, un sistema de asistencia y protección de aquellos países o grupos que aún no pueden valerse por sí mismos... ¡Ahí es nada!

Los Estados triunfaron como formas de gobernación porque fueron capaces de proveer determinados bienes públicos mejor que sus otras formas alternativas y concurrentes (orden feudal, pequeñas ciudades-Estado). Procuraron, en primer lugar, la seguridad de sus súbditos, sin la cual no puede florecer ningún tipo de libertad, y, además, fueron generando una identidad compartida que se superpuso a las querellas de las identidades locales y la alimentaron con nuevas querellas frente a otros Estados e identidades. Proveyeron un sistema legal sobre el que asegurar una cultura de los derechos. Con el paso del Estado absolutista al Estado liberal garantizaron gran parte de las libertades económicas, civiles y algunas sociales de que hoy gozan los países desarrollados. Sobre esta base se construyeron en Occidente las libertades políticas que hoy fundamentan las democracias mejor asentadas. Ciertamente, no ignoramos que éste no es el proceso seguido por lo general en América Latina y en otras regiones del mundo. Pero nos vale para remarcar que una forma de gobernación —el Estado en este caso— se justifica por ser capaz de asegurar la cohesión y supervivencia social más eficazmente que otras.

Hoy no nos bastan los Estados ni un multilateralismo que dependa sólo o fundamentalmente de ellos. Si no somos capaces de construir una gobernanza que provea los bienes públicos globales seguiremos luchando contra los síntomas (terrorismo, drogas, tráfico humano, crimen organizado, degradación medioambiental, enfermedades infecciosas, tormentas financieras, corrupción...) sin comprender ni atacar las causas. Es más, corremos el riesgo de abordar estos síntomas desde los intereses locales y nacionales y no desde

el horizonte de un orden global legítimo, con lo que al final hasta podemos agravar estos mismos procesos. De hecho, ya está ocurriendo así. Por ejemplo, el tema de los Estados fracasados o en riesgo es tratado como afectando a la seguridad nacional norteamericana, no a la global; la cooperación al desarrollo es vista demasiadas veces como otra forma de desarrollar los intereses nacionales en el exterior; la lucha contra el narcoterrorismo se plantea exclusivamente como eliminación de la producción y las redes de comercialización de las drogas; la guerra de Irak se hace para eliminar supuestas armas de destrucción masiva y se justifica después para eliminar a un déspota cruel e implantar ¡un sistema democrático!... ¿Podrán comprender alguna vez tantos ciudadanos estadounidenses y europeos el daño que todo esto ha hecho al por lo demás necesario liderazgo occidental en la construcción de gobernanza global? Sin un rápido cambio de los liderazgos y de su orientación en el sentido que ya se ha producido en España, las perspectivas de la gobernanza global están seriamente cuestionadas.

Ciudadanas de todos los países, ¡únanse! Ustedes que son más como la tierra, que como madres pueden concernirse más por la suerte de sus hijos y nietos, que como ciudadanas se sienten más impresionadas por la humanidad que por los egotismos que aprisionan a los hombres y los Estados, ustedes deben mostrarnos el camino de la sensibilidad y la verdadera fuerza. Necesitamos todo esto para empujar la construcción de esa gobernanza global necesaria para la sostenibilidad de la especie en este momento de su evolución. Los hombres somos poca cosa sin la valoración de ustedes. Ejerzan su poder, propio y sobre nosotros. Porque la tarea que tenemos por delante es dura aunque de esas que, si se tiene cultura para comprender, hacen vivir con plenitud.

La gobernanza global no consiste en crear un gobierno mundial ni en fortalecer mucho más las instituciones internacionales existentes. Consiste en fortalecer la coherencia, la eficacia y la legitimidad de las existentes sólo imaginando otras nuevas cuando sea necesario.

La gobernanza global ha de basarse en el imperio de la ley y en un multilateralismo institucionalizado. Los Estados van a seguir siendo actores clave pero ya no exclusivos. La gobernanza global es gobernación multinivel que implica todos los niveles de autoridad —debidamente reformados— a lo largo del eje local-global.

La gobernanza global ha de ser participativa, reconociendo a los actores no estatales el derecho a jugar un rol efectivo en la toma de decisiones. La construcción progresiva de redes de cuestiones globales específicas puede constituir un canal para esta participación, así como para la articulación efectiva de todos los actores implicados.

La gobernanza global ha de ser democrática no sólo por ser participativa, sino porque implique más equilibradamente a los Estados y los poderes lo-

cales y supranacionales y porque supere los déficit de opacidad e irresponsabilidad que hoy caracterizan a tantas instituciones supra e internacionales. No bastará con reinventar la Asamblea General de Naciones Unidas. Sería necesario caminar hacia una segunda cámara o foro de la sociedad civil si se quiere que las Naciones Unidas no pierdan credibilidad como foro universal.

La gobernanza global no es una utopía de esas condenadas a fracasar al prometer resolver de una vez todos los problemas humanos. Es sólo la construcción de un sistema de gobernación que permita someter a control humano y democrático ese conjunto de fuerzas hoy desembridadas y conducidas desde la pasión del poder y no para el servicio de la gente.

En fin, ciudadanas y ciudadanos del mundo, «entendámonos, unámonos y actuemos».

1.5. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: ALGUNOS DESAFÍOS DE ORDEN GENERAL

Los nuevos desafíos proceden fundamentalmente de los procesos en curso de globalización y transición a la sociedad del conocimiento. Estos procesos están generando una complejidad, diversidad y dinamismo sin precedentes. Están generando, asimismo, una interdependencia desigual que hace emerger la llamada «sociedad del riesgo». Todo esto modula o altera decisivamente las tareas tradicionales de las Administraciones, exige tareas nuevas y obliga a plantear todas ellas en condiciones nuevas.

Por ejemplo, la provisión de bienes públicos indivisibles (servicios *uti universitatis*) objeto de la tradicional función de policía se plantea de modo completamente diferente. La prevención de la salud, la seguridad interior y exterior —incluido el terrorismo—, las catástrofes naturales, la sostenibilidad ambiental, los accidentes de circulación, laborales, productivos, de transporte, de manipulación genética y un largo etcétera, no puede hacerse sino de modo parcial y subordinado mediante las intervenciones tradicionales de reglamentación, inspección y sanción. Las tareas fundamentales hoy son otras: creación de observatorios, sistemas de información y conocimiento, sistemas de alerta temprana, dispositivos de coordinación de acciones públicas, privadas y civiles, campañas de sensibilización, programas de formación... Incluso intervenciones clásicas como las regulaciones cambian de sentido, pues al darse a nivel supranacional, o hasta global, requieren capacidades para influir efectivamente en la regulación —no siempre formal— de los flujos de bienes, servicios, personas, información, capitales, etc., en que la globalización consiste.

Igual sucede con funciones tan señaladas como las de producción de normas, preparación de políticas y programas o de aseguramiento de bienes

públicos divisibles o de mérito mediante la prestación de servicios públicos *(uti singuli)*.

Hoy no basta con que la norma —incluida la ley— sea legítima jurídico-formalmente. Se exige que se halle debidamente instruida —que manifiesta la *ratio* y no sólo la *voluntas* a que responde— y que lo haga no sólo mediante una fundamentación suficiente, sino además considerando los diversos intereses y valoraciones existentes en la sociedad y dando la posibilidad de deliberación informada a todos ellos, sin perjuicio de la decisión final que sólo a las autoridades democráticamente representativas compete. De ahí la importancia creciente que para el Estado democrático de Derecho va tomando el tema de la «calidad de las normas», medida y valorada no sólo en términos de rigor técnico y de seguridad jurídica, sino también de legitimidad democrática, medida a su vez por las posibilidades de información y participación deliberativa efectivamente otorgadas a los diversos grupos de interés concernidos por la norma.

Lo mismo puede decirse de las políticas públicas. Ya no se entienden legítimas si procuran sólo el rigor técnico y la decisión de la autoridad democráticamente representativa. El mundo ha cambiado sustancialmente y la democracia representativa tal como se practicaba en las sociedades industriales ha entrado en crisis. Especialmente en las sociedades más avanzadas, los ciudadanos se sienten más libres, mejor informados, más capaces de analizar por sí mismos las políticas públicas de su interés, son menos ideológicos y más independientes políticamente y, también, más desconfiados hacia la acción unilateral de las instituciones, los políticos y los tecnócratas. Como comúnmente se señala, estamos pasando de un modelo de democracia representativa en que los votantes delegaban su poder cada equis años a sus representantes electos a una democracia representativa en que el compromiso y el interés directo del ciudadano son casi constantes. Por eso, en casi todos los países más avanzados se desarrollan esfuerzos sistemáticos de información y participación ciudadana, bien conscientes de que la legitimidad y eficacia de las políticas públicas quedan cuestionadas si su elaboración y puesta en práctica no cuentan con la representación de los grupos de interés —privados o cívicos— directamente concernidos por las mismas.

Algo parecido se registra en relación a las nuevas formas de organización y prestación de los servicios públicos *uti singuli* (proveedores de lo que los economistas llaman bienes públicos divisibles, que incluyen tanto las «utilidades públicas» —agua, luz, gas, comunicaciones, transportes...— como los servicios personales decisivos para la formación de capital humano y social, como la educación o las prestaciones sanitarias y sociales), tema al que nos referimos después más circunstanciadamente. Baste ahora con señalar que:

1) La productividad en la prestación de muchos de estos servicios exige la creación de organizaciones empresariales capaces de movilizar impor-

tantes recursos financieros, de innovación tecnológica y gerenciales, muchas veces formando parte de conglomerados económicos transnacionales. Este dato plantea una contradicción: por un lado, abona la superioridad de la gestión privada de los servicios; pero, por otro, plantea una clara asimetría entre la empresa prestadora y la Administración responsable de la prestación del servicio. Esta contradicción exige innovaciones importantes tanto de régimen jurídico como de construcción de capacidades institucionales en la Administración y de involucramiento de los usuarios en la prestación del servicio.

2) La prestación de los servicios de naturaleza personal (educación, salud, asistencia social, culturales...) ante la diversidad de usuarios a los que se dirige ya no consiente su organización y producción uniforme. En sociedades plurales, desiguales en niveles de cultura y renta, cuando no multiétnicas y pluriculturales, el modelo burocrático de organización y prestación de servicios públicos ya no es «racional». Se buscan formas alternativas como la organización de mercados planificados o cuasimercados, la construcción de competencia fortaleciendo la demanda a través de bonos o, más recientemente, la construcción de modelos que combinan la jerarquía en el centro con redes de agentes plurales de servicio público capaces de articular el esfuerzo y conocimiento que se hallan dispersos entre todos ellos. Obviamente, todas estas innovaciones plantean la exigencia de nuevas funciones, organización y capacidades en las Administraciones Públicas tradicionales. En definitiva, de un nuevo modelo de Administración.

1.6. FORTALECER LA CAPACIDAD DE FORMULAR POLÍTICAS PÚBLICAS

Aunque las políticas públicas se formulan e implementan crecientemente en base a redes de actores interdependientes, esto no obsta a reconocer que su motor y corazón sigue radicando en los poderes ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. Ante las transformaciones tan radicales que la globalización impone, una clave de la gobernabilidad depende de la institucionalización de una capacidad presidencial con un doble propósito: 1) fortalecer la capacidad de previsión y manejo de los conflictos político-sociales con la intención de hacer del conflicto la oportunidad para acelerar el proceso de aprendizaje social de nuevas reglas, valores y capacidades para la acción colectiva, y 2) garantizar la coherencia de la acción del gobierno tanto entre sus distintos componentes como con los actores empresariales y sociales que resulten relevantes en cada caso. Todo ello supone la capacidad de producción y de comunicación de una visión o agenda presidencial creíble, apoyada en la coherencia del comportamiento y en el debido manejo de la imagen, con el fin de movilizar una coalición suficiente de intereses y de opinión.

La búsqueda de un modelo de políticas públicas coherente con lo anterior puede apoyarse en la distinción propuesta por Dror entre: 1) las fun-

ciones de servicio, ejecución y gestión de los gobiernos, y 2) sus funciones de orden superior. Las primeras son cuantitativamente más numerosas, pero las segundas son las más importantes, pues a ellas pertenecen todas las relacionadas con la modificación de las trayectorias colectivas mediante decisiones que, en esencia, constituyen intervenciones en el proceso histórico. Todas las políticas abocadas a dirigir las transformaciones de las sociedades y los gobiernos para su adaptación a las nuevas realidades de la globalización pertenecen claramente a las funciones de orden superior y son responsabilidad, en último término, de la autoridad presidencial.

1.6.1. Políticas de orden superior

Para encontrar el modelo de formulación de políticas públicas de orden superior es necesario trascender las nociones convencionales de «eficiencia» y «eficacia» (no obstante su importancia) y concentrarse en lo que podría llamarse la capacidad de influir sobre el futuro en la dirección deseada. Éste es el principal objetivo de la mejora de las políticas públicas orientadas a las funciones de orden superior del Estado. Es el fundamento también del movimiento internacional observable por lograr un gobierno más compacto, que concentre sus esfuerzos en las funciones básicas que sólo los gobiernos pueden hacer y traslade a otras estructuras (agencias independientes, sector privado, administraciones descentralizadas) las tareas de servicio, de ejecución y de gestión.

Un modelo de formulación de políticas que atienda a las funciones de orden superior debería tomar en cuenta los aspectos siguientes:

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

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

c) La formulación de políticas desde una visión de largo plazo ha de incorporar el dato ineludible de la incertidumbre; ésta hace que todas las decisiones no dejen de ser sino apuestas imprecisas con la historia, por lo

que la formulación requiere de gran sutileza con la finalidad de obtener ventajas y de disminuir los riesgos ante los comportamientos inesperados.

d) La formulación ha de responder a un enfoque de sistemas, a una visión integrada que atienda a la interacción entre las distintas decisiones sectoriales; la cohesión se intenta con equipos de personal con cometido de integración, tales como las oficinas presupuestarias y diversos mecanismos de coordinación; la experiencia demuestra, sin embargo, que la visión integral resulta muy difícil, lo que abunda en la necesidad de adoptar un enfoque amplio de sistemas, a fin de que las decisiones puedan tener en cuenta las interacciones y las repercusiones amplias y de que se puedan agrupar varias decisiones con el propósito de conseguir efectos sinérgicos.

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

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

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

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

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

j) Un modelo de formulación de políticas debe concluir con el reconocimiento de la necesidad de organizar un aprendizaje constante; para ello

es indispensable evaluar sistemáticamente los resultados de las grandes políticas; a estos efectos no siempre valen los indicadores de resultados; cuando se están evaluando políticas complejas de amplio alcance los resultados pueden no ser indicadores fiables de la calidad de las políticas; la evaluación puede avanzar entonces mediante un examen crítico de las hipótesis y los procesos que dieron lugar a las políticas; esto no obsta, sin embargo, a la necesidad de ir desarrollando los marcos institucionales y las capacidades organizativas que hagan viables y confiables la necesaria medición y evaluación de las políticas.

Del modelo que acaba de evocarse se desprenden una serie de recomendaciones claras y específicas. La primera y más importante es la necesidad de avanzar en la profesionalización de la formulación de políticas. El mundo latino —europeo o americano— sigue teniendo un déficit importante de *think-tanks* y de *think and do tanks* cuyos roles institucionales no pueden ser sustituidos por la simple consultoría. La creación de capacidades institucionales requeridas para la formulación de políticas de calidad exige hoy la formación de profesionales a través de programas específicos que deben ser permanentemente renovados. Ello plantea la necesidad de fortalecer y extender también los centros de investigación y formación en políticas públicas, los cuales, desde su independencia, deben cumplir la doble función de producir conocimiento válido para la acción de gobierno y de alimentar el debate, aprendizaje y participación social (además de contribuir a la formación de los profesionales futuros y de los cuadros actuales). Plantea también la necesidad de construir en las Presidencias y en algunos Ministerios unidades de análisis de políticas, a cargo de profesionales que merezcan la confianza de los políticos y conozcan las realidades de la política, pero que actúen desde su responsabilidad exclusivamente técnica. Dichos centros y unidades pueden constituirse en redes que colaboran y compiten, contribuyendo con ello al proceso general de aprendizaje social. Obviamente, esto supone la superación de la estructura y funciones de los tradicionales gabinetes, en la línea propuesta por tantas reformas europeas.

1.6.2. Políticas de provisión de servicios

Cuando de la formulación de políticas de orden superior pasamos a considerar las políticas públicas referidas a los servicios públicos prestacionales, el tema clave gira en torno a lo que en inglés se llama *delivery* y que en español podemos llamar provisión. Los arreglos de implementación, la fijación de metas y la determinación de resultados resultan fundamentales para este tipo de políticas.

La formulación de políticas de provisión de servicios públicos ha respondido a un modelo simple que comprende las siguientes fases: 1) los políticos identifican un problema y trazan las grandes líneas para su solución; 2) los

funcionarios directivos y expertos diseñan una política mediante una correcta combinación de instrumentos: legislación, financiamiento, incentivos, comunicación, nuevas organizaciones y directivas; 3) la implementación se asigna al departamento, agencia, gobierno local u organización privada que corresponde o conviene; 4) las metas se alcanzan.

En realidad, este modelo sólo resulta exitoso cuando el proceso de política es lineal y con pocos intermediarios, cuando las líneas de responsabilidad son simples, cuando las prescripciones son claras para evitar escapes y cuando se establecen premios y castigos para cada nivel de la cadena de implementación. Pero, en el mundo de hoy, pocas veces se dan las condiciones para que el modelo funcione y su aplicación conduce a menudo al fracaso y la frustración. Ello se debe a las siguientes razones:

- En primer lugar, los gobiernos sólo tienen un control limitado sobre las personas y las organizaciones de quienes depende la calidad de la prestación. Incluso en las estructuras aparentemente verticales y centralizadas como las burocracias sanitarias, los márgenes de autonomía reconocidos a los colectivos profesionales, a sus sindicatos o a los proveedores son muy grandes. En muchas áreas clave del gobierno, la mejora de los resultados para los ciudadanos depende críticamente del comportamiento de terceros, ya sean poderes locales, la policía, el judicial, el tercer sector o los contratistas privados, que siempre disponen de un margen de discrecionalidad de hecho frente a los mandatos legislativos o a los incentivos financieros.

- En segundo lugar, pocas políticas se implementan habiendo sido antes plenamente formuladas. El modelo tradicional supone que los formuladores tienen todo el conocimiento necesario para saber qué es lo que funcionará produciendo los mejores resultados. De este modo se tiene la arrogancia de aplicar nacionalmente una política aún no experimentada. Pero la realidad nos hace ser más modestos y reconocer que sin previa experimentación no sabemos cómo funcionará una determinada política y que, aun funcionando bien en un lugar, esto no es garantía de su éxito a nivel general pues los entornos de implementación pueden ser muy diversos. En estas condiciones, la experimentación, la evaluación, la compartición de lecciones aprendidas y una nueva forma de relación entre el centro formulador y los centros implementadores y de éstos entre sí resultan claves para la obtención de resultados.

- En tercer lugar, porque el modelo tradicional está en contradicción con las lecciones aprendidas en ámbitos de gestión como el empresarial o el militar, en los que la mejora de resultados depende a menudo de saber combinar objetivos claros fijados centralmente con la capacidad de los gerentes —que tienen el conocimiento local— para adaptarse a las circunstancias. Se considera inapropiada la pretensión del modelo tradicional de aplicar soluciones centralmente definidas.

- En cuarto lugar, porque la calidad de la provisión no depende de un mecanismo lineal, sino de diversos elementos sistémicamente integrados que comprenden la regulación, las organizaciones, el financiamiento, los recursos humanos, las tecnologías... Si todos estos elementos no se toman en cuenta en la fase de diseño es bien probable que surjan problemas de implementación.

- En quinto lugar, porque muchas de las prioridades de los gobiernos modernos (especialmente en los campos de la criminalidad, la educación, la salud, el medio ambiente y el bienestar) dependen no sólo de la mejora de los servicios, sino de que cambien las culturas y los comportamientos.

- Finalmente, por la interdependencia entre políticas públicas. Una sola política, aunque se encuentre bien diseñada e implementada, es poco probable que resulte suficiente frente a los desafíos mayores de los gobiernos como son la lucha contra la exclusión social o por la competitividad. Estos desafíos requieren casi siempre una combinación de políticas y plantean problemas importantes de diseño organizativo e institucional[7].

Diversos nuevos modelos de formulación de políticas se están actualmente experimentando a la vista de todo lo anterior. El supuesto de que parecen partir es que la calidad de la prestación, la obtención de los mejores resultados, depende de la calidad de la formulación de la política, y ésta sólo puede alcanzarse: 1) si se toman en cuenta todas las cuestiones prácticas y operacionales implicadas en la implementación; 2) si responde a un conocimiento realista y preciso de la diversidad de entornos sociales en que debe ser aplicada; 3) si el ente formulador tiene capacidad para la mejora continua de la política, y 4) si la política es bien entendida por todos los actores que tienen algún rol en su puesta en práctica.

La viabilización de estos nuevos modelos exige que el centro formulador de la política —principal— disponga de la capacidad para formular juicios válidos sobre si la implementación es positiva o negativa y sobre qué hay que hacer para mejorarla. La fijación realista y sensata de metas que reflejen los resultados de política que se pretenden y que puedan interiorizarse por los operadores de línea es un prerrequisito. Como también lo es el establecimiento, siempre que resulte posible, de mediciones efectivas del desempeño de modo tal que todos los implicados en la calidad de la prestación puedan acceder en tiempo a su conocimiento.

La capacidad crítica del nuevo formulador de políticas es aquella que le permite conocer por qué una meta no está siendo debidamente alcanzada y cuál es la respuesta apropiada a este fallo detectado. Esto implica capacidades de gestión de conocimiento intra e interorganizativo muy

[7] Vid. Geoff Mulgan y Andrea Lee (2001), «Better Policy Delivery and Design: A Discussion Paper», *Performance and Innovation Unit*, January.

destacadas. Por ejemplo, la no realización de las metas puede deberse a una pobre gestión central, o a una pobre gestión local, o a un pobre diseño de la política o de sus metas, o a un cambio inesperado del entorno, o a la oposición pública, o a un financiamiento inadecuado, o a incentivos inadecuados, o a estrategias inadecuadas de recursos humanos o de tecnologías, o a marcos regulatorios inadecuados, o a la no compartición de la política por muchos de los actores implicados, o por fallos en la programación... Hacer juicios de este calibre requiere en el centro formulador una capacidad no sólo analítica, sino experta, con experiencia preferentemente adquirida en previos trabajos en la línea operativa; requiere el acceso a múltiples fuentes de información y apreciación (incluidos los usuarios, los empleados públicos, las inspecciones, las mediciones...), así como el uso de consultoría externa.

1.7. LAS ADMINISTRACIONES ANTE LA SOCIEDAD DEL RIESGO

La globalización está transformando también la naturaleza de la (in)seguridad y los riesgos personales, familiares y colectivos, lo que demanda importantes transformaciones de las funciones y capacidades de las Administraciones Públicas. Es bien conocida la teorización de la «sociedad del riesgo» realizada por Ulrich Beck[8]. Los riesgos humanos siempre han estado asociados a catástrofes naturales o a comportamientos de los propios humanos (guerras, criminalidad, sujeción a la arbitrariedad de otro, negligencias, enfermedades...). Uno de los fundamentos de la cohesión social y primerísima función del Estado ha sido siempre la provisión de servicios de seguridad y de prevención de riesgos. Pero lo característico de las sociedades globales y tecnológicas actuales es la intensificación y multiplicación de los riesgos como consecuencia del curso tomado por el desarrollo humano.

Los riesgos ecológicos, nucleares, energéticos, infraestructurales, químicos, genéticos, demográficos, de guerra, de salud, alimentarios, de transporte, laborales, de ruptura social y un largo etcétera no tienen parangón con los vividos hasta la década de los setenta del pasado siglo. Son los compañeros de viaje indeseados del modelo de desarrollo seguido; expresan bienes a la vez que males. Tienden, además, a ser transfronterizos y a veces de efectos globales. Inquietan y tienden a alcanzar al conjunto de la población, pero su distribución propende a seguir el mapa de las desigualdades sociales. Muchos son difíciles de percibir (demografía, efecto invernadero, vacas locas, desigualdad y pobreza crecientes...) hasta que no se produce el daño, y resultan más difíciles de incorporar a la agenda democrática dados los tiempos electorales. Considerados en conjunto, los riesgos hoy registrados no sólo moldean el orden social, sino que cuestionan la propia supervivencia humana.

[8] Ulrich Beck (2002), *La Sociedad del Riesgo: Hacia una Nueva Modernidad*, Editorial Paidós Ibérica.

El riesgo siempre ha sido una construcción social, como también las instituciones y capacidades de gestión creadas para enfrentarlo. No podemos enfrentar los riesgos de las sociedades globales y del conocimiento con las construcciones y capacidades de la sociedad industrial. Ésta respondió a nivel privado con las instituciones de la responsabilidad por daños y el seguro, y a nivel público con la acción preventiva de las Administraciones Públicas en varios frentes (sanitario, de seguridad ciudadana, de seguridad social, disuasión militar, de aseguramiento de mínimos de calidad en la industria...) integrantes de la acción reguladora, inspectora y sancionadora características de la tradicional función de policía.

Ante la insuficiencia de las respuestas tradicionales, diversas iniciativas y propuestas se encuentran en marcha para ir construyendo las nuevas capacidades institucionales.

Una primera aborda cómo ir construyendo capacidades para gestionar los riesgos de largo plazo. Éstos, como el cambio climático o el envejecimiento de las sociedades, registran en primer lugar márgenes importantes de incertidumbre. Frente a ellos, el conocimiento científico resulta tan imprescindible como limitado. En segundo lugar, los políticos son muy renuentes a confrontarlos porque siempre es más fácil prometer certidumbres a los votantes de hoy a costa de los riesgos inciertos de mañana que pedir sacrificios ciertos hoy para evitar inciertos riesgos de mañana. Además, la creciente interdependencia económica hace que las acciones preventivas en un solo país puedan resultar insuficientes. Para superar todos estos obstáculos se recomienda la adopción por los gobiernos de una serie de medidas; entre ellas:

- La provisión periódica a la ciudadanía por los distintos niveles de gobierno de una revisión de los principales riesgos estructurales —demográfico, geopolítico, económico, climático, de recursos naturales y de seguridad— que la sociedad está enfrentando a largo plazo.

- Mejorar los flujos de información presupuestaria mediante mejores técnicas de contabilidad que permitan conocer los costes de las decisiones políticas con efectos presupuestarios a largo plazo. Estas medidas (por ejemplo, la fijación de la edad de jubilación) pueden combinarse con otras previsiones que introduzcan flexibilidad, como en la reciente reforma de las pensiones en Suecia, que ha permitido al gobierno ajustar periódicamente las pensiones en respuesta a cambios en la expectativa de vida o en las tasas de interés.

- Incluir consistentemente el análisis del riesgo y de su impacto en la formulación de políticas sectoriales.

- Mejorar la coordinación de políticas a nivel internacional[9].

[9] Vid. P. S. Heller (2003), *Who will pay? Coping with aging societies, climate change and other long-term fiscal challenges*, International Monetary Fund.

La Comisión Europea, DG XII, ha lanzado un programa sobre la gestión social del riesgo. El programa ha identificado dos paradigmas de gestión del riesgo: el vertical y el de la confianza mutua. El paradigma vertical, jerárquico o burocrático está centrado en el protagonismo de la autoridad pública, a la que corresponde tanto la justificación de la actividad peligrosa como la apreciación y gestión del riesgo, tarea que se expresa en regulaciones detalladas orientadas al problema. Aspectos delicados del proceso de decisión tales como la incertidumbre del conocimiento disponible, los conflictos objetivos, las compensaciones o los conflictos residuales tratan por lo general de ignorarse. A los expertos se les pide que provean soluciones óptimas. Cada actor involucrado se entiende que defiende su interés específico y que sólo la autoridad pública defiende el interés general. Pero las regulaciones basadas en este paradigma se encuentran con crecientes problemas de legitimidad. Cada vez se acepta menos que la ciencia sea criterio suficiente para fundamentar las opciones políticas que se hallan tras una decisión reguladora. Cada vez se hace más evidente que las proposiciones científicas no contestables científicamente son siempre limitadas en relación a problemas complejos y que es necesario conocer el pluralismo científico, los márgenes de incertidumbre y los valores e intereses influyentes en las decisiones. Éstas se enfrentan a crecientes dificultades y bloqueos, y ello porque aunque muchas veces elevan los estándares de seguridad no se consigue, sin embargo, restablecer la confianza pública. Al exagerar el papel de los expertos se acaban ocultando los problemas, se genera desconfianza y se hace más conflictiva la relación entre los diversos actores involucrados.

El paradigma de la confianza mutua se contrapone claramente al anterior y encaja plenamente en el concepto de gobernanza. Se caracteriza por implicar ampliamente a los actores involucrados en la gestión y apreciación del riesgo y en la justificación de las actividades que lo determinan. Las regulaciones de las autoridades públicas se orientan al proceso y se elaboran con amplia participación de los involucrados. La toma de decisiones se descentraliza tanto como se puede. La ciencia ya no se presenta como el único factor determinante de la decisión. El saber experto se hace pluralista y disponible para todos los involucrados. El reconocimiento de las limitaciones e incertidumbre del conocimiento altera la pretensión burocrática de regular centralizada y detalladamente el problema. La autoridad central se limita a fijar los máximos y mínimos niveles de riesgo y abre espacio a las negociaciones para la fijación del nivel final aceptable de riesgo, que puede ser diferente en diversos contextos locales. Se reconoce así que la verdadera naturaleza de la regulación del riesgo no es evitarlo —lo que sería una ilusión o hasta delirio—, sino permitir la asunción colectiva de riesgos tolerables derivados de actividades beneficiosas que localmente los justifican.

Especial mención merecen las transformaciones que en los sistemas nacionales de seguridad están impulsando desafíos nuevos como son el terro-

rismo internacional, el crimen organizado, los tráficos ilegales de personas y mercancías, las migraciones masivas forzosas, la corrupción y el lavado de dinero o las amenazas a las redes de computadoras... Los sectores de seguridad de los Estados se hallan bajo presión. Los roles y las estructuras de las fuerzas armadas se están transformando bajo el impulso tecnológico y de las nuevas circunstancias políticas. Sus funciones se amplían al mantenimiento de la paz y la prevención de conflictos. Las líneas divisorias entre las tareas militares y no militares de las fuerzas armadas, así como las diferencias entre los diversos servicios de seguridad, se hacen menos precisas y se observa una mezcla creciente de los roles interno y externo de las fuerzas militares y de seguridad. Todo esto complica su dirección, organización, formación y estructuras. En este contexto se requiere de un control parlamentario y civil mayor que nunca. Como se señala en el informe del Centro de Estudios de la Seguridad de Zurich, los requerimientos de eficacia en la lucha antiterrorista amenazan las libertades civiles, el control democrático, la transparencia y la rendición de cuentas.

«En este sentido se avanzan una serie de principios y reglas generales a los que debería conformarse la reforma de los sistemas de seguridad y que incluyen:

- **La existencia de sólidas bases constitucionales.**
- **Respeto por las reglas del Derecho interno e internacional.**
- **Adhesión a los derechos humanos.**
- **Un sistema de justicia fuerte y efectivo.**
- **Representación étnica adecuada en las burocracias de seguridad.**
- **Control parlamentario del espectro de instituciones del sector seguridad.**
- **Transparencia de los presupuestos de seguridad y defensa, así como de la provisión de armas y de la administración general de la defensa, seguridad e instituciones de ejecución de la ley.**
- **Responsabilidad pública de todas las autoridades involucradas en la gestión del sector seguridad.**
- **Profesionalidad de todas las fuerzas de defensa y seguridad.**
- **Definición clara de los roles y funciones de dichas fuerzas.**
- **Involucramiento de la sociedad civil en el debate público sobre las cuestiones de defensa y seguridad.**
- **Libertad de prensa»**[10].

[10] M. Spillman, A. Hess, A. Wenger y K. Fink (eds.) (2003), *Setting the 21st Century Agenda. Proccedings of the 5th International Security Forum*, Peter Lang Pub. Inc., pp. 180-181.

1.8. GLOBALIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

No ha querido entenderse la observación magistral de Douglas North de que «el futuro está vinculado al pasado por las instituciones informales de cada sociedad». La informalidad es la característica más sobresaliente para el entendimiento de las sociedades latinoamericanas. Tan importante y vivida como poco investigada.

Ninguna región del mundo ha tenido un pasado colonial tan extenso e intenso como el de América Latina: tres siglos que siguen condicionando el presente y el futuro. De entre las experiencias coloniales, sólo en América Latina y el Caribe los descubridores y colonizadores desarticularon o destruyeron los sistemas sociales preexistentes y construyeron nuevas civilizaciones. La institucionalidad informal de América Latina, su cultura cívica y política profundas, no pueden entenderse sin el legado colonial. A dos siglos ya de la independencia, todavía no se han podido erradicar ciertos caracteres casi idiosincrásicos que, por ello mismo, no pueden abolirse por decreto. A lo largo de tres siglos arraigaron instituciones y pautas culturales que provenían de la parte de Europa preliberal, premoderna, precientífica y preindustrial, de la Europa de la Contrarreforma, centralizada, corporativa, mercantilista, escolástica, patrimonial, señorial y guerrera, donde la idea de libertad no deriva del Derecho general, sino de la obtención de un privilegio jurídico.

El sistema colonial español ha sido caracterizado como «una red gigantesca de privilegios corporativos e individuales que dependían para su sanción y operatividad final de la legitimidad y autoridad del monarca» (Wiarda, 1998). Cuando se desintegró esta red de clientelismo, patrimonialismo y cuerpos corporativos interconectados que había procurado cierta cimentación política y social al Imperio y al vasto y casi vacío territorio de América Latina, los padres fundadores de América Latina, y Bolívar al frente de ellos, encararon un difícil dilema: por un lado, los ideales ilustrados, la lucha por la independencia, el deseo de libertad, el ejemplo norteamericano, todo los llevaba a adoptar la forma de gobierno republicana; por otro, reconocían realistamente las tendencias anárquicas y desintegradoras de sus pueblos. El compromiso a que se llegó consistió en concentrar el poder en el Ejecutivo, dotado con amplias facultades de emergencia, en detrimento del Legislativo y el Judicial; en restringir la representación a los propietarios; en restablecer privilegios corporativos, especialmente a favor del Ejército y de la Iglesia, y en idear nuevos mecanismos de control para mantener a los de abajo en su sitio (Wiarda, 1998)[11].

Costó casi todo el primer siglo de vida independiente para constituir lo que Manuel García Pelayo llamaba «Estados inoculados», en tanto que todavía no fundados sobre una nación y una ciudadanía universales y completas

[11] H. J. Wiarda (1998), «Historical Determinants of the Latin American State», en M. Vellinga (comp.), *The Changing Role of the State in Latin America*, Westview Press.

articuladas conforme a un sistema de Derecho. Tanto a lo largo del período de desarrollo hacia fuera, que llega hasta los años treinta, como en el de desarrollo hacia dentro, que entra en crisis en los setenta y se desmonta en los ochenta, con independencia de la naturaleza democrática o autoritaria de los gobiernos, lo que caracteriza el orden institucional latinoamericano es la pervivencia del sistema patrimonialista burocrático, clientelar, caudillista y personalista, corporativo, en que la esfera económica y la política se confunden y que sólo es capaz de integrar aquella parte de la población estructurada en corporaciones o redes clientelares, condenando al resto a la exclusión y la marginación y, en las condiciones de alta volatilidad económica características de toda la historia de la región, la mayoría de las veces también a la pobreza. A pesar de los intentos, especialmente del período llamado «burocrático-autoritario», por construir una tecnocracia que gozara de autonomía frente a los grandes grupos de interés económico y social, lo cierto es que los principios burocrático-weberianos sólo consiguieron penetrar en algunos enclaves de algunos Estados. El conjunto del aparato político-administrativo siguió sometido a la lógica patrimonial tradicional. La acción del Estado sufrió de lo que, en relación a Brasil, Schmitter ha llamado «sobreburocratización estructural» combinada con «infraburocratización de comportamientos»; en otras palabras, el papeleo y el formalismo se hicieron sistémicos con el patrimonialismo, la clientelización y la inseguridad jurídica: los costos de transacción se dispararon, obviamente (Schmitter, 1971; Schneider, 1991)[12].

La ola de democratización vivida por América Latina a partir de los ochenta y la aplicación casi paralela de las políticas del Consenso de Washington, aunque han mejorado sensiblemente los indicadores de libertad política y las capacidades de manejo macroeconómico, no parece que hayan conseguido revertir suficientemente las tendencias patrimonialistas y clientelares profundas de la cultura política. Aunque las políticas formuladas han mejorado, la informalidad institucional ha bloqueado su correcta implementación en muchos casos, generándose así la paradójica situación de políticas más o menos correctas que no son capaces de conseguir los resultados propuestos. La debilidad de los Estados para formular, y sobre todo para implementar, políticas públicas de desarrollo tiene hondas raíces institucionales y sociales.

Un factor que debilita extraordinariamente la competitividad internacional de las economías latinoamericanas sigue siendo la inseguridad jurídica general. Es cierto que de ella pueden escapar los grandes inversionistas internacionales con el apoyo en cláusulas de arbitraje internacional y, en último extremo, del poder de represalia de sus respectivos gobiernos. Pero la inseguridad jurídica impone costes insalvables para la inversión de las media-

[12] Ph. C. Schmitter (1971), *Interests Conflict and Political Change in Brazil*, Stanford University Press, Stanford; B. R. Schneider (1991), *Politics within the State: Elite Bureaucrates and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*, Pittsburg University Press, Pittsburg.

nas empresas extranjeras y para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas nacionales bien insertadas en la globalización, que habrían de constituir las nuevas clases medias productivas y la base social de una política nacional de internacionalización.

En esta falta de desarrollo institucional se halla uno de los mayores riesgos de las actuales sociedades latinoamericanas del tiempo de la globalización. Esta falta de seguridad jurídica no afecta determinantemente a los grupos de poder tradicionales, que conservan el manejo del proceso político, ni constituye un obstáculo insalvable para los grandes inversores internacionales. Todos estos grupos y sus asalariados cualificados en cada país van a quedar estructuralmente conectados al proceso de globalización. Pero al continuar deteriorándose el tejido de clases medias originado durante la fase de desarrollo hacia adentro, y al no acabar de surgir en número suficiente nuevas clases medias por el carácter imperfecto e incompleto de los mercados, un porcentaje cada vez mayor de la población puede verse obligado a vivir en la informalidad y los más audaces y menos escrupulosos pueden optar por insertarse en la «globalización informal» representada por todos los tráficos ilícitos. El deterioro ético derivado de la «mercantilización» de casi todos los ámbitos de la vida personal y colectiva no ayuda a frenar este proceso. El desgarramiento nacional y la ingobernabilidad que de todo ello pueden derivarse ya no son meros temores.

El desarrollo institucional no es, pues, un lujo de los países ricos del que pudieran prescindir los países pobres en sus estrategias de desarrollo. Es una condición necesaria para que surjan mercados interna e internacionalmente competitivos, para que sean creíbles los procesos necesarios de integración regional, para que los pobres pueden acceder sin discriminaciones a las actividades productivas, para que se multiplique el tejido de pequeñas y medianas empresas insertadas en la economía global, para que se desarrolle un modelo educativo coherente con una economía productiva, para que se supere la confusión y se restablezca la autonomía y la interdependencia entre las esferas política y económica, para que se amplíe la base fiscal y para que se desarrolle una cultura tributaria coherente con una ciudadanía moderna y solidaria. Todo esto, obviamente, exige más que el desarrollo institucional. Pero éste, aunque no es condición suficiente, sí es condición necesaria para la producción de todos los procesos relacionados y, con ellos, del avance y sostenibilidad de las todavía incipientes y problemáticas democracias latinoamericanas.

Sin desarrollo institucional, fatalmente volveremos a insertarnos mal en la economía internacional. La internacionalización en curso no elimina la autonomía de los Estados a la hora de decidir políticas y estrategias de inserción. La internacionalización por lo demás afecta muy desigualmente a los diversos sectores económicos y no impide, sino que plantea, la urgencia de construir mercados internos completos y competitivos. Toda esta inmensa y estimulante tarea sólo puede ser realizada por los Estados nacionales o,

mejor, por gobiernos capaces de construir coaliciones suficientes para impulsar proyectos auténticamente nacionales a la vez que abiertos a la integración y la solidaridad internacionales.

Como muestra la experiencia chilena, a mayor cohesión y fortaleza del mercado interior, mayor grado de autonomía en la decisión de las estrategias de internacionalización. De ahí la urgencia con que los chilenos, crecientemente conscientes de las limitaciones de su por lo demás exitoso esfuerzo de desarrollo, están planteando la necesidad de nuevas reformas y fortalecimientos institucionales, y en especial de las capacidades reguladoras de los Estados, sin duda el signo más distintivo de la clase de Estado exigido por el nuevo entorno de desarrollo. Cuando los mercados son muy incompletos e imperfectos y las sociedades muy dualizadas, la globalización puede reforzar la fragmentación y hacer inviable la democracia. Pero esto no será un efecto fatal de la globalización, sino de nuestra propia incapacidad de poner en pie proyectos nacionales de desarrollo humano que aúnen la democracia con los mercados competitivos y eficientes y con la cohesión y solidaridad social para la mejor inserción de todo ello en un nuevo orden global.

«**Los Estados más avanzados han enfrentado la globalización no sólo disciplinando y liberalizando sus economías y formulando renovadas políticas públicas, sino también fortaleciendo sus instituciones y capacidades de gobierno. En América Latina no ha sido siempre así. El caso más negativo y sobresaliente ha sido Argentina, que culminó en la crisis económica y política del 2002. Aquí no sólo se trata de defectos de implementación achacables al sistema político-institucional, sino también de reformas y ajustes fiscales pobremente diseñados, acompañados de políticas macroeconómicas incompetentes y de un Estado institucionalmente débil. Todo ello en claro "partenariado" con el Fondo Monetario Internacional.**

La crisis argentina llama la atención sobre la necesidad de instituciones y organizaciones estatales fuertes y competentes. Esto significa un régimen político legítimo para los ciudadanos, respeto del Derecho, aparatos administrativos competentes fiscal y administrativamente. Sin Estados capaces de garantizar los intereses colectivos y los derechos de ciudadanía no habrán mercados ni cooperaciones internacionales que provean el necesario desarrollo»[13].

[13] L. C. Bresser-Pereira (2004), *Democracy and Public Management Reform. Building the Republican State*, Oxford University Press, pp. 86-87.

Capítulo 2

VEINTICINCO AÑOS DE TRANSFORMACIONES EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

2.1. TRANSFORMACIONES A NIVEL GENERAL

En Europa, tras la reconstrucción de los cincuenta, durante los años sesenta y hasta mediados de los setenta prevaleció lo que, simplificando (e independientemente del nombre de los partidos políticos que la desarrollaban), podemos llamar **la «agenda política socialdemócrata».** Tal agenda suponía:

a) Que los grandes objetivos del gobierno eran el aseguramiento del pleno empleo; la protección económica de los ciudadanos contra los azares del mercado y de la vida, y la promoción de una cultura de responsabilidad y de paz social.

b) Que los grandes retos que confrontaba la sociedad consistían en contrarrestar los efectos negativos o inesperados del capitalismo (fallos del mercado); en dar oportunidades a los grupos de renta baja y media, y en salvaguardar la paz internacional en el marco de los arreglos internacionales representados por la guerra fría.

c) Que la eficiencia económica se basaba en el adecuado manejo de la demanda agregada y otros mecanismos de dirección de sello keynesiano; en la utilización de estructuras neocorporativas para la toma de grandes decisiones económicas, y en la aceptación del Estado del bienestar y de la economía mixta como datos.

d) Que las grandes políticas a desarrollar por los gobiernos eran las medidas fiscales contracíclicas; las nacionalizaciones de sectores económicos clave; la regulación estricta de la vida económica; la promoción de la democracia industrial, y la consideración de los derechos sociales como derechos de ciudadanía, con la consiguiente universalización de las prestaciones y el inevitable desarrollo de las grandes burocracias del bienestar.

e) Que tal agenda recibiría el apoyo de una coalición mayoritaria integrada por el movimiento sindical; de los perceptores de rentas bajas y medias; de ciertas subculturas políticas, y de los grupos actitudinales de izquierda y centro-izquierda.

Bajo esta agenda, a lo largo de los llamados gloriosos treinta se construyeron los Estados europeos del bienestar, sin duda una de las construcciones institucionales más brillantes de la historia humana. Durante estos años se emprendieron grandes reformas administrativas orientadas a ampliar y poner la maquinaria estatal al servicio de la agenda descrita. Estas transformaciones expresan la adición al Estado liberal de Derecho de la institucionalidad propia del Estado social. Son tiempos de gran expansión del gasto público, de la universalización de los grandes servicios públicos a cargo de las grandes burocracias nacionales (aunque en el Norte y Centro de Europa gran parte de estos servicios son transferidos a las autoridades locales previamente reformadas durante los años setenta, generándose así los dos modelos bien conocidos de gobierno local europeo), de la creación de un sistema empresarial público. Son los tiempos en que los Estados eran considerados el principal motor del desarrollo y el sector público gozaba de gran prestigio y legitimidad. La economía política insistía en los fallos del mercado y veía en el Estado el corrector imparcial de los mismos.

Pero la crisis económica de los setenta y la estagflación que se derivó de la misma desencadenaron toda una serie de procesos que pusieron de relieve algunas limitaciones intrínsecas y, sobre todo, la inadecuación de la agenda socialdemócrata al gran proceso de internacionalización económica que entonces se iniciaba (no se olvide que en sólo dos décadas el promedio del gasto público sobre el PIB en los países de la OCDE pasó del 25 al 45%). Todo esto determinó que a lo largo de los ochenta y noventa fuera emergiendo y ganando hegemonía una nueva agenda, que al final hemos dado en llamar neoliberal, cuyas características eran:

a) Se acepta la globalización de los mercados como un dato y el objetivo principal de los gobiernos pasa a ser la mejora de la competitividad de sus economías; se habla más de mercado abierto y competitivo y menos de capitalismo: la liberación de las fuerzas del mercado (rompiendo rigideces regulatorias, monopolios y enclaves corporativos) y la revalorización de la cultura empresarial y de la competencia pasan a ser objetivos fundamentales.

b) Se considera que los mayores problemas que enfrenta la sociedad son los «fallos del Estado» providencial o paternalista (ineficiencia, corporativismo, desincentivación de la responsabilidad individual y social, incapacidad de responder a sus promesas...), por lo que hay que resituar el centro de decisiones económicas en el mercado; reducir y reconvertir los gobiernos, incluido el gasto social; en particular, avanza la idea de que el gasto social debe orientarse no a la generación de igualdad, sino a la creación de redes de protección que acojan a quienes no pueden valerse por sí mismos y a las víctimas del infortunio.

c) La aproximación económica prevalente se centra en la oferta: las políticas monetaristas prevalecen; la conquista y mantenimiento de los equili-

brios macroeconómicos es la condición *sine qua non* de la credibilidad económica; las estructuras neocorporativas reducen su función o desaparecen; el Estado del bienestar se cuestiona, y la economía mixta pierde terreno en beneficio del mercado.

d) Las principales políticas consisten en privatizaciones, desregulaciones, reducciones de cargas fiscales y sociales, flexibilización del mercado de trabajo, reducción o limitación de las prestaciones sociales, endurecimiento de la inmigración, desburocratización de los grandes servicios públicos mediante su apertura a la competencia limitada de los «cuasimercados», revalorización de la seguridad jurídica económica y, en algunos países, incremento de los gastos de policía —especialmente la privada— y defensa.

e) La coalición mayoritaria que se espera que apoye esta agenda política se integra por las asociaciones empresariales; los autoempleados y los profesionales liberales; las «nuevas clases medias», integradas por empleados de empresas altamente productivas que compiten en el mercado; los jóvenes, que ya no esperan la seguridad del empleo vitalicio, sino de la abundancia de oportunidades; los grupos conservadores tradicionales y los de la «nueva derecha»...

La agenda neoliberal ha influido claramente en el cuerpo de ideas que ha dado en llamarse la Nueva Gestión Pública. Ésta constituye, no obstante, un cuerpo muy polimorfo y en su aplicación práctica ha dado lugar a las reformas más variadas que son función de los marcos institucionales preexistentes, de los actores y conflictos en juego y de los valores prevalecientes en cada caso. Existen ya numerosos estudios que comparan los procesos de reformas emprendidos a lo largo de los ochenta y noventa y que permiten establecer algunas conclusiones interesantes:

- Una primera es la gran influencia de la escuela de economía de Chicago, que, a través de la teoría de los fallos del Estado, plantea la desregulación, la privatización y el uso de los mercados como directrices fundamentales de las reformas a introducir en el sector público. Se pretende producir un nuevo equilibrio institucional entre los gobiernos y las fuerzas del mercado no sólo mediante la retirada de cargas regulatorias y la transferencia al sector privado de las empresas públicas, sino también mediante la contractualización de los servicios públicos y hasta de la introducción de mercados internos en el diseño organizativo público. Pero en la práctica las políticas de desregulación han seguido senderos muy diferentes en los distintos países y en ningún caso han llevado al abandono de la función regulatoria, sino a su redefinición en el sentido que más adelante se expresa. Las políticas de privatización se han generalizado, pero han registrado también intensidades y estrategias muy diferentes. Finalmente, las políticas de utilización de mercados externos e internos han tenido menor aplicación al encontrarse con muchos límites a los que también nos referimos más adelante.

- Un *best-seller* de su tiempo fue *La Reinvención del Gobierno,* de Osborne y Gaebler (1993). Propusieron dejar de ver el sector público como un conjunto de reglas para administrar de modo imparcial y cumplir los requerimientos de la equidad y el Estado de Derecho (tal como había sido el propósito de la vieja «Administración Pública») para pasar a verlo —desde la óptica de la «gestión pública»— en función de alcanzar metas y realizar objetivos. Estos influyentes autores agregaron un salpicón de ideas y lugares comunes que en gran parte procedían de las propuestas de renovación de la vieja «Administración Pública», tales como «gobierno catalítico», «dirigir más que remar», «gobierno orientado a una misión», «gobierno orientado a resultados y no conducido por reglas», «responder a las necesidades de los clientes y no de los funcionarios», «gobierno capaz de anticiparse», «prevenir es mejor que curar», «descentralizar y pasar de las jerarquías a la participación y al trabajo en equipo», «gobierno que la comunidad siente como propio», «empoderar es mejor que servir»... Pero su propuesta-fuerza fue la de introducir los así llamados mercados internos en el sector público a través de su defensa de «inyectar competencia en la provisión de servicios», «gobierno emprendedor más orientado a ganar que a gastar» y «gobierno orientado al mercado impulsando el cambio mediante el uso de mecanismos de mercado». Pero nuevamente la realidad se ha mostrado muy obstinada y, tal como mostramos ampliamente más adelante, este tipo de gerencialismo en el sector público ha tenido que compatibilizarse con las exigencias planteadas por el valor de civilización irrenunciable que representa el Estado de Derecho. Y, al hacerlo, se ha revelado que mientras el gerencialismo permite considerables avances en el ámbito de la acción empresarial de los gobiernos —muy reducida por la propia agenda privatizadora neoliberal—, en las funciones regulatorias clásicas y de provisión de servicios en condiciones de equidad universal, la jerarquía burocrática weberiana —debidamente democratizada— sigue teniendo diversos grados de vigencia.
- La realidad muestra que las reformas impulsadas en los diversos países no sólo han sido guiadas por la prosecución de eficiencia. Es cierto que la inquietud por la eficiencia ha estado presente en casi todos los programas. Pero también que muchas reformas de este tiempo se orientaron a lograr mayores niveles de «responsabilización» por la gestión pública, a la mejor realización de derechos humanos, al mayor respeto al proceso debido, a la mejora de la transparencia y la participación. En realidad, fueron dos los ejes, eficiencia y responsabilización, los que acompañaron el proceso general de reformas, a veces conjunta y a veces separadamente.
- El eje de eficiencia se expresó en una serie de estrategias de reforma muy diversificadas que se dieron de modo muy desigual en los distintos países. Entre ellas destacan: 1) La descentralización y devolución de competencias, ya sea a favor de entes locales, ya de agencias ejecutivas o independientes dotadas de autonomía institucionalizada, de discrecionalidad gerencial y con presupuestos a menudo plurianuales. 2) La evaluación del desempeño y la revisión de la eficacia y la eficien-

cia. 3) La mayor libertad de elección para los usuarios de los servicios y la participación de éstos, incluida su presencia en la dirección. 4) La separación entre el proveedor y el productor de los servicios y la regulación de éstos vía la oferta pública y contratación externa de los mismos. 5) La transformación de las empresas públicas en compañías mercantiles de propiedad pública, o la venta de algunas de éstas. 6) La competencia y la cooperación a la vez entre organizaciones públicas y privadas, diluyendo los límites tradicionales entre sector público y privado.

- En el eje de la responsabilización, los valores-meta que se ponen en juego son la imparcialidad y la protección igual de todos en relación a sus derechos. Legalidad, transparencia, objetividad, participación, nuevos derechos y nuevas instituciones, mejoras en la democracia representativa... son inquietudes permanentes de las democracias constitucionales con economías de mercado. Constituyen la otra cara de las reformas del sector público, ya que la agenda neoliberal y la globalización coinciden en el tiempo con una amplia inquietud por la democracia. En la búsqueda de mayor responsabilización pública se han utilizado diversas estrategias; entre ellas: 1) devolución de poder e influencia a gobiernos de proximidad; 2) fortalecimiento del rol de los parlamentarios en el control del gobierno; 3) establecimiento de «tribunales de ciudadanos»; 4) programas anticorrupción; 5) mayor ámbito para la revisión judicial; 6) codificación de derechos humanos; 7) reconocimiento creciente del Tribunal Europeo de Justicia; 8) fortalecimiento del control de los procesos administrativos; 9) mejora de la información pública e incremento de la transparencia; 10) desarrollo de técnicas e instituciones de democracia participativa; 11) mayores poderes para los defensores del pueblo e instituciones similares; 12) exigencia creciente de responsabilidad corporativa...

- Las relaciones entre reforma del sector público y reforma del Estado del bienestar son complejas. En algunos casos, como Nueva Zelanda y, en menor medida, el Reino Unido (antes del gobierno laborista), las reformas se orientaron tanto a una revisión eficientista del sector público como a un desmantelamiento del Estado del bienestar; pero en Europa Occidental, por lo general, las reformas del sector público se han orientado a la protección y consolidación del Estado del bienestar, como ha sido el caso muy destacado de los países nórdicos.

2.2. TRANSFORMACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

2.2.1. Las Administraciones Públicas se han ido adaptando a los grandes cambios de la sociedad y el Estado vividos desde la transición democrática

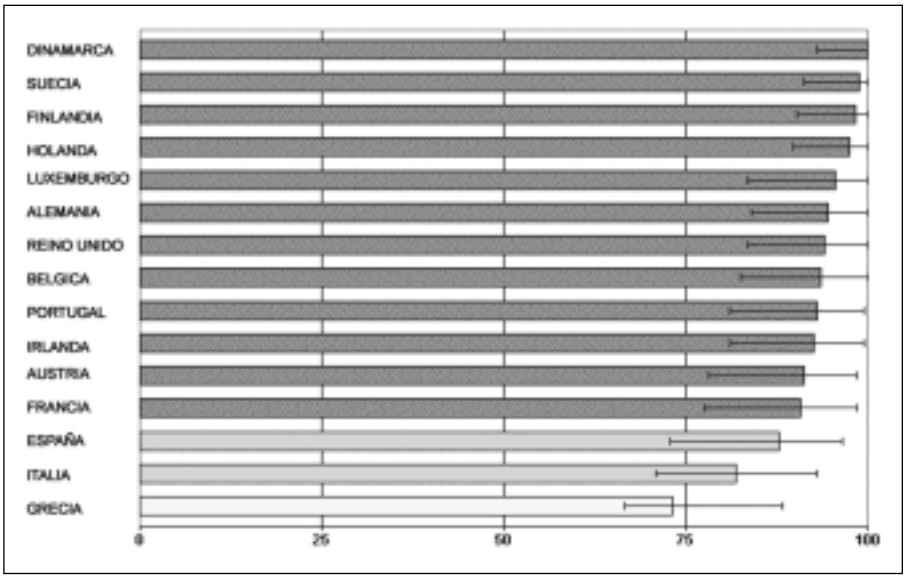
España es uno de los países más exitosos del mundo considerando su trayectoria durante el último cuarto del siglo XX, una de las épocas en que

mayores cambios ha registrado la humanidad. Hay indicadores internacionalmente reconocidos que prueban sobradamente esta afirmación.

Por ejemplo, España ocupa el lugar 19 del Índice de Desarrollo Humano del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe de 2003), que agrega indicadores de expectativa de vida, escolarización y PIB por habitante. Comparada con los países de la Europa de los 15 estamos, sin embargo, detrás de todos a excepción de Italia, Portugal y Grecia. Y preciso es reconocer que la dinámica de los últimos años —unida al cambio en los criterios de agregación— nos ha hecho perder posiciones en relación a las más privilegiadas que llegamos a ocupar a mediados de los noventa.

Consideremos ahora algunos índices agregados elaborados por el Instituto del Banco Mundial con referencia a 2004 (www.worldbank.org/wbi/governance). Tomemos primero el indicador de «participación y responsabilidad», que mide agregadamente la calidad de los procesos políticos, el nivel de las libertades civiles y políticas vigentes, la independencia de los medios de comunicación y el grado efectivo de responsabilidad política. Nuevamente resulta que comparados con el mundo y con como estuvimos no andamos mal, pero comparados con nuestros socios europeos sólo vamos por delante de Grecia e Italia. La convergencia real, insistimos, no es sólo un problema económico.

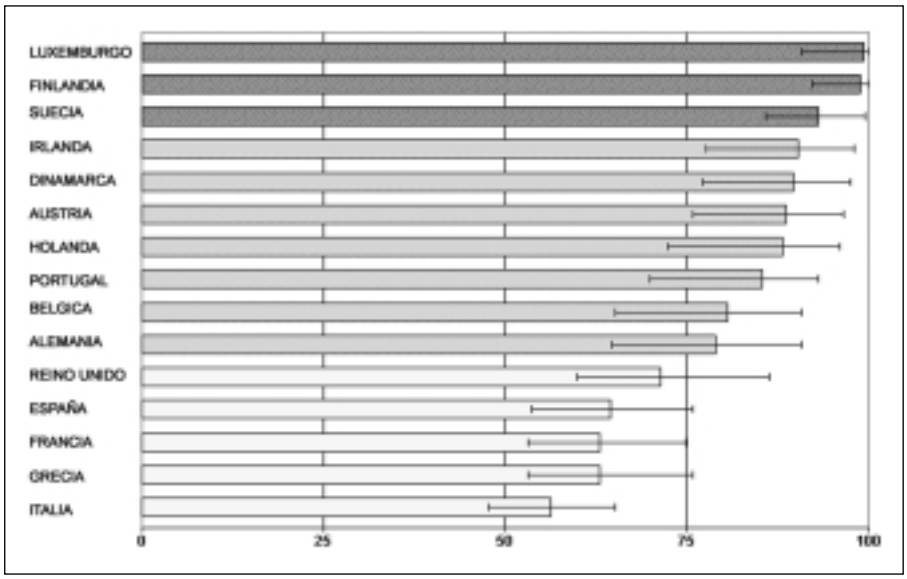
VOZ Y RENDICIÓN DE CUENTAS (Región OCDE, 2004)



Fuente: D. Kaufmann, A. Kraay y M. Mastruzzi (2005), *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004* (http::// www.worldbank.org/wbi/governance).

Si tomamos el índice de «estabilidad política y ausencia de violencia», que agrega diversos indicadores que miden la percepción de la probabilidad de desestabilización o caída del gobierno por medios inconstitucionales, incluidos la violencia y el terrorismo, resulta que nos hallamos por detrás de todos los socios europeos aunque ligeramente por delante de tres llamativos países: Grecia, Italia y Francia.

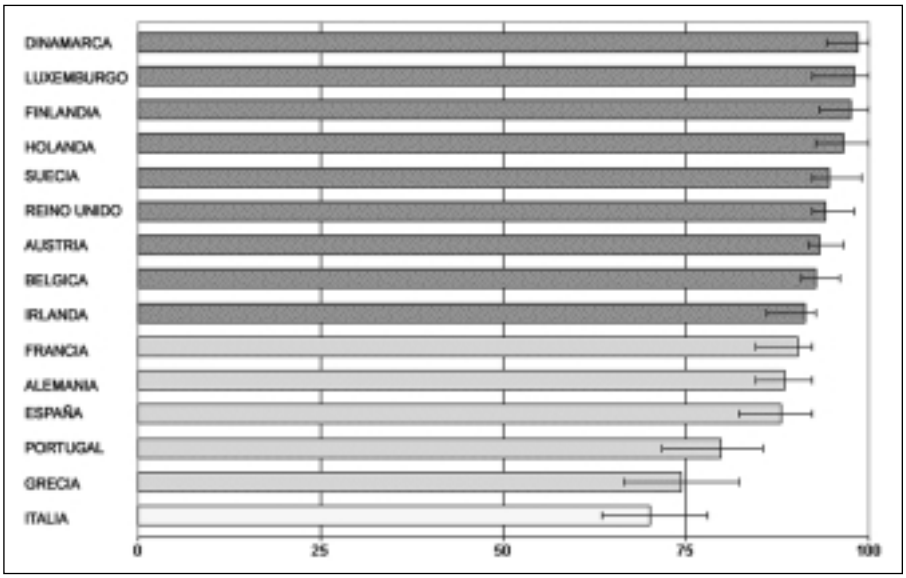
ESTABILIDAD POLÍTICA (Región OCDE, 2004)



Fuente: D. Kaufmann, A. Kraay y M. Mastruzzi (2005), *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004* (http://www.worldbank.org/wbi/governance).

Considerando el índice agregado de «efectividad de los gobiernos», que mide la calidad en la provisión de los servicios públicos, la calidad de la burocracia, la competencia de los funcionarios públicos, su independencia política y la credibilidad del compromiso del gobierno con sus políticas, resulta que estamos por detrás de todos nuestros socios europeos con las únicas excepciones de Portugal, Italia y Grecia.

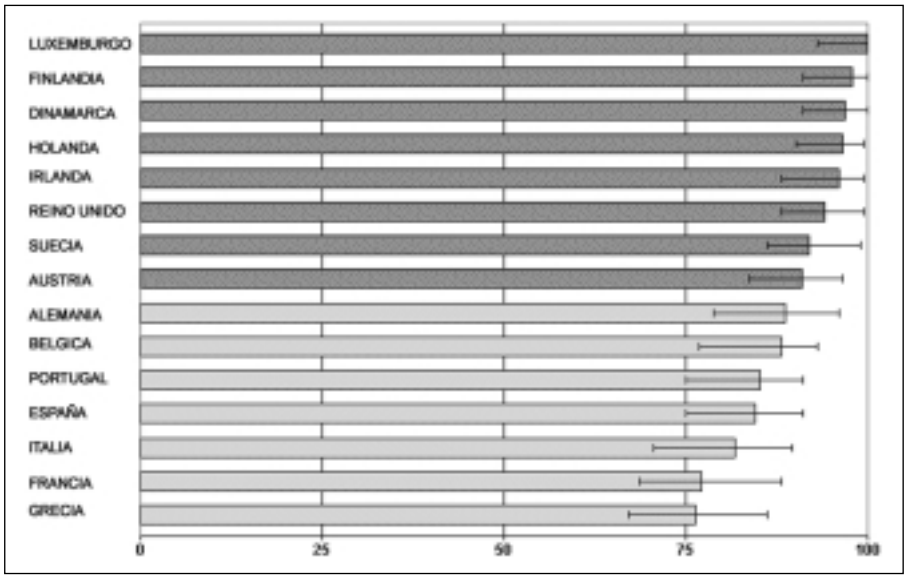
EFICACIA GUBERNAMENTAL (Región OCDE, 2004)



Fuente: D. Kaufmann, A. Kraay y M. Mastruzzi (2005), *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004* (http::://www.worldbank.org/wbi/governance).

Considerando el índice agregado de «calidad regulatoria», que mide la incidencia de las políticas desfavorecedoras de la eficiencia de los mercados, la calidad de la supervisión bancaria y de otros mercados regulados y la percepción de las cargas injustificadamente impuestas al desarrollo de las operaciones empresariales, resulta que sólo estamos ligeramente por delante de Francia, Italia y Grecia.

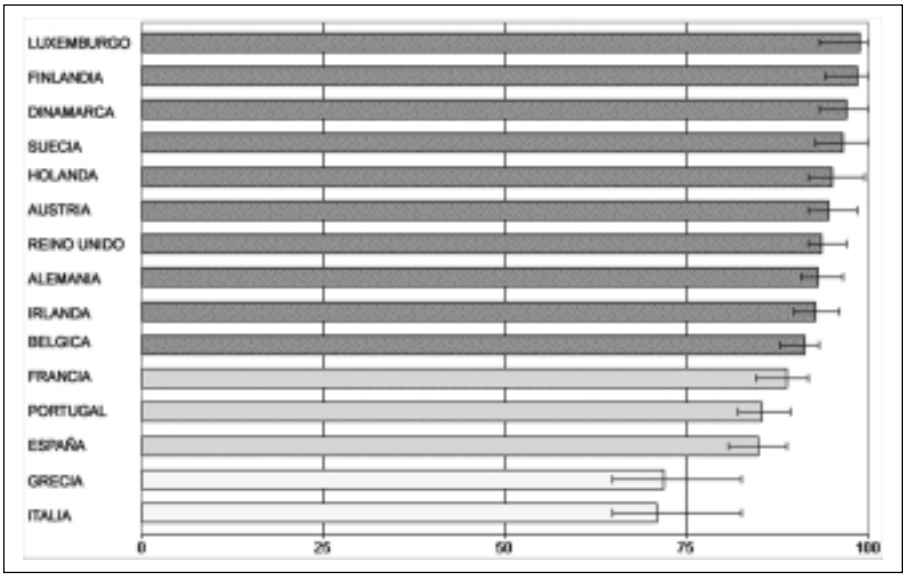
CALIDAD REGULATORIA (Región OCDE, 2004)



Fuente: D. Kaufmann, A. Kraay y M. Mastruzzi (2005), *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004* (http ::// www.worldbank.org/wbi/governance).

El índice «Estado de Derecho» agrega diversos indicadores que miden hasta dónde los ciudadanos, empresas y organizaciones tienen confianza y se sienten vinculados por las normas jurídicas. Incluye percepciones de la incidencia de la criminalidad, de la efectividad y previsibilidad de la Justicia, del cumplimiento efectivo de los contratos... El índice agregado trata de medir, en conjunto, hasta qué punto ha sido exitosa una sociedad en establecer un «gobierno de las leyes» en el que las expectativas de los actores económicos y sociales se forman considerando el Derecho formal vigente. Sólo Italia y Grecia van por detrás de nosotros.

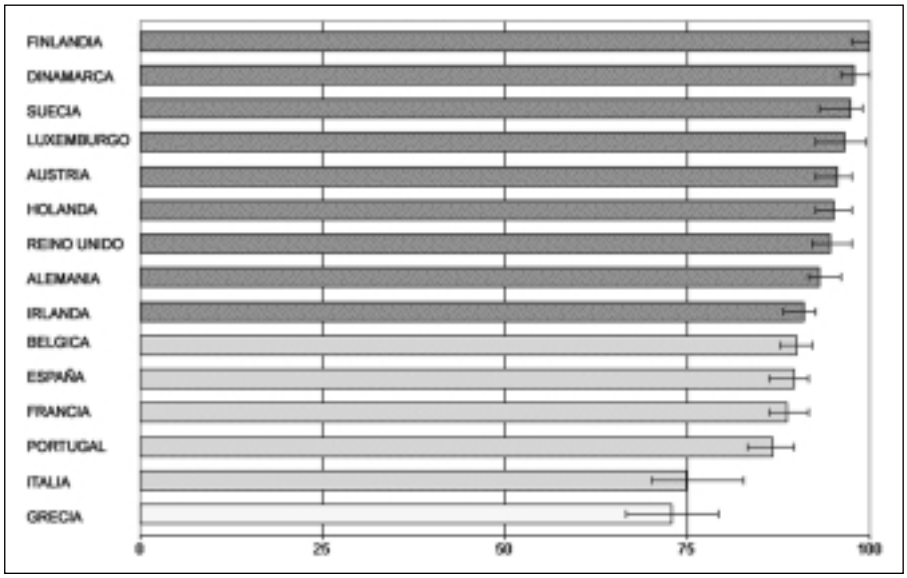
ESTADO DE DERECHO (Región OCDE, 2004)



Fuente: D. Kaufmann, A. Kraay y M. Mastruzzi (2005), *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004* (http://www.worldbank.org/wbi/governance).

Finalmente, el índice de «control de la corrupción», que agrega indicadores sobre «pagos adicionales para que se muevan los asuntos», efectos de la corrupción en el entorno de negocios, gran corrupción en la arena política, frecuencia y éxito de las élites en la «captura del Estado», arroja que en términos europeos sólo estamos por delante de Francia, Portugal, Italia y Grecia.

CONTROL DE LA CORRUPCIÓN (Región OCDE, 2004)



Fuente: D. Kaufmann, A. Kraay y M. Mastruzzi (2005), *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004* (http::/www.worldbank.org/wbi/governance).

Los indicadores reseñados y la observación experta corroboran la opinión ampliamente compartida de que la transición democrática es el mejor negocio que hemos hecho los españoles en el siglo XX. Pero no nos permiten la autocomplacencia al hacernos conscientes de que todavía es significativo el diferencial que nos separa de los países más avanzados en dimensiones institucionales críticas que tanta correspondencia guardan con el bienestar o desarrollo humano a largo plazo. El incremento de las capacidades institucionales (concepto que incluye las capacidades políticas generales, las capacidades de reforma institucional, para la formulación de políticas públicas y de gestión pública) es un objetivo irrenunciable del mantenimiento y elevación del nivel de vida de los españoles. La reforma de las Administraciones Públicas forma parte destacada del mismo.

Los cambios experimentados en nuestras Administraciones Públicas deben situarse, en primer lugar, en el contexto de las grandes transformaciones vi-

vidas por nuestra sociedad y nuestro Estado, que aún están en gran parte en curso (registrando mayores o menores niveles de imperfección) y que incluyen al menos las siguientes:

- La transición de un régimen político autoritario (fuertemente represor pero exitoso económicamente y con considerable arraigo social y cultural) a un sistema democrático básico que va asentándose y avanzando gradual y problemáticamente en la cultura cívica y las prácticas políticas y mediáticas españolas. La cláusula del Estado democrático de nuestra Constitución aún se halla pendiente en gran parte de desarrollo, y éste se halla condicionado a su vez por la construcción social permanente y conflictiva de lo que debe entenderse por «democracia».

- La transición de un régimen de mera legalidad administrativa, que desconocía las libertades políticas y buena parte de los derechos civiles y la mayoría de los derechos sociales, a un Estado social de Derecho genuino pero que todavía se encuentra a considerable distancia de los que caracterizan las economías y sociedades más avanzadas. En España se han ampliado sensiblemente los derechos políticos, continúa la ampliación de los derechos civiles, y los derechos sociales —típicos derechos de cohesión social— experimentan un proceso de ampliación y redefinición a la vez. Las cláusulas constitucionales del Estado de Derecho y del Estado social han producido tanto una ampliación del ámbito y del acceso al control judicial de la Administración como un replanteamiento de los servicios prestacionales.

- La transición desde un sistema centralista y uniformista a un Estado de las Autonomías que garantiza formalmente el derecho al autogobierno de las nacionalidades y regiones e institucionaliza la autonomía local, pero que no acaba de incluir a los nacionalismos democráticos en un proyecto renovado de España y que todavía no ha sido capaz de articular unas relaciones intergubernamentales cooperativas y eficaces. Con todo, aquí está la gran transformación experimentada por las Administraciones españolas. La transformación autonómica del Estado español es una de las transformaciones institucionales más importantes de nuestra historia. Los gobiernos locales, especialmente en las ciudades, se han constituido en focos de innovación política y administrativa y conseguido altos niveles de legitimidad democrática. Las Comunidades Autónomas han conseguido mantener, al menos, los estándares de servicios previamente prestados por el Estado, han sabido articular sentimientos de identidad regional o nacional y se han apoyado en este capital social para impulsar el desarrollo económico y social.

- La transición desde un Estado fuertemente interventor de un mercado predominantemente interno a un Estado en línea con la constitución económica europea y a un mercado cada vez más y mejor integrado internacionalmente, sin perjuicio de presentar diferenciales importantes

de corrupción, propensión de las élites económicas a la captura política, deficiencias de los sistemas regulatorios y bajos niveles de productividad y competitividad. Aquí el dato decisivo ha venido constituido por la integración en el espacio económico europeo y la sumisión a sus regulaciones y políticas. Nuestra frontera con Francia ha sido el factor exógeno más determinante de los cambios institucionales producidos con la transición. Europa no ha sido sólo una aspiración ideal, sino el motor y la garantía de durabilidad de nuestras mayores y mejores transformaciones institucionales. Los mercados no son vacíos de Derecho, sino construcciones jurídicas, y el Derecho económico europeo ha sido y sigue siendo el motor transformador de nuestro Derecho económico. Las Administraciones españolas hoy ya son mayoritariamente locales o autonómicas, pero todas, incluidas las estrictamente estatales, también somos Administraciones europeas.

- La transición de un Estado con acción social muy limitada a un Estado que ha realizado un gran esfuerzo social y redistributivo, aunque todavía se halle a considerable distancia de otros Estados europeos del bienestar, en parte explicable por la distancia en PIB per cápita.

  «**En España el Estado del bienestar alcanza el 23% del PIB, lo que representa un 32% de la renta familiar disponible promedia. Las pensiones y la sanidad representan respectivamente el 45 y el 25% del total del gasto, mientras que la educación sólo alcanza el 17%, la desocupación el 10% y las ayudas a la vivienda el 4%. Estas cifras muestran que la población retirada es la gran beneficiaria del sistema. Los jóvenes, en cambio, obtienen una cuota significativamente inferior. La mejora en la distribución de la renta atribuible al Estado del bienestar contribuye a que el índice de Gini en España se reduzca en un 30%**»[1].

- La transición de un Estado aislado y subordinado internacionalmente a un Estado con presencia internacional política, económica, cultural, de cooperación al desarrollo y de ayuda humanitaria, que felizmente ha recuperado su realineamiento con el eje impulsor de la integración europea, aunque se halla pendiente la tarea de rehacer el consenso en política exterior que rompió el ex Presidente Aznar. La adhesión de España a las Comunidades Europeas desde el 1 de enero de 1986 ha sido, con la transición democrática y la construcción del Estado del bienestar y de las autonomías, el pilar de los mayores y mejores cambios producidos en nuestra sociedad y sus Administraciones Públicas.

- La transición desde una sociedad cerrada y autoritaria a unas sociedades abiertas, valoradoras y respetuosas de la diversidad, tolerantes y plurales, emprendedoras, responsables y solidarias, políticamente exigentes

[1] A. Manresa (2004), «Cohesió social: anàlisi des d'una perspectiva socioeconómica», en S. Estapé (coord.), *Polítiques Públiques: una Visió Renovada*, Deusto, Barcelona.

y activas, crecientemente respetuosas del orden constitucional y jurídico que fundamenta la seguridad y las libertades, que no han podido, no obstante, erradicar el terrorismo ni desarrollar todavía las nuevas e ingentes capacidades institucionales requeridas para enfrentar el desafío planteado de la inmigración.

- La transición apenas iniciada de una sociedad desigualmente industrializada a una sociedad globalizada y del conocimiento que exige un replanteamiento drástico de los marcos institucionales que fueron capaces de producir crecimiento, empleo y bienestar en las sociedades industriales y que ya no pueden hacerlo en las condiciones tecnológicas del mundo de hoy. Por ejemplo, la educación sufrió una revolución con la transición de la sociedad agraria a la industrial. No menor es la que debe sufrir para producir el capital humano requerido por la sociedad del conocimiento. No es sensato seguir intentando resolver los desafíos de ésta con el mejoramiento de las fórmulas que valieron para educar a la población de las sociedades industriales.

Contra lo que en un primer momento creyeron algunos, las Administraciones Públicas no fueron un obstáculo mayor para el despliegue de estos procesos traídos a la agenda por la transición democrática y, aunque tampoco fueron un dinamizador decisivo de los mismos, los acompañaron siempre, se fueron adaptando a ellos y, en algunas ocasiones importantes, hasta los facilitaron. Baste con recordar el papel jugado durante la transición por importantes colectivos de funcionarios españoles que se contaron entre los muchos que asumieron como referentes movilizadores la democratización y la europeización[2].

A lo largo del cuarto de siglo largo de democratización que hemos vivido, las Administraciones españolas también se han ido transformando, aunque se trate de cambios principalmente incrementales, espontáneos, casuísticos, que no responden a grandes diseños o modelos orientadores. No ha habido entre nosotros ninguna «gran reforma» o estrategia administrativa, sino una sucesión de medidas de reforma, casi siempre contingentes, que han ido adaptando (o alterando parcialmente) el modelo burocrático y autoritario heredado a las nuevas exigencias de la democracia y del buen desempeño administrativo. Más específicamente, España apenas ha vivido sino como pálido reflejo el gran movimiento reformista experimentado en casi todos los países de la OCDE, plasmado en políticas nacionales de modernización administrativas, elaboradas bajo la inspiración de la «Nueva Gestión Pública», cuyos principales contenidos se exponen más adelante.

Las Administraciones españolas presentan hoy, en cualquier caso, un cuadro muy diferente al del inicio de la transición. Han sufrido muchos cambios

[2] Sobre este tema pueden verse las serenas reflexiones de un protagonista y observador, Luis Fernando Crespo Montes (2003), *Mitos y Ritos de la Administración Española,* INAP, Madrid.

—a veces no intencionales— que las convierten en un paisaje muy diferente contempladas desde fuera y en conjunto. Casi todas estas transformaciones podrían interpretarse como respuestas asistemáticas y de alcance muy limitado a la necesidad de introducir complejidad, diversidad y dinamismo en la estructura normativa, organizativa, de relaciones con el sector privado, en los procedimientos de decisión, en las relaciones con el sector no gubernamental, en la estructura de personal, en los sistemas de dirección, en la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, en las formas de solución de conflictos y un largo etcétera.

Al no responder estos cambios a un sistema, plan o modelo general y constituir muchos de ellos excepciones al paradigma de racionalidad legal y gerencial representado por la burocracia weberiana, se ha tendido a interpretar muchas veces como «huidas del Derecho» lo que en realidad son expresión de las crisis de adaptación del modelo burocrático a las exigencias de buena administración de nuestro tiempo. En realidad, los riesgos de las reformas realizadas no han procedido tanto del alejamiento de las viejas ideas cuanto de la falta de nuevas ideas con las que encarar los problemas nuevos. También es cierto que la experimentación de los nuevos diseños institucionales no siempre ha sido acertada. De hecho, nunca se deben desconsiderar los riesgos de la captura de los intereses públicos por grupos de interés, ya sean políticos, burocráticos, corporativos, empresariales o mediáticos.

Algunas de las innovaciones, especialmente las orientadas a una mayor aplicación del Derecho privado y a la apertura de mayores márgenes de discrecionalidad para los gestores, han sido brutalmente interpretadas como orientadas a facilitar la irresponsabilidad y hasta la corrupción. Creemos que estas apreciaciones fallan el tiro. Aún fallan más cuando se atreven a insinuar o dar la receta que no es otra que la vuelta a los viejos moldes de la Administración burocrática y el Derecho administrativo antidiscrecional. Si en lugar de tanto lamento sobre las huidas se hubiera producido mayor reflexión sobre cómo combinar discrecionalidad con responsabilización en un modelo renovado de gestión pública, se hubiera ayudado más a los políticos y altos directivos públicos. Y el extravío ya es dislate cuando se alude a la falta de ética. La ética nunca sobra, pero la mala política, como la mala administración, como tantas veces ha señalado Manolo Zafra, no se resuelven con ética, sino con buen diseño institucional que incentive comportamientos políticos, administrativos y cívicos correctos y responsables.

2.2.2. Derecho y *management* en los ochenta y noventa: entre el desconocimiento y el debate estéril[3]

Como hemos visto, durante los ochenta y los noventa, en un movimiento internacional al que España no resultó ajena, se añadió a la legitimación legal tradicionalmente exigida a las Administraciones Públicas no sólo la exigencia de los valores de equidad social y participación planteados por la transición al Estado social y democrático de Derecho, sino también nuevas exigencias de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Lo que sucedió es que la eficacia y la eficiencia se atribuyeron al sector privado y fueron a buscarse en los saberes y técnicas de gestión que le son propios, es decir, en el *management*. Escuelas de negocios y consultoras privadas pasaron a ser los formadores orgánicos de las Administraciones de este tiempo. En este primer movimiento se cometieron algunos graves errores.

El más grave fue quizá la ignorancia de que el marco «institucional» de la gestión pública y el de la gestión privada responden a principios, valores y normas diferentes. De aquí se han derivado algunos excesos que hoy justamente se denuncian, pues la asignación, por ejemplo, de mayor libertad para los gestores públicos, desde el argumento de hacerles iguales a los gestores privados, ha producido a veces la anulación de los viejos e ineficaces sistemas de control pero sin sustituirles por un nuevo y verdadero sistema de responsabilización. El desconocimiento u olvido de las constricciones específicas de la gestión pública llevó a bastantes políticos y gerentes poco escrupulosos a ver en el *management* el saber legitimador no de un nuevo y más eficiente sistema de responsabilidad, sino de una mayor libertad de acción, la cual, desbridada, no ha podido sino incrementar la arbitrariedad del poder y, con ella, el potencial de corrupción.

Hoy sabemos que el *management* empresarial privado no puede trasladarse miméticamente a las Administraciones Públicas. Esta ilusión sigue, desde luego, presente en la práctica (no siempre ingenua) de muchas empresas consultoras y en la cabeza de algunos políticos y administradores que siguen, impropia pero no siempre ingenuamente, considerando que el *management* es un repertorio de técnicas de gestión plenamente intercambiables entre la empresa y las Administraciones Públicas. Pero, frente a todo ello, la comunidad científica se ha decantado claramente; como suele decir Paulo Motta, entre la gestión pública y la privada sucede como entre los hombres y las mujeres: coincidimos en el 90%, aunque es el 10% de diferencia lo que importa. El reconocimiento científico internacional creciente del «*management* público» se basa en su consideración como una

[3] Una versión más ampliada de este epígrafe, así como las referencias bibliográficas correspondientes al mismo, pueden encontrarse en J. Prats, *Derecho y Management en las Administraciones Públicas*, en http://www.iigov.org/biblioteca/readResource.drt?id=207.

empresa intelectual específica, que desborda con mucho el mero diálogo y traslación o imitación del *management* privado, dado que responde a problemas específicos de las Administraciones Públicas cuyo tratamiento requiere de investigación, marcos conceptuales y hasta técnicas de intervención asimismo específicos.

Gran parte de la querella y confusión propia de aquellos tiempos procede también de la incapacidad del Derecho administrativo para entender y establecer un diálogo fecundo con el *management* público. Lo que, por lo demás, no tiene nada de extraño, dado el acartonamiento de la corporación administrativista en el paradigma «antidiscrecional». Una de las hipótesis que vamos aquí a desarrollar es que la sustantividad o especificidad científica del Derecho administrativo, construida trabajosamente entre el último tercio del siglo XIX y el primero del XX, se ha plasmado en un paradigma que atiende y resuelve los problemas de legitimidad del Estado liberal de Derecho, pero que ha sido irrelevante e indiferente al desarrollo del Estado social y democrático y, además, resulta ajeno, cuando no contradictorio, con el desarrollo de la racionalidad gerencial pretendida por el *management* de hoy.

El Derecho administrativo aún dominante se encuentra aprisionado en un paradigma que no responde ya a la dinámica de los hechos, que conduce a la estéril negación y crítica de los mismos y que impide el diálogo fecundo con el *management* público, en el marco renovado de unas Ciencias de la Administración hoy más necesarias que nunca, habida cuenta de las rápidas y profundas transformaciones a que está siendo sometido el sector público de nuestro tiempo. Un fantasma de desazón recorre el Derecho administrativo de todas las democracias occidentales. Los hechos se escapan y su negación conduce a un aislamiento creciente. Desde el paradigma antidiscrecional, ante la incapacidad de aprehender y responder las nuevas exigencias con los instrumentos y los marcos conceptuales tradicionalmente construidos, se denuncia tan irritada como infundadamente la «huida» incesante e incontenible de los hechos, sin conseguir por lo demás conmover a casi nadie. Todo este proceso se da a nivel general, como antes referimos; no es nada privativo de España.

Pero este proceso toma algunos rasgos específicos en el caso español. Baste con señalar que la primera función de racionalización de la autocracia franquista jugada por el Derecho administrativo resultó coherente con el paradigma clásico, cuya razón de ser histórica ha sido la de garantizar mediante el control de legalidad las libertades económicas (imperfectas) y el orden social autónomo del mercado (imperfecto) frente al riesgo de la intervención arbitraria de los poderes públicos. El Derecho administrativo jugó, sin duda, un papel destacable pues, aunque no superó en los hechos el estadio de la mera legalidad administrativa y cierto liberalismo económico, ayudó limitada pero significativamente a la racionalización del Estado y al desarrollo de la autonomía de la sociedad. Además, la confusión doc-

trinal consciente entre legalidad administrativa y Estado de Derecho empujó ideológicamente la evolución hacia éste. Con lo cual debe reconocerse que, desde el reformismo franquista, el Derecho administrativo también ayudó a sentar las bases jurídicas y económicas de la transición democrática española. La paradoja está en que cuando parecía que el paradigma del Derecho administrativo había conseguido su pleno reconocimiento constitucional, una serie de importantísimos nuevos hechos obligan a plantear transformaciones radicales en el sector público, las cuales no sólo no encajan, sino que cuestionan frontalmente el paradigma tradicional del Derecho administrativo.

No se piense, sin embargo, que desde el *management* se contemplaba confortablemente la crisis del Derecho administrativo. Las ciencias del *management* estaban viviendo también una interesantísima crisis y renovación de paradigmas, y el *management* público no era aún sino un paradigma emergente. Por eso, la oposición corriente entre Derecho administrativo y *management* público constituía en sí otra fuente de confusión que convenía pero que pocos parecían dispuestos a aclarar.

Desde el Derecho administrativo se seguía considerando el *management* a lo sumo como un repertorio de técnicas de mera toma y aplicación de decisiones, con origen en la empresa privada y de sospechoso tufo norteamericano. Se quería seguir ignorando que el *management* representaba ya el saber teórico y práctico sobre las organizaciones más reconocido internacionalmente; que, lejos de ser un repertorio de recetas supuestamente universales, es un proyecto intelectual y una práctica profesional críticos para un mundo de organizaciones. Por cerrazón intelectual o conservadurismo corporativo, no se querían conocer las contribuciones del *management* a la teoría de la decisión, al diseño organizativo, a la gestión estratégica, a la gestión financiera o a la de los recursos humanos, por ejemplo. La consecuencia es que no se llegaron a comprender toda una serie de procesos reales, que se denunciaron como «huidas», y, lo que es peor, no se llegaron a obtener toda una serie de conceptos y técnicas que permitirían salvar viejos e irrenunciables valores del paradigma jurídico-administrativo al situarlos en fórmulas nuevas compatibles con los valores de la eficacia y la eficiencia.

Desde la cultura del *management*, el Derecho administrativo era percibido como un factor de freno o bloqueo de los procesos de racionalización gerencial. No reconociendo otro Derecho administrativo que el del proyecto antidiscrecional, el *management* se asombra de que se siga viviendo la discrecionalidad como problema y no como necesidad y como la oportunidad de servicio responsable a los intereses generales bajo nuevas condiciones de transparencia y responsabilización. La descalificación del Derecho administrativo desde el *management* se convirtió en casi una constante de las políticas administrativas de la década de los ochenta. Basta un conocimiento mínimo de la realidad administrativa para saber

cómo veían y vivían el Derecho administrativo los directivos públicos de entonces, y no sólo en España. Puede pensarse, desde luego, que tal actitud es inherente a todo poder, que siempre tenderá a configurar como libertades jurídicas lo que son meras potestades.

Pero el reproche no era sólo político, sino también doctrinal. Por ejemplo, para Loschack, dada la inevitabilidad y hasta la conveniencia de grados diferentes de discrecionalidad en tantos ámbitos del quehacer administrativo, el mantenimiento del paradigma tradicional está transformando la legitimidad en legalidad formal y transformando el Derecho administrativo en mera forma o molde que nada tiene que aportar al ejercicio positivo de la discrecionalidad, con lo que se permite, paradójicamente, la apertura de brechas en el Estado de Derecho por las que la arbitrariedad se reintroduce de nuevo en el funcionamiento de los poderes públicos. Crozier llegaba a ver en la racionalidad legal dominante la causa principal de la extraordinaria rigidez de la Administración Pública y de la parálisis de las tentativas de la adaptación de la misma. Willke hablaba de los costes de inadaptación del concepto tradicional de legalidad, costes que proceden no sólo de la pretensión de una regulación excesiva de la vida administrativa, sino del proceso de huida de un Derecho administrativo que está de espaldas a las realidades de la sociedad moderna. Los testimonios podrían seguir alargándose. Baste con la cita de Cailloise, que, haciéndose eco del debate generado en Francia, señala: «el Derecho público, antes un instrumento privilegiado de modernidad, se considera hoy portador de una ideología refractaria a la innovación, que continúa asegurando a las Administraciones un tratamiento privilegiado, obstaculiza la emergencia de una cultura gerencial y mira con desconfianza las iniciativas a favor de la eficacia y la eficiencia».

Contra lo que pudiera creerse, ninguno de los autores citados consideraba permanente ni insalvable la oposición registrada entre Derecho y *management* de las Administraciones Públicas. Antes al contrario, abogaban por un replanteamiento radical de los supuestos básicos del Derecho administrativo tradicional de modo que se dejara de ver en la discrecionalidad el Caballo de Troya del Estado de Derecho, para pasar a considerarla como un elemento fundamental de la teoría administrativa moderna, que también el Derecho debe contribuir a perfilar, como instrumento de mejora de la eficacia y fiabilidad de las políticas. O, como señala Steele, el Derecho administrativo ha de sustraerse de la sujeción o servicio dominante a la práctica privada de la abogacía, que le acantona en una concepción garantística y procedimental que no contempla otro progreso que la reforma de la revisión judicial, para centrarse en la mejora de la adopción de decisiones. En este mismo sentido, Davis, desde su reconocido liderazgo académico de tantos años en los Estados Unidos, señalaba ya mucho antes de su muerte que, en la nueva etapa del Derecho administrativo, «el foco de la disciplina cambiará pasando de la revisión judicial y las salvaguardias procedimentales al preterido 80 ó 90% de procedimientos admi-

nistrativos para los que tales salvaguardias y revisión son irrelevantes. El futuro radica en la mejor comprensión del ejercicio informal de la discrecionalidad sin revisión judicial».

Contra las reacciones primarias de tantos administrativistas y *managers*, lejos de ver entre el Derecho y el *management* una relación antinómica, creemos que el mutuo reconocimiento, comprensión e intercambio entre ambos, unido a un fuerte compromiso por el Estado democrático, son una de las condiciones para la transformación cualitativa y sostenible de nuestras Administraciones Públicas. Consideramos que es un grave error la actitud de menosprecio y marginación del Derecho manifiesta en tantos programas y «modernizadores» administrativos que viven una grave confusión: habiendo aprendido que «no se cambia la Administración por decreto», creen que es posible cambiar al margen del Derecho. Y actuando así no sólo provocan graves desajustes entre las prácticas informales y la legalidad formal, con el consiguiente desorden y riesgo de corrupción, sino que provocan también que muchos meritorios esfuerzos de cambio acaben siendo fogacitados por las insituciones formales vigentes a las que se renuncia de entrada a replantear.

Es necesario ir superando estos desencuentros que dejan a la reforma de las Administraciones Públicas sin un referente valorativo comprehensivo o integral. Para ello es necesario reconocer que los valores inspiradores de las reformas administrativas son diversos, que el equilibrio entre los mismos es dinámico, y que a su articulación concurren un haz de saberes que no pueden mantenerse en compartimentos académicos o profesionales estancos.

Necesitamos una renovación gerencial de nuestras Administraciones Públicas tanto como una renovación paralela y coherente de su Derecho. Ambos procesos deben tomar como referente la democratización radical de nuestras Administraciones Públicas. Y deben avanzar conjuntamente y en diálogo, pues responden a las exigencias igualmente inexcusables del Estado democrático y social de Derecho y de los principios de eficacia y eficiencia. Tal diálogo, que hoy debe abrirse a todas las ciencias y saberes sobre la Administración, no se producirá sin tensiones, lo que no es nada nuevo en la historia del Derecho público, que ha tenido que irse acomodando desde el inicial e irrenunciable principio del Estado de Derecho a los nuevos principios del Estado social y democrático y a los asimismo irrenunciables hoy principios de eficacia y eficiencia. La gran tarea actual nos parece ser, precisamente, la de hallar el óptimo histórico de equilibrio entre estos principios en tensión, lo que implica esfuerzo tanto de renovación del Derecho administrativo como de formulación de un *management* específico de las Administraciones Públicas.

2.3. TRANSFORMACIONES EN AMÉRICA LATINA

2.3.1. El contexto general: el Consenso de Washington

Durante los noventa, América Latina quedó cubierta por la larga sombra del Consenso de Washington y su hijuela para la reforma del sector público: la Nueva Gestión Pública. Fue un tiempo en que los Salinas de Gortari, los Menem, los Sánchez de Lozada, los Carlos Andrés Pérez y tantos otros de menos nombre abren las puertas a los aires reformistas de Nueva Zelanda y el Reino Unido, a la «reinvención del gobierno» norteamericano y a todos los predicadores de la buena nueva empaquetada en los préstamos contratados con los Bancos multilaterales para financiar reformas del sector público. Es el tiempo en que la Asamblea de las Naciones Unidas y los parlamentarios argentinos del memenismo abren sus puertas a la Sra. Ruth Richardson, gran impulsora de la peor versión conocida de la Nueva Gestión Pública. Se presta gran atención a consultores armados sólo de racionalidades instrumentales, que no saben nada de la historia de los países de la región, que muchas veces no conocen ni su lengua, que no saben ni quieren saber nada de política («yo no soy político, sólo técnico», suelen decir; «lo que yo recomiendo se hará si hay voluntad política», suelen concluir, quedándose tan tranquilos poco antes de regresar a Washington).

La agenda neoliberal tuvo en América Latina su traducción específica en el llamado Consenso de Washington. Los ochenta habían sido la década pérdida. ¿Qué hacer? En noviembre de 1989, el Instituto de Economía del Desarrollo convocó en Washington una conferencia sobre «El Ajuste en América Latina: ¿Cuándo ha sucedido?», en la que se pretendía establecer el estado del arte tanto de las políticas de ajuste como de las actitudes nacionales en relación a las reformas implicadas. John Williamson intentó un sumario de las coincidencias entre los presentes en la reunión que pronto devino un auténtico manifiesto para la reforma económica conocido como «el Consenso de Washington». Vale la pena recordarlo.

Sumario del Consenso de Washington

- **Disciplina fiscal. Los déficit presupuestarios deben ser suficientemente pequeños para poder financiarse sin recurrir a la inflación.**

- **Prioridades del gasto público. El gasto público debería redireccionarse desde las áreas políticamente sensibles —que reciben más recursos de lo que su retorno puede justificar, tales como administración, defensa, subsidios indiscriminados y elefantes blancos— hacia campos desconsiderados y con gran retorno económico y potencial de mejora de la distribución de la renta tales como salud y educación primaria e infraestructuras.**

- **Reforma fiscal. La reforma fiscal exige ampliar la base fiscal y acortar las tasas impositivas marginales con la intención de mejorar los incentivos y**

la equidad horizontal sin disminuir la progresividad real. Mejorar la Administración tributaria (incluida la tributación de los intereses de los activos situados en el extranjero) es un aspecto importante para ampliar la base tributaria en el contexto latinoamericano.

- **Liberalización financiera. Aunque el objetivo último es que el mercado determine la tasa de interés, como en condiciones de extrema y crónica falta de confianza estas tasas pueden ser tan altas que produzcan la insolvencia de las empresas y los gobiernos, el objetivo intermedio sensato es la abolición de las tasas de interés preferencial para los prestatarios privilegiados y el logro de una tasa de interés real moderadamente positiva.**

- **Tasas de cambio. Los países necesitan una tasa de cambio (al menos para las transacciones comerciales) fijada a un nivel suficientemente competitivo para inducir un crecimiento rápido de las exportaciones no tradicionales y gestionado de forma tal que se asegure a los exportadores que su competitividad se mantendrá en el tiempo.**

- **Liberalización comercial. Las restricciones comerciales cuantitativas deberían ser rápidamente reemplazadas por tarifas arancelarias que deberían irse progresivamente reduciendo hasta situarse en torno al 10% (o al 20 como máximo).**

- **Inversión extranjera directa. Deben abolirse las barreras a la entrada de las empresas extranjeras; debe permitirse que éstas compitan con las nacionales en iguales términos.**

- **Privatización. Las empresas del Estado deben privatizarse.**

- **Desregulación. Los gobiernos deben abolir las regulaciones que impiden la entrada de nuevas empresas o restringen la competencia, así como asegurar que las regulaciones existentes están justificadas por criterios tales como la salud, seguridad, protección ambiental o la supervisión prudencial de las instituciones financieras.**

- **Derechos de propiedad. El sistema legal debería proveer derechos de propiedad seguros y sin costes excesivos y debería hacer accesibles tales derechos al sector informal.**

El Consenso de Washington ha sido sometido a una fuerte revisión crítica. La más usual se ha centrado en sus contenidos o propuestas de reforma económica. Algunos han criticado las medidas en sí, otros por no ser suficientes o haberse interpretado o aplicado inapropiadamente. Las críticas han tendido a confundirse, además, con la constatación de que la aplicación práctica del recetario no ha producido los efectos económicos y sociales pretendidos, constituye un gran fracaso en conjunto y, en algunos casos, ha producido estropicios sociales.

Entre las críticas resulta significativa la autocrítica arrogante del propio John Williamson (2001)[4], el cual, tras recordar el decálogo (¿por qué tanto empeño en hablar como Dios?), reconoce que las consecuencias «han sido frustrantes, por decir lo menos, en términos de crecimiento, empleo y reducción de la pobreza». Pero el fracaso para él no procede de las políticas recomendadas, sino: 1) de que algunos países las adoptaron como una ideología (repárese que esta responsabilidad la atribuye el autor no al Fondo Monetario Internacional, sino a los países, como si éstos hubieran sido los decisores últimos); 2) de que hubo crisis muy duras, como la mejicana o la argentina, y no se dispuso de «una serie de previsiones acerca de cómo las crisis pueden ser evitadas», y 3) de que las reformas propuestas despreciaron alguna reforma imprescindible como la del mercado de trabajo y dejaron de considerar otras como la generación de una institucionalidad que asegurara que los superávit de los buenos tiempos sirvieran para compensar los déficit de los malos. El autor acaba recomendando el fortalecimiento de las instituciones como tema a considerar en la que llama «segunda generación de reformas». Conviene advertir, desde este momento, que lo que este autor entiende por instituciones no tiene nada que ver con lo que aquí defendemos. De hecho, si este autor hubiera entendido el concepto de institucionalidad política y su relación con las políticas públicas, no hubiera podido defender el decálogo sin considerar las condiciones institucionales requeridas para su efectiva implementación.

John Williamson no está solo. Otros «decalogadores» siguen el mismo camino. Para ellos, el problema es que hay que completar las reformas del Consenso de Washington con las políticas de segunda generación. Ahí cargan de nuevo sus maletas con otras soluciones —también formuladas en decálogo, claro— en busca de los problemas que ellos en parte provocaron. Nancy Birdsall y Augusto de la Torre[5], conmemorando los diez años del Consenso de Washington y para superar sus insuficiencias, han presentado uno (disciplina fiscal basada en reglas; reglas que aseguren que el ahorro en los buenos tiempos se aplicará a gasto en los malos, mitigando así las consecuencias de la volatilidad; redes sociales que se disparen automáticamente; escuelas para los pobres; gravar tributariamente a los ricos y gastar más en el resto; dar oportunidades a los pequeños negocios; proteger los derechos de los trabajadores; enfrentar abiertamente la discriminación; reformar los mercados de tierra; servicios públicos orientados a los consumidores). Los autores hasta se permiten la audacia de adicionar un mandamiento «nuevo»: «reducir el proteccionismo de los países ricos». Si se hace todo ello se prometen el pío objetivo general de mejorar la equidad sin reducir el crecimiento. Pero ni una palabra acerca de la institucionalidad política ni de las capacidades administrativas necesarias para adoptar estos u otros mejores *mix* de políticas.

---

[4] *http://www.iie.com/publications/papers/williamson1102.htm.*

[5] N. Birdsall y A. de la Torre (2001), *Washington Contentious. Economic Policies for Social Equity in Latin America*. Findings of the Commission on Economic Reform in Unequal Latin America Societies sponsored by the Carnegie Endowment for International Peace and the Inter-American Dialogue.

Recientemente, Carlos Santiso[6] ha revisado la literatura crítica del Consenso de Washington, subrayando su diversidad y el reconocimiento creciente de la necesidad de considerar la «economía política de las reformas económicas»; en otras palabras, la viabilidad política de dichas reformas o las reformas políticas necesarias para la misma. La política importa, parece seguirse descubriendo. Pero aquí nuestra ciencia reina de la economía está desnuda. ¿Qué hacer si resulta que las instituciones importan y que no pueden reformarse sino a través de la política, esa acción humana tan poco científica y de la que casi nada sabemos especialmente los economistas? El viejo North[7] ya indicó en su tiempo que una teoría económica que no fuera capaz de comprender los procesos políticos sólo era un saber parcialmente válido para fundamentar políticas de desarrollo. Pero North es, al fin y al cabo, un historiador cuyos métodos no pueden compararse con los refinados modelos econométricos desplegados por la economía neoclásica, poco importa si resultan abstrusos, ahistóricos y asociales, sin tiempo ni lugar, o que expresen una visión reduccionista e ignorante del proceso político. Cuando reconocemos que para establecer políticas de desarrollo es necesario conocer las estructuras sociales, políticas y culturales de un país específico, resulta que hay que ir al país no a colocar decálogos, sino a aprender y ayudar al proceso nacional de aprendizaje que es el desarrollo.

La clave para evaluar el Consenso de Washington y para entender el desempeño de sus políticas u otras que en el futuro quieran emprenderse está en reconocer la importancia de las instituciones políticas y las capacidades administrativas efectivamente vigentes. De hecho, las instituciones políticas —las formales y las informales— son como la «fábrica social» productora de las políticas. Las instituciones en absoluto son políticamente neutras, es decir, capaces de procesar cualquier tipo de políticas. Contrariamente y especialmente en sociedades altamente desiguales, el particular equilibrio distributivo que las instituciones políticas expresan determina el ámbito y alcance de políticas públicas que son capaces de producir e implementar.

No podemos seguir creyendo que las políticas económicas son recomendadas desde la única lógica de la experticia técnica y realizadas por unos políticos benevolentes, omniscientes y omnipotentes, como sucede cuando adoptamos una visión normativa de la política económica y achacamos sus problemas de implementación a la famosa «falta de capacidad técnica —que se suple con un puñado de consultores— o de voluntad política —que es la responsabilidad nacional—». Por el contrario, cuando reconocemos que toda propuesta de reforma es sólo el comienzo de un proceso que es político en todos sus estadios de formulación e implementación, incluida la opción por un tipo y otro de agencia administrativa y de

[6] Carlos Santiso (2004), «The Contentious Washington Consensus: reforming the reforms in emerging markets», *Review of International Political Economy*, octubre, pp. 827-843

[7] Douglas C. North (1989), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance,* Cambridge University Press, Cambridge.

su forma de organización, podemos aproximarnos más y mejor a la realidad. Desde una perspectiva positiva, la política económica aparece como un juego dinámico, cuyas condiciones son inciertas y cambiantes y cuyas reglas son construidas, al menos parcialmente, por los participantes a medida que el juego avanza. Cada participante tratará de manipular el movimiento subsiguiente del juego para obtener el resultado que mejor se ajuste a sus intereses. Si se adopta esta sencilla perspectiva, las instituciones pasan a cobrar un rol determinante para el entendimiento de la formulación y aplicación de las políticas.

Como ha señalado Dixit[8], desde esta perspectiva visionamos cada acto de política no como una elección hecha para maximizar una función socialmente deseable, sino como un episodio o jugada dentro de la serie de reglas e instituciones existentes pero que permiten cierto margen de libertad para realizar movimientos estratégicos que son capaces de afectar o alterar las futuras reglas e instituciones. Desde esta misma perspectiva, las constituciones y leyes en general tampoco son vistas como textos sagrados escritos bajo condiciones *ex ante* ideales y de ausencia de conflicto, merecedoras de consenso unánime y proveedoras del conjunto de reglas necesarias para la anticipación de los futuros actos de política. Constituciones y leyes se consideran como contratos incompletos que regulan un mundo cambiante y complejo y que contienen algunas previsiones sobre los procedimientos con los que trataremos contingencias imprevistas y que se hallen sujetos a enmiendas explícitas y a cambios implícitos producidos por actos de política.

Los supuestos fundamentadores del Consenso de Washington habían seguido fieles al racionalismo instrumental que acompañó la teoría y práctica del desarrollo desde sus inicios. Se trataba de empaquetar conforme a la mejor teoría económica prevaleciente en el momento un *mix* de políticas de pretendido valor universal implantables *urbi et orbe* por autoridades dotadas de la suficiente voluntad política, gracias a la represión si fuera necesario, y de la suficiente ciencia, gracias a los consultores internacionales «golondrinos» aportados por las agencias de desarrollo. Otra vez la fe ciega en la ciencia, unida a la idea de progreso a la occidental como valor universal y a la falta de conciencia de los límites propios y de la acción colectiva en cada país, iban a producir resultados calamitosos.

Algunos estudiosos observan irónicamente que de haberse seguido el catecismo de Washington, ni Alemania ni los propios Estados Unidos hubieran podido industrializarse jamás. Lo más llamativo, con todo, es la fuerza y porfía con que tales políticas trataron de imponerse por las instituciones financieras internacionales, sobre todo cuando se las contrasta con la tolerancia y permisividad con que vieron su aplicación práctica en el proceso

[8] A. K. Dixit (1996), *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*, The MIT Press, Cambridge (Mass.), pp. 30-31

político latinoamericano especialmente. Las consecuencias han sido por lo general dramáticas. A la vieja cuestión social, desgarradora desde siempre en América Latina, se añadió lo que Louis Emmerich ha llamado «la nueva cuestión social». Toda una región ha sido puesta en riesgo de fragmentación y conflicto.

Como casi siempre sucede, entre los más victimados se encuentran quienes siguieron más ciegamente la doctrina, es decir, pensaron menos por su propia cuenta. El caso de los países de la ex Unión Soviética resulta tan lacerante como grotesco. El PIB de la antigua Unión Soviética se redujo en un tercio y su fragmentación, conflictividad y desigualdades sociales ya emulan las peores de las nuestras. A diferencia de América Latina, en la Europa del Este y la antigua Unión Soviética no faltaba conciencia de la importancia de las instituciones y la legalidad para la generación y asentamiento de una economía capitalista de mercado. Había plena conciencia de que el Estado de Derecho no sólo exigía reconocimiento y respeto de los derechos civiles y políticos, sino que éstos sólo podían afirmarse sostenidamente en la institucionalidad del Estado de Derecho para la economía. Sin embargo, todo este clima se diluyó en cuanto las reformas se pusieron en marcha. Prevaleció el cálculo de los beneficios políticos derivables a corto plazo de las terapias de choque y de los *bing-bangs* económicos. Resultó pasado de moda invocar —como seguían haciendo académicas tan destacadas como Douglas North o Mancur Olson— que, sin reformas institucionales, las privatizaciones y las liberalizaciones traerían invitados inesperados quizá horribles y que los equilibrios macroeconómicos estarían siempre en precario. Prevaleció la opinión de jóvenes académicos, nuevos políticos reformistas y funcionarios de las instituciones financieras internacionales, según la cual la reforma institucional correspondía a la segunda fase reformista. Lipton y Sachs, Fisher y Gelb, Blanchard, Froot y Sachs produjeron algunos de los posicionamientos más influyentes de su tiempo: en todos ellos se desenfatizaba la reforma institucional. La tesis de la secuenciación de las reformas, con la postergación de la reforma institucional para cuando las terapias de choque ya hubieran producido actores y coaliciones capaces de implantarlas, se oficializó en el Informe de Desarrollo del Banco Mundial para 1996 «Del Plan al Mercado». La verdad es que el único cambio institucional exitoso fue el desmonte del viejo régimen. Por lo que se refiere al nuevo, la Federación Rusa se ha quedado sin plan y sin mercado, y los actores emergidos sin constricciones institucionales han creado poderosas coaliciones que hoy se amparan en una institucionalidad informal corrupta que impide la emergencia de las instituciones de la democracia y el mercado. Todo un récord.

Los mediocres resultados económicos obtenidos y los estropicios sociales causados por esta aproximación contrastan dramáticamente con los resultados más positivos de los países que creyeron que no existía solución preestablecida e iniciaron su propio camino de aprendizaje. En primer lugar, merecen destacarse los países del Sudeste Asiático, donde el factor

institucional resulta sólidamente explicativo tanto de su desarrollo como de la crisis financiera vivida y de las salidas a la misma. La clave del éxito de estos países no se encuentra tanto en la combinación de políticas que aplicaron, sino en la capacidad institucional de sus Estados para formular e implementar coherente y sostenidamente en el tiempo tales políticas, zafándose de las presiones capturadoras y patrimonializadoras de potentes grupos de interés. La autonomía y la capacidad del Estado —aseguradas por una burocracia legal de tipo weberiano— fueron una de las claves del éxito no sólo económico, sino también social de estos países.

El caso que muestra mayor desviación de los supuestos del Consenso de Washington ha sido precisamente el más exitoso hasta hoy: la transición de China —aún en proceso— desde una economía estatista a una economía de mercado, bajo la conducción de un partido comunista que ha inscrito en la última reforma constitucional de abril de 1999 la economía de mercado y el Estado de Derecho para la economía como pilares y valores fundamentales orientadores del nuevo orden institucional. El éxito innegable de China, que, de mantener las tasas actuales de crecimiento, podría convertirse en veinte años en la primera economía del mundo, contrasta con el fracaso de la reforma rusa, que arrastra graves riesgos para la gobernabilidad mundial y plantea cuestiones interesantísimas sobre el rol del Estado en la construcción de los mercados. La clave explicativa del éxito parece estar en que los reformistas chinos siempre acompañaron las reformas económicas con reformas institucionales capaces de generar un sistema de derechos de propiedad no muy sofisticado pero eficaz, claramente reductor de costes de transacción y evolutivo hacia formas institucionales crecientemente sofisticadas.

El Consenso de Washington ha muerto. Pero los «decalogadores» siguen vivos, con muchas ganas de pontificar y pocas de vivir las realidades sobre las que pontifican. Afortunadamente, los nuevos actores emergentes en toda la región no les prestan mucha atención. Saben que mantener la prudencia macroeconómica y fiscal es necesario, pero también que el cómo producir crecimiento con equidad no se puede encontrar en recetarios importados. Tienen que buscar en su propia realidad, incluido el contexto internacional; vigorizar sus propias fuerzas y encontrar sus propios caminos. Comprenden lo que señaló el Premio Nobel Gao Xingjian: «hay que vivir sin "ismos" porque en la búsqueda de la verdad vale más seguir el propio camino que la ruta tortuosa marcada por otros».

2.3.2. ¿Esfuerzos sin premio? Reformas administrativas e indicadores de desarrollo institucional

América Latina tiene una larga historia de reformas administrativas. Hasta los noventa esas reformas se inspiraron en la racionalidad burocrática. Su punto de partida eran situaciones nacionales muy diversas entre sí, dado

que aunque compartían ciertos rasgos comunes, lo hacían en proporciones muy diferentes. Los rasgos comunes eran: 1) la profunda desigualdad, fragmentación y polarización de las sociedades; 2) la naturaleza clientelar del sistema político —al margen de su carácter autoritario o democrático—; 3) la naturaleza patrimonial de las Administraciones Públicas; 4) el fuerte corporativismo y escasa responsabilización de las «islas» burocráticas existentes en algunos países; 5) un legalismo y formalismo asfixiantes para quien tiene que someterse a ellos, combinados con una posibilidad de huida arbitraria de los mismos para todo el que tiene poder suficiente.

La racionalidad burocrática que inspiró las reformas hasta los noventa no era la legal, sino la de eficacia. Como la construcción de economías de mercado eficientes no se situaba en el centro de las políticas de desarrollo latinoamericanas, la construcción de seguridad jurídica para «todos» los operadores económicos nunca fue un objetivo estratégico. Contrariamente, las reformas administrativas se plantearon como operaciones técnicas, políticamente indiferentes, que no cuestionaban la institucionalidad informal patrimonial, clientelar o corporativa de las Administraciones ni el tipo de relacionamiento entre éstas y los diversos grupos económicos o sociales. En lenguaje más actual, diríamos que fueron reformas que se centraron en las estructuras organizativas y sus recursos humanos y financieros, pero que en la mayoría de los casos no pretendieron alterar las bases institucionales —sobre todo las informales— de las Administraciones Públicas.

A esto ayudó la supuesta neutralidad de la disciplina de la Administración Pública, que quiso mantenerse ignorante de la realidad política de cada país. En América Latina la Administración Pública no es una hijuela de la ciencia política, sino un producto de las escuelas de administración que llenaron toda la región al amparo del movimiento ya olvidado de la «administración para el desarrollo» de fines de los cincuenta, los sesenta y gran parte de los setenta. Desde los cincuenta hasta la crisis de los ochenta se supuso, en general, que el desarrollo era «estadocéntrico» y que las capacidades requeridas para producirlo dependían principalmente de la «voluntad» política de los gobernantes combinada con la racionalidad de las estructuras administrativas y la capacidad de los recursos humanos al servicio del Estado. La política era una gran olvidada o se contemplaba sólo como la mera lucha por el poder. Los héroes del momento eran los planificadores y los administradores públicos, es decir, los supuestos «racionalizadores». La empresa privada tenía un rol secundario y siempre era vista con sospecha. Para comprender el comportamiento del sector público no se razonaba entonces en términos de constricciones e incentivos procedentes del sistema económico y político, no existía noción de lo que eran las instituciones ni de los requerimientos del cambio institucional.

A veces se han interpretado las reformas hasta los noventa como intentos de introducir la racionalidad de las burocracias weberianas en los aparatos administrativos latinoamericanos. Pero los políticos, que suelen ser más intui-

tivos —y a veces hasta sabios— que instruidos, aunque en general no conocían a Weber, sabían que no se daban las condiciones sociopolíticas para una plena burocratización. Aliados a consultores internacionales —más formados que cultos y tampoco interesados en Weber—, les resultó confortable presentar como reformas Administrativas lo que no eran sino racionalizaciones técnicas de unas Administraciones patrimoniales y clientelares, altamente discrecionales y arbitrarias, salpicadas a veces de islas de profesionalidad burocrática que evolucionaban normalmente hacia corporativismos funcionariales amparados en privilegios. En realidad, en América Latina faltaban las condiciones que el propio Weber estableció para que pudiera darse una verdadera racionalidad burocrática y en cuya ausencia sólo pueden emerger burocracias patrimoniales muy imperfectas, independientemente de su mayor o menor grado de competencia técnica.

A través de los siguientes párrafos se revelan algunas de las condiciones planteadas por Weber para el surgimiento de las verdaderas burocracias: «Lo fundamental para nosotros es sólo esto: que tras cada acto de un gobierno 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 legalidad racional formal por parte del gobierno, en oposición al capricho personal libre derivado de la gracia propia de la antigua dominación patrimonial» (p. 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 fundamento "racional": la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad "objetiva" dominan su conducta. Por lo tanto su origen y propagación han sido siempre en todas partes fuertemente niveladores, tal como suele hacerlo el progreso del racionalismo en todos los sectores. La burocracia aniquiló formas estructurales de dominación que no tenían un fundamento racional (como los sistemas de dominación patriarcal, patrimonial y carismático)» (p. 752). «Si a pesar de toda esta indudable superioridad técnica de la burocracia, ésta ha sido siempre un producto tardío de la evolución, tal condición se debe, entre otros factores, a una serie de obstáculos que solamente han podido ser debidamente eliminados bajo ciertas condiciones sociales y políticas. La racionalidad burocrática ha alcanzado a someter 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 comunidades homogéneas. Ello ocurre, por lo pronto, a consecuencia de un principio que le es característico: la remisión 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". Pero proviene de las condiciones sociales

previas que hacen posible su nacimiento...» (p. 738). «Pero también históricamente, el progreso hacia lo burocrático, hacia el Estado que juzga y administra conforme a un Derecho estatuido y a reglamentos concebidos racionalmente, está en la articulación 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 confiabilidad como puede calcularse el rendimiento probable de una máquina. Puede contentarse tan poco con la justicia llamada en el lenguaje corriente "del Cadí", o sea con el juicio discrecional, el sentido de equidad del juez en cada caso. Con estos sistemas primitivos puede florecer 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 sólo podía originarse: 1) Allí donde la aplicación práctica del Derecho se hallaba efectivamente entre las manos de abogados, los cuales, en servicio de sus clientes, esto es, de elementos capitalistas, ideaban las formas adecuadas de los negocios, y de cuyo gremio salían luego los jueces, ligados 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 autómata 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» (p. 1062)[9].

Así las cosas, cuando la gran crisis de los ochenta lleva en los noventa a tener que abordar el Estado como problema central del desarrollo, las Administraciones Públicas se ofrecían como una mixtura variada de elementos patrimoniales, clientelares, buropatológicos y corporativos incapaces de actuar como palanca de un desarrollo capitalista moderno.

Pocas veces como en los noventa ha habido más dimisión de un pensamiento latinoamericano propio capaz de ajustarse a las características específicas de cada país. Pero ¿para qué? El neoliberalismo nos alineaba con la agenda neoliberal y nos liberaba de nosotros mismos. La agenda de los noventa prometía lo que parecía imposible: todo iba a cambiar sin necesidad de sacudidas violentas en ese microcosmos de todas las desigualdades que es nuestro continente. Gracias a una combinación benéfica de las fuerzas del mercado y de los procesos de democratización generaliza-

[9] Max Weber (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Versthenden Soziologie*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tubinga. Las citas realizadas corresponden a la versión española: *Economía y Sociedad*, 8.ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

dos, el desarrollo anegaría los conflictos. No hacía falta pensar demasiado, tampoco eran necesarios esos intelectuales que tanto se habían equivocado antes. Investigar ¿para qué? Las soluciones estaban claras. Las traían los consultores en sus maletas cargadas de soluciones en busca de problemas. Todos queríamos ser consultores.

La Nueva Gestión Pública quedó momentáneamente legitimada por el gran prestigio de Bresser Pereira, que desde el Ministerio de Reforma del Estado del gobierno de Fernando Henrique Cardoso y la Presidencia del CLAD elaboró un muy cuidado discurso orientado a aunar el centro-derecha y el centro-izquierda políticos y a facilitar un marco de referencia preciso para las reformas del sector público en América Latina. La cooperación multilateral se hizo eco de este discurso (a no confundir con las proclamas reaccionarias estilo Sra. Ruth Richardson) por ser, sin duda, el mejor elaborado de cuantos se han producido en la época. El problema es que sus premisas son, cuando menos, muy discutibles.

El supuesto básico era que las reformas burocráticas, con su aporte de racionalidad gerencial y legal que tanto contribuyeron al desarrollo de los países industrializados, se habían completado en lo esencial en América Latina durante los años treinta y que la gran reforma pendiente era la que estaban viviendo los países desarrollados: la reforma gerencial. Desde luego, no se desconocía que subsistían en la gran mayoría de nuestros países grandes enclaves de burocracias patrimoniales, pero eran vistos como buropatologías en vías de extinción; no se establecía ninguna relación significativa entre este tipo de patrimonialismo y el sistema económico y político vigente. De hecho, el patrimonialismo no era considerado, junto con otros rasgos como el clientelismo, el prebendalismo o el corporativismo, un rasgo fundamental del sistema a reformar, sino como excrecencia histórica en vías claras de autoextinción, que no podía constituir el foco central de la reforma.

Al establecer el marco de referencia para las reformas, Bresser tuvo el decoro de huir de los decálogos. Según él, las principales características de la «Nueva Gestión Pública» serían:

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.

c) Reconocimiento de la discrecionalidad necesaria de los gerentes públicos.

d) Separación entre las instancias formuladoras de políticas públicas, de carácter centralizado, y las unidades funcional o territorialmente descentralizadas, ejecutoras de esas mismas políticas.

e) Distinción de dos tipos de unidades funcionalmente descentralizadas: 1) los organismos ejecutivos, que realizan actividades de autoridad exclusivas del Estado, por definición monopolistas, y 2) los servicios de previsión de bienes públicos divisibles, de posible carácter competitivo, en que el poder del Estado no está involucrado.

f) Transferencia hacia las empresas y las organizaciones no gubernamentales de los servicios de prestación de bienes públicos divisibles o de mérito.

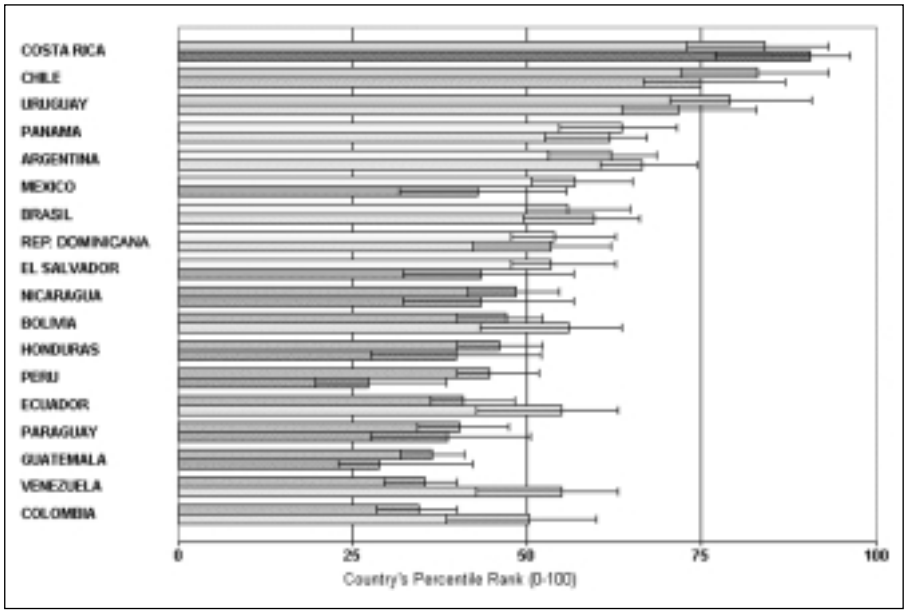
g) Adopción acumulativa, para controlar las unidades descentralizadas, de los mecanismos: 1) de control social directo; 2) de contrato de gestión, en que los indicadores de desempeño sean claramente definidos y los resultados medidos, y 3) de la formación de «cuasimercados» en que se da la competencia administrada.

h) Tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado.

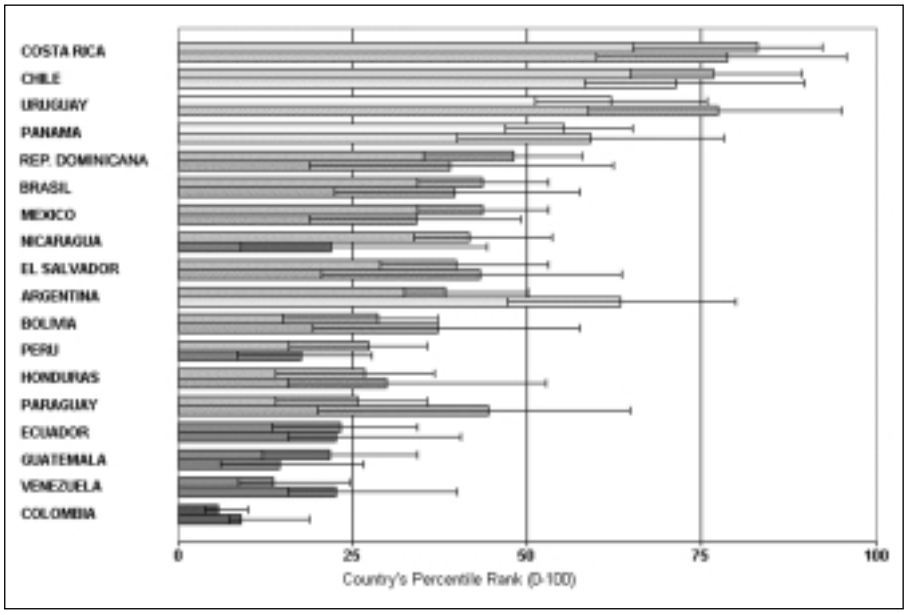
Casi todas estas reformas se han intentado de modo y en intensidades muy diversas en los distintos países de la región. Con la excepción de Chile, se han hecho sin embargo de modo azaroso y asistemático, a veces hasta esperpéntico, como sucedía en Nicaragua, donde consultores muy sofisticados enseñaban metodologías de retribución por desempeño a funcionarios del gobierno en alemán. En realidad, sólo en Chile se daban las condiciones para introducir una reforma gerencial, pues es el único país que combinaba un nivel básico de racionalidad burocrática con niveles significativos de seguridad jurídica. Otros países con burocracias estables y legalidad formal, como Costa Rica y Uruguay, habían caído en el corporativismo y los privilegios. En cualquier caso, en ningún país fueron consideradas estas reformas como prioritarias. Las grandes reformas que vivieron los Estados latinoamericanos tienen muy poco que ver con la Nueva Gestión Pública: la privatización, la creación de agencias reguladoras, el fuerte movimiento descentralizador, el achicamiento del Estado, el ajuste estructural o la lucha contra la corrupción han transformado los Estados, aunque es muy dudoso que hayan mejorado sus capacidades institucionales frente a los desafíos del desarrollo en globalización.

Y es que el panorama general de resultados ha sido bastante desalentador. Al final del día las variables institucionales más significativas para predecir el desarrollo a largo plazo no han evolucionado tan positivamente como era de esperar, y en no pocos casos lo han hecho negativamente. Volvamos a los indicadores del Instituto del Banco Mundial, tan limitados como imprescindibles. Comencemos con el indicador de participación y responsabilización política:

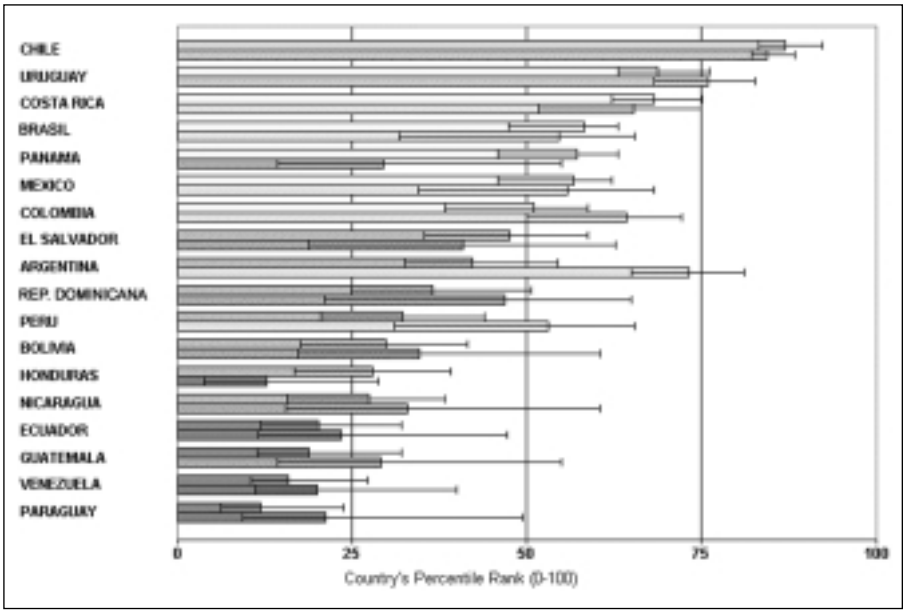
VOZ Y RENDICIÓN DE CUENTAS (Región latinoamericana, 2004)
Comparativa entre 2004 y 1996 (ordenados de arriba abajo)



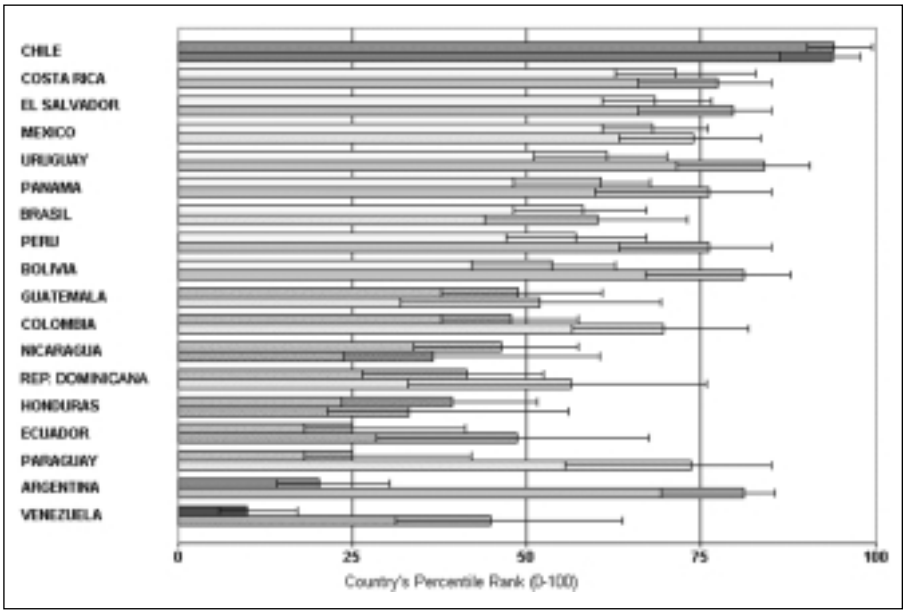
ESTABILIDAD POLÍTICA (Región latinoamericana, 2004)
Comparativa entre 2004 y 1996 (ordenados de arriba abajo)



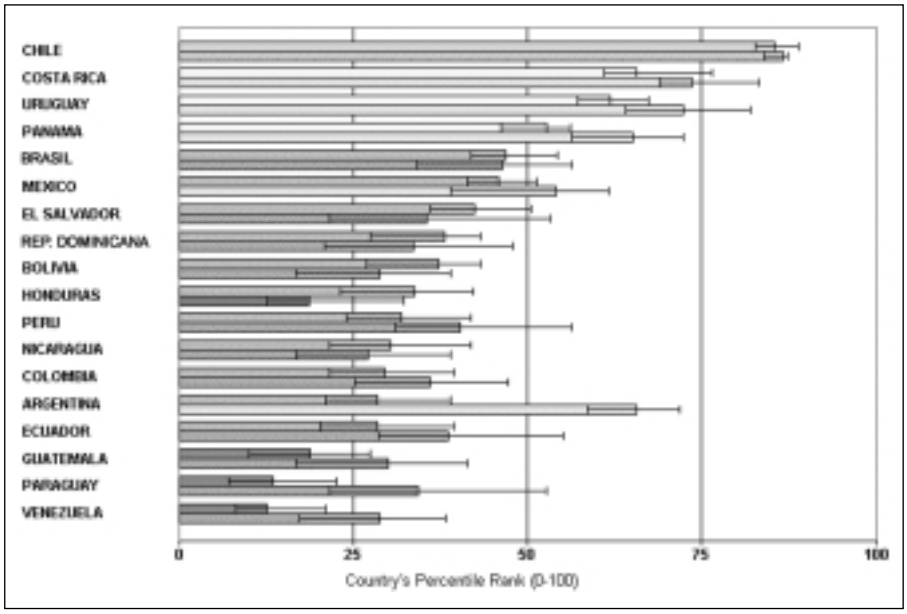
EFICACIA GUBERNAMENTAL (Región latinoamericana, 2004)
Comparativa entre 2004 y 1996 (ordenados de arriba abajo)



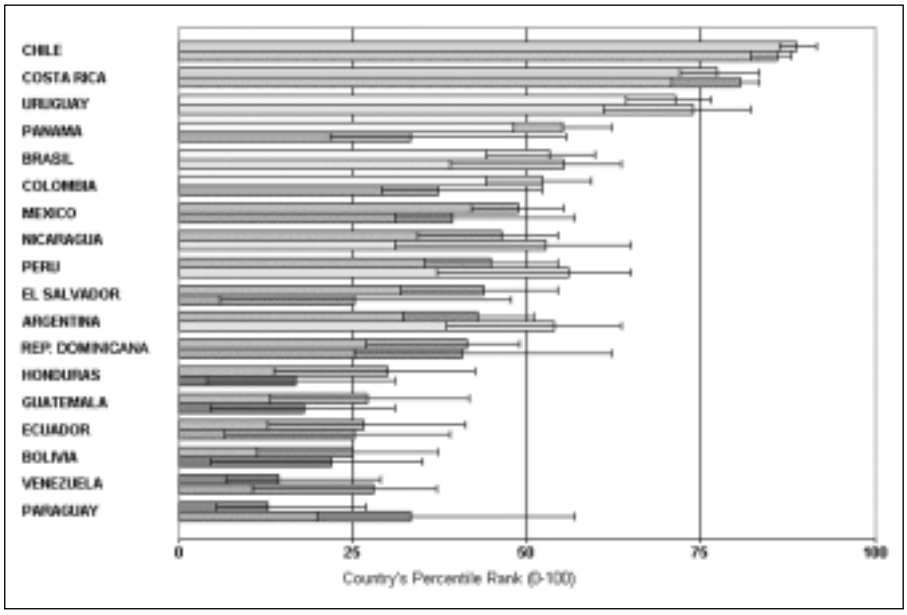
CALIDAD REGULATORIA (Región latinoamericana, 2004)
Comparativa entre 2004 y 1996 (ordenados de arriba abajo)



ESTADO DE DERECHO (Región latinoamericana, 2004)
Comparativa entre 2004 y 1996 (ordenados de arriba abajo)



CONTROL DE LA CORRUPCIÓN (Región latinoamericana, 2004)
Comparativa entre 2004 y 1996 (ordenados de arriba abajo)



2.3.3. El fracaso de la cooperación internacional: buscando el porqué

La literatura reciente establece correlaciones empíricas relevantes entre buen nivel de desarrollo institucional, por un lado, y el crecimiento económico duradero, por otro. Pero también revela que el crecimiento económico por sí solo no garantiza el desarrollo institucional. Antes al contrario, cuando el crecimiento se basa, como es el caso en tantos países latinoamericanos, en las rentas obtenidas de la exportación de recursos naturales, lo normal será que, partiendo de bajos niveles de institucionalidad, dichas rentas tiendan a ser capturadas por «coaliciones distributivas» que impedirán el desarrollo institucional. Es algo muy próximo a lo que se conoce como «maldición de los recursos naturales». En base a estos argumentos se llega a la conclusión de que la reforma institucional no es un lujo que los países pobres puedan postergar hasta después de conseguir el crecimiento duradero. Al contrario, sin desarrollo institucional se puede crecer, pero intermitentemente y mal.

Pero estos supuestos no eran compartidos por la cooperación internacional replegada en torno al Consenso de Washington. Más bien se creyó en la «secuenciación» de las reformas y se orillaron las de orden institucional para una «segunda generación» que nunca llegó. Por otro lado, la cultura política latinoamericana de los noventa estuvo hegemonizada por la «transición» a las democracias. El gran tema era cómo consolidar las «democracias» latinoamericanas, cómo conseguir que llegaran a puntos de no retorno a las viejas o nuevas formas de autoritarismo. Para ello se reconocía la necesidad de que las democracias produjeran «rendimientos económicos y sociales», pero éstos se veían casi exclusivamente en función de las «políticas públicas» necesarias. Faltó conciencia y compromiso por la creación de la institucionalidad necesaria para la producción de desarrollo duradero. Definitivamente, ni en las clases políticas dirigentes ni en los movimientos populares había verdadera demanda de reforma institucional. El lenguaje institucionalista sonaba ajeno a las tradiciones culturales propias, en exceso abstracto, importado... Pocos percibían que el prebendalismo, el patrimonialismo, la clientelización, el corporativismo, las reglas de juego informales que se practicaban por doquier..., todo lo que tan a menudo se criticaba, formaban un espectacular entramado institucional que entrababa el desarrollo y por el que supuraba la corrupción.

La cooperación internacional tiene una gran parte de la responsabilidad. En primer lugar, actuó desde premisas muy diversas y discutibles. Pocas veces se basaron sus programas y proyectos en una comprensión suficiente de los equilibrios institucionales que se trataba de alterar, de los conflictos que ello originaría y de las coaliciones necesarias para producir los cambios y generar las nueva institucionalidad. Muchas veces se partió de diagnósticos sencillamente equivocados. Pocas veces se superó la fragmentación de los donantes, estableciéndose estrategias compartidas a largo plazo. Ni siquiera la economía política de la cooperación permitió ir incor-

porando algunas de las recomendaciones de los departamentos de evaluación, que veían alarmados cuán bajo era el rendimiento de los proyectos de desarrollo institucional.

En 8 de enero de 2000, el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial comunicaba públicamente que «las principales causas del pobre desempeño en el desarrollo institucional eran:

- **Condiciones desfavorables de gobernabilidad que acompañan deficiencias sistémicas y poco favorecedores del entorno institucional;**

- **Falta de *ownership,* compromiso y liderazgo de los prestatarios;**

- **Falta de una estrategia de desarrollo institucional, diagnóstico pobre del entorno institucional y esfuerzo insuficiente en la utilización de las capacidades existentes antes de abordar la construcción de nuevas capacidades, y**

- **Débil capacidad de gestión de los prestatarios incluido un déficit de personal experimentado o de capacidad instalada para monitorear, evaluar y asegurar la responsabilización por el desarrollo institucional. La experiencia muestra que se tiene que disponer de la capacidad para establecer y ajustar el proyecto y para superar las amenazas provenientes de los capturadores de rentas (políticamente asociados).**

De las experiencias habidas se han obtenido las siguientes lecciones:

- **Preste para apoyar a reformas bien fundadas, no a promesas. Permita a los gobiernos el tiempo requerido para desarrollar un consenso sobre las reformas necesarias, e invierta en construir una mayor cohesión entre los donantes.**

- **Dé prioridad al fortalecimiento del Estado de Derecho, pues sus instituciones son las que mayor correlación empírica demuestran con el desarrollo. Considere la reforma judicial y legal y dé importancia especial al marco legal de las Administraciones Públicas.**

- **Dé a la reforma institucional un tratamiento más efectivo en la asignación de los recursos. Los recursos IDA deberían utilizarse para apoyar procesos de buena gobernabilidad y reducirse en procesos de gobernabilidad pobre.**

- **Considere la gestión responsable de las finanzas públicas como un *sine qua non* para prestar.**

- **Promueva mayor transparencia en la provisión de servicios públicos. La transparencia es el medio más efectivo para la responsabilización. Cada**

Agencia debería publicar informes regulares de su desempeño y establecer metas monitoreables del desempeño previsto.

- **Estimule a la comunidad de donantes para que apoyen a las organizaciones de la sociedad civil promovedoras de la reforma institucional. Las organizaciones interesadas en abogar por las reformas, contribuir con investigaciones o monitorear el desempeño de las agencias deberían ser apoyadas con la finalidad de construir una voz más firme y potente de la sociedad civil en los asuntos públicos.**

- **Fortalezca el monitoreo y la evaluación.**

- **Elabore estrategias nacionales de cooperación al desarrollo institucional que sean multidisciplinarias, multisectoriales e integradas y reconozca que se trata de un proceso a largo plazo.**

- **Eleve la experticia en reforma del sector público de que dispone el Banco.**

- **Provea los recursos presupuestarios adecuados considerando la necesidad de invertir en análisis en profundidad y en asistencia a los gobiernos para la preparación de los programas así como en combinar adecuadamente los recursos de préstamos y otros»**[10]**.**

Lo que en el fondo ha faltado es un marco conceptual bien fundado y compartido desde el que producir las intervenciones. Cuando hemos podido hablar con los expertos y responsables de algunos programas cumpliendo nuestra función de evaluadores, hemos podido comprobar que faltaba el código de entendimientos básicos desde el que analizar la situación y programar las acciones de cambio. Muchas veces esto se daba dentro de la propia institución líder del programa. Más grave resultaba todavía el comportamiento habitual consistente en describir la situación de llegada que se esperaba acompañada de una muy débil identificación de los obstáculos, conflictos y actores que podrían oponerse en tanto que «perjudicados». La exigencia del diseño del proyecto conforme al método del marco lógico tampoco ayuda suficientemente a acompañar «procesos» que, por su propia naturaleza, son abiertos, sujetos a un margen importante de incertidumbre y que exigen una extraordinaria flexibilidad adaptativa para poder producir resultados. Pero, fundamentalmente, lo que faltó y sigue faltando es una comprensión de las relaciones entre cambio institucional y conflicto y entre reforma institucional y política.

Las instituciones no emergen para constreñir el comportamiento de los individuos y las organizaciones con el fin de evitar resultados sociales subópti-

[10] OED IDA (2001), *Review Governance - The Critical Factor,* IDA 10-12**,** 1 mayo, Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial.

mos, sino que son el producto de conflictos distributivos sustantivos. Las instituciones expresan formas estables de solución de conflictos distributivos que pueden ser o no ser socialmente eficientes. No podemos comprender una institución sin conocer quiénes resultan sistemáticamente favorecidos por ella y cómo los actores estratégicos han conseguido determinar su contenido sustantivo. Para ello hay que considerar las asimetrías de poder existentes, que obviamente son tanto mayores cuanto mayor es la desigualdad social de que se parte.

Ninguna sociedad existe sin conflictos. Ninguna sociedad subsiste sin mecanismos eficaces de solución de conflictos. El conflicto social surge en la interacción humana —individual o de organizaciones— como consecuencia de las distintas expectativas de los actores operantes en cada estructura de interacción o marco institucional. El conflicto se da entre actores que actúan estratégicamente porque son conscientes de hallarse insertos en una estructura de interdependencia que puede cambiarse pero que no puede desaparecer. En esa estructura de interdependencia cada actor trata de maximizar sus expectativas (concepto que incluye los propios intereses calculados a través del mapa mental de cada actor y que puede incorporar también la consideración de los intereses generales o resultados sociales agregados), pero para ello tiene que considerar cómo actuarán los demás persiguiendo las suyas. La estructura de interdependencia se institucionaliza cuando los actores llegan a resolver establemente el conflicto distributivo, creando una regla que expresa un determinado equilibrio distributivo y que es interiorizada por los diversos actores como regla de solución de futuros conflictos. Es esta interiorización la que explica que las instituciones se correspondan con los modelos mentales, actitudinales y valorativos prevalecientes mientras el equilibrio institucional se mantiene estable.

¿Cuándo se decidirán los actores a invertir en cambio institucional? No lo harán, desde luego, si, a pesar de las oportunidades o peligros eventualmente existentes (incluida la percepción de la situación como injusta, insatisfactoria o altamente ineficiente), llegan a la conclusión de que no hay nada que hacer, es decir, si perciben la situación como de equilibrio institucional, en la que, dados los recursos de poder de cada uno de los actores y los arreglos institucionales existentes, ningún actor encuentra ventajoso aplicar recursos a la reestructuración de los arreglos institucionales. Contrariamente, el proceso de cambio institucional se producirá cuando un cambio en los precios relativos o las preferencias lleva a una de las partes en una transacción a percibir que ella o ambas partes podrían obtener mayores beneficios como resultado de un cambio en los arreglos contractuales. En estas situaciones compensará invertir recursos en la creación de organizaciones intermedias (agrupaciones de empresarios, sindicatos, partidos políticos, grupos de presión de los más diversos...). Estas organizaciones asumen la responsabilidad de la interrelación con la estructura propiamente gubernamental con la finalidad de alterar las reglas o instituciones formales.

La clave para los procesos de cambio institucional continuado, capaz de convertir los conflictos en oportunidades de aprendizaje colectivo permanente, se halla en disponer de un contexto institucional que posibilite la reestructuración de acuerdos y compromisos entre los actores cada vez que, como consecuencia de alteraciones en los precios relativos o en las preferencias, surgen conflictos que alteran el equilibrio institucional existente, es decir, no pueden resolverse mediante las reglas del mismo. El gran determinante del modelo de cambio institucional posible son las instituciones políticas. Cuando éstas no incentivan el cambio incremental continuo, los actores pueden carecer del marco necesario para resolver conflictos, los beneficios potenciales derivables de la reestructuración institucional se perderán, y los actores pueden verse forzados a formar coaliciones o grupos para romper los bloqueos y vías muertas mediante huelgas, violencias, golpes de Estado o cualquier otro medio. Este escenario será tanto más probable cuanto mayor sea la desigualdad y el grado de polarización social y política. El cuadro se complica mayormente cuando los actores sociales, además de carecer del marco institucional incentivador de la concertación, disponen de escasa libertad de negociación y dudosa capacidad para mantener la lealtad de sus representados. En tales casos puede no existir intersección posible entre los actores sociales, deviniendo imposible la reestructuración institucional, incluso aunque de la misma pudieran derivarse beneficios potenciales muy importantes.

El valor y la dificultad del consenso se entienden mejor cuando se le ve no como el fruto de unos juegos florales políticos, sino como el resultado deseable de un conflicto distributivo que sin consenso generará desgobierno y hasta desintegración política y social, y que con un buen aprendizaje y consenso puede generar un nuevo equilibrio institucional más equitativo y eficiente. La reforma constitucional e institucional es, pues, el momento del conflicto, de la palabra y de los pactos, es decir, es el tiempo de la POLÍTICA. Cuando se acepta la necesidad de la reforma constitucional e institucional para que avance el desarrollo humano se redescubre el valor de la política y los políticos. Pero como no se trata de la política ni de los políticos producidos por la gobernabilidad anterior, la reforma de la política se convierte en un tema imprescindible de la nueva agenda de desarrollo.

«La calidad de las instituciones públicas constituye el puente que une el desarrollo con las reglas y prácticas del sistema político. El desarrollo depende en buena parte de las instituciones públicas, pero éstas a su vez se crean y transforman en el contexto generado por el sistema político. Por consiguiente, no es aventurado afirmar que el desarrollo económico, humano y social depende de la existencia de instituciones políticas que faciliten una representación efectiva y permitan el control público de políticos y gobernantes...

La mayor parte de las democracias latinoamericanas se encuentra actualmente en una coyuntura decisiva. El entusiasmo inicial que acompañó la

ola de democratización que se propagó en América Latina hace más de una década ha comenzado a erosionarse y, en muchos casos, ha sido reemplazado por la insatisfacción y el cinismo. Además, existe un creciente consenso de que se requieren reformas institucionales de amplio alcance para estimular la eficiencia económica y la equidad social. Pero a diferencia de muchas de las reformas anteriores, que en su mayoría involucraron aspectos técnicos, estas reformas no pueden concebirse por fuera de la política. En pocas palabras, cualquier intento por poner en práctica las llamadas "reformas de segunda generación" estará destinado al fracaso si no tiene en cuenta la política. Así pues, la política y las instituciones políticas habrán de adquirir preeminente importancia en los años venideros»[11].

El reconocimiento de la importancia que para el desarrollo tienen las instituciones y la política corre paralelo al de que el conocimiento del contexto singular de cada país es crucial a la hora de formular e implementar políticas. Frente a los simplismos monocausales interpretativos del desarrollo, cuya última expresión habría sido el Consenso de Washington, el sentido común nos dice que ninguna aproximación sirve para ser aplicada en no importa qué país. La teoría del desarrollo última va en el mismo sentido y la exigencia de estrategias específicas para cada país recibió, a fines de los ochenta y durante los noventa, el respaldo de un floreciente trabajo teórico sobre equilibrios múltiples y crecimiento endógeno que enfatizaron el carácter crucial de las condiciones iniciales. Especificidad de cada país significa que la clave para el éxito del desarrollo estriba en atacar sus constricciones en el momento justo y del modo justo, y no en adaptar un paquete de políticas de pretendido valor universal, que justifican al fin la pereza o la incapacidad para captar los elementos singulares de cada realidad nacional, y muy especialmente las constricciones derivadas de la institucionalidad informal. Por supuesto que esta especificidad de país no implica la irrelevancia de las lecciones de otros países o de principios básicos consistentes[12].

El Banco Mundial ha publicado recientemente un documento técnico titulado *Economic Growth in the 1990's. Learning from a Decade of Reform.* Es un documento de economistas que revisan por qué la aplicación del saber convencional de los noventa, garantizado por las mejores cabezas de las Universidades más brillantes, ha producido resultados tan decepcionantes en términos de desarrollo. Las conclusiones más importantes son:

1) Que si bien los mejores resultados se han dado con el avance hacia verdaderas economías de mercado, los principios generales de éstas admiten diversas políticas y diversos procesos de construcción institucional,

[11] BID (2000), *Desarrollo más allá de la política,* BID, Washington.

[12] El argumento se encuentra desarrollado en J. D. Wolfensohn y F. Bourguignon (2004), *Development and Poverty Reduction. Looking Back, Looking Ahead*, Paper, The World Bank, noviembre, pp. 4 a 8.

por lo que las políticas económicas y la consultoría económica, si quieren ser efectivas, deben ser específicas para cada país y muy sensibles a cada institucionalidad.

2) No existe un solo sistema de reglas de mercado. El crecimiento sostenido depende de una serie de funciones clave que deben mantenerse en el tiempo: acumulación de capital físico y humano, eficiencia en la asignación de recursos, adopción de tecnología y distribución de los beneficios del crecimiento. Cuál de estas funciones resulta más crítica en el tiempo y qué políticas deben formularse para asegurarla, qué instituciones se necesita crear y con qué secuencia, es algo que sólo puede establecerse en función de las condiciones iniciales y la historia de cada país.

3) El gran error de los ochenta y los noventa fue creer que existían «mejores prácticas», «maletas de soluciones en busca de problemas» que podrían ahorrarnos el esfuerzo del análisis en profundidad de cada realidad nacional. Pero el tiempo ha revelado que sólo un análisis económico más profundo, que descubra, en otras dimensiones, las relaciones entre la institucionalidad económica y política, puede revelar los obstáculos que impiden el crecimiento de calidad en cada país. «La elección de políticas y reformas institucionales específicas debe provenir de estos diagnósticos en profundidad. Esta aproximación requiere reconocer las especificidades de cada país y demanda un análisis económico, institucional y social mucho más riguroso, abandonando de una vez la formulación de políticas en base a paquetes preestablecidos de acciones».

Hoy se acepta que el error más común de los noventa fue haber pretendido trasladar los principios generales de las políticas de desarrollo en un cuerpo único de acciones. No hay un solo modo de lograr la estabilidad macroeconómica, la apertura y la liberalización. No se pueden confundir los fines con los medios. La estabilidad macroeconómica, por ejemplo, no se consigue siempre ni sólo reduciendo el déficit fiscal. Del mismo modo, la liberalización comercial y la integración económica internacional pueden conseguirse mediante instrumentos y tiempos muy diversos, como muestran los casos de China, India, Corea y Mauricio.

Las razones alegadas para explicar este fracaso y decepción son varias: quizá falte tiempo para ver los resultados, quizá en algunos países las reformas no se impulsaron suficientemente ni se implementaron con la debida coherencia... Pero la opinión que hoy se impone claramente es que el fracaso se debió a no haber tomado en cuenta la importancia de las instituciones. Como señalaba Francisco Gil Díaz, Ministro de Hacienda de Méjico, «las políticas que se emprendieron eran un pálido reflejo de lo que una economía de mercado debería ser, si entendemos la economía de mercado como el marco institucional necesario para que florezca un crecimiento sano. Lo que ha sido implemento en nuestro continente es una caricatura grotesca de la economía de mercado».

«Las empresas estatales fueron privatizadas sin prestar mucha atención a los mercados en que debían operar. La liberalización financiera permitió que intermediarios ineficaces canalizaran los recursos, domésticos y externos, hacia empresas estatales y prestatarios privilegiados, contribuyendo con ello a la producción de crisis masivas. En algunos casos, la falta de fuerzas políticas competitivas y de verdadera libertad de prensa permitió que algunos de los mejor conectados políticamente se aprovecharan de las privatizaciones y hasta tomaran el control de los recursos naturales, haciendo que la corrupción floreciera al tiempo».

Hoy sabemos que para que se produzca un crecimiento sano y sostenido necesitamos un sistema institucional que garantice de modo permanente y equilibrado cuatro funciones básicas: la rápida acumulación de capital, la asignación eficiente de recursos, el progreso tecnológico y la participación general en los beneficios del crecimiento. La forma específica de estas instituciones y la secuencia en que deben implantarse deben ser el resultado de las condiciones específicas de cada país.

Capítulo 3

SENTIDO DE LAS TRANSFORMACIONES: DE LA BUROCRACIA A LA GERENCIA; DE LA GERENCIA A LA GOBERNANZA

3.1. EL PARADIGMA BUROCRÁTICO, SU CRÍTICA Y LAS RAZONES DE SU VIGENCIA PARCIAL

A lo largo del último cuarto del siglo XX hemos visto discurrir en el ámbito de las Ciencias de la Administración un movimiento que nos ha llevado de la administración a la gerencia y de la gerencia a la gobernanza. Este movimiento contiene el cambio de los paradigmas intelectuales que subyacen a las principales reformas administrativas impulsadas hasta mediados de los setenta («administración o burocracia»), desde mediados de los setenta hasta mediados de los noventa («gerencia o *management*») y desde entonces hasta la actualidad («gobernanza»).

Hasta mediados de los setenta las reformas administrativas se inspiraron en el modelo burocrático weberiano, sobre el cual se construyó la arquitectura institucional del Estado democrático y social de Derecho. Dicho modelo fue considerado a la vez como expresión de la racionalidad «gerencial» y de la racionalidad «legal», es decir, como el más apropiado para garantizar: 1) la eficacia y eficiencia de la acción administrativa, y 2) la sumisión plena de las Administraciones Públicas al Derecho. El modelo inspiró la construcción del llamado «Estado administrativo» y fue el paradigma desde el que se desarrolló tanto la primera fase de las Ciencias de la Administración como el Derecho administrativo del proyecto antidiscrecional.

El modelo de Administración burocrática fue el paradigma inspirador de todo el movimiento internacional de reforma administrativa de los años cincuenta y sesenta. La racionalidad legal y gerencial burocrática, que ya había presidido la construcción histórica de los Estados liberales de Derecho, fue también el modelo que inspiró tras la Segunda Guerra Mundial tanto la construcción institucional de los Estados en desarrollo como la de los grandes servicios nacionales del bienestar característicos del Estado social. Durante los años cincuenta y sesenta el modelo burocrático no era una alternativa organizativa entre otras, sino «el» modelo expresivo de la racionalidad legal y gerencial, de validez y aplicación supuestamente universales (de hecho, eliminado el elemento democrático, inspiró también el desarrollo administrativo de los países del antiguo bloque comunista).

El modelo o tipo ideal burocrático es bien conocido: supone que las organizaciones administrativas sirven intereses públicos perfectamente separados de los intereses privados de sus funcionarios; que este servicio se realiza con pleno sometimiento a las normas y planes vigentes, por lo que el comportamiento burocrático resulta perfectamente previsible y calculable; que los funcionarios se encuentran perfectamente separados del oficio que ocupan y que los oficios se encuentran jerárquicamente ordenados; que los funcionarios son seleccionados y promocionados en base al mérito; que la realidad en la que la Administración opera puede ser plenamente conocida por la cúspide jerárquica de las organizaciones; que éstas pueden traducir el conocimiento en planes o normas que serán ejecutados con plena fidelidad por la jerarquía de funcionarios según las tareas asignadas a cada puesto y oficio; que los funcionarios sirven exclusivamente a los intereses generales mediante la aplicación de los planes y las normas, y que para ello se encuentran estatutariamente protegidos frente a las presiones políticas y sociales; que los intereses generales son trascendentes y no inmanentes al juego conflictivo de los intereses privados, y que corresponde al Estado y a sus funcionarios el monopolio de su definición...

Para Weber, la burocracia es la forma de organización a través de la que opera el sistema de dominación política racional o legal. El tipo de sistema político que da sentido a la burocracia se contrapone a los sistemas de dominación carismática y tradicional, que no son racionales porque no se basan en la obediencia a la norma legal, sino al Fuehrer y al Señor o Herr. La dominación legal o racional articulada a través de la burocracia está basada en los principios siguientes:

- ***Mediante pacto o concesión puede crearse cualquier Derecho de carácter racional (orientado a funciones o a valores, o a ambos) con la pretensión de que sea aceptado por los miembros del grupo e incluso por quienes con él se relacionan.***

- ***Todo Derecho es, por naturaleza, un cosmos de reglas abstractas, cuyos principios son aceptados, o al menos no son rechazados, por el grupo: la jurisdicción es la aplicación de estas reglas al caso individual y la Administración el desarrollo racional de los intereses del grupo dentro de los límites de las normas jurídicas.***

- ***El dominus, es decir, el superior, al mismo tiempo que ordena y manda, está sometido y obedece a este ordenamiento impersonal.***

- ***El que obedece no lo hace al superior, sino al Derecho y, además, sólo en cuanto miembro del grupo.***

- ***En su consecuencia, la obediencia sólo se refiere a las órdenes emanadas dentro de una competencia racional y objetivamente limitada.***

Las categorías fundamentales a través de las cuales se configura la racionalidad de la dominación burocrática son las siguientes:

- ***Un desarrollo permanente y reglado de asuntos oficiales dentro de una competencia, lo que implica: un ámbito de deberes determinados por una distribución objetiva, con una jerarquía de los poderes de mando y una rígida delimitación de los medios de coacción admisibles y de los presupuestos para su ejercicio.***

- ***Una jerarquía orgánica, o sea, un orden de autoridades de control e inspección, con el correspondiente derecho de recurrir ante los superiores contra las resoluciones de los inferiores.***

- ***Las reglas procedimentales pueden ser técnicas o normativas, pero, en cualquier caso, para su aplicación racional se precisa una capacidad técnica especializada, cuyo dominio caracteriza a los funcionarios.***

- ***Hay una separación completa entre el aparato administrativo y los instrumentos que maneja, pues éstos no pertenecen a los funcionarios; por los mismos hay también una separación completa entre el patrimonio administrativo y el patrimonio privado de los funcionarios y, también, lógicamente, es distinto el lugar de trabajo y de vivienda.***

- ***No cabe una apropiación personal del cargo por parte de su titular.***

- ***La tramitación de los asuntos se desarrolla de forma escrita, a través de expedientes.***

El tipo ideal weberiano de dominación legal se corresponde, a nivel político y jurídico, con la afirmación del principio de legalidad, que sigue y seguirá siendo un valor de civilización irrenunciable, una verdadera exigencia de la modernidad de los sistemas económicos y sociales, en la medida en que hace previsibles las decisiones políticas y garantiza a la vez los derechos económicos de los ciudadanos a través de la instauración del control judicial de la acción administrativa. Ahora bien, la racionalidad legal es un valor político y jurídico no necesariamente democrático[1], ya que el principio de legalidad no presupone ni coincide con el Estado de Derecho[2]. El principio de legalidad es una exigencia funcional de la Administración de una sociedad moderna y, como tal, compatible con el autoritarismo político. La confusión establecida en España por los administrativistas durante el autoritarismo franquista entre el Estado de Derecho y el principio de legalidad no debería borrar la diferencia de sustancia político-constitucional

[1] Para la confirmación de esta tesis es suficiente consultar las páginas introductorias del *Derecho administrativo* de Ernest Forsthoff.

[2] Sobre la distinción entre el Estado de Derecho y principio de legalidad puede verse W. Abendroth (1976), *Introducción a la Ciencia Política*, Ed. Anagrama, Barcelona.

que existe entre los dos conceptos. Una cosa es servir a la legalidad y otra, muy distinta, al Estado de Derecho. La Administración y los funcionarios españoles, hasta tiempos históricamente recientes, casi siempre han hecho lo primero; no obstante, por razones histórico-políticas, pocas veces han podido hacer lo segundo. Restablecer esta distinción en la conciencia y en las actitudes de los funcionarios es una de las exigencias del nuevo orden constitucional democrático.

Esta distinción entre mera legalidad y Estado de Derecho es importante, ya que nos permite expresar las diferencias entre las burocracias autoritarias y las burocracias democráticas y, más adelante, la existencia en el seno de las burocracias de diferentes tradiciones culturales políticas (autoritarias o democráticas), que explican muchas de las singularidades observables en las culturas organizativas concretas. Desde este punto de vista, debemos decir que muchas de las disfunciones observables en la burocracia española no son imputables a las disfunciones del modelo o tipo ideal de burocracia, sino al peso de la cultura política autoritaria en la historia contemporánea española.

Razones de la hegemonía histórica y la vigencia parcial actual del modelo burocrático:

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

«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, p. 735).

«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)» (p. 752).

«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» (p. 1062)[3].

Las denuncias de las disfunciones del tipo de organización burocrática empiezan con Robert K. Merton, que es el primero en manifestar que las organizaciones burocráticas conducen al desplazamiento de los objetivos, a la rigidez, a la incapacidad de adaptación a las situaciones nuevas y al ritualismo. Los escalones de la disfunción burocrática serían los siguientes: a) La burocracia exige la seguridad de las reacciones y la observancia estricta de las normas y reglas. b) Este rigor tiende a subvertir el fin de la organización, que deja de ser la consecución de objetivos para transformarse en el cumplimiento de las normas. c) El desarrollo exacerbado de las normas impide la adaptación a las nuevas situaciones no previstas por los que las redactaron. d) Al final del proceso, las reglas establecidas para producir la eficacia en general terminan produciendo la ineficacia en los casos concretos, y las reglas pierden su utilidad y han de ser vulneradas.

Más evidentes son aún las disfunciones burocráticas cuando se las conecta directamente con los valores de la eficacia y la eficiencia[4]. De hecho, la

---

[3] Max Weber (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Versthenden Soziologie*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tubinga. Las citas realizadas corresponden a la versión española: *Economía y Sociedad*, 8.ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

[4] «Merton insiste mucho en que el proceso descrito es fomentado por la propia estructura burocrática puesto que en ella existen condiciones óptimas para el desarrollo de las disfunciones. Por así decirlo, la organización burocrática es el caldo ideal para el cultivo de las disfunciones. Véanse al efecto unos casos muy concretos: La vida oficial del burócrata está planeada como una carrera graduada por dispositivos mecánicos de ascensos, pensiones, sueldos, etc., todos ellos destinados a ofrecer incentivos para la acción disciplinaria y la conformidad con las reglas oficiales. Así se espera, de manera tácita, y aun expresa, que el funcionario adapte sus ideas, sentimientos y acciones a las perspectivas de esta carrera; lo cual sucede en efecto en la mayor parte de los casos. Pero resulta que estos mismos dispositivos, al aumentar la conformidad, llevan consigo un interés excesivo al apego estricto de los reglamentos, que produce inevitablemente rigidez, conservadurismos y tecnicismos.

Los funcionarios tienen además la sensación de vivir un destino común, apoyado en unos mismos intereses, especialmente porque hay relativamente poca competencia entre ellos. La agresión intragrupal se reduce, pues, al mínimo y en consecuencia se tiende al arreglo amistoso

superioridad del modelo de organización burocrática no sólo se ha querido fundamentar con las consecuencias antes descritas (previsibilidad, garantía de derechos económicos), sino también en la presunción de que el modelo aseguraba el cumplimiento eficaz de los fines de la Administración. Esta pretensión se encuentra hoy completamente cuestionada. García Pelayo, por ejemplo, ya distinguía entre la racionalidad jurídica formal propia de la burocracia y la racionalidad material inherente a los valores de la eficacia y de la eficiencia[5].

En este sentido, Albrow expresaba que la racionalidad burocrática weberiana es una racionalidad formal que no indica nada sobre la eficacia de este modelo de acción. Como máximo, la racionalidad legal será un presupuesto para la eficacia, pero no la garantiza en ningún caso, por lo que cabe concebir perfectamente su coexistencia con la ineficacia[6]. Y Blau continuaba y remataba la conclusión indicando que como la organización burocrática no garantiza sino la racionalidad legal o formal, y como la eficacia y la eficiencia son hoy valores irrenunciables de las organizaciones que los modelos burocráticos no garantizan, se necesitará, en definitiva, solicitar que se renueve desde sus mismos fundamentos el concepto de racionalidad administrativa[7]. En otras palabras, es necesario construir o evolucionar hacia modelos organizativos que, sin renunciar a los valores representados por la legalidad, asuman y traten de poner remedio a sus disfunciones mediante la introducción de valores, comportamientos y sistemas gerenciales en las Administraciones Públicas.

---

de los conflictos y a cerrar filas frente al exterior. Hay, en último término, un espíritu de cuerpo que induce a defender acríticamente los intereses personales de los miembros que prevalecen sobre los intereses de la organización y de la comunidad.

Los burócratas se identifican igualmente con su modo de vida, terminando por adquirir un orgullo de gremio o de cuerpo que les induce a ofrecer resistencia al cambio, por pequeño que sea, de las rutinas ya consagradas, máxime cuando este cambio es propuesto o impuesto por quienes no son burócratas.

Por último y como consecuencia de todo lo anterior, se termina "santificando" las reglas y colocándolas por encima de toda crítica...

La reiterada contradicción burocrática alcanza así un nivel de sutileza difícilmente igualable: una organización burocrática no puede funcionar sin reglas, por éstas garantizan la previsibilidad de las conductas, lo que es una garantía tanto para el ciudadano como habría de serlo para la eficacia de la organización; pero las reglas en cierta medida no "deben" ser cumplidas en cierta medida, puesto que si se cumplen con rigor, la organización se paraliza; y, además tampoco pueden ser cumplidas, o sea, en los casos no previstos por ellas mismas. Bajo estos presupuestos tenemos que si el burócrata no cumple las reglas, es sancionado; por cuya razón tiende a cumplirlas. Pero si las cumple, perjudica a la organización, puesto que la arrastra a la rutina y a la ineficacia» [Alejandro Nieto (1978), *La Burocracia,* Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 546-547].

[5] M. García Pelayo (1974), *Burocracia y Tecnocracia*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 28-29.

[6] Martin Albrow (1970), *Bureaucracy*, Pall Mall Press, Londres.

[7] Peter Blau (1955), *The Dynamics of Bureaucracy*, University of Chicago Press, Chicago.

Por lo que hace referencia a las Administraciones españolas, éstas parten de una serie de disfunciones adicionales atribuibles no sólo al modelo burocrático, sino principalmente a la larga tradición autoritaria que ha marcado la cultura burocrática española. Del tema nos hemos ocupado en otro trabajo[8], pudiendo ahora limitarnos a remarcar las disfunciones siguientes:

En primer lugar, la confusión entre política y administración, tema siempre difícil, pero sobre el que las democracias consolidadas han llegado a fórmulas de equilibrio que tratan de combinar el gobierno del país en función del proyecto político de turno con la dirección profesionalizada, la continuidad y la eficacia en la gestión de los servicios[9]. En España, en cambio, ésta también es una cuestión pendiente de la democracia y puede seguir siendo la condición para su reforzamiento. Las Administraciones españolas ofrecen, en efecto, un contraste muy marcado: por un lado, se distinguen de las de los países del Tercer Mundo por haber superado plenamente el *spoil system* y disponer de un estatuto de la función pública que garantice el empleo férreamente; por otro lado, registran, en cambio, una penetración por la política hasta niveles casi grotescos, como demuestra el escasísimo juego del principio del mérito en la provisión de puestos de trabajo. Y, en estas condiciones, se hace muy difícil la continuidad de la función administrativa, el ejercicio de responsabilidades, la programación a medio término... El funcionario, consciente de los vaivenes políticos, tenderá a refugiarse en la lealtad corporativa, mientras que el político tenderá a descargar sus dificultades en la «deslealtad» que atribuye al funcionario, sin percibir o no querer percibir, los unos y los otros, que las dificultades proceden de la falta de un sistema objetivo de articulación entre política y administración, sin el cual se hace muy difícil o imposible el verdadero «gobierno», el cual ha de descansar sobre una función pública directiva profesionalizada (procedente, en parte, pero diferenciada de la función pública superior), que no acaba de organizarse satisfactoriamente entre nosotros.

La ausencia o la debilidad de las raíces democráticas de las Administraciones españolas ha determinado también la exacerbación de los controles internos y la entronización del control de legalidad. El contexto autoritario no sólo ha producido la ausencia de responsabilidad política, sino también de responsabilidad administrativa. La falta de legitimación democrática ha fortalecido la legitimación legal; y la inexistencia de responsabilidad y de controles externos ha exacerbado los controles internos, hasta el punto de que la espiral «irresponsabilidad-control» ha sido una de las estrecheces mayores de la Administración española.

---

[8] Joan Prats, «Transición Democrática y Administración Pública en España», en *Selección de documentos clave,* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, vol. I, n.º 1, pp. 105 y ss.

[9] Un estudio sobre los diversos equilibrios entre política y administración en las democracias occidentales puede encontrarse en la obra colectiva Richard D. Lambert (ed.) (1983), *Implementing Governmental Changes. The Annals of the American Academy of Political and Social Sciencies*, Sage Publications, Beverly Hills, March.

Ha sido también la falta de legitimidad y responsabilidad democrática la que ha llevado a exacerbar la importancia de la legitimidad legal. De ahí procede la tendencia del funcionario tradicional a verse más como un instrumento de aplicación de la legalidad que como el soporte humano de una acción objetiva y eficaz de servicio a los intereses generales. En la misma línea, el funcionario tiende a inhibirse del conocimiento de las realidades concretas, de la relación directa con los agentes sociales y de su propia e innegable responsabilidad en las decisiones adoptadas. El recurso a la legalidad ha de ser total, inabordable y contradictorio; y el bloque normativo acaba convirtiéndose en un factor que dificulta la gestión de los servicios y las relaciones con los ciudadanos.

Estas críticas y otras a las que después nos referimos, cuando toman como objeto las verdaderas burocracias construidas en países de capitalismo industrial, se encuentran por lo general bien fundadas. Lo que carece de fundamento es trasladar estas mismas críticas a las burocracias altamente imperfectas de muchos de nuestros países latinoamericanos, a las que Max Weber llamaría burocracias patrimoniales o con escasos elementos de racionalidad. Esta categoría de la burocracia patrimonial ha sido por lo general ampliamente desconocida. Se ha tendido a ver en ella como una degradación del modelo burocrático que, por lo demás, ya no hacía falta recuperar pues se trataba de reformarlo gerencialmente. Se ha ignorado así que constituye una categoría diferente que en sí misma es uno de los más serios obstáculos para el desarrollo. La ya amplia literatura que correlaciona los índices de desarrollo weberiano de la Administración Pública con el crecimiento, y hasta con la reducción de la pobreza, resulta muy significativa en este punto[10].

Weber ya señaló que si el capitalismo moderno no es compatible con el patrimonialismo, el capitalismo orientado políticamente y el gran comercio capitalista sí lo son. El patrimonialismo obstaculiza las innovaciones económicas ante el peligro de que éstas alteren los equilibrios sociales. Es incompatible con la calculabilidad indispensable para el capitalismo moderno. En su lugar aparecen la imprevisibilidad y el voluble arbitrio de los funcionarios cortesanos o locales, el favor o el disfavor del soberano y sus servidores. En estos sistemas, mediante un hábil aprovechamiento de las circunstancias y de las relaciones personales, puede perfectamente un simple hombre privado obtener una posición privilegiada que le ofrezca posibilidades de lucro casi ilimitadas. El Estado patrimonial se resuelve en un haz de privilegios, en un lugar de explotación para la formación de fortunas, y da vía libre —allí donde la subordinación a la tradición o a la estereotipación no impone límites definidos— al enriquecimiento del soberano mismo, de sus funcio-

[10] Aquí es obligada la referencia a la larga serie de trabajos de P. Evans y J. Rauch, de los que puede verse, por ejemplo, P. Evans y J. Rauch (1999), «Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth», *American Sociological Review*, 64 (4): 748-765.

narios cortesanos, favoritos, gobernadores, mandarines, recaudadores, procuradores y vendedores de gracias de todas clases, de los grandes comerciantes y capitalistas en su calidad de arrendadores de contribuciones, proveedores de la casa real y prestamistas, mientras que a la vez el favor o el disfavor del soberano, los privilegios y las confiscaciones crean y aniquilan continuamente nuevas fortunas... Si la burocracia patrimonial funciona bien, el Estado tenderá a generar toda clase de monopolios y empresas fiscales.

La burocracia patrimonial puede racionalizarse gerencialmente, como hicieron las reformas del despotismo ilustrado en Europa y algunas reformas de los autoritarismos latinoamericanos, pero nunca será una burocracia weberiana, un modo de dominación racional y legal, ni permitirá el desarrollo capitalista orientado a la producción y consumo de masas. El capitalismo estatal patrimonial ha sucumbido históricamente siempre y, aunque ha tratado a veces de enmascarar su naturaleza bajo manto social o populista, sus rendimientos económicos y sociales han oscilado entre la mediocridad y el desastre.

Frente a la ignorancia del dato básico de las burocracias patrimoniales, nuestra tesis fue siempre que las reformas administrativas en América Latina debían orientarse, prioritariamente, a la creación de verdaderas burocracias weberianas, como elemento imprescindible en la construcción del Estado democrático de Derecho. Esto representaba una tarea hercúlea, pues exigía a las nuevas clases políticas democráticas ir prescindiendo del manejo patrimonial del Estado para producir gobernabilidad interna en sus partidos políticos respectivos; ir renunciando a la voluntad arbitraria en la toma de decisiones ejecutivas para garantizar a los operadores económicos la previsibilidad y calculabilidad de las decisiones... Exigía, en definitiva, ir creando lo que el juez Posner ha llamado eficiencia externa de la Administración o grado de eficiencia que el comportamiento administrativo es capaz de inducir en los actores económicos privados.

Pero se decidió ir por otros caminos: una vez se creyó haber provisto de seguridad jurídica mediante los sistemas regulatorios a los grandes inversionistas privados extranjeros que apostaron por las privatizaciones, se mantuvo el régimen de no seguridad jurídica inherente a las burocracias patrimoniales —lo que produjo fenómenos que se mueven entre el capitalismo de camarilla y la informalidad económica— y se prometió (nuevamente como en tiempos del despotismo ilustrado) que se «racionalizaría» la Administración patrimonial. Ahí estaba la nueva gestión pública para legitimar la operación.

«**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 ge-**

rente público, sintetizaría así la reforma o modernización propuesta como necesaria. Frente a las interesantísimas propuestas de este neorreformismo administrativo latinoamericano creemos, sin embargo, que hay que adoptar una posición de diálogo crítico[11]**. Las consideraciones que siguen tienden a resaltar: a) que para el desarrollo latinoamericano la mayor urgencia de reforma administrativa todavía es la creación de verdaderas burocracias capaces de asumir eficazmente las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica; b) que para el desempeño de las funciones exclusivas del Estado el sistema de gestión más racional —aunque sea sólo como *third best*— continúa siendo la Administración burocrática, aunque redescubierta y reinventada; c) que el ámbito propio de la revolución gerencial se encuentra principalmente en el ámbito de la provisión directa de bienes y servicios públicos, que hoy es el espacio público cuantitativamente mayor, pero que no se incluye en las funciones exclusivas del Estado, cualitativamente más importantes; d) que la revolución gerencial pública no es nunca una mera traslación de las técnicas y cultura del sector privado, ya que debe resolver problemas genuinamente "públicos" como son la dificultad del monitoreo de las relaciones entre financiamiento y provisión de servicios, las dificultades en la medición y control de resultados, la problematicidad inherente a los cuasimercados o mercados planificados y, finalmente, los impactos de la información y participación ciudadana»**[12]**.

3.2. DERECHO ADMINISTRATIVO TRADICIONAL Y *MANAGEMENT* CIENTÍFICO: COINCIDENCIA PARADIGMÁTICA[13]

El paradigma tradicional del Derecho administrativo, resumido por algunos como el «proyecto antidiscrecional», no sólo es coherente, sino que se implica necesariamente con el paradigma del *management* representado por la teoría clásica de la burocracia y la ordenación científica del trabajo. En otras palabras, conforme a los respectivos paradigmas iniciales, Derecho y *management*, racionalidad legal y racionalidad gerencial de las Administraciones Públicas, no sólo no son antinómicos, sino que se implican y superponen mutuamente, como consecuencia de la asunción por ambos de unos mismos supuestos, valores, problemas y métodos.

Esta hipótesis se corresponde con posiciones doctrinales muy generalizadas. Como señala Arthurs, los supuestos conceptuales y percepciones

---

[11] Las bases para este diálogo crítico se encontraban ya planteadas en el trabajo de Nuria Cunill (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y de responsabilidad social*, CLAD, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

[12] Joan Prats (1997), *Administración Pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista*, ponencia aportada al Congreso del CLAD, Isla Margarita.

[13] Una versión más ampliada de este epígrafe, así como las referencias bibliográficas correspondientes al mismo, pueden encontrarse en J. Prats, *Derecho y Management en las Administraciones Públicas*, en http://www.iigov.org/biblioteca/readResource.drt?id=207.

ideológicas del paradigma del Derecho administrativo se corresponden plenamente con el sistema de dominación legal-racional de Weber. Como hoy subraya con aparente unanimidad la doctrina angloamericana, la afirmación del dualismo entre la sociedad civil y el Estado, la creencia en la posibilidad de programar normativamente toda la acción estatal y la necesidad por parte de los agentes económicos de asegurar la máxima predictibilidad de las decisiones públicas situaron el proyecto intelectual del Derecho administrativo en la producción y ejecución correcta de las normas y en la consiguiente reducción del espacio de la discrecionalidad, prácticamente identificada entonces con la arbitrariedad al considerarla un espacio exento de Derecho, un indiferente jurídico.

Este proyecto se corresponde e implica con el derivado de la racionalidad burocrática weberiana y con la ordenación científica del trabajo o primer *management*. Procede dar aquí por conocidos el concepto y los rasgos del tipo ideal de burocracia de Weber. Baste con señalar que, conforme al propio Weber, la burocracia es un tipo organizativo racionalmente superior a todo otro conocido («un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa en relación con las demás organizaciones de la misma forma en que una máquina en relación con los métodos no mecánicos de fabricación»), con el correlato lógico de que el progreso administrativo pasa por la tarea de la implantación universal del tipo burocrático, es decir, de estructurar normativamente el universo de los comportamientos organizacionales. Las normas organizativas, según Weber, pueden ser jurídicas o técnicas, pero el conocimiento y aplicación de unas y otras exigen un conocimiento especializado, que es el propio del burócrata o administrador público, que debe ser dotado de un estatuto jurídico especial que marque la nítida separación entre sociedad y Estado, política y administración.

La línea de pensamiento organizativo conocida como «ordenación u organización científica del trabajo», aunque concernida directamente con el problema de la eficiencia en la organización y no del poder en la sociedad, coincide plenamente con los supuestos del tipo ideal de dominación legal de la concepción weberiana. Taylor compartía plenamente la visión maquinal de la organización. Creía que ésta —como cualquier otra parte de la realidad— se encuentra gobernada por regularidades definidas, por leyes que pueden ser descubiertas mediante la observación y la experimentación, las cuales, una vez conocidas, permitirían determinar la forma de ejecución objetivamente mejor para cada tarea. Estos supuestos llevaban necesariamente a separar el trabajador del puesto de trabajo, la planificación o normación de la ejecución; centraban la función de las ciencias del *management* en el descubrimiento de principios organizativos y en la generación de técnicas de gestión de pretendido valor universal, y basaban la función de los directivos o *managers* en cuidar de la correcta formulación y ejecución de las normas y principios organizativos.

Como se sabe, la sintetización por Woodrow Wilson de la teoría burocrática y la ordenación científica dará nacimiento a la Ciencia de la Administración norteamericana, que se moverá inicialmente tomando pie en estos mismos supuestos. En efecto, en su *El estudio de la Administración Pública,* Wilson estableció cuatro premisas mayores: 1) la gobernación consiste en dos procesos separados: la política y la administración; 2) la administración puede y debe constituir el objeto de una ciencia diferente de la política; 3) el estudio científico de la Administración Pública conduce al descubrimiento de principios nomotéticos análogos al de las leyes en las ciencias físicas; 4) la aplicación de tales principios asegurará una mayor economía y eficiencia.

Esta concepción de la Administración como racionalidad meramente instrumental o técnica parece que fue tomada por Wilson de la misma tradición germánica del Estado orgánico que inspiró el gran trabajo de Weber. Sus raíces pueden llevarse hasta el espléndido panfleto de Kant, de 1784, titulado *¿Qué es la Ilustración?*, en el que se celebra la emancipación de la humanidad del yugo del mito y de la autoridad externa mediante el ejercicio de la razón. Para Kant, la habilidad para hacer público el uso de la razón constituye la medida de la libertad humana. Sólo el uso de la razón crítica permite que los seres humanos podamos trascendernos en nuestras actuales circunstancias mediante la realización de juicios que aspiran a la validez universal. Pero en la construcción del Derecho administrativo y de la Ciencia de la Administración norteamerianos las elaboraciones hegeliana y weberiana de la racionalidad pesaron más que la idea de razón y el racionalismo de Kant.

Hegel también enfatizó la habilidad de los seres humanos para alcanzar la libertad mediante la aceptación de deberes autoimpuestos y fundados en la razón. Pero Hegel creía que el Estado moderno representaba la autorrealización de la razón no como ideal kantiano, sino como la consecuencia racional de toda la historia previa. El poder del pensamiento crítico hace al ser humano racional; pero, para Hegel, lo que hace al mundo racional es el aparato del Estado. De ahí su concepción de la burocracia como una clase universal de servidores civiles capaces a la vez de sobreponerse y mediar entre los particularismos producidos inevitablemente por las relaciones económicas de poder y por la competencia por recursos siempre escasos. Como es bien sabido, la apreciación acrítica que Hegel hizo de la dominación burocrática en su propia sociedad se convirtió en el punto de partida de la crítica de Marx al propio Hegel y al aparato estatal en general.

A diferencia de Hegel, Marx vio la organización política de su tiempo como profundamente irracional. Para él, la combinación de la racionalidad técnica con la irracionalidad social derivada de la dominación clasista resultaba en las relaciones alienadas de producción. Para Marx, el ideal kantiano y hegeliano de la autorrealización sólo podía proceder del ejercicio colec-

tivo de la razón instrumental en una comunidad donde las exigencias de la planificación resultarían transparentes y, en tanto que científicas, serían percibidas sin contradicción por unos productores técnicamente sofisticados. Esto le llevaba a tratar a la burocracia periférica y superficialmente, a negar la necesidad de una mediación política y a abogar por el autogobierno como superación del aparato del Estado. Viendo el Estado burocrático como el instrumento de una clase particular, Marx negó el propósito universal que Hegel había atribuido a la Administración Pública. En la concepción marxiana, contrariamente, la burocracia no era sino la expresión mistificada y mistificadora de la alienación social; lejos de mediar la sociedad en su totalidad, la burocracia no es sino la expresión y el instrumento a la vez de la división social.

Para Weber, en cambio, la burocracia era el medio inevitable para vincular la razón y el conocimiento y hacer posible a la vez las relaciones capitalistas. Weber enfatizó la relación simbiótica entre razón y legitimidad y afirmó que era dicha relación la que hacía posible la dominación social en la era moderna (capitalista). Aunque reconoció muy diversos tipos de racionalidad, enfatizó la racionalidad instrumental inherente a la acción intencional. Esta racionalidad al servicio de la acción intencional (el constructivismo racionalista, que tanto criticarán Hayek o Popper en su aplicación a la sociedad como conducente al régimen totalitario) presupone una concepción social cuyos valores últimos se refieren a la eficiencia más que a la ética. Y su plasmación será la «organización legal-racional» o burocracia que expresa la preeminencia de la racionalidad instrumental en la sociedad moderna.

Los criterios o exigencias de esta organización eficiente en que se plasmaba el ideal de racionalidad instrumental de valor pretendidamente universal son bien conocidos: selección y promoción de los funcionarios exclusivamente en base al mérito (superando las concepciones patrimonialistas inherentes al clientelismo político del sistema de cesantías o despojos); definición y delimitación de las funciones oficiales exclusivamente en base a reglas impersonales; división sistemática del trabajo; jerarquía imparcial de oficios; capacitación de los funcionarios en base al conocimiento y manejo de reglas técnicas y normas jurídicas; consistencia y regularidad de los actos administrativos, que deberían producirse por escrito; prohibición de propiedad de los medios de administración y de adquirir o transferir los oficios o cargos públicos, y, por último, sometimiento a un Jefe de Estado elegido o monárquico. Innecesario resulta subrayar tanto los servicios prestados a la humanidad por esta concepción como sus grandes inadecuaciones tanto por la idealización de la realidad que supone como por la ambivalencia moral a que puede conducir (ha ayudado a construir el Estado liberal y social de Derecho, pero también los Estados fascistas que llevaron a la Segunda Guerra Mundial y, en menor medida, los Estados comunistas, ya que en éstos los elementos burocráticos se mezclan con los patrimoniales).

3.3. DE LA BUROCRACIA A LA GERENCIA: CONTRIBUCIONES Y LÍMITES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Como hemos podido comprobar, la crítica a la burocracia weberiana viene de lejos. En absoluto procede sólo de la Nueva Gestión Pública. Los valores de eficacia y eficiencia se encuentran en la base de la crítica, aunque dichos valores, como hemos visto, no fueron sino valores subordinados en la construcción del Estado de Derecho. También hemos podido comprobar cómo el *management* se instaló inicialmente en un paradigma coincidente con el burocrático, el cual aún se encuentra parcialmente vigente. Fue la conjunción de Weber con Taylor lo que originó el «*management* científico». Y, de hecho, aún hoy, cada vez que nos planteamos la realización de un volumen importante de tareas simples y repetitivas que se han de ejecutar con precisión y coherencia por los trabajadores, la conformación organizativa que resulta más racional en términos de eficacia y eficiencia será lo que Mintzberg llamó «burocracia maquinal».

Una crítica muy compartida desde los años cincuenta fue el llamado «círculo vicioso burocrático», que se expresaba en la priorización de los medios sobre los fines, la desconsideración de clientes y usuarios, las diversas manifestaciones de alienación de los trabajadores (desmotivación, absentismo y rotación excesiva, chapuzas, conflictividad costosa y estéril...), a lo que se suele responder con más control, es decir, nuevas reglas y más centralización, lo que produce el efecto de incrementar los mismos problemas, exigir nuevos controles y así sucesivamente. La exposición que hiciera Crozier hace más de cuarenta años sigue resultando lúcida y vigente.

Con todo, la crítica mayor realizada a las organizaciones burocráticas fue la de su resistencia al cambio. Y a medida que el entorno se hacía más dinámico y la eficiencia adaptativa pasaba a ser criterio fundamental de evaluación organizacional, esta crítica fue ganando relieve. Se vio, en efecto, que las burocracias son organizaciones incapaces de corregirse en base a sus propios errores, ya que éstos y las disfunciones que los expresan constituyen elementos esenciales del equilibrio del sistema. En las organizaciones no burocráticas o poco burocráticas el cambio puede ser casi constante porque sus agentes operativos, que conocen bien los problemas de la organización y tienen las soluciones de cambio, tienen también poder para introducir directamente la innovación o capacidad para conectar rápidamente con quien tiene la autoridad para introducirla. Nada de esto sucede en la organización burocrática, pues en ella los agentes operativos no tienen poder de iniciativa, los centros de decisión están lejos de los problemas operativos, las diferentes categorías de personal están concentradas y aisladas y el sistema de información nunca acaba de funcionar a través de la línea jerárquica. El resultado es que la organización burocrática no puede aprender lo necesario para cambiar y adaptarse permanentemente y sin una crisis general global.

Por lo demás, ya en los años cincuenta y sesenta, muchos autores habían puesto en evidencia la pretendida universalidad del modelo burocrático, señalando muchas de sus insuficiencias y límites. Herbert Simon desarrolló una teoría de la organización partiendo del concepto de que sólo era posible una «racionalidad limitada», lo que cuestionaba un supuesto fundamental de la racionalidad burocrática. Michel Crozier puso sucesivamente de relieve la incapacidad de las organizaciones burocráticas para adaptarse incrementalmente a los cambios del entorno, así como la imposibilidad objetiva de erradicar la discrecionalidad en el actuar administrativo y la existencia de poderes fácticos y de reglas informales dentro de la organización. Niskanen y otros pusieron de relieve cómo los burócratas no eran sólo servidores de los intereses generales, sino que interpretaban éstos tomando en cuenta en primer lugar sus propios intereses funcionariales. Numerosos estudios empíricos cuestionaron la imparcialidad política, económica y social real de los funcionarios públicos.

A partir de los años setenta, los cambios crecientes del entorno en que operan las Administraciones Públicas llevan al abandono de la idea de un modelo organizativo de racionalidad universal. Desde entonces la teoría organizativa se instalará en la contingencia estructural. Ya no se reconoce ningún tipo ideal organizativo como el 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 a la organización tales como el tamaño, complejidad, tipo de tecnología utilizable, grado de dinamismo y turbulencia del entorno, etc.[14].

Por otro lado, el carácter centralizador y uniformista de las grandes burocracias del bienestar hace que no sean capaces de adaptarse a la diversidad de situaciones de los usuarios y beneficiarios del sistema: entra en crisis la planificación nacional y la provisión de prestaciones uniformes en el terreno sanitario, educativo y de los servicios sociales; contrariamente, el principio de igualdad ante las prestaciones exige ahora tomar en cuenta la diversidad de los usuarios, lo que resulta incompatible con el uniformismo del modelo burocrático y plantea la necesidad de la devolución o descentralización de los servicios, así como la participación creciente de profesionales, empresas y usuarios en su diseño y prestación. Desde la teoría democrática se cuestiona también la irresponsabilidad de las burocracias, su deferencia o connivencia hacia los grupos de interés privilegiados y la incapacidad de los políticos para asegurar su dirección y control efectivo.

[14] Sobre la evolución de la teoría organizativa tras la contestación del paradigma burocrático puede verse Steward R. Clegg y Cynthia Hardy (1996), «Organizations, Organization and Organizing», en Clegg *et al.* (eds.), *Handbook of Organizations Studies*, Sage Publications, Londres, pp. 1-28, y sobre la génesis y evolución de la teoría de la contingencia estructural puede verse Lex Donaldson (1996), «The Normal Science of Structural Contingency Theory», en Clegg *et al.* (eds.), *Handbook of Organizations Studies*, Sage Publications, Londres, pp. 57-76.

Pero aunque la contestación al pretendido valor universal del modelo burocrático viene de antes, tal como hemos comprobado, las críticas no se tradujeron en reformas administrativas hasta que la crisis fiscal del Estado, unida a la crisis democrática de la delegación, la percepción cívica de la irresponsabilidad y alejamiento de las burocracias, la irrupción de las nuevas tecnologías, el primer impulso de la globalización y, con todo ello, el incremento de la complejidad, diversidad y dinamismo de las sociedades, hicieron necesario acudir a nuevas ideas capaces de inspirar las reformas necesarias. Como tantas veces se ha dicho, desde mediados de los setenta se produce el comienzo no de una era de cambios, sino de un cambio de era —el inicio del paso de la sociedad industrial a la llamada sociedad de la información y del conocimiento—. Y esto afectó también a la hegemonía del modelo burocrático.

La Nueva Gestión Pública ha sido el paradigma de reforma administrativa prevaleciente hasta mediados de los noventa, acompañando a la hegemonía de la agenda neoliberal antes descrita. Naturalmente, no se aplicó en todos los países por igual: tuvo gran influencia en los países anglonorteamericanos —aunque con grandes diferencias entre ellos—, menos en los países nórdicos y escasa en los países de matriz latina y germánica. En España, su influencia práctica ha sido escasa aunque desigual. La nueva gerencia pública ha impregnado, desde luego, el discurso sobre la Administración Pública y legitimado la fuerza que los gerentes han tomado en muchas Administraciones, especialmente locales y autonómicas.

Como ha señalado Guy Peters, las reformas desarrolladas a la sombra de la Nueva Gestión Pública responden a un cuerpo de ideas desigualmente compartidas. Algunas de ellas fueron muy ampliamente compartidas y constituyeron un cuerpo de ideas ampliamente compartido acerca de cómo organizar y operar el sector público. Entre ellas:

- El desempeño mejora cuando los gerentes saben lo que se espera de ellos y los resultados son medidos en relación a tales expectativas. La gestión debe, pues, estar orientada a resultados fijados políticamente y técnicamente medibles.

- La gestión pública mejora cuando los gerentes disponen de cierta discrecionalidad y de la flexibilidad necesarias en el uso de los recursos para llevar a cabo sus responsabilidades. La discrecionalidad y flexibilidad necesarias son controladas principalmente a través de la evaluación de resultados.

- El desempeño mejora cuando la autoridad operativa es delegada desde las agencias centrales y las unidades centrales de los Ministerios a favor de los niveles y unidades operativos.

- El desempeño mejora cuando las decisiones y controles gubernamentales se focalizan en los productos y los resultados más que en los insumos y los procedimientos.

- El desempeño mejora cuando los gerentes responden tanto del uso de los recursos como de los resultados que producen con los mismos.

Las ideas expuestas fueron, y en gran parte son, casi unánimemente compartidas. Probablemente, llegaron para irse acrisolando en tiempos diversos en una cultura administrativa renovada.

Sin embargo, como ya hemos expuesto, la nueva gestión pública vino acompañada de otras ideas mucho más polémicas, mucho menos compartidas y de durabilidad más problemática. Entre ellas están que el desempeño mejora: a) cuando el ciudadano-cliente tiene la posibilidad de elegir entre oferentes de servicios públicos; b) cuando los servicios del gobierno son tercerizados; c) cuando las organizaciones públicas se gestionan por imitación de la gestión privada; d) cuando la provisión de servicios se separa de la formulación de políticas...[15].

Otra clave no suficientemente considerada para entender la crisis del paradigma burocrático y uno de los fundamentos de la Nueva Gestión Pública es la correspondencia entre burocracia y delegación. Un supuesto básico de las reformas y la legitimidad burocrática es que el poder soberano del pueblo se ejerce representativamente por el Parlamento, pero al no poder éste conocer todos los detalles de una sociedad compleja delega buena parte de su ejercicio en el Poder Ejecutivo, que se estructura burocrática y departamentalmente. La Administración burocrática es una organización por departamentos o Ministerios.

La institución de la responsabilidad ministerial por los actos departamentales expresa la unidad de concepción y dirección tanto de las políticas sectoriales como de la correspondiente normativa reglamentaria. (En el Estado neocorporativo característico de la Europa continental de postguerra, la delegación se efectúa de hecho a favor de un espacio de concierto y decisión tripartita entre Administración, empresariado y sindicatos.) De este modo se postula para la actuación administrativa una doble legitimidad: 1) la democrática, que deriva del ejercicio de poderes delegados por el Parlamento, representante de la soberanía popular, y 2) la legal y técnica, derivada del cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos tanto en garantía de los derechos de los administrados como de la eficacia y eficiencia del actuar administrativo.

Pero la delegación del Legislativo en el Ejecutivo y la estructuración departamental de éste abrió a la burocracia un inmenso poder político, de hecho, no sujeto a verdadero control democrático. Si la alta burocracia, a la que se supone un cuerpo técnico que actúa imparcialmente al servicio de los intereses generales, sólo puede responder legalmente, la responsabi-

[15] Allen Shick (2000), «Opportunity, Strategy and Tactics in Reforming Public Management», en *Government of the Future*, OECD, París, pp. 123 y ss.

lidad política por los actos ministeriales corresponde sólo al ministro. Pero si el poder decisional real se encuentra en gran parte en manos de los altos funcionarios que, además, ejercen una buena dosis de discrecionalidad, entonces resulta que o el ministro —único con legitimidad democrática y responsabilidad política— está a merced de sus funcionarios (los franceses dicen que el ministro se casa con su Ministerio) o que la Administración está fuera de control. O ambas cosas a la vez. El hecho universalmente reconocido es que la alta burocracia se encuentra con un espacio inmenso para desarrollar sus propias políticas y hasta coaliciones, y que la pequeña y la media burocracias tienen amplio campo para desarrollar sus intereses corporativos. Todo ello, claro, en nombre de la mejor defensa del interés general. La literatura del *public choice*, pero no sólo ella, puso ampliamente de relieve cómo el fallo de la delegación burocrática abría espacios de oportunidad para el desarrollo de los intereses particulares de los burócratas.

Una de las propuestas más interesantes del movimiento de la Nueva Gestión Pública consistía en restablecer el control político democrático sobre los agentes burocráticos mediante la reducción en lo posible de las ambigüedades de la delegación. La idea fuerza es que los ciudadanos, a través de sus representantes políticos, retomen el control del Estado, desplazado impropiamente a las manos de los burócratas y de los grupos de interés (recuérdese el carácter neocorporativista que acompañó en muchos casos a la agenda socialdemócrata). Para ello hacía falta una profunda transformación de la organización y el ámbito del gobierno. Conviene remarcar este aspecto, pues la presentación normal gerencialista de la nueva gerencia pública tiende a subrayar el cambio del control y responsabilidad por cumplimiento de normas y procedimientos al control y responsabilidad por resultados —enfatizándose los valores de la economía, eficacia y eficiencia, las famosas tres Es, *versus* el valor legalidad administrativa, lo que es una oposición falsa—. Lo que los «gerencialistas» tienden a olvidar es la finalidad política y democrática a la que también responde el movimiento: recuperar la definición y realización de los intereses generales por los políticos representantes democráticos del pueblo soberano.

Para ello había que reconceptualizar las relaciones entre política y administración, separando institucionalmente la concepción de la ejecución de las políticas. Para evitar lo que se ha llamado desviación burocrática y neocorporativa (la desviación de los intereses generales a favor de los intereses de los funcionarios o las asociaciones empresariales o sindicales) se resuelve separar la concepción y formulación de las políticas y las estrategias, que se asigna a los ministros políticamente nombrados y a un *staff* de expertos completado por consultores contratados (cambiándose de este modo la idea de los anteriores gabinetes ministeriales), de su ejecución, que se asigna a los funcionarios públicos, ahora conceptualizados como gerentes públicos. De esta manera se acota y reduce la responsabilidad de los ministros, que ya no abarca la ejecución, sino sólo la formulación de

las políticas. La relación entre políticos y gerentes públicos se configura como una relación entre principal y agente.

Para que el agente actúe en función de los intereses generales definidos por el principal resulta conveniente que se concentre en un sector o área de acción específicos. Cuanto más claras y menos conflictivas resulten las metas y objetivos propuestos al agente, menor discrecionalidad tendrá éste para asignar recursos entre diversos programas, y de este modo podrá concentrar su discrecionalidad técnica en la mejor manera de alcanzar los resultados específicos predeterminados en el contrato de gestión o agencia. Esto, obviamente, determina una tendencia al estrechamiento y sectorialización de la acción administrativa que tiene sus inconvenientes, como después veremos. Al mismo tiempo, el control y la responsabilidad de los gerentes, dado el amplio margen de discrecionalidad técnica que se les reconoce, exigen poner en práctica medidas de evaluación del desempeño, expresadas normalmente en indicadores (completadas en algunos países con medidas de transparencia y control social). Cuanto más se simplifican las tareas, más fácil resulta medir el desempeño gerencial. La gestión pública superará de este modo las viejas negociaciones entre intereses y funcionarios públicos. Por fin, la gestión de los asuntos públicos podrá basarse en resultados.

Los sistemas y las técnicas de medición de resultados plantean exigencias que no son fáciles de colmar. En Estados Unidos, la Ley que implantó en 1993 un vigoroso programa de medición de resultados en todas las agencias del gobierno federal está produciendo importantes beneficios, aunque también levantando nuevos e imprevistos problemas. Avanzar hacia una Administración gerencial, en la que los resultados debidamente medidos actúen como incentivo eficaz, plantea ir creando los marcos institucionales y las condiciones organizativas que hagan viables los sistemas de medición. No es sencillo y va a tomar su tiempo. Baste con considerar las exigencias planteadas por un sistema de medición de desempeño fiable[16]:

a) Una comprensión clara de los objetivos de cada programa o del sistema multiprogramas de que se trate; esto significa partir del conocimiento de la misión y las estrategias organizacionales, de las que fluirán los objetivos principales y secundarios; sólo sobre esta base pueden desarrollarse los estándares y medidas específicos para el reconocimiento y la interpretación de resultados.

b) Desarrollar una estrategia explícita de medición que incluya las categorías específicas a medir (insumos, productos, resultados, etc.), las mediciones específicas dentro de cada categoría, los datos a considerar, el

[16] Kravchuk y Shack (1996), «Designing Effective Performance-Measurement Systems under the Government Performance and Result Act of 1993», en *Public Administration*, July-August, vol. 46, n.º 4.

procedimiento de recolección, archivo y acceso a los datos, el sistema de producción de informes y la especificación del entorno tecnológico; todo lo cual se orienta a construir un sistema que permita indicadores fundados sobre la eficacia y la eficiencia de los programas.

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

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

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

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

g) Todo diseño enfrentará el dilema entre completud y adaptabilidad; una falta de información puede no permitir realizar inferencias fundadas acerca del desempeño; pero un exceso de información puede introducir sobrecargas inmanejables y un exceso de rigidez en el sistema; los criterios prevalecientes deben ser la suficiencia y la flexibilidad; de hecho, todo sistema debe incorporar un grado mínimo de flexibilidad, pues debe ser capaz de ser adaptado cada vez que se modifiquen los supuestos del programa de que se trate o cada vez que la evaluación o la experiencia revelen inconsistencias en el sistema vigente.

La nueva gerencia pública asumió que todo el desempeño podía ser medido y que el principal poseía suficiente conocimiento para fijar unilateral o negociadamente los objetivos de desempeño del agente. De este modo

se abría paso a la contractualización de los servicios, ya fuera con agencias estatales, con corporaciones locales, con el sector privado o con organizaciones no gubernamentales. Se asumió que al ciudadano, ahora conceptualizado como cliente, no le interesaba la naturaleza del ente prestador del servicio, sino el estricto cumplimiento por éste de los términos contractuales con el principal. Los contratos de gestión y su supervisión por el principal eran la garantía de que no prevalecerían los intereses de los agentes, ya fueran funcionarios, ya empresas, ya organizaciones no gubernamentales.

Pero desde mediados de los noventa, pasada ya más de una década desde el inicio de las reformas inspiradas en la Nueva Gestión Pública, se echa de ver que, evaluados por su propio estándar (la restauración de la responsabilidad y la eficacia del gobierno), los resultados del movimiento han sido cuando menos equívocos. Muchos autores observan que en los países de tradición británica, tras las reformas, el gobierno es menos responsable y no más eficaz que antes. Ello se debe principalmente a dos razones, ambas relacionadas con la teoría de la agencia subyacente al movimiento:

1) Nuevamente se ha revelado imposible separar la concepción de la ejecución, la política de su implementación. La distinción entre principal y agente no ha podido mantenerse porque la fijación correcta de las metas y objetivos en que se concretan los intereses generales no puede hacerse sin el conocimiento que sólo se revela durante la ejecución o implementación. La formulación de políticas es un estadio inicial del ciclo de las políticas públicas que se va reformulando a medida que avanza la implementación y, con ella, el conocimiento antes no disponible y que obtienen los implementadores públicos y privados de su propia experiencia o de la relación con los usuarios o clientes. En Gran Bretaña la experiencia muestra que, a pesar de los grandes esfuerzos desarrollados para fortalecer las capacidades de formulación y supervisión de los ministros, las agencias ejecutivas acaban desarrollando un cuasimonopolio de la experticia en el respectivo ámbito de política. Conscientes de ello, los Ministerios para afirmar sus poderes de dirección tienden a inmiscuirse en los detalles operativos de la agencia. Por su parte, el ministro puede inhibirse de los defectos de ejecución pretextando que su responsabilidad se agota en la formulación... No parece que la configuración organizativa en base a la relación principal-agente haya mejorado la responsabilidad política democrática pretendida.

2) Al estrechar y simplificar los programas para hacer posible la evaluación por resultados, se ha dificultado considerablemente la coordinación y la colaboración interadministrativas y con los sectores empresariales y sociales. La nueva gerencia pública, con su visión de la Administración Pública como una constelación de agencias ejecutivas, no ha tenido en cuenta que la mayoría de los bienes públicos o intereses generales de los que depende el bienestar de nuestro tiempo no dependen de la acción de un

único departamento y agencia, sino que requieren la capacidad de coordinación y colaboración entre una pluralidad de actores públicos, privados y civiles. Los grandes desafíos del bienestar de nuestro tiempo (seguridad, libertades, competitividad, servicios de cohesión social, inmigración, educación, empleo de calidad, gobernanza global...) no se corresponden con las jurisdicciones departamentales y no pueden ser alcanzados sólo con la acción pública.

«En la literatura sobre la economía política de las regulaciones o intervenciones públicas de autoridad, existe suficiente consenso en que, si se quiere que una regulación mejore la eficiencia del mercado, la autoridad regulatoria: a) debe tener información suficiente sobre el ámbito económico o social a regular y, en especial, sobre los costes que enfrentan las empresas; b) debe tener capacidad legal para fijar los precios o para subsidiar a las empresas o agentes con fondos procedentes de impuestos (de forma que se asegure la recuperación de la inversión y se incentive el comportamiento eficiente de los agentes), y c) todo lo anterior debe producirse en un marco institucional que garantice el cumplimiento y la durabilidad de las regulaciones, lo que nos remite de nuevo a la centralidad de la seguridad jurídica (Laffont y Tirole; Baron; Spiller).

Sin que se den las condiciones anteriormente expuestas, no hay garantía de que la actividad regulatoria o de intervención mejore los resultados del mercado. En otras palabras, los fallos del mercado —por más reales que sean—, aunque legitiman la intervención regulatoria, si ésta se diera sin las condiciones expuestas, podrían conducir a "fallos del Estado" que claramente excedan los del mercado y acaben empeorando las cosas. Las tres condiciones antes expuestas son necesarias, pero en absoluto suficientes, ya que, aun dándose cada una de ellas de modo razonable, nada garantiza que la intervención administrativa se realizará efectivamente por y para el interés público. El que esto suceda depende de los arreglos institucionales internos de la Administración, uno de cuyos aspectos principales es el régimen de los funcionarios públicos (Przeworski).

En un Estado democrático la autoridad para regular e intervenir procede de las elecciones y de la Constitución. Pero como dicha autoridad en buena parte ha de ser necesariamente delegada, la inevitabilidad de la delegación (Kiewiet y McCubbins) genera los problemas típicos de la relación principal-agente: dado que los organismos o agencias administrativas van a disponer de una discrecionalidad inevitable y que los funcionarios pueden tener intereses diferentes a los de los políticos y los ciudadanos (Niskanen), el problema de agencia (es decir, evitar las potenciales consecuencias de corrupción, clientelismo, inhibición, agrandamiento interesado de presupuestos, maximización de la seguridad en el empleo, etc.) se hace insoslayable. Es aquí cuando surge la pertinencia del régimen institucional de la burocracia en relación a las actividades administrativas de regulación e intervención económica y social, es decir, las clásicas funciones de autoridad del Estado.

En efecto, 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 institucionales disponibles en el sector privado (o hasta en el sector público empresarial o en el de producción de servicios públicos divisibles) que resuelven estos mismos problemas de agencia. Ello se debe: 1) a que el resultado de las intervenciones administrativas casi nunca depende sólo de la actividad del organismo administrativo, sino de la acción conjunta de múltiples actores (Miller); 2) en tales condiciones, cada actor tiene un margen para escapar a su responsabilidad y para ocultar información, por lo que resulta imposible diseñar un esquema institucional que, a la vez, sea efectivamente cumplido, garantice la eficiencia y asegure el equilibrio presupuestario (Holmstrom); 3) a que dada la naturaleza de bienes públicos puros o indivisibles procurados por la acción reguladora o interventora, resulta muy difícil, si no imposible, establecer criterios de evaluación o control de resultados, a no ser que éstos (*outcomes)* se confundan impropiamente con los simples productos *(outputs)* de los organismos regulatorios o interventores (Tirole); 4) la misma naturaleza de los bienes públicos concernidos hace que la acción interventora se produzca normalmente en régimen de monopolio, por lo que resulta muy difícil obtener medidas comparativas para la evaluación del desempeño (Tirole), y 5) a que los organismos regulatorios suelen enfrentarse a la realización de no sólo un valor público sino varios, diferentes y en ocasiones contradictorios valores que no es fácil reducir a una sola dimensión a efectos de evaluación (Roemer).

Todo lo anterior se traduce en que resulta poco razonable empeñarse en seguir identificando la acción administrativa de autoridad como "gerencia", "gestión" o *management* públicos e intentando aplicar a la misma los criterios convencionales de eficacia y de eficiencia. Contrariamente, ante las dificultades antes expuestas, y para el aseguramiento de los intereses generales, la solución razonable consiste en someter la acción administrativa de autoridad no a las técnicas de gestión privada ni al régimen contractual propio del empleo privado (todo lo modulado que se quiera por los principios del mérito y de la capacidad), sino a los arreglos institucionales propios de la función pública burocrática en sistema de mérito (Przeworski; McCubbins y Schwartz). En otras palabras, no es el control de resultados sino el sometimiento a reglas rígidas y precisas lo que ayudará a resolver —imperfectamente— el problema de agencia. Los funcionarios deberán ser evaluados, pues, por su comportamiento conforme a las reglas —incluidos los códigos deontológicos— que enmarcan su función. Y ni que decir tiene que éste, aunque no es un modo de control muy satisfactorio (el principal soporta el coste del monitoreo y del tiempo empleado por los agentes en "reportar") dado que es costoso y que no establece ninguna relación directa entre los incentivos y el desempeño, resulta, sin embargo, el sistema más razonable, habida cuenta de que el monitoreo del esfuerzo individual y de sonsacamiento de la información privada de los funcionarios resultaría prohibitivamente costoso (Przeworski).

Por las mismas razones, la pretensión actual de caracterizar toda la actividad administrativa como gestión o *management*, o la de extender el régimen funcionarial al universo del empleo público, para intentar aplicar generalizada e indiscriminadamente después las técnicas de eficacia y eficiencia de la gestión de recursos humanos al conjunto de la función pública, es un proceder poco informado y reflexivo, del que puede esperarse más males que bienes públicos»[17].

En 2003, la OCDE, quizá el organismo que con mayor convicción impulsó la versión eficientista de la Nueva Gestión Pública, revisaba las reformas de los ochenta y los noventa desde el supuesto obvio, pero antes no proclamado, de que «aunque es ciertamente más deseable un gobierno más eficiente, la sola eficiencia no es garantía de mejor gobierno». Y buscando las razones de por qué las reformas quedaron muy por debajo de las expectativas, avanzaba las siguientes:

- La tendencia a transponer al conjunto de los servicios públicos las ideas de gestión que enfatizaban los sistemas formales de especificación y medición no se hallaba bien fundada. Porque aunque es importante fijar mejores metas, objetivos y mediciones en el gobierno, hay que reconocer que esta aproximación tan formalizada tiene severas limitaciones cuando se trata de actividades complejas, muchas de las cuales constituyen el núcleo o corazón del sector público. Esta aproximación fracasó ya hace décadas no sólo en el sector privado, sino en el sector público de las economías estatales planificadas, precisamente porque no es capaz de tratar problemas complejos y porque existen límites a la información disponible o que es posible procesar.

- En segundo lugar, no se tuvo suficientemente en cuenta que el gobierno, a pesar de su tamaño y complejidad, constituye una sola empresa. Los gobiernos operan en un marco constitucional unitario y dentro de un cuerpo unitario —aunque no necesariamente uniforme— de Derecho administrativo. Su desempeño viene determinado por la interacción entre diversos procesos: el de formulación y gestión de políticas, el proceso presupuestario, el de gestión del servicio civil y el de responsabilización, todos dentro de una determinada cultura político-administrativa. Obviamente, la reforma de cualquiera de estos elementos implica a todos los demás.

- Finalmente, no se comprendió que la gestión pública no se justifica sólo por la provisión eficaz y eficiente de servicios públicos, pues implica también valores más profundos directamente deducibles del orden constitucional en que la gestión pública debe enmarcarse. En tal sentido, la idea de la independencia profesional del servicio civil para asegurar la conti-

[17] Este texto y sus referencias bibliográficas pueden encontrarse en J. Prats, *Reinventar la burocracia y construir la gerencia pública*, en http://www.iigov.org/biblioteca/readResource.drt?id=215.

nuidad no partidista de las políticas públicas se expresa más efectivamente en la cultura del servicio civil que en las relaciones principal-agente. Cambiar los sistemas de incentivos de los servidores civiles podría socavar inadvertidamente esta independencia profesional o algún otro valor fundamental del buen gobierno como la habilidad de los servidores civiles para trabajar colectivamente[18].

3.4. NUEVAS TENDENCIAS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL *MANAGEMENT* DE NUESTRO TIEMPO[19]

Los mismos hechos que generaron el dispar movimiento de la Nueva Gestión Pública permiten comprender y constatar que tanto el paradigma tradicional del Derecho administrativo como del *management* se hallan en crisis, y que existe un amplio y profundo movimiento de renovación, observable internacionalmente. En España ha sido Luciano Parejo quien tuvo el valor y el mérito de plantear desde la corporación académica la renovación necesaria. Disponemos de noticias, aunque no suficientes ni siempre bien interpretadas, sobre el cuestionamiento y replanteamiento doctrinal del Derecho administrativo en Francia y en Alemania. Igual fenómeno es observable en el ámbito angloamericano. Como señala Galligan, «los administrativistas perciben hoy que las concepciones tradicionales del *rule of law* y los valores y principios en que se basa no sólo son instrumentos inadecuados para encarar los problemas de legalidad y legitimidad del Estado Moderno, sino también que el desarrollo de los nuevos instrumentos requeridos está conectado directa e inesquivablemente a las grandes cuestiones de la teoría política, constitucional y organizativa».

La crisis o inadecuación de instrumentos procede, en primer lugar, de la contradicción entre el Derecho administrativo del «proyecto antidiscrecional y la revisión judicial» y las exigencias de legitimación del Estado social. Tal contradicción, cuya constatación es también una constante del Derecho administrativo y la Ciencia de la Administración norteamericanos, ha podido obviarse mientras el desarrollo económico y el incrementalismo del gasto social no han conocido límites. De este modo, Estado de Derecho y Estado social han podido coexistir como dos legitimidades paralelas y complementarias, que se ignoraban desde su respectiva irrelevancia. Y, en este contexto, todas las llamadas a la renovación del Derecho administrativo, aunque no faltaron y procedían de voces claramente autorizadas, tuvieron escaso eco doctrinal y nula influencia práctica[20]. Pero, como es

[18] Vid. OECD (2003), *Public Sector Modernization*, Policy Brief, October, p. 3.

[19] Una versión más ampliada de este epígrafe, así como las referencias bibliográficas correspondientes al mismo, pueden encontrarse en J. Prats, *Derecho y Management en las Administraciones Públicas*, en http://www.iigov.org/biblioteca/readResource.drt?id=207.

[20] La suerte sufrida por el trabajo de A. Nieto (1975), «La vocación del Derecho Administrativo en nuestro tiempo», *Revista de Administración Pública*, n.º 76, pp. 9 y ss., tan intelectualmente

bien sabido, la crisis económica de los setenta y la correspondiente crisis fiscal del Estado alteraron completamente la situación. En los años previos, el desarrollo del Estado social, respondiendo a un imperativo constitucional pero carente de embridamiento jurídico, generó indeseables efectos perversos en forma de corporativismo social y burocrático, clientelismo político, arbitrariedad y derroche de recursos. La crisis fiscal del Estado destapó todas las perversiones expuestas e hizo entrar en crisis al propio Estado social.

La comunidad académica internacional ha asumido los retos planteados por esta crisis y, en búsqueda de las nuevas fórmulas de legitimación o «gobernabilidad» correspondientes a nuestro tiempo, está produciendo progresivas e importantísimas respuestas en el ámbito político y de la teoría organizativa. En particular, en este último y en el del *management* público que le corresponde, se ha abandonado el tipo ideal burocrático como paradigma universal de racionalidad organizativa, para pasar a una teoría organizativa que se instala en la contingencia y sitúa la racionalidad del diseño organizativo y la gestión de los recursos en función de la naturaleza de las tareas, el tipo de entorno y el nivel tecnológico existentes en cada caso. Y de entre las consecuencias que de ello se desprenden queremos resaltar a los efectos de este trabajo: el reconocimiento de la racionalidad de la fragmentación organizativa de las Administraciones Públicas (difícilmente compatible con la concepción estatutaria de la Administración Pública) y la necesidad de producir nuevos instrumentos y fórmulas de integración; la necesidad de una teoría de la decisión administrativa, asimismo plural, que reconozca grados diversos de discrecionalidad necesaria y contemple en dicha discrecionalidad la oportunidad de desarrollar nuevas formas de racionalidad mediante la incorporación a una renovada teoría del control de los hallazgos de la teoría de la organización y las políticas públicas, y, finalmente, la urgencia de desarrollar nuevos marcos conceptuales y técnicas instrumentales con que responder al reto de las nuevas relaciones interorganizativas, públicas y privadas, que son condición de la gobernabilidad de nuestro tiempo.

Afortunadamente, todos estos esfuerzos se están viendo correspondidos por una renovada teoría del Derecho público, exigida ya desde las otras Ciencias de la Administración, desde la conciencia creciente de la insuficiencia de las aproximaciones no jurídicas del fenómeno administrativo,

---

motivador como carente de impacto, es paralela a la de trabajos previos en otros países más avanzados [vid., por ejemplo, el trabajo pionero de H. W. Jones (1958), «The Rule of Law and the Welfare State», en *Columbia Law Review*, n.º 58, pp. 143 y ss.]. Pocas veces se pone tan de manifiesto como en ésta la verdad de la observación de Kuhn, según la cual para que se produzca un cambio de paradigma no basta con que se evidencien las contradicciones e insuficiencias del aún dominante, sino que es necesario que la comunidad científica disponga de un paradigma alternativo (que acabe resultando socialmente exigido y más relevante), dado que en la ciencia como en la vida sigue prevaliendo la sentencia de Bacon: la verdad brota más fácilmente del error que de la confusión.

dada la necesidad de «institucionalizar», es decir, enmarcar y traducir legalmente, las nuevas soluciones e instrumentos para la gobernabilidad o legitimidad del orden social y político actual. La demanda por un Derecho público renovado puede observarse en la creciente importancia de los estudios jurídicos en los planes de estudios de *management* público. Y la respuesta del Derecho administrativo, aunque necesariamente retardada, está siendo cada vez más importante y prometedora. En este sentido, quizá merezca la pena referirse a la forma en que se están viviendo todos estos procesos en la casa madre del Derecho administrativo latino, o sea, Francia.

Ya en 1993, la conocida revista *Politiques et Management Publique* dedicó un número especial al tema «Droit et Management Public». El número se encabeza con un excelente trabajo de un sociólogo, Patrice Duran, que llega a la conclusión de que, en la situación actual, «resulta claro que el *management* público necesario no podrá hacerse al margen del Derecho; pero el Derecho tampoco podrá ya prescindir del *management*». Para Duran, las dificultades para la necesaria articulación de las dos disciplinas no proceden de los saberes concernidos, cuya sinergia le parece evidente, sino del conflicto entre los expertos y sus respectivas posiciones de poder. La colaboración exige, no obstante, más allá de las inevitables querellas corporativas, superar la concepción simplista de la racionalidad instrumental común tanto al *management* de las «técnicas de gestión» como del positivismo legalista.

Desde la obra monumental de Herbert Simon se ha puesto fin a la ilusión de un mundo simple y ordenado en el que se conjugarían jerarquía y competencia, en el que el pensamiento dirigiría la práctica y en el que las consecuencias son previsibles. Lejos de ello, vivimos en el mundo de la racionalidad limitada, lo cual obliga a instalar el *management* no en el mundo del control, sino en el de la responsabilidad. Gobernar deja de ser el cumplimiento de reglas y normas para convertirse en la gestión de una acción colectiva cuyos agentes manejan márgenes inevitables de libertad y en la que la fijación de fines y resultados resulta tan problemática como la movilización de los recursos y la determinación de las consecuencias. El *management* deja de ser concebido principalmente como planificación y control para visualizarse ante todo como dirección, estrategia o política, o, mejor, como asunción de la responsabilidad por la acción colectiva.

El nuevo *management* público rompe con el *management* científico y con la racionalidad instrumental universal del *one best way* al afirmar que la dirección responsable de la acción colectiva no puede visualizarse sólo en función de la aplicación del conocimiento científico a los asuntos prácticos, pues implica también irremisiblemente la acción humana, y ésta no puede entenderse ni reducirse a la lógica de aplicación de la ciencia. La dirección de los asuntos públicos es asunto de conocimiento y de acción, pero el uso práctico del conocimiento científico no puede por sí garantizar ningún resultado «científicamente» preestablecido.

No hay, ni ha habido ni puede haber un *management* público ni privado que sea simple aplicación de las ciencias del *management*, como tampoco puede concebirse una práctica jurídica en función exclusivamente de la aplicación de las normas. Cuando así se hace se confunden los planes de la ciencia y de la acción, y se cae en el error de evaluar la práctica con los criterios de la ciencia, ignorando que pertenecen a planos diferentes, que no puede plegarse el mundo a la voluntad y que resulta perverso pretender sustituir la autoridad del político por la del experto. La acción tiene sus propias reglas, que no son las del pensamiento. La ciencia del Derecho no es el Derecho práctico, del mismo modo que las ciencias del *management* no son el *management* y no pueden por sí solas pretender definir lo que es digno de interés. Wildavsky no se ha cansado de recordar que la «cogitación» pertenece a un orden diferente al de la «interacción», y que la elaboración de soluciones intelectuales no significa en absoluto su puesta en práctica. Como le gustaba señalar, «quienes toman las decisiones son los individuos; pero lo que determina los resultados son las interacciones».

El *management* resulta así ante todo un conjunto de prácticas servidas por la reflexión, en el que se mezclan necesariamente el pragmatismo y el conocimiento científico. En tanto que práctica, el *management* se define menos por las disciplinas científicas en las que puede apoyarse (variadas y contingentes, según la imagen de los ingredientes de la ensalada de Dror) que por el uso que efectivamente hace de ellas, siguiendo combinaciones diversas en función de cada tipo de problema a resolver. Desde esta concepción, el Derecho juega en relación al *management* un triple rol: 1) por un lado, es el marco institucional en el que nacen las organizaciones y que constriñe la libertad de acción de los actores; 2) por otro lado, es también instrumento para la obtención de finalidades específicas; c) finalmente, también es objeto de la práctica gerencial en la medida en que ésta, a la vista del proceso de aplicación o inaplicación de las normas, se constituirá en agente para su defensa o su modificación, y ello tanto en relación al Derecho-institución como al Derecho meramente instrumental.

Para entender debidamente lo anterior es necesario situarse en una concepción no positivista del Derecho, es decir, superar una concepción que identifica la norma jurídica con un orden que sólo debe ser obedecido; que distingue netamente el Derecho y los hechos, y que confunde el Derecho con la burocracia a través de extender la juridicidad a toda relación intraorganizativa. La metáfora del Derecho como reglas de juego es válida, pero a condición de aceptar que las normas forman parte del juego mismo, ya que los actores, aun orientados y constreñidos por las normas, retienen espacios de libertad de cuya interacción puede resultar la evolución o cambio de las propias normas. Si el Derecho puede analizarse como marco institucional y como instrumento, como constricción y como recurso, es precisamente porque su utilización está siempre sujeta a una apreciación subjetiva. No hay determinismo estricto, y sobre este dato se erige tanto la concepción actual del *management* como la concepción reno-

vada del propio Derecho[21]. Haciéndose flexible y más incierto y dinámico cuanto más libres e interdependientes resultan los actores, el Derecho queda marcado por la ambigüedad y la aleatoriedad, debiendo integrar la incertidumbre en su concepto mismo desde el reconocimiento de que no existe una racionalidad prescriptiva capaz de guiar por sí sola el comportamiento humano.

El Derecho como el *management* están abandonando la ilusión de un mundo hecho de unidad y certidumbre al mundo real y actual de complejidad, diversidad e incertidumbre. El Derecho ya no puede pretender señalar lo que debe ser, pero sigue resultando fundamental para definir el espacio del comportamiento aceptable, dentro del cual los individuos pueden autoorganizarse. Desde esta concepción de sabor claramente neoinstitucionalista, el Derecho se convierte de proveedor de seguridad en reductor de incertidumbres, permitiendo así incrementar la libertad de los individuos, cuyo desarrollo es el espacio específico del Derecho instrumental.

Desde estas premisas es posible constatar cómo la renovación del *management* público, por un lado, y la del Derecho administrativo, por otro, fueron sentando a lo largo de los noventa bases claras y precisas (valores, supuestos, problemas y métodos) para una interacción fecunda entre ambos saberes, tanto a nivel académico como de la práctica profesional de la dirección pública. A título meramente enunciativo, destacaremos de las líneas seguidas por este movimiento renovador:

- En primer lugar, como consecuencia del abandono de la universalidad de la racionalidad organizativa burocrática, la nueva racionalidad managerial plantea la necesaria diversificación organizativa y de régimen jurídico de las Administraciones Públicas. La vieja concepción de *la* Administración como persona jurídica única dotada de *un* Estatuto jurídico se hace altamente inadecuada, dado que la diversidad de tareas, entornos y tecnologías a desarrollar en cada caso plantea la racionalidad de una diversidad organizativa, de privilegios administrativos, de régimen de recursos humanos y financieros y de formas de actuación y relación con los ciudadanos u otras organizaciones públicas y privadas. En definitiva, el Derecho administrativo debe hacerse necesariamente más complejo y plural, tal como ya ha sucedido con el *management* desde su instalación en la teoría de la contingencia, y asumir el riesgo de fragmentación derivado de la nueva racionalidad, y el reto de encontrar las nuevas formas y mecanismos de integración cuyo afinamiento y desa-

[21] Sobre esta concepción del Derecho puede verse la gran obra de Hayek (1973), *Law, legislation and liberty,* Routledge and Kegan Paul, Londres. Más recientemente, M. van der Kerchove y F. Ost (1988), *Le système juridique entre ordre et désordre,* PUF, París; J. D. Reynaud (1989), *Les règles du jeu, l'action collective et la regulation sociale,* Armand Collin, París; también los trabajos incluidos en F. Ost y M. van der Kerchove (eds.) (1992), *Le jeu: un paradigme pour le droit,* LGDJ, París; Patrice Duran (1993), «Piloter l'action publique, avec ou sans le droit?», en *Politiques et Management Publique,* diciembre.

rrollo es una de las grandes tareas comunes al Derecho y al *management* público renovados.

- En segundo lugar, el *management* público ha abandonado el concepto y la técnica de la planificación normativa y la rígida separación entre planificación y ejecución que de ella se derivaba, anticipando así el camino que actualmente comienza a recorrer el Derecho administrativo al revisar la teoría tradicional de la programación de la Administración por la ley y abandonar el correspondiente concepto de Administración como ejecución normativa para sustituirlo por la idea básica de disposición de recursos (humanos, financieros, tecnológicos) para fines, en marcos normativos determinados y en entornos diversos, pero cada vez más cambiantes y complejos. La ley ya no sólo es norma abstracta y general que contiene en sí la *ratio* de toda futura decisión administrativa, sino que es también apoderamiento a cada particular Administración de un ámbito de decisión propio y autónomo, aunque racionalmente diferente en cada caso, por la propia contingencia antes aludida de la nueva racionalidad organizativa.

- En tercer lugar, el abandono por el *management* de la ilusión infundada de que todo comportamiento organizativo sólo es racional en la medida en que se encuentra previamente previsto y normado, con la consiguiente revalorización de la autonomía y responsabilidad de los *managers* y el personal en general, se corresponde con el actual movimiento de revalorización de la discrecionalidad y la responsabilidad subjetiva en el Derecho administrativo. Afortunadamente, se encuentra ya asumida la distinción obvia entre discrecionalidad y arbitrariedad, aunque tal distinción poco aporte a la construcción de una nueva y más necesaria teoría jurídica de la discrecionalidad. También va gozando de general aceptación la idea del pluralismo o diversidad de la discrecionalidad necesaria, dada la diversa base racional para la determinación del «óptimo» de discrecionalidad de cada situación. Con más dificultades, va imponiéndose también la idea de la necesidad de la participación de los interesados (incluidos los portadores o exponentes de intereses difusos). Pero todas estas aportaciones no hacen sino circunscribir el problema jurídico clave de qué hacer con el núcleo cada vez mayor de decisiones discrecionales. En este sentido, la aceptación y la reinserción de la discrecionalidad en el Derecho pasan por diversos caminos hasta ahora propuestos, ninguno de los cuales consiste, desde luego, en situar la discrecionalidad en el ámbito de lo político, eliminando plenamente la revisión jurisdiccional y no admitiendo otro control que el parlamentario y el político. Antes al contrario, la gran tarea jurídica está en definir el aporte del Derecho al buen aprovechamiento de la oportunidad de racionalidad que la discrecionalidad supone. Y en este sentido las vías a explorar son muy diversas: desde la institucionalización del control de gestión y la evaluación de programas, al fortalecimiento de los Tribunales de Cuentas o la creación de instancias objetivadas supervisoras de la gestión y

con facultades para exigir responsabilidad personal, sin olvidar la necesidad de un replanteamiento de las relaciones entre discrecionalidad y Poder Judicial, al que después nos referiremos. Del máximo interés resulta en este sentido la revalorización del procedimiento administrativo y de elaboración de normas generales, en la línea en que viene insistiendo Juli Ponce.

- En cuarto lugar, al abandono por el *management* de la idea de planificación normativa y a su sustitución por los conceptos y técnicas de análisis y gestión estratégica, corresponde una nueva percepción del rol del Derecho administrativo ya no sólo como marco o cauce, sino también como instrumento de acción para fines o transformaciones específicos. El Derecho se configura así, en gran parte, como un instrumento o recurso más entre la panoplia de recursos o formas de acción de entre los que deberá optarse de modo diverso y racionalmente fundado en cada caso. Se habla así de uso selectivo y estratégico del Derecho, lo que plantea prometedores desarrollos de la teoría de la producción de las normas jurídicas, capaces de situarla más allá del plano formal o procedimental en que actualmente se encuentra. En particular, la conexión de la teoría jurídica con la teoría económica de las regulaciones y el análisis decisional de la teoría de la organización parecen caminos prometedores que ya han comenzado a ser recorridos.

- En quinto lugar, a la aceptación por el *management* de la teoría económica de los bienes públicos se corresponde la aceptación por el Derecho administrativo de que la ley no puede fijar de manera precisa los fines, intereses y objetivos públicos, así como de que éstos, aunque siguen siendo responsabilidad indeclinable de los poderes públicos, dependen cada vez más de la relación de dichos poderes entre sí y de la colaboración ciudadana. Al desarrollo desde el *management* público de las teorías y técnicas de construcción y gestión de redes interorganizativas, o a la construcción de un *marketing* público desde la configuración de los usuarios como clientes, o hasta la proclamación de un nuevo principio de «receptividad», se corresponde el creciente interés del Derecho administrativo por las relaciones interadministrativas, las diferentes formas convencionales o participadas de gestión desbordantes del acto administrativo tradicional, o el desarrollo de la posición jurídica del ciudadano frente a los servicios públicos prestacionales.

3.5. LA GOBERNANZA COMO MODO DE GOBERNACIÓN DE NUESTRO TIEMPO

3.5.1. Razones de la emergencia de la gobernanza

El paradigma de las reformas cambia de nuevo a mediados de los noventa, en buena parte por la incapacidad de la Nueva Gestión Pública de re-

solver los problemas antes expuestos de la delegación democrática y de la provisión de bienes públicos que exigen la colaboración interdepartamental o interagencias. Desde mediados de los noventa, especialmente en Europa, emerge un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global. La reforma de las estructuras y procedimientos de las Administraciones Públicas pasa a ser considerada desde la lógica de su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza.

En efecto, tanto la teoría administrativa como las políticas de reforma administrativa, en los últimos tiempos (desde el debilitamiento del movimiento de la Nueva Gestión Pública observable desde mediados de los noventa), especialmente en Europa, han ido estableciendo como foco de análisis no la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas, sino las interacciones entre los diversos niveles de éstas y entre ellas y las organizaciones privadas y de la sociedad civil, sin dejar de considerar nunca a la persona, el ciudadano (no el cliente), como el referente último de todo el actuar público. Esto no quiere decir que se abandone la consideración de la estructura, las funciones y los procesos de las organizaciones administrativas, sino que el estudio y la reforma de éstas se sitúan en el ámbito de las interacciones entre lo público-privado-civil, es decir, de los desafíos que dicho interacción presenta para la actualización de las organizaciones públicas y sus capacidades de gobernación tradicionales.

A todo esto se alude con la referencia cada vez más generalizada en el lenguaje político y administrativo comparado a la gobernanza, al gobierno interactivo, al gobierno emprendedor, al gobierno socio o facilitador... A ello corresponde también el actuar diario de los directivos políticos y gerenciales de nuestras Administraciones Públicas. En España estamos ante una situación de «realidades en busca de teoría». La metáfora de las «redes» tiende a expresar esta realidad: la práctica cotidiana de los políticos y gerentes públicos pasa por crear y gerenciar estas redes de actores diversos, autónomos e interdependientes sin cuya colaboración resulta imposible enfrentar los desafíos más urgentes de nuestros tiempo.

Los nuevos modos de gobernación que se reconocen crecientemente como «gobernanza» no significan anulación, sino modulación y reequilibrio de los anteriores. Como señala Kooiman[22], estamos asistiendo más a un

[22] J. Kooiman (2003), *Governing as Governance*, en *www.iigov.org.* Conferencia Internacional «Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales», Barcelona, 27-29 de noviembre. Básicamente, seguimos el marco conceptual y analítico propuesto por este autor.

cambio por reequilibrio que a una alteración por abandono de las funciones estatales tradicionales. Hay un incremento de los roles del gobierno como socio facilitador y cooperador. Pero ello no determina la obsolescencia de las funciones tradicionales. La gobernanza, en la medida en que pueda ser considerada un paradigma, no tiene pretensiones de universalidad. En realidad, sirve para comprender positivamente y reformar normativamente la estructura y procesos de gobernación en todos aquellos ámbitos en que la burocracia o la nueva gerencia pública resultan inapropiadas. Dichos ámbitos incluyen, desde luego, todas las actuaciones públicas relacionadas con los temas más complejos, diversos y dinámicos de nuestro tiempo. De ahí que con razón pueda decirse que la gobernanza es el modo de gobernación, si no único, sí el característico de nuestro tiempo.

La gobernanza moderna se explica por una conciencia creciente de que:

- Los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales. Éstas son hoy desafíos también para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas (lo que no significa desconocer la diversidad y hasta conflicto de intereses entre ellas). Los intereses generales implicados en las grandes cuestiones de nuestro tiempo, debido a la complejidad de éstas, no pueden ser considerados trascendentes, sino inmanentes al proceso de formulación y gestión en redes de políticas públicas. De ahí que se rompa el dogma del monopolio estatal de los intereses generales. Esto, desde luego, supone un cambio en la concepción hasta entonces vigente de la relación entre Estado y sociedad: no se niega la autonomía de ambos, pero se reconoce su interdependencia y la necesidad de la cooperación para la definición y realización de los intereses generales a través de las políticas públicas.

- Para enfrentar eficazmente esas grandes cuestiones, además de los modos tradicionales de gobernación (burocracia y gerencia), debemos contar con nuevos modos de gobernanza. Ésta no elimina en absoluto la burocracia ni la gerencia, convive con ellas y designa sencillamente el cambio de foco en la búsqueda del buen gobierno. Con todo, la orientación a la gobernanza cambia estructuras organizativas —requiere introducir flexibilidad—, perfiles competenciales de los gerentes —la interacción requiere dosis extraordinarias de visión estratégica, gestión de conflictos y construcción de consensos—, cambio en los instrumentos de gestión —paso del plan a la estrategia, por ejemplo—, al tiempo que, desde una óptica democrática, multiplica el valor de la transparencia y la comunicación.

- No hay un modelo único de gobernanaza. La gobernanza no pretende ser un modelo organizativo y funcional de validez universal, ni siquiera para las situaciones de alta complejidad a las que conviene que se aplique. Las estructuras de gobernanza deben diferir según el nivel de go-

bierno y el sector de actuación administrativa considerados. A diferencia del universalismo de la burocracia y la gerencia públicas, la gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error.

- Las cuestiones o desafíos sociales hoy son el resultado de la interacción entre varios factores que rara vez son plenamente conocidos ni están causados ni se hallan bajo el control de un solo actor. El conocimiento y los recursos de control son siempre limitados y presentan márgenes de incertidumbre y, además, se hallan fragmentados entre los diversos actores involucrados. Sin articular la cooperación entre éstos, difícilmente puede lograrse una decisión razonable. La clave para la gobernanza está en saber organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia. Hoy sabemos que nadie tiene el conocimiento suficiente para resolver unilateralmente cuestiones complejas. Conscientes de los límites de nuestros conocimientos, sabemos que debemos interactuar para buscar soluciones provisionales siguiendo procedimientos que nos permitan aprender permanentemente y adaptarnos a los resultados del aprendizaje.

- Esta conciencia de la limitación del conocimiento disponible ante cuestiones complejas, de la existencia de amplios márgenes de incertidumbre sobre las consecuencias de la decisión —por ejemplo, sobre la distribución de los beneficios y riesgos derivados de la misma—, hace que los objetivos de la gobernación no sean fáciles de determinar y queden sujetos a revisión frecuente. Los intereses generales se componen en procesos de conflicto, negociación y consenso entre los diversos actores involucrados. No hay interés general trascendente a los intereses sociales y privados. No hay monopolio de los intereses generales por las organizaciones gubernamentales. Con el reconocimiento de la discrecionalidad necesaria en la toma de decisiones públicas, vinculada a la limitación y fragmentación de un conocimiento limitado y a la necesidad de organizar la interacción sobre procedimientos que permitan el aprendizaje, se redescubre y revaloriza la política a la vez que se reconceptualiza la gestión pública. La política ya no puede pretender tener un fundamento exclusivamente legal y técnico. Su legitimidad parte del reconocimiento de que hacer política es optar entre bienes públicos igualmente valiosos y que la decisión responde a juicios de valor, interés, oportunidad y otros que no sólo son, sino que deben ser siempre discutidos en la esfera pública.

- Sólo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, además de las individuales y diferenciadas, puede hoy asegurarse la gobernación legítima y eficaz, al menos en relación a los grandes desafíos de nuestro tiempo. La misión fundamental de la dirección política y administrativa consiste en la crea-

ción de tales estructuras y procesos, es decir, en la construcción de gobernanza.

- El gran desafío de las reformas administrativas hoy es reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades de la gobernación en base a la integración y a la diferenciación de las diversas inquietudes e intereses y de los actores que los expresan en los diversos procesos de interacción. Esto plantea exigencias importantes de rediseño organizacional, de la estructura de personal, de procedimientos, de instrumentos de gestión y presupuestación, de transparencia y responsabilización. El gran desafío es hoy hacer productivas las interacciones en que consiste la gobernación de las cuestiones complejas.

- Para ello, tanto las reformas como la teoría tienen que focalizarse en la interacción más que, como sucedía en la aproximación tradicional, en el gobierno como actor único o sobredeterminante de la gobernación.

3.5.2. Clarificando el marco conceptual: gobernación, gobernanza y gobernabilidad

El concepto de gobernación es bien clásico. Comprende tanto las instituciones de gobierno como las acciones dirigidas a la definición y realización de los intereses generales (dirección política, políticas públicas, legislación, administración). Durante mucho tiempo, las instituciones de gobernación se han identificado con las instituciones del Estado y se han considerado como acciones de gobernación sólo las procedentes de sus órganos. La tarea de gobernar y la responsabilidad por la gobernación correspondían en exclusiva a las organizaciones del Estado. Las personas y organizaciones privadas, grandes o pequeñas, lucrativas o benéficas, eran consideradas como portadoras exclusivamente de intereses privados, como actuando sólo en función de sus expectativas egoístas o altruistas pero siempre de naturaleza privada. Eran gobernados, no actores de la gobernación.

¿Cómo emerge y de dónde procede el éxito de la *governance* tanto en la academia como en la comunidad del desarrollo y, en general, en la retórica político-administrativa actual? El uso generalizado es reciente, corresponde a los noventa, y especialmente a su segunda mitad. Además, no viene de una fuente única, sino múltiple.

Subrayemos en primer lugar las razones de su introducción en el léxico de la comunidad del desarrollo. Entre los cincuenta y los setenta, ésta se aplicó a la reforma administrativa, contemplada desde la racionalidad instrumental y la neutralidad política. Durante los ochenta se introdujo la perspectiva de las políticas públicas y se teorizó el paso de la administración a la gerencia o *management* público, manteniéndose la lógica de racionalidad instrumental y neutralidad política de la etapa anterior. Las políticas

sintetizadas en el llamado Consenso de Washington y los programas de reformas integrales del sector público que las acompañaron *(public sector management reform)* respondieron a esta misma lógica. En este contexto, por ejemplo, el PNUD creó el MDD, *Management Development Division*, que sólo entrados los noventa se convirtió en el MDGD, *Management Development and Governance Division*. A lo largo de esta década, la palabra *governance* quedó incorporada al lenguaje de la comunidad del desarrollo.

Pero el concepto de «gobernanza» manejado por la cooperación internacional registra una rápida evolución que vale la pena reseñar. El texto siguiente, debido a Elena Martínez, Directora del Buró del PNUD para América Latina, resulta bien significativo:

«El aprendizaje reseñado también nos ha hecho cambiar nuestro concepto de *governance* y tendrá que hacernos cambiar también nuestra práctica de cooperación a la misma. Hasta hace muy poco tiempo, por *governance* entendíamos "la forma en que el poder o la autoridad política, administrativa o social es ejercida en el manejo de los recursos o asuntos que interesan al desarrollo" (Pnud: 1997, Banco Mundial: 1995). La *governance* se confundía así en gran parte con el *public sector management* y la cooperación al desarrollo con una operación de asistencia técnica facilitadora de nuevas y mejoras "racionalidades instrumentales". Se trataba, en suma, de mejorar la eficacia y eficiencia de las organizaciones gubernamentales en la formulación y gestión de políticas públicas.

El PNUD hoy maneja un concepto de *governance* completamente diferente. En nuestro informe sobre desarrollo humano del 2000, nuestro nuevo administrador, el Sr. Malloch Brown, señala que ni los mercados, ni la política, ni la sociedad pueden funcionar sin instituciones y reglas y que éstas —la *governance*— ya no se refieren sólo a las organizaciones gubernamentales porque enmarcan y entrelazan una serie interdependiente de actores que comprende los gobiernos, los actores de la sociedad civil y el sector privado, y ello tanto a nivel local como nacional e internacional (p. V). Nuestro informe enfatiza que "el desafío de la globalización no es detener la expansión de los mercados globales sino encontrar las reglas y las instituciones de una *governance* mejor —local, regional, nacional y global— para preservar las ventajas de los mercados y la competencia global, pero también para proveer los recursos comunitarios y medioambientales suficientes para asegurar que la globalización trabaja para la gente y no sólo para los beneficios" (p. 2). En este contexto, *governance* para el Pnud significa hoy "el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas" (p. 8)».

Como vemos, en el 2000, el PNUD ya había establecido un concepto de gobernanza que lo aproximaba extraordinariamente al concepto de marco institucional —formal e informal— que fija las constricciones e incentivos

de los actores en un determinado ámbito de la acción colectiva. Esta visión renovada coincidía con desarrollos conceptuales elaborados en el campo académico durante la segunda mitad de los noventa. El siguiente texto también resulta revelador al respecto:

«Desde una perspectiva politológica, Hyden ha desarrollado un concepto de *governance* basado en el concepto de "régimen" que es una convención para designar "las normas explícitas e implícitas que definen quiénes son los actores políticos relevantes y a través de qué canales y con qué recursos se posicionan activa y políticamente" (definición debida a Guillermo O'Donnell). Un régimen no es un conjunto de actores políticos, sino más bien un conjunto de reglas fundamentales sobre la organización del espacio público. Esta noción de espacio público comprende tanto al Estado como a la sociedad civil y traza la línea divisoria entre público y privado...

Sobre esta base, Hyden desarrolla un concepto de *governance* como la gestión consciente de las estructuras del régimen con la mirada puesta en el fortalecimiento de la legitimidad del espacio público. En esta definición, régimen y estructura de *governance* significan lo mismo, y las estructuras se hallan basadas en normas. La legitimidad es la variable dependiente producida por una *governance* efectiva... *Governance* y políticas públicas son entidades conceptuales diferentes aunque en la práctica se afectan mutuamente. G*overnance* se refiere a la "metapolítica" y concierne a la estructura institucional de la acción política tanto del gobierno como de los actores de la sociedad civil. Una aproximación del tipo *governance* debe explorar el potencial creativo de estos actores, y especialmente la habilidad de los líderes de superar la estructura existente, de cambiar las reglas del juego, y de inspirar a otros para comprometerse en el esfuerzo de hacer avanzar la sociedad hacia nuevos y productivos caminos. La *governance* concierne a la institucionalización de los valores normativos que pueden motivar y proveer cohesión a los miembros de una sociedad. Esto implica que es improbable que pueda emerger un Estado fuerte en ausencia de una sociedad civil vibrante» [Joan Prats (1996), «Some Strategic Foundations for Improving Management and Governance in Sub-saharian Africa», Paper presentado a la Conferencia del PNUD sobre *Improving Governance*, Rabat, noviembre].

De acuerdo con lo anterior, *governance* tiene dos dimensiones: a) una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada que constriñen e incentivan de una determinada manera a los actores intervinientes en la toma de decisiones públicas, y b) una dimensión dinámica o de proceso que se refiere a las acciones de esos mismos actores que puede acabar afectando a la dimensión estructural. Esto permite focalizar la *governance* desde una perspectiva tanto analítica como normativa. Desde la primera, *governance* implica un marco conceptual para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de los mismos por los actores relevantes; desde la perspectiva normativa, *governance* compromete el liderazgo moral de los actores

para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de acción colectiva.

Otra fuente de la que emerge la «gobernanza» es el *management* público. Frente a la torpe asimilación de gestión pública y privada, diversos autores tratan de encontrar la especificidad del *management* público precisamente en la gestión no de las organizaciones, sino de los arreglos o estructuras en los que se produce la interacción entre las mismas, es decir, la gobernanza. De este modo, la finalidad característica del *management* público no sería tanto mejorar la eficacia y eficiencia organizacional, sino la gobernanza entendida como el marco de constricciones e incentivos en que la gestión organizacional se produce. La temprana posición de Metcalfe sobre este tema es bien conocida. La gestión pública, según Metcalfe, debe ser entendida como gestión a nivel «macro», relacionada con el cambio estructural a nivel de relaciones multiorganizacionales, mientras que la gestión privada funciona a nivel «micro», centrándose en organizaciones específicas. Los problemas emergen cuando los reformadores intentan implementar técnicas de gestión de nivel micro en un espacio multiorganizacional «donde no pueden suponerse ni el consenso en los fines ni la gestión por decisión de autoridad». La gestión pública se refiere al cambio no a nivel organizacional o micro —que es la meta de la gestión del sector público y privado—, sino a nivel macro o estructural, entendido como orientando la transición hacia un nuevo marco institucional. Metcalfe ve la diferencia entre los dos niveles de gestión similar a la que existe entre las reglas del juego y las estrategias de los actores. Es fácil reconocer que cambiar las reglas del juego (la *governance* o la estructura institucional) es un cambio de naturaleza diferente al que implica cambiar las estrategias de los actores individuales[23].

El profesor Kooiman ha desarrollado una interesante distinción conceptual entre *governing* (gobernación), *governance* (gobernanza) y *governability* (gobernabilidad) que considera como fundamentos de una teoría sociopolítica de la *«governance» in statu nascenti.* Su punto de partida es que, como consecuencia de la complejidad, diversidad y el dinamismo de las sociedades contemporáneas, los esfuerzos de gobernación *(governing)* son por definición procesos de interacción entre actores públicos y los grupos de interés o individuos implicados. Gobernar *(governing)* en el sentido de Kooiman equivale a la concepción de la gestión pública a nivel macro de Metcalfe. Consiste fundamentalmente en coordinar, orientar, influir, equilibrar... la interacción entre los actores políticos y sociales. Pero, a diferencia de Metcalfe, Kooiman considera que la gobernación no es monopolio de las organizaciones gubernamentales, sino que también debe caracterizarse como tal la acción de los otros actores orientada a ordenar la interacción. Para él, la gobernación comprende todas las intervenciones (orientadas a metas) de actores políticos y sociales con la intención de

[23] L. Metcalfe (1993), «Public Management: from Imitation to Innovation», en Jan Kooiman, *Modern Governance,* Sage, London.

crear una pauta de interacción más o menos estable y predecible dentro de un sistema sociopolítico, que será tanto más posible cuanto más acorde con los deseos u objetivos de los actores intervinientes.

El concepto de gobernación se encuentra fuertemente vinculado al de gobernanza. Ésta puede verse como la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes. Esta pauta emergente conforma las reglas del juego en un sistema específico o, en otras palabras, el medio a través del cual los actores pueden actuar e intentar utilizar estas reglas de acuerdo con sus propios intereses y objetivos. El concepto de *governance* es básicamente una herramiento analítica y descriptiva. Pero en la medida en que una pauta de *governance* puede verse como el resultado de las intervenciones de los actores, también tiene una dimensión normativa. Es posible preguntarse qué pauta de interacción resulta deseable (por ejemplo, en términos de incentivar el bienestar, el desarrollo o la democracia), qué actores deben jugar un rol en la reforma institucional y qué constricciones deben tenerse en cuenta.

La gobernanza aparece así como un concepto muy próximo al de redes de políticas públicas y al de marcos o arreglos institucionales. Esta semejanza resulta muy evidente en la aproximación del así llamado «institucionalismo centrado en los actores» principalmente desarrollado por Renate Mayntz y Fritz Scharp, que se combina a menudo con otras aproximaciones como la teoría de juegos o la teoría de los intercambios.

El institucionalismo centrado en los actores combina la elección racional con supuestos institucionalistas. Las instituciones se conciben como estructuras reguladoras que establecen incentivos y constricciones para actores racionales que se esfuerzan en maximizar sus preferencias. Las mejores instituciones son las que consiguen superar mayores dificultades de acción colectiva, desincentivando los comportamientos oportunistas mediante constricciones y sanciones e incentivando los que toman en cuenta los intereses generales en el cálculo de las preferencias personales u organizacionales. Las redes son conceptualizadas como instituciones informales, no organizadas formalmente, recíprocas y no jerárquicas, relaciones relativamente permanentes, formas de interacción entre actores que se esfuerzan por alcanzar beneficios propios y comunes. Las redes reducen costes de información y transacción y crean confianza mutua entre los actores, disminuyendo la incertidumbre y el riesgo de incumplimiento. Son el marco institucional apropiado para la coordinación horizontal entre actores públicos, privados y sociales, de la que —en un mundo complejo en el que la coordinación jerárquica resulta normalmente disfuncional— depende la calidad de las políticas públicas[24].

[24] Véase el interesante trabajo de sistematización realizado por Tanja A. Börzel (1998), «Organizing Babilon - On the Different Conceptions of Policy Networks», en *Public Administration,* vol. 76, Summer, pp. 253-273.

Finalmente, como nos recuerda Renate Mayntz, la propia palabra gobernanza está experimentando una interesante evolución semántica: inicialmente se utilizó como sinónimo de gobernación o proceso de gobernar a través de las organizaciones gubernamentales. Pero —advierte— el campo semántico de la palabra se ha ampliado con dos nuevas acepciones: 1) hoy se recurre a gobernanza, en primer lugar, para indicar «un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado»; 2) pero, en segundo lugar, se está recurriendo a gobernanza para indicar algo mucho más amplio: inicialmente desde la economía de los costes de transacción, pero con mayor generalidad después, se descubrieron formas de coordinación social diferentes no sólo de la jerarquía, sino de los mercados, recurriéndose entonces a la expresión gobernanza para designar toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de la construcción del orden social. Esta segunda acepción amplía de modo tal el campo semántico que la gobernanza pierde pie en la teoría política para convertirse en una teoría general de las dinámicas sociales[25].

El concepto de gobernabilidad, aunque a veces se usa como sinónimo de gobernanza, tiene una significación claramente diferente. Por gobernabilidad, Kooiman entiende la cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. Esta cualidad depende del ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades de gobernación. Este concepto de gobernabilidad no contempla las necesidades como algo perteneciente a la sociedad y las capacidades como algo perteneciente al gobierno. En las sociedades interdependientes contemporáneas las necesidades y capacidades deben verse también como interdependientes y, por tanto, a la vez como políticas y sociales, públicas y privadas, referentes al Estado y a la sociedad. La capacidad de gobernar de un sistema está claramente conectada a sus procesos de *governance* y de gobernación. Sin un ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades no puede existir gobernabilidad. Pero este ajuste depende de las estructuras de *governance* y de los actores de gobernación. Las necesidades y las capacidades se construyen socialmente y el resultado final depende de la estructura institucional o fábrica social y de los actores.

---

[25] «Puede suceder que al extender el paradigma politológico originario para absorber en el mismo plano todas las formas individuales de coordinación, o de orden social, esto se tradujera en una excesiva extensión del paradigma mismo, que acabaría por allanar aquella atención selectiva indispensable que —al menos para la mente humana— es un prerrequisito de la construcción teórica. En cualquier caso, no se trataría de una teoría de la gobernanza política, sino de una teoría mucho más general de las dinámicas sociales, convirtiéndose, así, no en una simple extensión de la primera, sino en un paradigma completamente nuevo» [R. Mayntz (2000), «Nuevos desafíos de la Teoría de la Governance», en *Instituciones y Desarrollo*, n.º 7, noviembre, pp. 35-51].

Desde una perspectiva político-administrativa, la gobernabilidad es la cualidad de un sistema social que deriva del hecho de que los actores estratégicos del mismo —tales son sólo los que tienen recursos de poder para hacer ingobernable el sistema— consienten en que las decisiones de autoridad —incluida la resolución de conflictos entre los mismos— se adopten conforme a reglas y procedimientos determinados —que pueden registrar mayores o menores niveles de institucionalización—. No toda estructura de gobernanza es capaz de producir gobernabilidad. Tampoco toda gobernabilidad garantiza el desarrollo. El análisis de la gobernabilidad de un sistema implica el de su gobernanza, es decir, el descubrimiento del mapa de actores, sus expectativas, sus conflictos y las estructuras y procesos de su interacción. Ese análisis nos descubre los equilibrios de poder y distributivos subyacentes a las estructuras y procesos de gobernanza, así como los conflictos actuales y potenciales entre los actores estratégicos, incluidos los emergentes[26].

El uso creciente de la palabra gobernanza como distinta de gobernabilidad ha llevado a la Real Academia Española y a la Unión Europea, que sepamos al menos, a proponer su traducción por gobernanza, un galicismo medieval en desuso[27]. Cualquiera que sea la suerte de la traducción propuesta, lo que se quiere significar es la diferencia conceptual entre gobernanza y gobernabilidad, a pesar de la reconocida imprecisión del campo semántico de ambas, cosa por lo demás nada extraña tratándose de conceptos emergentes y abiertos.

3.5.3. La gobernanza como construcción europea

A partir del año 2000, la Unidad de Prospectiva de la Comisión Europea asumió la tarea de diagnosticar la crisis de gestión vivida en los últimos años por la propia Comisión, así como la elaboración de un Libro Blanco sobre la

---

[26] Un desarrollo más extenso del concepto de gobernabilidad puede verse en Joan Prats (2004), «Gobernabilidad para el desarrollo: propuesta de un marco conceptual y analítico», en Binetti y Carrillo (eds.), *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, RedGob, Bid, IIG.

[27] Los servicios de la Comisión Europea analizaron las diversas traducciones del término *governance* a las lenguas oficiales de la Unión Europea, sugiriendo el uso de la palabra «gobernanza» en español, hasta el punto de titular «Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea» a un interesante proyecto de revisión de las estructuras y procesos de la Comisión. Poco más tarde, la propia Real Academia Española de la Lengua ha tratado de cerrar el debate, optando en noviembre de 2000 por la acepción «gobernanza», aunque admitiendo el uso como sinónimo de gobernabilidad (cfr. Departamento de Español al Día, RAE). En base a todo ello, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua ha incluido una nueva definición de gobernanza (un viejo galicismo en desuso) en su última edición, entendiéndola como «el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía».

Gobernanza Europea. A tal efecto se organizaron diversos seminarios y encuentros cuyos trabajos fueron ampliamente difundidos[28].

El diagnóstico parte de la existencia de una crisis en las formas tradicionales de regulación y considera que el fondo de la crisis radica en lo inapropiado que resulta aplicar la racionalidad sustantiva a los grandes problemas de nuestro tiempo. Ello se debe a que los presupuestos de esta racionalidad ya no se sostienen frente a los fenómenos complejos que caracterizan nuestra era. No podemos enfrentar la complejidad si continuamos creyendo —al modo de la racionalidad sustantiva— que los fenómenos obedecen a leyes, que siempre podemos poner al día tales leyes y que, gracias a la acumulación y al procesamiento de la información, podemos usar nuestro conocimiento para actuar efectivamente. Frente a esta racionalidad sustantiva es necesario aclarar y reafirmar una nueva racionalidad procedimental. Esto implica revisar la concepción de racionalidad desarrollada por la modernidad.

La modernidad fue concebida como un intento de racionalizar la sociedad. Pero ¿qué es una decisión racional? La respuesta es clave para entender las transformaciones de los sistemas político-administrativos de nuestro tiempo. La convicción subyacente a la racionalidad sustantiva es que tanto en la naturaleza como en la sociedad existen órdenes de significación, verdades universales, leyes de la realidad que podemos descubrir a través de la razón sujeta al método científico. La razón nos permite acceder a la verdad, a lo que es universal y nos proporciona la clave para las buenas regulaciones. Los reglamentos son racionales porque aplican la ley racional. Los actos administrativos son racionales porque concretan en los hechos la racionalidad que se postula de las normas. La distinción entre la función de normación y ejecución es inherente a esta concepción de la racionalidad. La Ciencia de la Administración tiene por misión procurar técnicas o racionalidades instrumentales para la mejor realización de los universales recogidos en la ley o el plan.

Pero todos estos supuestos han ido cayendo y, con ellos, la racionalidad sustantiva como clave legitimadora de la acción pública. La propia ciencia ha rechazado la idea de que un «método» (en sentido positivista) puede permitirnos el acceso a la verdad universal. Rechaza asimismo que los pretendidos «universales» pueden ser determinados en su contenido. A partir de la constatación de los límites, la incertidumbre y la revisión constante de nuestros conocimientos se enfatiza la idea de deliberación como requisito para llegar a acuerdos provisionales. Se trata entonces ya no de descubrir lo que es justo, verdadero, auténtico, sino de las condiciones procedimentales que garanticen un proceso argumentativo, discursi-

[28] Quizá el más significativo sea *Governance in the European Union*, dentro de la Colección «Cahiers» of the Forward Studies Unit, European Commission, 2001, al que se puede acceder en *http://europe.eu.int.*

vo, deliberativo, un verdadero espacio público democrático a cuyo servicio se coloca la racionalidad procedimental. El Derecho ya no puede ser separado de su aplicación. El vínculo entre ambos es el concepto de aprendizaje.

La racionalidad procedimental parte de que no puede pretender sino reducir la incertidumbre y establecer algo como «el mejor conocimiento parcial actualmente disponible». El proceso decisional, al no pretender captar ningún universal, ya no tiene sentido sólo en sí, sino vinculado al proceso postdecisional de mejorar los datos y de rediseñar los modelos. Tiene que garantizar flexibilidad y discrecionalidad para amortiguar el efecto de los errores o para ampliar las alternativas. Necesita de evaluación permanente orientada a posibilitar el proceso de aprendizaje. No se trata, pues, sólo de deliberación, sino también de organización de formas eficaces de acceso al conocimiento. Las sociedades complejas sólo pueden enfrentar sus desafíos transformándose en sociedades experimentales. Para ello deben repensar sus instituciones en el sentido de rediseñar los incentivos para el aprendizaje y la eficiencia adaptativa.

La racionalidad procedimental es especialmente relevante para todas aquellas situaciones en que los resultados no dependen de la acción de un solo gobierno, sino de la interacción entre éste, otros gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. En estas situaciones la consecución de resultados depende de la negociación entre las diferentes partes afectadas. La interacción exitosa se basa en el reconocimiento de las interdependencias. Son situaciones en las que ningún actor, público ni privado, tiene todo el conocimiento requerido para resolver problemas complejos, dinámicos y diversos; ningún actor por sí puede conseguir la aplicación efectiva de los instrumentos de política requeridos. En tales situaciones la tarea de los gobiernos cambia. Consiste en facilitar las interacciones sociopolíticas, en crear o estimular la creación de espacios para que los actores lleguen a acuerdos sobre los problemas y su tratamiento. La gobernanza se define entonces como la estructura o pauta que emerge en un sistema sociopolítico como resultado común de los esfuerzos de interacción de todos los actores involucrados.

Un buen observador de la realidad político-administrativa europea como es Guy Peters ha establecido una correlación interesante entre la emergencia de la gobernanza y la tradición corporativista de tantos de los Estados europeos occidentales. Austria, Bélgica, Holanda, los países escandinavos y, en menor medida, Alemania y Francia se han caracterizado por tener unas relaciones entre el Estado y la sociedad altamente mediadas por una gran diversidad de arreglos corporativos. Los empresarios y demás grupos de interés organizados, los sindicatos y las organizaciones voluntarias han ejercido gran y variada influencia en todos los ámbitos del proceso de políticas públicas. Otra característica importante ha sido el disponer de amplios sistemas de bienestar social costeados con elevados impuestos so-

portados por las clases medias, en la medida en que éstas han sido también beneficiarias de los servicios sociales universalizados. Los Estados europeos del bienestar no son el producto de burocracias persiguiendo el interés general y actuando legal e imparcialmente. Contrariamente, son una construcción institucional resultante de muchos conflictos y pactos de alcance productivo y redistributivo entre los actores sociales y políticos antes mencionados. Esto ha obligado a que las burocracias del bienestar se acostumbren a interactuar permanentemente con los actores sociales, generándose así una tradición de respeto mutuo y unas capacidades importantes de negociación y gestión de conflictos[29].

Estas tradiciones administrativas fueron sacudidas por la gran crisis fiscal de los setenta y la consecuencia fue una recepción parcial y desigual de la Nueva Gestión Pública, tal como ya hemos tenido ocasión de relatar. El énfasis creciente en la eficiencia y las reformas implementadas a tal efecto no han cambiado ni la estructura de conjunto de los servicios públicos ni su estilo de gestión —con la excepción singular de la Gran Bretaña, desde luego—. En lugar de desarrollar la Nueva Gestión Pública, diversos Estados han mostrado un creciente interés en explorar nuevos modos de cooperación entre el Estado y los intereses organizados. La larga tradición corporativista parece haber facilitado el camino hacia las nuevas formas emergentes de gobernanza.

Este clima influyó, sin duda, en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, cuyo objetivo confesado es contribuir a superar la crisis de legitimidad mediante la apertura del proceso de decisión política para dotarlo de mayores niveles de integración y responsabilidad, mejor conexión con los ciudadanos y mayor eficacia de las políticas. El concepto de gobernanza que se adopta a tales efectos designa «las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia».

La Comisión Europea, en la preparación de su Libro Blanco sobre la Gobernanza de 2001, adoptó la visión de que el modelo de gobernanza por redes se adaptaba mejor que los modelos jerárquicos tradicionales al contexto socioeconómico actual, caracterizado por los cambios rápidos, la fragmentación y problemas de políticas interconectados y complejos. Romano Prodi, al presentar el Libro Blanco al Parlamento, argumentaba que «tenemos que dejar de pensar en términos de niveles jerárquicos de competencias separadas por el principio de subsidiariedad y comenzar a pensar en arreglos en red entre todos los niveles de gobierno, los cuales conjuntamente enmarcan, proponen, implementan y supervisan las políticas». Más explícita resultaba todavía la experiencia de las ciudades europeas,

[29] Véase Guy Peters, «Governance without Government? Rethinking Public Administration», en *Journal of Public Administration, Research & Therory*, vol. 8, n.º 2, pp. 223-243.

tal como se señalaba en la contribución de Eurocities a los trabajos de consulta del Libro Blanco: «Nuestras ciudades vienen desarrollando asociaciones entre el sector público, voluntario y privado sobre bases cada vez más sistemáticas. Estamos abandonando un modelo de gobierno de arriba abajo. En su lugar estamos haciendo evolucionar modelos más participativos de gobernanza comprometiendo, envolviendo y trabajando mucho más con los ciudadanos, grupos locales, empresas y agencias asociadas».

Pero el concepto de gobernanza desarrollado desde la Comisión Europea no reduce el papel de los gobiernos a un actor más en las redes o estructuras de interdependencia en que la gobernanza consiste. Los gobiernos tienen una legitimidad y una responsabilidad diferenciada y reforzada. La gobernanza no quita nada al valor de la representación democrática, aunque plantea condiciones más complejas para el ejercicio efectivo de la autoridad. La gobernanza no elimina, sino que refuerza el papel de emprendedor, facilitador, mediador, dirimidor de conflictos, negociador y formulador de reglas que corresponde a los gobiernos; pero reconoce que algunas de estas funciones pueden ser también ejercidas por otros actores empresariales o sociales. Por encima del enjambre de opiniones doctrinales propias de la etapa de nacimiento de un nuevo paradigma, la gobernanza no elimina la necesidad de los gobiernos, aunque replantea sus roles, formas organizativas y procedimentales, los intrumentos de gestión pública, las competencias de los funcionarios y las capacidades de dirección política de la Administración.

«**Teniendo en cuenta el carácter horizontal de las redes y el poder coactivo de los poderes públicos, éstos pueden optar por diferentes estrategias. En primer lugar pueden decidir no incorporarse a las redes e imponer sus ideas y objetivos a los actores que participen. En segundo lugar pueden decidir incorporarse a las redes y utilizar fórmulas de cooperación con el resto de actores. Una tercera opción es adoptar el papel de gestor de las redes, facilitando los procesos de interacción entre los actores y en el caso de bloqueo o estancamiento reimpulsar los procesos a través de la mediación o el arbitraje. Finalmente los gobiernos pueden construir redes y mantener la estabilidad y seguridad a través de su especial autoridad**» [Agustín Cerrillo (2002), *La Gobernanza y sus repercusiones en el Derecho Administrativo*, tesis doctoral; texto inédito].

3.5.4. Principios de buena gobernanza

El reconocimiento de la necesidad de la gobernanza en todos los ámbitos del actuar administrativo, en que la complejidad, diversidad, dinamismo e interdependencia implicados por la definición y realización de los intereses generales hacen que los modos de gobernación tradicionales de la jerarquía y la gerencia no resulten ni eficaces, ni eficientes, ni efectivos, ni legítimos, no deja de plantear considerables problemas.

El primero y fundamental es el de la relación potencialmente conflictiva entre democracia y gobernanza. Para que una estructura interactiva de gobernanza sea democrática es preciso que el conjunto de intereses concernidos por el proceso decisional se encuentren simétricamente representados en el proceso decisional público de que se trate. Un mero partenariado entre sector público y privado puede constituir gobernanza, pero no será democrático sino en la medida en que los intereses sociales implicados tengan oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisional. La gobernanza no es, pues, sólo ni *lobby* ni participación. Estos conceptos pueden ser plenamente operativos en los modos de gobernación representados por la burocracia y la gerencia, pues por sí no implican interacción decisional.

Si no se maneja un concepto exigente de democracia y se reduce éste, por ejemplo, al concepto de poliarquía de Robert Dahl, el conflicto entre gobernanza y democracia está servido. Si las estructuras de interacción decisional características de la gobernanza permiten la exclusión o el ninguneo de grupos de interés significativos, el riesgo de deslegitimación o desafección democrática es muy elevado. Y el de inefectividad de la decisión también, pues es bien sabido que los intereses difusos que no pueden superar los costes de organización y participación *ex ante* pueden hacerlo perfectamente *ex post,* actuando como *veto players* en el momento de la ejecución de la decisión. Si la democracia tiene su fundamento axiológico en el valor igual de toda vida humana, del que se deriva el fundamento político del derecho a la igual participación en el proceso político, cuando se rompe el mito de la exclusiva vinculación de los representantes democráticos a los intereses generales y se reconoce la necesidad de formular e implementar las decisiones públicas en redes de interacción, el ideal democrático exige la inclusión simétrica en las mismas de todos los intereses concernidos. Ello, sin duda, comporta nuevas exigencias para las autoridades públicas en relación al fomento de la organización, información y participación de aquellos intereses difusos que soportan los mayores costes. Se abre así todo un campo de acción gubernamental a favor del fortalecimiento de las organizaciones autónomas de la sociedad civil para su inclusión en las estructuras de gobernanza, lo que incluye y supera a la vez el planteamiento tradicional de la participación ciudadana.

«**A pesar de su juventud, las redes ya han sido objeto de crítica al considerarlas estructuras de representación de intereses poco transparentes e impenetrables que amenazan la efectividad, eficacia, eficiencia y la legitimación democrática del sector público. Kickert ha sistematizado esas críticas:**

- **Los gobiernos pueden desatender el interés general dado que participar en redes implica negociar y llegar a compromisos, lo que impide realizar los objetivos preestrablecidos.**

- **Las redes de gobernanza pueden obstaculizar los cambios e innovaciones políticos al dar un peso excesivo a los diversos intereses implicados.**

- **Los procesos decisionales pueden no ser transparentes. La interacción formal, las estructuras de consulta complejas y el solapamiento de las posiciones administrativas hacen imposible determinar quién es responsable de cada decisión.**

- **Si la estructura decisional verdadera se encuentra en la interacción entre los intereses privados, sociales y los gobiernos, el margen dejado para la intervención parlamentaria y los órganos de autoridad representativa es escaso, lo que puede plantear déficit democráticos graves.**

Frente a estas amenazas, las redes de gobernanza presentan aspectos positivos que están justificando su uso y extensión:

- **La formulación e implementación de políticas se enriquece con la información, el conocimiento y la colaboración aportados por los diversos actores interactuantes.**

- **Las políticas y su implementación pueden alcanzar una mayor aceptación y legitimación social, consiguiendo una ejecución menos costosa y más efectiva.**

- **La participación interactiva y simétrica supone que una amplia variedad de intereses y valores serán tenidos igualmente en cuenta, lo que favorece el principio democrático.**

- **Las redes incrementan las capacidades unilaterales de los gobiernos para orientar la definición y solución de las cuestiones sociales, incrementándose así su efectividad y eficacia.**

- **Las redes reducen los costes de transacción en situaciones de toma de decisión complejas al proveer una base de conocimiento común, experiencia y orientación, lo que reduce la inseguridad al promover el intercambio mutuo de información.**

- **Las redes pueden reequilibrar las asimetrías de poder al aportar canales adicionales de influencia más allá de las estructuras formales.**

- **Las redes incrementan el capital social de las comunidades»**[30]**.**

El Libro Blanco de la Gobernanza Europea ha avanzado cinco principios de una buena gobernanza: «apertura, participación, responsabilidad, efi-

[30] Exposición realizada siguiendo a A. Cerrillo, *La Gobernanza y sus repercusiones en el Derecho Administrativo*, pendiente de publicación.

cacia y coherencia. Cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática. No sólo son la base de la democracia y el Estado de Derecho de los Estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local... La aplicación de estos cinco principios refuerza a su vez los de proporcionalidad y subsidiariedad»[31].

No corresponde sino desarrollar aquí muy someramente los principios expresados. No se olvide, en todo caso, que la gobernanza es hoy un concepto que describe el movimiento o transición a un nuevo modo de gobernación, la gobernanza, el alumbramiento de cuyos principios institucionales y valorativos tomará su tiempo. Por lo demás, no habrá un modelo universal de buena gobernanza. Podrá haber unos principios institucionales mínimos o básicos como los que ha tratado de codificar la Comisión de las Comunidades Europeas, pero la diversidad de entornos decisionales modulará estos principios y añadirá otros de manera muy difícil de predecir. Debemos reiterar un aspecto que nos parece clave: contra la opinión que trata de diluir los gobiernos como un actor más en las estructuras de gobernanza, creemos que el principio democrático y de Estado de Derecho al que la gobernanza debe servir exige el reconocimiento de un rol, unas formas organizativas y de funcionamiento y una responsabilidad especial a las Administraciones Públicas. Éstas son actores en estructuras de interdependencia, pero no un actor más. No creemos en la gobernanza como sustituto del gobierno, sino en la gobernanza con gobierno, como modalidad de gobernación. La gobernanza no puede diluir, sino fortalecer y legitimar la autoridad democrática. Para que ello sea así necesitaremos de un Derecho administrativo renovado que, desde el reconocimiento de las nuevas realidades y sus desafíos, vaya estableciendo los principios institucionales que nos permitan orientar la construcción y proceder a la valoración de la gobernanza, que ya ha llegado para quedarse.

- El primer principio propuesto por el Libro Blanco es el de apertura, que impone a las instituciones comunitarias el trabajar de forma más abierta, desarrollando una comunicación más activa, utilizando un lenguaje más accesible y adoptando las medidas que en general conduzcan a una mayor confianza de los ciudadanos en las instituciones comunitarias.

- El segundo principio es el de participación, pues se entiende que la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas exigen una amplia participación ciudadana tanto en la fase de formulación como de implementación. De la participación se espera también un reforzamiento de la confianza ciudadana en las instituciones comunitarias.

- El tercer principio es el de responsabilidad, que exige la clarificación del papel de cada una de las instituciones comunitarias intervinientes en la

[31] Comisión de las Comunidades Europeas (2001), *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco,* Bruselas, 25 julio.

toma de decisiones, así como de los Estados y de los demás agentes gubernamentales que participen en el desarrollo y aplicación de las políticas comunitarias.

- El cuarto principio es el de eficacia, que exige que las medidas adoptadas produzcan los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la elaboración de las políticas europeas sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado.

- El quinto principio es el de coherencia, que exige que las distintas políticas y acciones europeas sean coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia es cada vez mayor, pues las tareas de la Unión Europea con cada vez más complejas y diversas y rebasan las fronteras de las políticas sectoriales tradicionales. La coherencia requiere un liderazgo político y un compromiso firme por parte de las instituciones con el fin de garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo. La complejidad se incrementa con la participación obligada y creciente de las Administraciones regionales y locales y de los intereses organizados.

«La gobernanza de la integración europea ha sido crecientemente caracterizada como un sistema de gobierno multinivel en el que la autoridad pública se dispersa entre los diferentes niveles gubernamentales y adopta formas diferentes en función de cada sector de políticas. Las competencias se solapan entre los diferentes niveles de gobierno y los actores políticos interactúan en cada uno de ellos. Dado este policentrismo, la imagen de gobernanza multinivel subraya el hecho de que no hay ningún actor capaz por sí solo de dar respuestas únicas y universales a los problemas sociales. Esto es lo que explica por qué la europeización de las políticas no se ha traducido en más uniformidad, sino en una especie de *patchwork,* una mezcla compleja de estilos diferentes de elaboración, de instrumentos y de instituciones. La metáfora de las redes y el concepto de gobernanza resultan particularmente adecuados para expresar la esencia de la gobernanza multinivel europea. El enfoque de las redes sugiere que la gobernanza habría de basarse en modelos flexibles de relación entre las autoridades públicas de los diferentes niveles, las asociaciones y los ciudadanos. Las redes se crean en función de ventajas mutuas y de objetivos compartidos, pero tienen la capacidad necesaria para adaptarse a medida que cambian los problemas y se pueden aprender nuevas respuestas. Este enfoque implica no sólo la descentralización del gobierno, sino la expansión de las relaciones horizontales en el sistema de gobernanza. También supone el fortalecimiento de la comunicación, la confianza y la reciprocidad»[32].

[32] Vid. Francesc Morata y John Etherington (2003), *Global y local. L'impacte de la globalització en els sistemes territorials*, Temes Contemporanis, Editorial Pòrtic, pp. 274-275.

3.5.5. La gobernanza como gestión de redes

El concepto de red, aunque susceptible de diversas concreciones, no acoge cualquier forma de relación. De hecho, o la red sirve para resolver problemas de acción colectiva que los modos de gobernación jerárquicos no alcanzan, o la red y la gobernanza carecen de fundamento. En muchos ámbitos de la acción administrativa sigue bien vigente el modelo administrativo o burocrático y en otros puede resultar perfectamente idóneo el modelo gerencial. En realidad, sólo existe una red cuando se establecen y utilizan sistemáticamente (gerencia) vínculos internos y externos (comunicación, interacción y coordinación) entre gente, equipos y organizaciones (nodos) con la finalidad de mejorar el desempeño administrativo.

Las características de las redes que expresan y completan este concepto son las siguientes:

- Las redes vinculan no sólo a productores de servicios, sino también a éstos con las organizaciones de usuarios, con las autoridades administrativas reguladoras, con centros de investigación relevantes, etc. Las redes se utilizan crecientemente para conseguir una identificación mejor y más específica de las necesidades de los usuarios y de la mejor manera de satisfacerlas.

- Las vinculaciones son interactivas. Cada punto nodal de la red tiene que especificar claramente el beneficio que espera obtener de su participación en la misma. No hay red sin interacción y ésta es siempre costosa. Si los beneficios de la participación no superan el coste, la red no será viable.

- Las redes requieren un nivel básico de autorregulación; pueden estar enmarcadas por directrices o marcos reguladores formales, pero su gestión tiene requerimientos específicos: no se gestiona una red del mismo modo que una jerarquía; los liderazgos son diversos y cambiantes, los procesos de trabajo son singulares...; la competencia para la gestión de redes deberá añadirse al cuadro de competencias tradicionales de los gerentes públicos.

- Los participantes en una red han de compartir un propósito común: en el caso de las redes públicas ha de ser una mejor forma de satisfacer los intereses generales; este propósito ha de estar bien definido; en el entendido de que la composición concreta de los intereses generales se realiza a través de la interacción en la red tomando en cuenta los intereses y expectativas de todos los intervinientes en la misma... De ahí la importancia que los participantes en la red expresen el conjunto de intereses y expectativas sociales en relación al propósito de la misma.

- Las redes van y vienen, son estructuras dinámicas que cambian en cuanto a su modalidad, número y roles de los participantes...

- Las redes vinculan personas. Los medios electrónicos las hacen posibles y fortalecen, pero: 1) los intercambios electrónicos requieren un buen nivel de códigos de significación acordados, respeto y confianza para su éxito; 2) los intercambios virtuales tienen que completarse con encuentros personales regulares orientados más a afianzar la confianza y la comunicación que a tareas específicas.

- La viabilidad de las redes más amplias requiere la capacidad de crear y mantener un sentido de pertenencia, cohesión y fortalecimiento de valores y expectativas.

El uso de modos de gobernanza en red es creciente y común al sector público y privado, y ello se funda en que estas estructuras son, en muchos casos, más capaces de procurar eficacia e innovación. En efecto, las estructuras en red: a) permiten acceder a una variedad mayor de fuentes de información; b) ofrecen mayores oportunidades de aprendizaje; c) ofrecen bases más flexibles y estables para la coordinación y el aprendizaje interactivos; d) representan mecanismos adecuados para la creación y el acceso al conocimiento tácito.

«**Empezamos a entender que parte del conocimiento básico para las políticas y la innovación no puede fácil ni solamente ser capturado en forma escrita pues no se agota en la investigación académica ni en los informes sobre la experiencia y las mejores prácticas. Mucho conocimiento valioso se encuentra embebido en las estructuras sociales, y en y entre las organizaciones. Es muy difícil y a veces imposible hacer explícito este conocimiento. En educación, por ejemplo, hace unos treinta años había la expectativa optimista de que la investigación proveería el conocimiento de base para la política y la práctica. Estas expectativas han tenido que ser atemperadas a la luz de la experiencia. La razón no está en la pobre calidad de la investigación educativa, en su volumen insuficiente o en la falta de mecanismos de transferencia. Un factor más básico es que el conocimiento para la mejora de la educación es en gran parte (algunos estiman que entre el 70-90%) de naturaleza tácita. Y el intercambio y desarrollo del conocimiento tácito requiere procesos y estructuras diferentes que la producción e implementación de la investigación. Las redes resultan especialmente apropiadas. Es más, para ser capaz de usar el conocimiento codificado se necesita conocimiento tácito complementario, porque el primero no tiene sólo un componente informativo, sino también social y la gente necesita desarrollar "significaciones interpretativas" para poder usarlo. Las redes ayudan a desarrollar este conocimiento complementario. La interacción entre el conocimiento tácito y codificado que las redes procuran actúa como el generador de la creación de conocimiento**»[33].

[33] Hans F. van Aalst (2003), «Networking in Society, Organisations and Education», en OECD, *Schooling for Tomorrow. Networks of Innovation. Towards New Models for Managing Schools and Systems*, OECD, París, pp. 35-36.

A pesar de que las redes tienen manifestaciones muy diversas, resulta útil distinguir entre los tres tipos siguientes de redes, aunque en la práctica pueden también ofrecerse combinados:

a) «Comunidades de prácticas», que son redes creadas por la necesidad que tienen los gestores y expertos de encontrar soluciones a problemas prácticos. El conocimiento intercambiado y embebido en estas redes es a menudo no codificado. El intercambio suele basarse en la formulación y reformulación de experiencias, en la redundancia y las metáforas, en conocer quién sabe. Algunas redes de este tipo combinan una base de datos de experiencias codificadas bien organizada con investigación y comunicación interactivas rápidas.

b) La «organización en red», que puede describirse como «una cooperación implícita o explícita entre organizaciones autónomas mediante el establecimiento de relaciones semiestables». La organización red añade valor a cada uno de los miembros, poniendo al alcance de cada uno las competencias y posicionamiento de los otros.

c) La «comunidad virtual», que es una expresión utilizada para cubrir una amplia variedad de comunidades que utilizan las TICs para intercambiar información, construir influencia pública y obtener resultados específicos. Es una forma de importancia creciente para la gobernanza pública.

A pesar de ser la gobernanza mediante redes un fenómeno relativamente reciente que expresa la necesidad de asociaciones o partenariados múltiples para conseguir la realización más eficaz e innovativa de los intereses públicos, la OCDE[34], en base a las experiencias conocidas, ya ha podido elaborar unas primeras directrices estratégicas para la gestión de redes de interés público:

1) Asegurar que las metas de política propuestas para la red son consistentes a nivel central entre los diferentes departamentos y agencias de las Administraciones implicadas. Las redes no deben responder sólo ante un departamento o agencia, sino ante todos los que resulten necesarios para el logro de sus propósitos. Los interactuantes en la red deben tener claro cuál es su papel en la formulación e implementación de la política o servicio de que se trate.

2) Adaptar el marco estratégico de la red a las necesidades de los intervinientes. La red sólo tiene sentido si cada uno de los intervinientes puede mejorar sensiblemente su responsabilidad específica, ya sea como gerente público, empresa, asociación cívica, institución académica, etc. Para ello es necesario transparentar tanto la contribución de cada parte a la estrategia común de la red como el aporte que de ésta podrá derivar cada una.

[34] OECD (2001), *Local Partnerships for Better Governance*, OECD, París, pp. 22-23.

3) Fortalecer la responsabilidad de los participantes. Ello exige que la gestión de la red no sólo defina la función de planificación estratégica, apreciación de proyectos o provisión de asistencia, sino que transparente además quién hace qué, quién representa a quién, quién responde de qué y ante quién; en una palabra, un mecanismo eficaz de distribución de las responsabilidades. Si las redes se convierten en un mecanismo de dilución de responsabilidades, quedarán en pie pocas de las virtudes que se postulan de las mismas.

4) La flexibilidad en la gestión de los programas públicos es una condición para el buen funcionamiento de las redes. Esta flexibilidad no impide un marco claro de distribución de funciones y responsabilidad entre las Administraciones Públicas, responsables últimas de los servicios públicos, y las redes de agentes diversos implicados en su mejor producción efectiva. Garantizar la flexibilidad de la red y la unidad de dirección política está dando paso a interesantes tendencias, como la que reseñamos a continuación.

3.6. REPUBLICANISMO CÍVICO Y GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

El discurso experto sobre la gobernanza tiende: 1) a enfatizar los principios formativos de la buena gobernanza, deducidos en gran medida de nuevas interpretaciones de la cláusula del Estado democrático, y 2) a exponer las consecuencias de orden estructural y gerencial que se derivan de centrar los resultados del buen gobierno en las capacidades de interacción. Todo ello es indudablemente muy pertinente.

Tiende a desconsiderarse, sin embargo: 1) que hoy no existe una única sino plurales concepciones de la democracia, con consecuencias bien diferentes en la configuración de las instituciones y en la concepción de la ciudadanía, y 2) que la construcción de redes es una tarea primordialmente política y que para conceptuar la gestión de redes tenemos que conceptuar debidamente lo que por política se entiende más allá de los temas más conocidos y técnicos de las «políticas públicas».

3.6.1. ¿Buen gobierno sin ciudadanos virtuosos?

¿Por qué cuando la democracia se hace un ideal universalizado y sin competencia ideológica las concretas democracias existentes registran serios problemas de legitimación? ¿Se debe exclusivamente a la incapacidad de muchas democracias para producir resultados económicos y sociales? ¿No se deberá a que las concretas democracias existentes están muy por debajo de las concepciones democráticas de muchas de las gentes de nuestro tiempo? ¿No será que la democracia liberal ya no es el ideal universal de democracia y que, hasta en los países donde se halla más arrai-

gada, se confronta hoy con otras tradiciones democráticas, y particularmente con el republicanismo cívico?

Naciones Unidas es una organización cuya capacidad para proclamar derechos es muy superior a la necesaria para definirlos y garantizarlos. Koffi Annan acaba de proponer un nuevo derecho humano a la democracia para seguidamente plantear la creación de un Fondo para la democracia con su correspondiente colita burocrática. ¿No será que la universalización está también provocando la trivialización de los ideales democráticos? ¿Estamos asistiendo a una expansión mundial de la democracia o a la mundialización de una gran impostura capaz de anegar el sentido mismo de la democracia?

Sobre muchas de las actuales «democratizaciones», que van poco más allá de simples «aperturas electorales» a veces no sostenibles sin el «apoyo» internacional, pesan las terribles palabras de Rousseau: «los ingleses se creen libres pero se equivocan porque sólo lo son durante las elecciones de los miembros del Parlamento; desde que éstas terminan vuelven a ser esclavos, no son nadie. Y en el corto tiempo de su libertad el uso que de ella hacen bien merece que la pierdan».

La cuestión de la calidad de la democracia ha irrumpido con fuerza en los últimos años. Pero ya es imposible evaluar la calidad desde unos parámetros democráticos únicos. La democracia liberal se había ofrecido, desde luego, para ello; pero pasados los deslumbramientos tipo «fin de la historia», las democracias liberales más avanzadas se nos ofrecen con muy serios problemas de legitimación, los cuales no proceden tanto de su incapacidad de producir «desarrollo» cuanto de la inadecuación de sus instituciones y prácticas a los anhelos y valores de gran parte de la ciudadanía de nuestro tiempo. Por eso se habla también cada vez más de «regenerar» la democracia, incluso en muchos países que la tienen implantada exitosamente hace tiempo.

La democracia liberal ha vinculado el gobierno representativo al Estado de Derecho y ha hecho depender la legitimidad democrática de la capacidad de la política para generar derechos civiles, económicos y sociales efectivos y universalizados. Estos derechos se conciben fundamentalmente o como libertades-autonomía privada o como prestaciones públicas orientadas a garantizar las libertades-autonomía personales de modo efectivo. El bienestar de la persona, su identidad y realización se ven casi exclusivamente en función de su posición privada. La libertad humana se hace depender de la garantía de no sufrir la interferencia arbitraria de otros, y principalmente de los poderes públicos. El bienestar, la identidad y la realización personal se consideran ajenos a la capacidad y oportunidad de participación ciudadana y a la calidad de la esfera pública. Ésta se confía al monopolio de los «representantes» políticos que responderán en futuros procesos electorales y a los que el Estado de Derecho impedirá irrumpir arbitrariamente en las libertades y felicidad privadas.

La democracia liberal contiene un concepto limitado de la política y la ciudadanía cuya crisis fue ocultada por el crecimiento económico y la censura política de la guerra fría. La expansión de la economía de mercado ha ido convirtiendo progresivamente el ejercicio de las libertades personales en actos de consumo de bienes y servicios. Las personas no se miden por los estilos de vida que libremente deciden desarrollar construyendo su propia identidad, sino que tienden a jerarquizarse en función de los niveles de consumo que pueden alcanzar. La libertad se hace más privada y se deshumaniza más que nunca. La virtud y la realización personal se remiten al ámbito exclusivamente privado de las familias, los amigos, las asociaciones profesionales y civiles varias, la empresa, el sindicato, las iglesias... A la política no se le pide virtud; antes bien, se le supone una propensión natural a la corrupción, se ve como una actividad inherentemente viciosa, un mal necesario que debe mitigarse mediante las elecciones, los tribunales y los medios de comunicación.

Estos procesos han sido exacerbados por las actitudes postmodernas, que han acabado alimentando involuntariamente los diversos fundamentalismo característicos de nuestro tiempo. En efecto, la crítica postmoderna a los grandes relatos autoproclamadamente «racionalistas» y modernizadores, entre los que se contarían el mito del socialismo «científico» pero también el de la representatividad del poder en las democracias liberales, ha llevado a una «reconstrucción» que sólo permite aflorar y vivir los hechos y los personajes particulares. De este modo, el mundo se libera de sus falsos encantamientos pero pierde también sentido y encanto. La historia se ve como un ejercicio de ironía en el que los humanos conseguimos con nuestras esforzadas acciones resultados siempre fuera de nuestras previsiones. De aquí se pasa a creer que no es posible influir en la historia, que el tiempo humano sólo es momento y no proceso. Se considera que el mundo, especialmente en nuestro tiempo, está fuera de nuestra comprensión y control. Las políticas públicas no pueden, pues, construir ningún futuro predeterminado porque el futuro no está encadenado a nuestros actos de hoy. En realidad, no existe historia. La gran construcción del «tiempo histórico» que fue fruto de la modernidad se diluye ante los excesos representados por el «racionalismo constructivista» y su proclamación de la dominación del hombre sobre la historia[35].

Pero si los grandes mitos modernizadores —socialismo científico y democracia liberal— ya no son capaces de dar sentido a nuestro ser y estar en sociedad, ¿dónde hallaremos el fundamento interior de la cohesión social? Una primera respuesta ha sido el pragmatismo y la gestión pública. El fin de vivir juntos es asegurar una provisión eficiente de bienes públicos (seguri-

[35] Estas reflexiones pueden consultarse *in extenso* en el excelente Eloy García (2002), «Estudio Preliminar y Notas» a la meritoria traducción española de la obra monumental de J. G. A. Pocock, *El Momento Maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*, Tecnos, Madrid.

dad, infraestructuras, legalidad, salud, educación, sostenibilidad ambiental, prevención y asistencia social...), entendidos como los soportes de un bienestar esencialmente privado. El político y el tecnócrata se legitiman entonces sólo por ser capaces de proveer resultados. Se pregunta a la gente lo que quiere, se presume que sabe lo que quiere y que quiere lo que contesta. Se olvida que el liderazgo consiste en interrogar a la gente sobre sus necesidades y demandas profundas. Y la perplejidad sobreviene cuando, tras hacer lo que la gente supuestamente quiere, la legitimidad decae. Se sigue considerando que el sentido último del vivir juntos es que las instituciones de convivencia nos faciliten el máximo de condiciones para el buen vivir privado del día a día.

Pero si el pasado fue incierto y el futuro aún lo es más, si la aspiración al bienestar de los que no tienen es tan irreprimible como problemática, y si la permanencia en el bienestar de quienes ya lo consiguieron se hace incierta, si casi todos vivimos en ansiedad, ¿dónde obtendremos el mínimo alivio, paz, sosiego? La variada y generalizada proliferación de ofertas religiosas que hoy registramos no tiene nada de nuevo ni de sorprendente. La búsqueda de sentido forma parte de nuestra condición humana. Y si el mundo no es capaz de procurar sentido habrá que buscarlo fuera de él. El problema es que cuando la religión ya no da sentido sólo a nuestra vida privada, sino que se convierte también en fuente de valoración y ordenación de la vida pública, se pone en riesgo la secularización que hizo posible la modernidad y se siembra el camino a los fundamentalismos que llegan a cuestionar el orden político liberal, aunque no necesariamente el orden económico del mercado.

¿Ha fracasado la modernidad? Para ello es necesario considerar que la modernidad no se agota en la tradición única del racionalismo constructivista. Tenemos primeramente el racionalismo evolutivo o crítico de Popper y otros, con raíces claras en la Ilustración escocesa, tan distinta del racionalismo francés, para quienes el reconocimiento de nuestra incapacidad para predeterminar la historia nunca eliminó nuestra posibilidad de influir positivamente en ella. En esto consistía precisamente la libertad y responsabilidad humana por la historia, que tenían en la política una de sus mejores y más valiosas expresiones.

Pero mucho antes existió el humanismo cívico, alumbrado en el siglo xv italiano, que secularizó el concepto de tiempo pasando a entenderlo como tiempo histórico, expresión de la capacidad de la conciencia humana para entender y construir la vida. Con el humanismo cívico, por primera vez, la realidad pasaba a ser historia y la historia expresión de la imagen de una humanidad consciente de su propia realidad y capaz de influir decisivamente en ella. Los humanistas extendieron la libertad humana más allá del estrecho margen que con anterioridad le había sido habilitado por la verdad revelada y la fe. Desde entonces se entendió que, aunque la ciencia humana no puede ni podrá explicarlo todo, ninguna «verdad» podrá

ya imponerse a los descubrimientos de la ciencia ni a la libertad de la conciencia. El humanismo cívico cambió el mundo porque cambió el modo de verse el hombre sobre él.

La grandeza del republicanismo cívico, y particularmente de Maquiavelo, consistió en proponer y defender la democracia republicana como la forma política correspondiente al humanismo cívico, frente a la tendencia irresistible de su tiempo de organizar la vida política en monarquías absolutistas. Para los republicanos, la vida humana plena sólo podía alcanzarse en una ciudad o *polis* que tuviera como fin la defensa de las libertades humanas. Pero para ello no confiaban exclusivamente en las instituciones y la acción desde las mismas, sino en las virtudes públicas de los ciudadanos, expresadas en un *vivere civile* o ciudadanía activa capaz de obrar políticamente. Sin tales virtudes cívicas era imposible que la república pudiera hacer frente a la «fortuna», es decir, a las sorpresas positivas o negativas de la historia.

Como en Aristóteles, para el republicanismo cívico, los hombres son ante todo un *zoon politicon* cuya existencia no puede tener sentido cabal sin la capacidad efectiva de accionar políticamente. Cuando la ciudad carece de instituciones que permitan actuar cívicamente y de ciudadanos dispuestos a ello es porque unas y otros se han corrompido.

Los republicanos son portadores de un patriotismo cívico distinto al patriotismo constitucional de los liberales. Este patriotismo cívico no se conforma con el respeto a la legalidad, exige sobre todo amor a la *polis* y su demostración mediante la práctica de las virtudes públicas que sólo puede hacerse en la política. Cuando las virtudes privadas van acompañadas de vicios públicos, la ciudad se ha corrompido, la desconfianza, la mentira o los dogmas se acaban enseñoreando de la ciudad y corrompiendo el propio sentido de la vida privada. La insistencia del republicanismo en las virtudes públicas no es ningún menosprecio de las privadas, sino una negación a considerar valiosas éstas sin aquéllas para una vida humana digna. La utopía, que no quimera, republicana es una sociedad en la que nadie esté sujeto al dominio arbitrario de otro, una sociedad en que la igualdad se basa en este concepto de libertad mucho más exigente que las libertades negativas de los modernos.

El republicanismo es una invitación a la política entendida no contemplativamente ni como aplicación deductiva de principios sobre los hechos, sino como un saber práctico obtenido del actuar y el razonar sobre los hechos. Las virtudes públicas se adquieren en la práctica política y ésta desborda el estrecho ámbito que las democracias liberales han reservado para ella. Se supera la artificiosa distinción entre Estado y sociedad y la política se practica abarcando todas las formas del *vivere civile*, todas las expresiones prácticas del patriotismo civil, toda nuestra responsabilidad por la construcción de mejores modos e instrumentos de organización y acción colectiva.

Se valora así especialmente a los innovadores en política, a los nuevos príncipes republicanos, que en el trabajo, la empresa, la familia, las asociaciones, la escuela, la ciencia, los partidos, las instituciones públicas... sitúan sus intereses en el marco de una república mejor y, para ello, desarrollan nuevos y mejores patrones de convivencia en sus respectivos ámbitos.

Ciertamente que a través de la política, aun así entendida, no podremos traer el «Reino de Dios» al mundo, procurar respuestas últimas y colmar las ansiedades y expectativas de todos. La política republicana es por y para mortales. No va a eliminar las sombras que seguirán pesando sobre los significados últimos. Pero puede ayudar mucho no sólo a eliminar el sufrimiento y elevar la dignidad y libertad humanas, sino también —más allá de los objetivos tipo Declaración del Milenio— a ir creando una sociedad de iguales, donde todos podamos y debamos respetarnos y hablarnos mirando a los ojos, donde nos reconozcamos como miembros de una sociedad política dotados de una libertad y dignidad iguales, donde se reprima la discriminación de cualquier tipo, y donde se valore la práctica de las virtudes cívicas y se vigile y prevenga su corrupción. Una sociedad de personas más libres y solidarias a la vez. Una utopía que tomará su tiempo histórico, que es sólo una posibilidad de la historia humana, pero que en gran parte depende de nosotros. Trabajando por ella también daremos sentido a ese claroscuro que es la historia y la propia vida.

El republicanismo constituye así a la vez la reivindicación de una política democrática superior y de un civismo exigente. No hay buenas repúblicas sin buenos ciudadanos. Una de las cualidades sociales que hoy echamos más en falta es el civismo. Sin comportamientos cívicos no hay buena administración que resista. Y pueden darse contradicciones serias entre los intereses del libre mercado y las exigencias del civismo. Éste, en todo caso, no puede construirse al margen o en oposición a la política, sino en relación íntima con ella. Nuestros deberes cívicos no tienen otro fundamento que nuestra obligada contribución al mantenimiento y progreso de la *polis* o *civitas*. En realidad, sólo con buenos ciudadanos conseguimos la ayuda y la presión social necesarias para una buena administración. La construcción de un ética cívica de inspiración republicana y de una ética política y funcionarial que beba en las mismas fuentes constituye una tarea intelectual y política sin duda estimulante.

3.6.2. Conceptualización, defensa y elogio de la política[36]

El actual desprestigio de la política tiende a ser un fenómeno universal. Las razones de ello son muy diversas.

---

[36] Este epígrafe es en gran parte una síntesis y quiere también ser un reconocimiento a Bernard Crick y a su clásica obra *In Defense of Politics*, 4th edition, The University of Chicago Press co-published with Weidenfeld & Nicolson, 1992, 272 pp. Existe edición en español en Tusquets, 2002.

¿Por qué todos los dictadores del mundo han detestado la política? Se atribuye a Franco la frase «joven, haga como yo, no se meta en política». Salazar dijo: «Detesto la política desde lo más hondo del corazón; todas esas promesas ruidosas e incoherentes, las demandas imposibles, el batiburrillo de ideas infundadas y planes poco prácticos..., el oportunismo al que no le importan la verdad ni la justicia, la vergonzosa búsqueda de la gloria inmerecida, las incontrolables pasiones desatadas, la explotación de los instintos más bajos, la distorsión de los hechos..., toda esa febril y estéril agitación». Castro declaraba en 1961 a un periodista: «No somos políticos. Hicimos la revolución para echar a los políticos. Nuestra revolución es una revolución social».

Franco, Salazar, Hitler, Mussolini, Stalin, Castro o Pinochet, por encima de sus irreductibles diferencias, coincidían en detestar la política: ninguno de ellos se consideraba político, ninguno hubiera definido sus afanes como política. Se consideraban por encima de ella. Y, sin embargo, profesaban un apego casi obsceno al poder. Sirva este sencillo dato para comprender que la política, aunque lo incluye, es algo diferente a la mera búsqueda y ejercicio del poder. Todos los pueblos han conocido esta pasión, pero históricamente han sido pocos los capaces de contenerla y canalizarla por métodos políticos, es decir, pocos pueblos han sido en verdad sociedades políticas.

La política ha sido detestada también desde todas las ideologías totalitarias, es decir, desde todos los sistemas de ideas que creen haber descubierto el sentido de la historia y que, en nombre de la plenitud de la raza, la armonía del Estado corporativo, la armonía social que se derivará de la superación de la lucha de clases o el nacimiento del hombre nuevo tras la eliminación de la explotación..., creen que la misión histórica y hasta moral de los verdaderos progresistas consiste en conquistar —por los métodos que fuere— el poder del gobierno para construir de arriba abajo la sociedad conforme a los dogmas y objetivos de su ideología. Todos creen que las masas deben ser redirigidas hacia una armonía futura única. Todos son antipolíticos. Como máximo, consideran la política como una actividad históricamente transitoria que desaparecerá con la desaparición de los conflictos y contradicciones sociales.

En nuestro tiempo se registra un fenómeno único en la historia: la democracia es el régimen político que merece mayor apoyo a nivel popular; pero la política democrática —la verdadera política— y las instituciones en que se produce —especialmente los partidos políticos y el Parlamento— acusan una sensible pérdida de confianza en casi todos los países. No hay, pues, desafección respecto de los ideales democráticos, pero sí respecto de las prácticas y las instituciones políticas en que se han encarnado. En muchos países se viven crisis de gobernabilidad que las instituciones y actores políticos no parecen capaces de superar. La crisis de gobernabilidad se da también a nivel global: la política que fue capaz de generar libertad y bienestar en los Estados-nación industrializados se encuentra con enormes dificultades para generar desarrollo humano en las sociedades globalizadas.

Lo que está en juego en muchos países (y en muchos sistemas sociales) no es el buen gobierno, sino la gobernabilidad misma. El riesgo ya no es el mal gobierno, sino la ingobernabilidad y la amenaza que conlleva de anomia y desintegración social. El fantasma de la ingobernabilidad no evoca sólo la regresión autoritaria o la pérdida de eficacia y eficiencia, sino el estado de naturaleza aludido en el Leviatán de Hobbes en 1651, en el cual la vida humana sin un Estado efectivo capaz de preservar el orden es «solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta».

Los problemas de gobernabilidad ya no se dan, además, sólo a escala nacional: hoy son desafíos de naturaleza internacional planteados por la problemática transición a la sociedad «info/global». La construcción de una economía que gracias a las nuevas tecnologías pueda funcionar en tiempo real y a escala planetaria, pero dejando amplios territorios marginados y profundizando las desigualdades, aunque reduzca la pobreza, va a resultar forzosamente problemática... Si la economía se globaliza, no hay tendencia equivalente en la política. Lo que determina la situación del globo ante el nuevo milenio es la oposición entre globalidad económica y división política (Hobsbawm, 1999, p. 3)[37].

Aunque tras la caída del comunismo por un momento pareció que la gobernabilidad global iba a ser más fácil, debido al aparente incontenible avance de la democracia liberal, estamos sin embargo ante una situación muy inestable por varias razones: 1) porque la mayoría de los Estados nominalmente democráticos carecen todavía de bases sociales, institucionales y de cultura política para consolidar una democracia estable; 2) porque la incapacidad de muchos Estados para generar desarrollo en el nuevo paradigma tecno/global genera pérdidas graves de legitimidad que se traducen en desgobierno, fraccionamientos y conflictos internos, regresiones autoritarias, fundamentalismos, economía criminal y corrupción, violencia, inseguridad y amenaza a las libertades, resentimiento antihegemónico, guerras de baja intensidad y terrorismo...[38]*; 3) porque las potencias hegemonizadoras de la globalización no parecen dispuestas a asumir los costes generados por éstas para los países que tienen menores capacidades para adaptarse a las nuevas exigencias del desarrollo, limitando los llamados «bienes públicos globales» al aseguramiento de las condiciones para el funcionamiento eficaz del libre comercio, sin incluir cuestiones decisivas de*

---

[37] Eric Hobsbawm (1998), *El mundo frente al milenio*, conferencia pronunciada el 25 de noviembre, en http://www.geocities.com.

[38] Desde finales de los ochenta, los Estados Unidos han elaborado la doctrina que llaman de «conflictos de baja intensidad», que ya no supone la «gran guerra», sino una intervención directa en solitario o con los aliados. Las nuevas amenazas son las insurgencias, el terrorismo y el narcotráfico, lo que significa, en palabras del señor R. Cheney cuando era Secretario de Defensa, «confiar más que antes en fuerzas con alta movilidad, preparadas para la acción inmediata y —en la jerga del Pentágono— *with solid power-proving capabilities*», es decir, con capacidad de intervención militar decisiva a larga distancia. A este esquema han respondido las últimas intervenciones en la guerra del Golfo, Somalia, Bosnia, Afganistán...

sostenibilidad del desarrollo, de reducción radical de la pobreza y las desigualdades, de derechos humanos o de construcción de democracias de calidad[39].

Y, con todo, una de las condiciones para que podamos construir gobernabilidad democrática nacional y gobernanza democrática global es que recuperemos la conciencia y la confianza en la política como una excelente y civilizadora actividad humana. La política no nos permite ir en pos de ningún ideal absoluto que resolverá de una vez y para siempre las ansiedades humanas. Ninguna política conseguirá devolvernos al lecho materno.

La política es una gran malentendida. Muchas veces se la conceptualiza como un mal necesario. Rara vez se la aprecia como algo con vida y carácter propio. No es religión, ética, derecho, ciencia, historia ni economía; no lo resuelve todo ni está presente en todo, y no es ninguna doctrina política concreta, ya sea conservadora, liberal, socialista, comunista o nacionalista, aunque pueda contener elementos de casi todo lo anterior. La política es política.

El mundo está lleno de hombres y mujeres que aspiran al poder y que tienen en común el rechazo de la política. Proliferan en estos tiempos. En realidad, se apoyan oportunistamente en la desafección de la política derivada de la brecha existente entre los nuevos desafíos y las viejas instituciones y capacidades políticas. Estos contextos históricos son propios para extender la visión de la política como confusa, contradictoria, autodestructiva, estacionaria, poco patriótica, ineficaz, contemporizadora, fraudulenta, conspirativa, corrupta... La lucha por el poder se llena de tipos cuya primera declaración es «yo no soy político». Pretenden gobernar no desde la política, sino, en el mejor de los casos, desde el éxito en otros oficios que por sí resultan incapaces de prejuzgar el éxito político. Pretenden gobernar por métodos no políticos y, si lo consiguen, caen casi inevitablemente en el autoritarismo.

Pocos perciben que la política es una actividad humana esencial para mantener y desarrollar la libertad; una actividad específica que sólo surgió y fue conocida en las sociedades complejas con el fin de preservar la diversidad y libertad de los individuos y los grupos. Una creación de valor incalculable en la historia de la condición humana.

Aristóteles fue el primero en comprender y defender la política, la acción humana necesaria para la conservación y mejora de la *polis*. Para eso comenzó criticando el proyecto de Platón de igualar la *polis* eliminando su diversidad. Este concepto uniformista de unidad le pareció destructor de la libertad en la *polis*. Para Aristóteles, la política sólo podía existir en Estados

[39] Puede, por ejemplo, consultarse la importancia y la limitación a la vez de la agenda de gobernabilidad global del G-8; vid. www.g7.utoronto.ca/g7.

que reconocen ser un conglomerado de múltiples miembros, no una tribu o el producto de una religión, un interés o una tradición únicos. La política es el resultado de la aceptación de la existencia simultánea de grupos diferentes y, por tanto, de diferentes intereses y tradiciones, dentro de una unidad territorial sujeta a un gobierno común. La política es la respuesta plausible al problema de la gobernabilidad de una estructura social compleja y diversa.

Pero la solución al problema del orden puede darse también por la vía de la tiranía o de la oligarquía que, en beneficio del tirano o los oligarcas, destruyen, intimidan o coaccionan a todos los demás grupos o a la mayoría. Estos sistemas no son sistemas políticos.

El sistema político de gobierno comienza con la afirmación del valor de la libertad, puesto que el orden en la diversidad entraña cierta tolerancia de verdades divergentes y el reconocimiento de que el gobierno es posible y mejor cuando los intereses rivales se disputan en un foro abierto. El sistema político de gobierno consiste en escuchar a esos otros grupos a fin de conciliarlos en la medida de lo posible y en ofrecerles categoría legal, protección y medios de expresión claros y razonablemente seguros, todo lo cual debe permitir que esos otros grupos puedan hablar y hablen con libertad. Además, la política debería acercar a esos grupos entre sí, de manera que cada uno de ellos y el conjunto de todos puedan hacer una contribución real al objetivo general de la gobernación: el mantenimiento del orden y el progreso según valores y criterios que deben ser políticamente disputados.

La política puede ser definida como la actividad mediante la cual se concilian intereses divergentes dentro de una unidad de gobierno determinada, otorgándoles una parcela de poder proporcional a su importancia para el bienestar y la supervivencia del conjunto de la comunidad. Un sistema político es un tipo de gobierno en el que la política logra garantizar una estabilidad y un orden razonables. La política no está vinculada a ninguna doctrina o ideología en particular. Las ideas y doctrinas políticas son tentativas de encontrar soluciones concretas y factibles al perpetuo y cambiante problema de la conciliación. La política es una manera de gobernar sociedades plurales sin violencia innecesaria.

La política merece grandes elogios. Es una preocupación de seres libres y su existencia es una prueba de libertad. La política merece ser elogiada como «ciencia de las ciencias», como la llamó Aristóteles, y no simplemente aceptada como un mal necesario. La política es creadora de civilización.

La política es a veces conservadora: preserva los beneficios mínimos del orden establecido; otras es liberal: se compone de libertades concretas y requiere tolerancia; otras es socialista: provee las condiciones para el cambio social consciente que permita a los grupos participar sobre una base equitativa en la prosperidad y la supervivencia de la comunidad, y otras es

republicana: tiende a crear las condiciones para que todo ser humano quede exento de la dominación arbitraria de otro y disponga de las capacidades básicas para desarrollar su modo de vida, participando positivamente en la vida de la *polis*. La preponderancia de uno u otro elemento varía según el momento, el lugar y las circunstancias, pero todos ellos deben estar presentes en alguna proporción.

Lejos de ser un mal necesario, la política es un bien práctico. En las sociedades con pluralidad de intereses divergentes y distintos puntos de vista morales la conciliación siempre es preferible a la coerción. El gobierno pacífico siempre es mejor que el violento. Y la ética política existe como campo ético independiente y justificable en sí mismo. La actividad política es, en efecto, un tipo de actividad moral; es una actividad libre, creativa, flexible, agradable y humana; no pretende ser capaz de solucionar todos los problemas ni hacernos a todos felices, pero puede prestar algún tipo de ayuda en casi todo. La política se envilece cuando se insensibiliza ante el sufrimiento humano. Cuando permite que los dirigentes se consideren por encima del bien y del mal y adopten comportamientos no sujetos a las reglas de comportamiento exigibles de los ciudadanos corrientes, la política se envilece.

La política exige el gobierno constitucional y el imperio de la ley. El desarrollo de las garantías constitucionales es la clave de la libertad. La política exige la democracia constitucional. Pero no se olvide que ninguna Constitución puede ser mejor que los hombres y mujeres que la pongan en práctica. La política merece elogios por sus procedimientos. El sistema de conciliación política puede ser muy frustrante, pero garantiza que no se tomen decisiones hasta que todas las objeciones y quejas de peso hayan sido oídas. Los procedimientos obligan a que no se formulen pretensiones que objetivamente no se pueden hacer valer. Los procedimientos obligan a que los grandes planes de los gobiernos deban explicarse y debatirse en público y abren la puerta a su rectificación.

La política es la actividad humana orientada a preservar la libertad y a conciliar los intereses en las sociedades diversas y complejas con el fin de asegurar su supervivencia y desarrollo; éste es su valor meta; la política no es la aplicación rígida de ningún sistema de verdades, principios o soluciones técnicas; un sistema es político cuando crea los espacios institucionales donde todos podemos exponer, defender y conciliar nuestras verdades. Pero el fin de la política siempre es el mismo: la supervivencia y el progreso. La política no es defensa del *statu quo;* la política es dinámica: sólo pueden sobrevivir las sociedades que saben progresar. Para eso hace falta una política de calidad, capaz de reconocer y ajustarse a los cambios exigidos por la supervivencia y el desarrollo en cada momento.

Crick trae al caso un texto de Lincoln, muy citado, para expresar que las verdades personales o de la particular doctrina política de cada uno de

nosotros siempre deben sacrificarse al fin que justifica la política. Fijando la postura del partido republicano respecto a la esclavitud, afirmó en un discurso el 15 de octubre de 1858:

«Vuelvo a repetir que si hay alguno entre nosotros que no crea que la institución de la esclavitud es un error en cualquiera de los aspectos que he mencionado, se ha equivocado de lugar y no debería estar con nosotros. Y si hay alguno entre nosotros que sienta tanta impaciencia por deshacer ese error que no desee tener en cuenta su implantación entre nosotros y las dificultades que entraña eliminarla de repente de manera satisfactoria, o las obligaciones constitucionales que la rodean, se ha equivocado de lugar y no debería estar entre nosotros. Renunciamos a adherirnos a sus actuaciones prácticas».

Cuando no estamos dispuestos a recorrer este tipo de caminos estamos abandonando la política. Podemos entonces elegir entre dejarnos guiar por un autócrata benevolente que promete acabar con la esclavitud mañana mismo o por quedarnos sin hacer nada para no mancharnos las manos con concesiones o equivocaciones. Pero el político siempre necesita tiempo, pues sólo el tiempo puede conciliar la ética absoluta con la ética de la responsabilidad. Cierto que los hipócritas y los enemigos de las reformas siempre usan el tiempo como excusa para el inmovilismo. El político usa el tiempo para impulsar las reformas. El moralista hipócrita se conforma con grandes leyes reformistas que deja inaplicadas.

La política es una cuestión de relaciones prácticas y no de acciones derivadas de altos principios. Los objetivos políticos no se derivan de principios doctrinarios, sino de la contribución a la supervivencia y el progreso de la *polis*. Nuevamente el referente de Lincoln puede ser de utilidad. En uno de los momentos más difíciles de la guerra de secesión, un militante abolicionista instó a Lincoln a comprometerse con la manumisión inmediata como cuestión de principio. La respuesta es uno de los mejores textos sobre qué es y qué no es la política:

«Mi objetivo primordial en esta lucha no es defender ni destruir la esclavitud, sino proteger a la Unión. Si pudiera proteger la Unión sin liberar a ningún esclavo, lo haría; si pudiera hacerlo liberando a todos los esclavos, lo haría, y si pudiera hacerlo liberando a algunos y dejando a otros como están, también lo haría. Lo que hago en relación con la esclavitud y la raza de color lo hago porque creo que contribuye a proteger la Unión, y lo que evito hacer lo evito porque no creo que ayude a proteger la Unión... He expresado mis objetivos de acuerdo con lo que considero que es mi deber oficial y con ello no pretendo modificar el deseo personal que he expresado con frecuencia de que todos los hombres, en todas partes, puedan ser libres».

Lincoln ponía la salvaguarda de la Unión, el orden político mismo, por encima de todo lo demás, no porque no le preocupara el sufrimiento y la exclu-

sión de la población negra, sino porque sólo si volvía a existir la Unión, sólo si volvía a existir un orden político común para el Norte y el Sur, podrían abordarse esos problemas. La primera responsabilidad del dirigente de un país es proteger al Estado en beneficio de los que habrán de seguirle.

El orgullo tiende a ser un vicio muy frecuente en los políticos y en todos los que se dedican a la vida pública. No era el caso de Lincoln, al que sin embargo no faltaba autoridad. El verdadero político no puede permitirse el orgullo. Vive en un mundo público de calumnias, distorsiones e insultos. Con frecuencia debe soportar el desdén al ser tildado de amañador y oportunista, así como la burla de los intelectuales por carecer de ideas brillantes. El buen político debe aprender a tragarse el orgullo. Como observó Lincoln, «no tengo tiempo para malgastar la mitad de mi vida en peleas. En cuanto un hombre deja de atacarme, no vuelvo a recordar el pasado contra él». Y advirtió a uno de sus generales: «no quiero que haga nada por venganza, haga todo por seguridad futura». Si un político siente orgullo ha de ser de su habilidad para la conciliación, y deberá ser orgullo contenido y no soberbia, que es el convencimiento de estar por encima de los demás lo que rebaja al que lo siente por debajo del común.

La conciliación es mejor que la violencia, pero no siempre es posible. La diversidad es mejor que el uniformismo, pero no siempre es viable. Hay dos grandes enemigos de la política: 1) la indiferencia hacia el sufrimiento humano, que desacredita a los sistemas políticos que son incapaces o temerosos de extender las libertades y la política a toda la población; 2) la búsqueda pasional de certezas absolutas en asuntos políticos, que siempre acaba desdeñando las virtudes políticas de la prudencia, la conciliación, los acuerdos intermedios, la variedad, la adaptabilidad y la vivacidad a favor de una seudociencia del gobierno que tiene visos de ética absoluta o de una ideología o visión del mundo supeditada a la economía o a la raza.

La política es sólo una de las posibles formas de ejercicio del poder, claramente superior a todas las otras. Como remarcó sencilla y brillantemente Crick, en la política encontramos la creativa dialéctica de los opuestos: es la prudencia temeraria, la unidad diversa, la conciliación armada, el artificio natural, la contemporización creativa y el juego del que depende la civilización libre; el conservador reformista, el creyente escéptico y el moralista plural; sus cualidades son la sobriedad vivaz, la simplicidad compleja, la elegancia descuidada, las buenas maneras groseras y la eterna inmediatez; es conflicto hecho debate, y nos impone una misión humana a escala humana.

Los que la denostan tienen buenas razones que generalmente proceden de su rechazo de la responsabilidad y la incertidumbre que acompaña a la libertad. Los griegos los llamaron «idiotas», es decir, ausentes de la ciudad, de su suerte incierta, ajenos a las virtudes republicanas, únicas que, como subrayara el gran Maquiavelo, nos hacen capaces de sobrevivir al infortu-

nio y de aprovechar la fortuna en beneficio de la supervivencia y desarrollo de la *polis*.

Quede para otro momento la exposición de las instituciones y las políticas republicanas, así como el sistema específico de valores democráticos a que deben responder. Baste con señalar que el político republicano hoy se configura ante todo como un articulador democrático de las interacciones entre gobiernos, sector privado y sociedad civil. La gobernanza del republicanismo cívico es exigente: la interacción no puede posponer ni rebajar a ninguno de los interesados en la decisión pública de que se trate. Su misión es conseguir equilibrio entre los actores y saber crear el espacio deliberativo necesario para resituar los intereses propios y alumbrar el interés general.

Capítulo 4

ALGUNAS EXPRESIONES DE LA GOBERNANZA

4.1. GOBERNANZA DE UN SISTEMA EDUCATIVO: EL CASO DE LA REFORMA DE LAS ESCUELAS DE CHICAGO

Como algunos autores[1] sugieren desde la observación de la evolución de algunos campos administrativos, el enfrentamiento de problemas públicos cuya definición cambia en el tiempo, que requieren además soluciones diferentes para los diferentes contextos locales-económicos-sociales, está demandando nuevos modelos de gestión que encajan en la idea de gobernanza y que, en lugar de suponer la sustitución de la burocracia por la red, combinan estos dos rasgos aparentemente inconciliables: las burocracias formales y las redes informales.

Estos modelos suponen un nuevo modo de concebir las relaciones entre el centro formulador y responsable democrático último de las políticas y la red de actores necesarios para la implementación de las mismas. El caso de la reforma de las escuelas en Chicago[2] se presenta como paradigmático para comprender no sólo el modelo, sino las condiciones en que puede emerger. Se trata, además, de un caso que expresa desarrollos generales en Estados Unidos que han culminado en innovaciones de gobernanza en áreas tales como la regulación ambiental, el tratamiento de la drogadicción, la protección de la infancia y otros servicios a las familias en riesgo, la reforma de la policía y otros aspectos de la justicia criminal... Procedamos a su presentación.

Exhaustos de muchas décadas de estéril antagonismo entre los defensores de más dinero para la escuela pública y los partidarios de su privatización y acceso mediante bonos; habiéndose relajado el doctrinarismo de unos y otros ante la evidencia de que las experiencias existentes sólo arrojaban éxitos parciales: más dinero para las escuelas por sí solo no resultaba en mejores niveles de aprendizaje por los estudiantes; por su parte, los progra-

---

[1] Charles Sabel y Rory O'Donnell (2001), «Democratic Experimentalism: What to Do About Wicked Problems after Whitehall», en OECD, *Devolution and Globalisation. Implications for Local Decision-Makers*, OECD, Governance, París.

[2] La exposición que hacemos de este caso sigue a Sabel y O'Donnell, cit., pp. 84-90.

mas piloto de privatización de escuelas mostraban lo difícil que resulta escribir contratos de desempeño y disciplinar a los proveedores.

Ante la urgencia de los problemas educativos (escuelas desbordadas, fracaso escolar creciente), los actores en conflicto se decidieron a explorar nuevas vías, sin necesidad de renunciar a sus diferencias en valores. Sobre esta base y contando con la experiencia previa comenzaron a desarrollar un sistema que tiene los elementos siguientes:

1) Los actores locales (que son las escuelas individuales, es decir, los estudiantes, profesores y padres que las constituyen), a los que se concede libertad sustancial para establecer sus metas de mejora de rendimiento, así como los medios para alcanzarlas. A cambio, las escuelas deben proponer medidas para evaluar sus progresos y para proveer información valiosa sobre su propio desempeño.

2) El centro (el departamento de educación municipal o estatal), que recoge la información provista por los actores locales y la ordena en base a medidas de su desempeño (periódicamente revisadas) que sustantivizan los estándares de excelencia y las definiciones de lo inadecuado. En los mejores casos, el centro provee asistencia a las escuelas que no avanzan tan positivamente como sus similares. Eventualmente impone sanciones a las que experimentan fracasos continuados.

Este sistema incrementa la innovación local porque permite a las escuelas verificar, dentro de límites ciertos pero amplios, sus supuestos acerca de lo que funciona mejor. Al mismo tiempo hace que esta discreción local sea suficientemente transparente para asegurar la responsabilidad pública, permitiendo que cada escuela local aprenda de la experiencia de las otras articuladas con ella en red y que el centro y la comunidad (la *polity*) obtengan lecciones de la experiencia de todas. De este modo se crea un marco para aprender lo que resulta actualmente factible en general y para cada unidad local.

No se presume que el centro conozca o puede conocer esto a través de procesos de consulta para trasladarlo después en una reglamentación que las unidades locales simplemente ejecutarían. La política educativa se expresa en un marco amplio que permite experimentar la discrecionalidad de las unidades locales dentro de una gestión transparente sujeta a responsabilidad por resultados. Esto permite que cada escuela conozca cuándo está por debajo de los estándares medios esperados y se esfuerce por alcanzarlos, a la vez que incentiva a las escuelas sobresalientes a seguir avanzando, investigándose siempre por la red y el centro y poniendo a disposición de todo el sistema las razones de los éxitos y los fracasos. Esta arquitectura institucional es experimentalista en la medida que toma su punto de partida como arbitrario y lo va adaptando al proceso de aprendizaje permanente que procura las relaciones entre el centro y la red de unida-

des locales. El marco de política para las unidades locales evoluciona constantemente, como lo hacen las metas, los medios para alcanzarlas y los criterios de información y evaluación de las escuelas locales. El sistema facilita el involucramiento en la mejora permanente del rendimiento escolar de los padres, profesores, directores, administradores y políticos.

Este modelo no emerge por diseño, sino fruto de una dura experiencia de la Administración municipal. El sistema escolar de Chicago comprende 560 escuelas básicas y 12 secundarias. Chicago fue una de las últimas ciudades norteamericanas en superar el *spoil system* educativo mediante la construcción de un sistema burocrático altamente profesionalizado. El Departamento educativo municipal gestionaba centralizadamente el presupuesto, las compras y las decisiones de personal; establecía los planes educativos y la programación escolar, así como la selección de textos. Dentro de este marco, la responsabilidad por el aprendizaje en las aulas se confiaba a los profesionales de la docencia, quienes respondían según sus propios estándares profesionales y a la dirección de los centros configurados como jerarquías burocráticas.

El sistema se fue haciendo progresivamente más centralizado, más sindicalizado, más caro, menos receptivo a los cambios del entorno y menos responsable. Con el movimiento de derechos civiles surgió la crítica de que el sistema educativo ignoraba las demandas de la diversidad local. Las regulaciones centrales bloqueaban el ajuste local: los profesores ni siquiera podían programar reuniones para la mejora del funcionamiento de sus escuelas sin el permiso del Departamento de Educación. La situación fue empeorando y, a mediados de los ochenta, la ciudadanía estaba tan frustrada que emergió un movimiento protagonizado por empresas locales y grupos sociales muy diversos pidiendo la descentralización del sistema, elaborando programas al respecto y creando redes de discusión y apoyo.

La primera ruptura con este sistema burocrático profesionalizado se produjo en 1987 y se tradujo en una forma meticulosa y convencional de descentralización. El ímpetu para la reforma vino de una huelga de profesores —la novena en los diecinueve años precedentes— que vino a simbolizar la impotencia del sistema. El conflicto incrementó el compromiso de círculos sociales amplios respecto a la experimentación de nuevos proyectos educativos. El resultado fue una alianza entre dos movimientos reformistas importantes («Diseños para el Cambio» y la «Asociación de Empresarios Locales») a favor de nueva legislación estatal que permitiera la descentralización. Bajo esta descentralización, cada escuela tenía que ser gobernada por un consejo escolar local elegido y compuesto, para las escuelas básicas, por seis padres, dos profesores, dos miembros de la comunidad y el administrador principal. Los institutos de secundaria añadían un miembro más en representación de los estudiantes. Los consejos escolares tenían atribuido el poder de contratar y despedir al administrador principal, preparar el presupuesto y desarrollar planes integrales trianuales de mejora. Como parte del compro-

miso con la comunidad empresarial, los proponentes de la descentralización aceptaron un sistema de seguimiento por resultados a cargo de una oficina central creada con este propósito. Los primeros resultados del sistema fueron mixtos: algunos consejos escolares hicieron uso sabio de sus poderes, otros no. Hubo casos de corrupción. La realidad de la descentralización hizo evocar las virtudes de la centralización.

El siguiente y decisivo desarrollo reformista fue la aprobación en 1995 de nueva legislación clarificando la relación entre la gobernanza central y local del sistema y manifestando una nueva división del trabajo entre estos niveles. La nueva ley incrementó los poderes y capacidad de los consejos escolares para proseguir su propio curso de acción, pero simultáneamente incrementó también los poderes del Departamento central para intervenir en el caso de que los resultados de los centros locales fueran insatisfactorios. Por ejemplo, para incrementar la capacidad y autonomía local, el dinero que anteriormente el Departamento de Educación pasaba a las escuelas para fines específicos —por ejemplo, zonas deportivas— se asignaría ahora en bloque para gastarlo como sugirieran las cambiantes circunstancias locales. La autoridad supervisora sobre los ingenieros de construcción pasó del Departamento de Educación a los consejos escolares. La determinación del tamaño de la clase y la programación del año académico fueron excluidas como contenido de las negociaciones entre el Departamento de Educación y el sindicato de profesores y se asignaron a las negociaciones locales. La aplicación de la nueva ley requirió formación adicional (financiada por el Departamento central) para la preparación de los presupuestos escolares y los planes de mejora, así como para la selección de los administradores principales. Para incrementar la responsabilidad de las escuelas locales, la ley autorizó al Departamento de Educación a intensificar la supervisión de las escuelas de pobre desempeño y a colocar a las más pobres —considerando tales todas aquellas en las que menos del 15% de los estudiantes se hallaban por debajo de los estándares nacionales— en una lista de escuelas a prueba o en remedio. Todas estas escuelas serían inspeccionadas por un «equipo de intervención» que asesoraría al consejo escolar local y al equipo profesional de la escuela sobre cómo mejorar el gobierno, la administración y la instrucción en la misma.

En la práctica, los consejos escolares son lo suficientemente autónomos para emprender una reorganización fundamental de las escuelas locales, mientras que los equipos de intervención central tienen capacidades remediales para establecer la responsabilización, pero de una manera que reduce el peligro de reversión al control centralizado. De este modo, en los planes trianuales de mejora los consejos escolares locales pueden proponer programas especializados en, por ejemplo, danza o negocios, métodos innovativos para la enseñanza de disciplinas como las matemáticas, o pedagogías nuevas y colaborativas ampliamente aplicables a casi todo el currículo. En los mismos planes, los consejos escolares pueden obtener financiamiento para construcciones que faciliten las reformas curriculares o

hagan las escuelas más acogedoras. Un consejo escolar ambicioso puede reorientar la escuela y sus métodos para poner el aprendizaje al servicio de un proyecto social, o viceversa: se dio el caso de una escuela que fue redireccionada como academia de enseñanza de un currículo agrocéntrico mediante el método de experimentación directa, considerado por el administrador principal y por una parte del consejo escolar (aunque sólo por una minoría de los expertos en educación) especialmente beneficioso para los estudiantes desaventajados.

Por su parte, los funcionarios del nuevo Departamento central ejercen su autoridad para complementar, no para desafiar, la autonomía local. Hasta cuando una escuela funciona tan mal que su cierre resulta inminente, el nuevo Departamento central no emite directivas para su reconstrucción. En lugar de ello, el propósito principal del equipo de intervención es ayudar al consejo escolar a preparar un «plan de remedio» para remover los bloqueos a la discusión y la toma de decisiones local que están impidiendo la mejora por medios normales. Sólo si estos planes de cambio radical fracasan, la escuela acaba siendo «reconstituida» y los profesores y el administrador principal tienen que solicitar nuevos empleos. Esto significa que la intervención consiste más en analizar con los participantes locales las causas de sus dificultades que proponer, o mejor imponer, medidas concretas de reorganización. En otras palabras, la responsabilización mediante los planes de remedio no planta la semilla de la recentralización.

Existen primeras indicaciones de que la nueva maquinaria institucional funciona. Una medida cruda del interés y de la participación de los padres en la reforma escolar es que la elección para los consejos escolares locales atrae candidatos competentes en número suficiente. Y a pesar de que podría esperarse que sólo las comunidades ricas sacan provecho de las nuevas instituciones, lo cierto es que las comunidades pobres han hecho tan buen uso del control local como aquéllas. Los estudios que ordenan los consejos escolares por su eficacia en el uso de los planes de mejora muestran que los mejores se encuentran indistintamente localizados en distritos pobres, de clase media o alta. El rendimiento estudiantil está creciendo, pero hasta hoy no en una pauta que pueda ser directamente conectada a los efectos de la descentralización...

Otros Estados tales como Texas, Florida y Kentucky están construyendo instituciones para la evaluación del desempeño de las escuelas y sus estudiantes. En lugar de establecer niveles mínimos uniformes de desempeño para unas y otros, como fue habitual en los ochenta, los nuevos sistemas fijan estándares para la mejora de las escuelas y los redefinen periódicamente a la luz de la experiencia ganada. En lugar de focalizarse exclusivamente en medidas globales de resultados (notas de matemáticas, tasas de graduación), los nuevos sistemas proveen medidas más afinadas de aprendizaje (habilidad para formular un problema matemático, habilidad para elegir y manejar el formalismo apropiado). Estos estándares orientadores y opera-

cionales permiten a los profesores y a los estudiantes ver de dónde vienen los problemas y corregir lo necesario antes de que se ramifiquen. Finalmente, en lugar de sancionar a los desempeños más pobres, los nuevos sistemas proveen recursos en forma de programas de desarrollo profesional para profesores, infraestructura para el intercambio de experiencias y fondos para el plan de mejora de cada escuela local. En resumen, todos estos Estados y muchos otros que siguen su ejemplo están deviniendo nuevos centros de experimentación, completando y reforzando así las reformas de gobernanza ilustradas en la experiencia de Chicago.

La arquitectura institucional y organizativa expuesta para la educación puede ser, lógicamente, trasladable a otros ámbitos del actuar administrativo como la salud, la prevención y represión de la criminalidad, los servicios a la infancia y las familias, la protección medioambiental y otros muchos. La clave está no sólo en la red de proveedores locales de servicios, sino en la importante función jugada por el Departamento central. Éste no pretende tener el conocimiento necesario para agotar la toma de decisiones sobre el servicio. Lo que hace es establecer un marco para la experimentación mediante la definición de problemas amplios, el establecimiento de estándares provisionales, la medición del desempeño de los centros locales, la ayuda a los de pobre desempeño, y la revisión general y continuada de estándares y metas conforme a los resultados observados.

El proveedor de servicios, el solucionador de los problemas es siempre la unidad local. Es ella y no el Departamento central quien experimenta con las diversas soluciones disponibles, combina diversos paquetes de servicios prestados a través de diversos medios en función de lo que las circunstancias aconsejan. Vistas aisladamente, estas unidades locales se comportan como las redes antes mencionadas, sin demasiado cuidado de cruzar jurisdicciones competenciales. Pero lo decisivo es que no actúan aisladamente. Cada unidad local de la red responde ante el centro y ante sus bases locales —de las que emerge el consejo escolar local—, las cuales participan en la formulación de sus planes y los evalúan en función de las metas establecidas y en comparación al desempeño de otras unidades locales de características similares. Se trata de un sistema de responsabilidad diferente al que se deriva de la administración burocrática y de la gerencial, basadas en la relación principal-agente. Pero se trata de una responsabilidad y disciplina real y de una ayuda efectiva al aprendizaje sistémico.

El modelo de gobernanza que acaba de exponerse cambia también la función del legislador. La ley no puede pretender realizar el diseño institucional y organizativo completo. Su función es «enmarcar el marco»: crear un espacio amplio dentro del cual los ministros puedan facilitar la búsqueda y la evaluación de soluciones. Esto no significa que la delegación tradicional de los legislativos en la burocracia se haya ampliado. Los ministros no están autorizados a llenar los detalles en nombre del legislativo. Estos detalles van a ser rellenados experimental y cambiantemente, en condiciones de trans-

parencia y responsabilidad similares a las antes indicadas, por las unidades administrativas locales, por los ciudadanos y sus representantes y por los grupos de interés afectados por el servicio en cuestión, todos ellos crecientemente organizados en red/es. Se trata de un cambio importante que expresa nuevas combinaciones entre democracia representativa y participativa.

4.2. CONSTRUYENDO LA GOBERNANZA DEL SISTEMA REGULADOR

4.2.1. Planteamiento general

Un aspecto olvidado por la nueva gerencia pública ha sido la función reguladora del Estado. Dentro de la propia agenda neoliberal, aunque la tendencia general fue a la desregulación, nunca se renunció a construir una capacidad reguladora del Estado que remediara los innegables fallos del mercado, sin dejar de considerar en ningún caso lo que la economía de la elección pública ha llamado los «fallos del Estado»[3]. Hoy, más allá del debate entre neoliberales y socialdemócratas, se reconoce generalmente que la construcción de capacidades institucionales para producir regulaciones de calidad es un aspecto clave de la modernización administrativa de nuestro tiempo.

«Hay que acabar de una vez con la falsa cuestión de si tendríamos que tener más o menos gobierno o más o menos mercados libres. Esas dicotomías son demasiado crudas. Los mercados dependen de los gobiernos. Algunas veces los gobiernos pueden mejorar los mercados existentes mediante la creación de buenos incentivos para comportamientos socialmente deseables. Algunas veces los mercados deben ser complementados por servicios gubernamentales como los de educación, formación y salud. No hay inconsistencia entre urgir una mayor confianza en los mecanismos del mercado en determinadas áreas y en insistir a la vez en un mayor rol para el sector público en otras. Los problemas no se enfrentan adecuadamente preguntándonos si debería existir más o menos regulación. La cuestión real es qué clase de regulaciones (incluyendo las que hacen posibles los mercados) promueven el bienestar humano en diferentes contextos y cómo conquistar la capacidad para producir y administrar eficazmente tales regulaciones»[4].

[3] El concepto de regulación que utilizaremos en este trabajo es muy amplio, en la misma línea adoptada por la OCDE. Por regulación entenderemos toda la serie de instrumentos mediante los cuales los gobiernos establecen requerimientos sobre la libre actividad de las empresas y de los ciudadanos. En este sentido, las regulaciones son limitaciones impuestas a la libertad de los ciudadanos y de las empresas por presumibles razones de interés público. Las regulaciones, así entendidas, se expresan tanto en leyes como en reglamentos y órdenes o actos administrativos producidos en los diferentes niveles de gobierno o en las organizaciones no gubernamentales o autorreguladas que tengan poderes reguladores delegados.

[4] C. R. Sunstein (1997), *Free Markets and Social Justice,* Oxford University Press, New York, p. 7.

Cuando las regulaciones son inapropiadas pueden resultar en costes o ineficiencias sustanciales impuestas tanto sobre el sector regulado como sobre la economía en su conjunto.

«Tales costes pueden emerger de diversas formas. Las malas regulaciones pueden desincentivar la economía de recursos por las empresas, lo que puede traducirse en sobreinversión en capital o en exceso de fuerza de trabajo o en una organización ineficiente de la producción. La falta de competencia producida por los malos marcos reguladores puede resultar en la captura de un exceso de renta por los productores y/o los trabajadores que percibirán beneficios y/o salarios superiores a los correspondientes a un mercado competitivo, trasladando este exceso sobre los precios o las transferencias presupuestarias y perjudicando a la economía en su conjunto. Las regulaciones inapropiadas pueden imponer costes innecesarios de cumplimiento de los requerimientos reguladores tanto sobre los gobiernos como sobre las empresas y los consumidores y usuarios. Además, existe ya suficiente evidencia en contra de la suposición tradicional de que los excesos en beneficios derivados de la atribución por la regulación de una posición de poder en el mercado se traducirán en tasas más elevadas de inversión en investigación y desarrollo y en innovación. Antes al contrario, todo parece indicar que la falta de competencia tiende a disminuir los incentivos para las empresas para perseguir innovaciones tecnológicas en la producción o en la creación de nuevos bienes y servicios. En suma, los resultados directos de las regulaciones inapropiadas en un sector particular se van a traducir muy probablemente en costos y precios más elevados, en una mala asignación de recursos, en falta de innovación del producto y en pobre calidad del servicio.

La conciencia de los costes derivados de las malas regulaciones ha ido paralela a la de los beneficios que podían obtenerse mediante el desarrollo de la capacidad para producir regulaciones apropiadas. De ahí que en muchos países, y especialmente en los de la OCDE, se haya introducido el tema en la agenda política y hayan surgido políticas y programas de reforma y mejora de la capacidad y calidad reguladora.

Estudios realizados por la OCDE muestran que las reformas reguladoras pueden producir avances de productividad en prácticamente todos los sectores. Los estudios se basan en la apreciación de diferencias sustanciales entre países por lo que hace a los niveles de productividad del capital y del trabajo que no pueden explicarse en términos de dotación de recursos, así como en las experiencias en curso de reformas reguladoras en diversos países miembros y en una serie de estudios nacionales. El objetivo para mejorar la eficiencia a través de la mejora de las regulaciones resulta amplio (hasta un 40% de incremento en el factor de productividad total en las industrias de electricidad y telecomunicaciones de Alemania, Francia y España). Existen potenciales similares en Japón, Holanda y Suecia. El potencial es menor en Estados Unidos y el Reino Unido por haberse producido ya buena parte de las reformas.

Las experiencias en curso confirman también los beneficios esperables de las reformas. Las reformas emprendidas por los Estados Unidos y el Reino Unido en diversos sectores y las experimentadas por otros países de la OCDE en los sectores financiero, del transporte terrestre y por carretera, en telecomunicaciones y en energía, son concluyentes en este sentido. Otros países investigados en este Informe, tales como Holanda, Suecia y España, muestran similar potencial de mejora de la productividad agregada a través de la reforma de los marcos y administraciones reguladoras.

La reforma puede implicar, desde luego, costos a corto plazo en sectores y países con altos niveles de ineficiencia. Las altas ganancias de productividad que se estiman para Europa pueden ir acompañadas de pérdidas de empleos en sectores específicos. Pero como muestra la experiencia en telecomunicaciones, tales pérdidas pueden compensarse mediante el incremento de la demanda y de la producción tecnológicamente innovada en diversos sectores. Otras pérdidas no son reales al derivarse de la externalización decidida para muchas tareas previamente internalizadas por los operadores. Las pérdidas pueden también moderarse en la medida en que la innovación y los menores precios incrementan la demanda de los bienes y servicios producidos por el sector regulado o inducen un crecimiento más rápido en otros sectores. A largo plazo, el impacto de la reforma reguladora sobre el empleo no será significativo, y en la medida en que las ganancias de productividad sectorial no sean absorbidas inmediatamente por incrementos salariales en los sectores concernidos, hasta pueden producir un efecto positivo sobre el empleo»[5].

Un marco regulador viene constituido no sólo por los contenidos reguladores, sino también por el mecanismo elegido para asegurar su cumplimiento. Cuando el legislador ha decidido regular una determinada actividad o sector, su problema no es sólo determinar los contenidos de la regulación, sino si procederá y en qué medida a delegar parte de dicha determinación; qué poderes de supervisión conferirá a la autoridad administrativa delegada; qué grado de discrecionalidad e independencia tendrá ésta; cómo se nombran sus dirigentes; cuál será el régimen de su personal; a qué procedimientos deberá someter el ejercicio de sus atribuciones y qué derecho de participación se reconocerá a los grupos interesados; qué grado se pretende de revisión judicial y de supervisión legislativa... Asegurar la calidad de la intervención reguladora es también tener la capacidad de plantearse y enfrentar positivamente todo este tipo de cuestiones. Además, la forma en que se resuelvan estas cuestiones no sólo es importante para superar un fallo del mercado. También lo es porque en buena medida determina el «quién gana qué» en el proceso político. La opción institucional por un determinado arreglo administrativo determina la distinta capacidad de los funcionarios, de los diversos grupos de interés y de los representantes electos para influir eficazmente en las decisiones administrativas.

[5] OCDE (1998), *http://www.oecd.org/puma/regref,* pp. 1-2.

También determina en buena medida el sistema de incentivos que estos actores enfrentan[6].

En los países de la OCDE las políticas o programas de reforma de las regulaciones sólo comenzaron a germinar en los setenta, a desarrollarse en los ochenta y a implantarse con fuerza en los noventa. Su implantación está relacionada con la mayor o menor calidad del proceso político democrático vigente en cada país. Por su propia estructura, el intercambio político que se produce en la elaboración y aplicación de las regulaciones es altamente imperfecto, dada la prevalencia en el mismo de los grupos de interés altamente concentrado sobre los grupos de intereses difusos. A mayor concentración de los intereses, mayores son los costes o beneficios directamente derivables de la regulación por sus titulares, y menores son los costes de organización y participación en la producción y administración de la regulación. Cuanto más difusos son los intereses, más se diluyen los beneficios y cargas individuales y mayor resulta el coste de la organización y participación. De ahí deriva otra observación obvia: la calidad del proceso político de un determinado país, apreciada en función de la capacidad del sistema político para representar equilibradamente todos los intereses implicados, determinará en gran medida la calidad de las regulaciones.

Lo anterior explica también por qué ha sido y sigue siendo tan difícil poner en marcha la reforma de las regulaciones, a pesar de existir evidencias sobradas sobre los altos costes económicos y sociales que deben pagarse por la inadecuación de las mismas. En realidad, la resistencia al cambio sólo ha podido vencerse cuando han surgido nuevos actores que han roto el corporativismo tripartito tradicional que subyacía a muchos viejos marcos reguladores y expresaba principal o exclusivamente los intereses patronales, político-administrativos y sindicales. La emergencia de nuevos actores (diversificación de los intereses empresariales y laborales, ecologistas, consumidores y otros) se corresponde con la debilitación o fraccionamiento de los viejos actores corporativos y ha transformado el proceso político. Ello, unido a las presiones derivadas de la globalización y la mayor competencia internacional, han hecho saltar por los aires el viejo modelo tecnocrático y centralizado de producción de regulaciones. Las dificultades siguen siendo, sin embargo, considerables, y tanto mayores cuanto más imperfecto resulte el sistema político.

«**Existe una dinámica política pro-reguladora derivada del hecho de que la producción de las regulaciones es un expediente apropiado para conquistar intereses de grupo a costa de los intereses más difusos de los consumidores, de las próximas generaciones y, en general, de los grupos escasa o nulamente relevantes en el proceso político. Esta dinámica se ve fortalecida por la ausencia de genuinos mecanismos de rendición de cuentas y**

[6] M. J. Horn (1995), *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge UP, Cambridge (Mass.).

responsabilidad, aun en el caso de poderse demostrar fácilmente los costes innecesariamente impuestos por muchas regulaciones. Por ejemplo, el coste total para las empresas y los ciudadanos del cumplimiento de las regulaciones es desconocido en la generalidad de los países de la OCDE, a pesar de que los estudios disponibles sugieren que es sustancial. En los Estados Unidos el coste anual agregado del cumplimiento por los ciudadanos, empresas y gobiernos descentralizados de las regulaciones federales se estimó en torno a los 500 billones de dólares para 1992, lo que representaba el 10% del PIB y unos 5.000 dólares por hogar. En Australia dicho coste se estimó que ascendía al 9,14% del PIB en 1986 y los incrementos en el PIB derivables de una reducción a las barreras reguladoras a la competencia se estimaron en un potencial del 5,5% anual. La tarea es enorme y difícil. La calidad reguladora es un bien público que tiene pocos protectores y muchos detractores. Es un bien público porque, aunque todos percibimos sus beneficios, pocos son los que están realmente incentivados para mantener y mejorar la salud del sistema regulador...» (OCDE, 1998, p. 2, cit.).

4.2.2. La experiencia de la OCDE

La OCDE ha establecido tres fases en la reciente construcción histórica de las capacidades reguladoras. La primera se inició a finales de los setenta y se desarrolló a lo largo de los ochenta, y puede llamarse de desregulación y desburocratización. Se persiguieron principalmente tres objetivos: 1) eliminar todas las barreras a la libre competencia impuestas por las regulaciones existentes que no estuvieran justificadas por la preservación de intereses o bienes públicos; 2) eliminar los costes y cargas de cumplimiento de las obligaciones impuestas por regulación cuando no estuvieran estrictamente justificados; 3) combatir la inflación y confusión normativa mediante la codificación, simplificación y transparencia de las regulaciones vigentes. En esta primera fase el trabajo se orientó, pues, a revisar las regulaciones producidas en el pasado. Se trataba, pues, de una fase reactiva, en la que el concepto de calidad reguladora fue limitado o inexistente.

El volumen y la complejidad de leyes, reglamentaciones, exigencias y formalidades administrativas han alcanzado un nivel récord en los países de la OCDE, superando la capacidad de los responsables de la regulación de asegurar la aplicación efectiva de sus prescripciones, la capacidad del sector privado para cumplirlas y de los elegidos para controlar la acción gubernamental. La inflación reglamentaria perjudica de manera desproporcionada a las pequeñas y medianas empresas y multiplica las posibilidades de mal uso por la Administración de sus poderes y los riesgos de corrupción. En Italia, por ejemplo, existe tal proliferación de leyes y reglamentaciones en todos los ámbitos que ni las empresas ni los administradores públicos saben con certidumbre qué reglamentación es aplicable. En tales casos, la aplicación de la ley se hace sobre la base de negociaciones caso por caso con las autoridades responsables. Las incertidum-

bres y el espacio así abierto al abuso constituyen, a juicio de algunos analistas, uno de los elementos que explican la débil tasa de inversión en la actividad comercial de este país.

Las pequeñas y medianas empresas resultan especialmente penalizadas por esta situación, pues son menos capaces de orientarse por los arcanos de las regulaciones y la burocracia y para ellas el coste de cumplimiento de las regulaciones es más elevado. En Francia gastan un promedio de 34.000 dólares anuales en cumplimiento de formalidades. En Canadá las formalidades absorben el 8% de la cifra de negocio de las empresas más pequeñas y el 2% de las grandes. En Holanda el coste por asalariado de las formalidades representa seis veces más para las pequeñas empresas que para las grandes. Teniendo en cuenta que las pequeñas y medianas empresas representan entre el 40 y el 80% del empleo total, según el país considerado, y que prácticamente todo el empleo nuevo creado en Europa en los últimos años lo ha sido en este tipo de empresa, no parece irrelevante incluir la desregulación y la desburocratización como un tema fuerte de la agenda de desarrollo económico y social actual.

El momento desregularizador y desburocratizador, a pesar de sus logros evidentes, no consiguió contener el flujo desbordante de producción reguladora ni mejoró sensiblemente la transparencia, es decir, la claridad y seguridad en la definición de las obligaciones jurídicas impuestas por las regulaciones ni el acceso a la elaboración y aplicación de las mismas. Se inició entonces un nuevo movimiento dirigido a asegurar la calidad individual de las nuevas regulaciones. Esta segunda fase se gestó a lo largo de los ochenta y se ha puesto en práctica principalmente durante los noventa. Su objetivo fundamental ha sido y sigue siendo la mejora de la calidad de cada una de las nuevas regulaciones mediante la introducción de toda una serie de nuevos arreglos institucionales e instrumentos técnicos tales como la mejora de la información, consulta y participación públicas, la utilización de principios para la buena decisión reguladora como son los incorporados a las *checklists,* o el análisis del impacto de las regulaciones.

En esta lógica, tras considerar las mejores prácticas internacionalmente utilizadas, el Consejo de la OCDE, en 1995, adoptó el primer estándar internacional sobre calidad de las regulaciones, que se concretó en una *checklist* para la adopción de decisiones reguladoras, que incluía las diez preguntas siguientes: 1) ¿Ha sido correctamente identificado el problema, su naturaleza, su génesis y los actores e intereses implicados? 2) ¿Se encuentra justificada la acción del gobierno dada la naturaleza del problema, los costes y beneficios de la acción realistamente estimados y los mecanismos alternativos existentes para enfrentar el problema? 3) ¿Constituye la regulación la mejor forma de acción o existen instrumentos alternativos más convenientes en términos de coste-beneficio, impactos redistributivos o requerimientos administrativos? 4) ¿Respeta la regulación propuesta, en su contenido y

procedimiento de elaboración, las exigencias del Estado de Derecho? 5) ¿Se adopta la regulación al nivel de gobierno más apropiado? Y cuando varios niveles gubernamentales están implicados, ¿se han previsto los niveles de coordinación necesarios? 6) ¿Los beneficios esperados explícitamente de la regulación justifican sus costes de acuerdo con un análisis y estimación realistas? 7) ¿Se ha determinado previamente y hecho transparente la distribución de costes y beneficios que la regulación producirá entre los diversos intereses y grupos sociales? 8) ¿Resulta la regulación clara, consistente, comprensible y accesible a los usuarios? 9) ¿Han tenido todos los grupos interesados la oportunidad de expresar sus puntos de vista y han estado efectivamente considerados? 10) ¿Cómo se conseguirá el cumplimiento efectivo de la regulación?

La utilización efectiva y progresiva de esta técnica de la *checklist,* junto con la muy cercana de análisis del impacto de la regulación, están constituyendo un paso importante dado en diversos países para reducir la arbitrariedad en la elaboración y aplicación de regulaciones. Con ello se reduce también el espacio abierto a la captura del proceso regulador por grupos especiales de interés en perjuicio de la eficiencia económica y la equidad distributiva. En algunos países, tales principios de buena regulación se corresponden o se están convirtiendo en principios generales del Derecho que inspiran el mejoramiento de las prácticas organizativas internas o de la legislación sobre el procedimiento de elaboración de normas legislativas y reglamentarias, y hasta la propia jurisprudencia en revisión de las regulaciones (OCDE, 1995).

Sin embargo, cuando la reforma de las regulaciones se centra casi exclusivamente en el mejoramiento de la calidad de cada nueva regulación se pierde la perspectiva del sistema regulador en su conjunto. En efecto, los problemas que más presionan para mejorar la calidad de las regulaciones (tales como el del coste agregado para los ciudadanos y las empresas del conjunto de regulaciones incidentes en un determinado sector, o el de la complejidad, cantidad y consistencia entre regulaciones, o el de la transparencia, acceso y consideración real del conjunto de intereses concernidos, o el del grado de apertura o privacidad a garantizar, o el del tipo de arreglos o alternativa administrativa más adecuada para la aplicación de las normas..., por sólo citar unos cuantos) proceden del desarrollo y funcionamiento del sistema regulador en su conjunto y no son detectables ni pueden ser debidamente abordados en el momento de la elaboración y aplicación de cada específica regulación.

Esta percepción ha determinado el paso a la tercera fase, en la que se trata de crear la capacidad institucional necesaria para gerenciar debidamente el sistema regulador. Los objetivos de las políticas reguladoras correspondientes a esta tercera fase son más amplios que en las dos anteriores: gestionar los efectos agregados del conjunto de regulaciones; mejorar la efectividad de los regímenes regulatorios; mejorar la flexibilidad

o capacidad de adaptación al cambio de dichos regímenes; implementar reformas estructurales a largo plazo del sistema regulador vigente; gestionar el fenómeno de la globalización de las regulaciones resultante de la globalización general; proponer y utilizar alternativas a la intervención mediante regulaciones; asegurar la transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad del conjunto del sistema regulador.

Se trata de capacidades políticas y de gestión nuevas que demandan su propia institucionalidad de producción, ya que no pueden emerger de las instituciones previamente existentes, a las que era ajeno este nuevo rol, y que, como máximo, podían cuidar de la calidad de cada regulación singular. De ahí procede el que muchos países de la OCDE, más allá de las específicas agencias reguladoras, estén creando nuevos cuerpos o asignando a cuerpos anteriores la nueva responsabilidad de la gestión del sistema regulador en su conjunto. El movimiento se está plasmando en las formas organizativas más diversas: agencias especializadas en la reforma del sistema regulador, comités consultivos, comités gubernamentales para la calidad reguladora, comités parlamentarios y comités intergubernamentales. Algunos observadores consideran que se apunta hacia la creación de un nuevo sistema gerencial central complementador de otros tradicionales como el de gestión de recursos financieros o humanos. Sea como fuere, la variedad de formas organizativas hoy observables en los 13 países estudiados por la OCDE es muy grande y lo que el establecimiento de tales sistemas centrales implica no es el desapoderamiento de las autoridades reguladoras ministeriales o independientes, sino la necesidad de coordinar y completar la acción de éstas con la de una nueva instancia responsable de la calidad del sistema regulador en su conjunto.

4.2.3. Revisión y recomendaciones para el sistema regulador español

En el año 2000 una misión de la OCDE realizó una revisión de la reforma de las regulaciones en España[7], la cual contiene, entre otros, un «Informe de base sobre la capacidad del gobierno para asegurar la calidad reguladora».

Tras reconocer el gran esfuerzo realizado por España, especialmente con ocasión y como consecuencia de su adhesión a la UE, el Informe plantea una serie de recomendaciones que no han sido hasta hoy consideradas y que creemos que conservan plena vigencia:

«Se han dado pasos necesarios, pero no son suficientes para alcanzar mejorar el entorno para el crecimiento de las empresas, especialmente las pequeñas y medianas. Por ejemplo, la eficiencia de alcanzar objetivos de po-

[7] OECD (2000), *Regulatory Reform in Spain*, OECD, Governance, París.

lítica social, tales como la calidad medioambiental, mediante regulaciones y formalidades administrativas no ha merecido suficiente atención. La reforma en estas áreas produciría grandes beneficios. Fortalecer la gestión reguladora, a través de una unidad especializada que supervise el uso de los poderes reguladores en toda la Administración, resulta también necesario. Establecer estándares de calidad reguladora hará más transparentes las malas regulaciones y reducirá la amplia discrecionalidad de que gozan los ministros. La interdependencia de ambos elementos —estándares de calidad reforzados por un cuerpo efectivo de supervisión— podría mejorar la calidad reguladora y promover un cambio cultural en la Administración. Estas reformas deberían también estimular al sistema regulador español a pasar de la lógica de "mandato y control" y la aproximación legalista a una lógica favorecedora del cumplimiento y a una aproximación basada en el desempeño. Para apoyar este cambio, el cuestionario actual de evaluación debería convertirse en un verdadero análisis de impacto regulador públicamente accesible. "Noticia y comentario" debería requerirse para toda nueva propuesta reguladora con el fin de fortalecer la consulta de los interesados. Finalmente, los gobiernos regionales y locales, que tienen un papel creciente en los temas reguladores, necesitan implicarse más para asegurar que todos los beneficios derivados de las reformas se extienden al conjunto del sistema regulador español.

Potencialmente podrían obtenerse grandes beneficios si el gobierno español:

- adoptara una amplia política sobre la reforma reguladora que establezca objetivos claros, principios de responsabilidad y marcos para su implementación;

- estableciera una unidad de supervisión que: 1) tenga autoridad legal para hacer recomendaciones al Consejo de Ministros; 2) disponga de capacidad para coordinar el programa en toda la Administración; 3) disponga de un secretariado con bastantes recursos y capacidades analíticas para proveer opiniones independientes sobre cuestiones reguladoras;

- revisara los cuestionarios de evaluación existentes para conformarlos con las mejores prácticas de la OCDE y lo hiciera obligatorio para toda propuesta reguladora, incluidas las órdenes ministeriales, así como dando publicidad a las respuestas en tanto que parte del proceso de participación y consulta;

- implementara un programa progresivo de implantación del análisis del impacto regulador para todas las regulaciones nuevas y las revisiones de las anteriores; el análisis avanzaría paso a paso, comenzando por el de los costes de los impactos directos y la apreciación cualitativa de los beneficios, para avanzar progresivamente a formas más rigurosas y cuanti-

tativas de análisis a medida que se construyan las correspondiente capacidades en la Administración;

- mejorara la transparencia haciendo progresar el proceso de consulta pública existente mediante la adopción de un sistema uniforme de noticia y comentario y mediante el lanzamiento de un programa de codificación que reduzca la incertidumbre legal;

- establecer un registro centralizado de seguridad positiva (vinculante para la Administración) en el que se contengan todos los requerimientos reguladores;

- fortalecer la política de simplificación administrativa mediante: 1) el aseguramiento de que los estándares y principios de calidad son utilizados en la revisión de las formalidades vigentes; 2) dotando a la Comisión de Simplificación de una secretariado dedicado con experticia analítica y recursos suficientes, y 3) estableciendo como alta prioridad la reducción o simplificación de autorizaciones, licencias y permisos;

- fomentando la reforma reguladora mediante la coordinación de iniciativas con las Comunidades Autónomas y las Municipalidades y asistiéndolas para que desarrollen las capacidades de gestión de la calidad reguladora»[8].

Estas regulaciones parecen haber caído en saco roto tanto para el gobierno anterior como para el actual. No es que falten críticas técnicas a la forma en que la potestad reglamentaria es ejercida por los distintos niveles de gobierno. Lo que sucede es que la agenda política se ha centrado en la creación de agencias reguladoras independientes al hilo del movimiento de privatización de antiguos monopolios públicos. La potestad reglamentaria general se ha descuidado tanto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Procedimiento Administrativo Común, como en la Ley del Gobierno de 1997, cuyo artículo 24, que es el que establece la regulación del régimen reglamentario, se halla más próximo a la lógica de la vieja y autoritaria Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 que al movimiento democrático-liberal internacional reseñado en el epígrafe precedente.

El derecho al procedimiento debido de los ciudadanos y el correspondiente deber de buena administración de los poderes públicos comprenden plenamente la cuestión de la calidad de las regulaciones. Así lo entendió el Libro Blanco de la Gobernanza Europea: «En su desarrollo la Comisión ha elaborado... Se avanza hacia la codificación de los principios del procedimiento regulador en Europa... Sin olvidar la pertinencia ocasional de fenómenos como la regulación negociada o la autorregulación... La Constitución Europea incluye el derecho a la buena administación...».

[8] *Ibidem*, pp. 104-105.

Habida cuenta de las dificultades antes expuestas para una reforma reguladora de la envergadura de la planteada (en especial la oposición entre intereses concentrados e intereses difusos), creemos que si dicha reforma se deja a las meras fuerzas reformistas del gobierno los avances que se lograrán serán escasos. Por eso proponemos la elaboración de un Libro Blanco sobre la reforma reguladora en España, elaborado por una comisión independiente que integre funcionarios, expertos y representantes de grupos de interés económicos y sociales, que sirva como base de un amplio proceso deliberativo capaz de generar presión sobre los diversos gobiernos territoriales para la adopción coordinada de las políticas de reforma propuestas.

Como pasos importantes que pueden acompañar o anticipar el proceso del Libro Blanco podrían considerarse: 1) desarrollar, mediante programas de formación, competencias reguladoras en todo el funcionariado involucrado en la elaboración y revisión de regulaciones; 2) crear una comisión técnica que, en consulta con todos los intereses concernidos por cada regulación considerada, proceda, selectivamente, a proponer las reformas en las regulaciones vigentes que produzcan notorias reducciones de costes innecesariamente impuestos a los ciudadanos y empresas; 3) proceder a una reformulación del marco legal para la elaboración de proyectos de ley y de reglamentos con la finalidad de establecer un procedimiento de elaboración que garantice la transparencia y la calidad y «razonabilidad» de la regulación resultante.

4.3. TRANSFORMACIÓN DE LOS ROLES DE CIUDADES Y REGIONES

4.3.1. Del gobierno a la gobernanza local

Frente a ciertos prejuicios iniciales que consideraron que la transición a la sociedad info/global determinaría una pérdida de peso de las ciudades, la evidencia actual es que la «era informacional y global» significa más comunicación, más información, más conocimiento, mayor densidad e intensidad en las relaciones humanas y, precisamente por ello, más ciudad.

La globalización y la localización son las dos grandes fuerzas del desarrollo en el siglo XXI. La globalización se asienta en un sistema red cuyos puntos nodales son las ciudades. Pero las ciudades sólo pueden ser locomotoras del desarrollo nacional y arrastrar al conjunto de la economía si son capaces de crear un clima adecuado para los negocios, con servicios atractivos, infraestructuras urbanas y calidad de vida en general; y especialmente si se esfuerzan en buscar la colaboración entre el sector público, el privado y las asociaciones y grupos comunitarios. El factor crítico para el buen gobierno de la ciudad es la capacidad para gestionar estas redes de actores.

La globalización no sólo nace en las ciudades, sino que se asienta en las mismas, consistiendo fundamentalmente en las redes por las que circulan

flujos entre ciudades. Ello es así porque: 1) la población mundial se concentra crecientemente en ciudades; 2) la interdependencia territorial se produce entre ciudades; 3) las ciudades son el espacio de encuentro y reconocimiento intercultural; 4) la economía del conocimiento requiere de entornos urbanos; 5) la sociedad del conocimiento se estructura en ciudades educadoras; 6) los problemas globales requieren respuestas urbanas; 7) los desafíos de la democracia son en gran parte desafíos urbanos...

Pero la globalización, al reestructurar el territorio, ha cambiado el concepto de ciudad. La ciudad hoy desborda la realidad concreta de un territorio y una población sobre la que ejerce jurisdicción una Administración municipal urbana. La ciudad incluye y desborda el concepto de municipio.

«Hasta el desarrollo de las ciudades industriales a partir de la segunda mitad del siglo XIX, la aglomeración urbana se localizó en el interior de los límites de los municipios de modo que la gestión de la ciudad correspondía a la Administración municipal. Con la industrialización la aglomeración urbana desbordó los límites municipales, se hizo polimunicipal. El crecimiento plurimunicipal de una misma urbanización puso sobre la mesa o bien la extensión de los límites territoriales del municipio central o la creación de áreas metropolitanas. La primera forma predominó durante la segunda mitad del XIX y la configuración de gobiernos metropolitanos durante todo el XX y especialmente en los años setenta y ochenta. Razones de la pérdida de relevancia de los gobiernos metropolitanos...

Hacia finales de los noventa, la tendencia en política metropolitana en Europa era dotar al área metropolitana de una estrategia territorial más que de una planificación territorial o urbanística clásica. La estrategia se define en función de los grandes retos dinámicos y opciones de desarrollo integral, económico, social, cultural y territorial, y tiende a equilibrar o coordinar los intereses de los diferentes actores públicos y privados que actúan en el territorio.

Gestionar una ciudad o una realidad metropolitana significa considerar muchos ámbitos territoriales, de tal modo que resulta imposible definir una delimitación precisa de las ciudades entendidas como unidades espacio-temporales. Hoy no tiene mucho sentido pensar en el territorio adecuado en el que definir las políticas puesto que son las estrategias urbanas las que definen los territorios»[9].

Las ciudades de la sociedad global y del conocimiento se definen por la posición que ocupan en las estructuras reticulares de ciudades y territorios en las que se insertan. Estas estructuras se caracterizan por su asimetría y por una configuración muy variable que depende del posicionamiento y de la asignación de roles entre las ciudades y los territorios.

[9] José María Pascual (2004), *La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial*, Documento de Trabajo, Junta de Andalucía.

En este nuevo contexto, gobernar una ciudad consiste en incidir en las redes en las que se configura y, de este modo, poder incidir en los procesos económicos y sociales que impulsan su desarrollo y en las consecuencias de los mismos en la articulación del territorio. Gobernar una ciudad es intervenir en todos los ámbitos territoriales en los que se desarrollan las estrategias urbanas (eje local/global). El gobierno de una ciudad es un gobierno-red con diferentes niveles de acción territorial que debe contar con la presencia y la concertación de los distintos actores con capacidad para poder impulsar las estrategias económicas y sociales de la ciudad. El gobierno de la ciudad es un gobierno multinivel poco formalizado y flexible cuyas relaciones de poder entre los actores son variables y vulnerables.

Asimismo, profundizar la democracia representativa mediante instrumentos garantizadores de la transparencia, la participación y la responsabilización deviene factor crítico para garantizar que todos los intereses y preferencias concurren en condiciones de igualdad en la elaboración de las grandes decisiones estratégicas urbanas. Desde esta perspectiva, lo importante no es crear instituciones de gobierno en todos los ámbitos territoriales en los que se definen las estrategias y los servicios de la ciudad, sino dotar de autonomía, recursos, capacidad de dirección, transparencia, participación y responsabilización a los gobiernos locales en tanto que gestores de los nodos y subnodos de las realidades urbanas para poder participar activa y efectivamente en todas las redes que configuran hoy las ciudades.

Esto es lo que explica el éxito que en los últimos años ha tenido la planificación estratégica de las ciudades. La planificación hasta ahora practicada era sectorial y en correspondencia con las competencias municipales. Lo innovador del plan estratégico es que considera a la ciudad integralmente y se orienta a identificar los proyectos más importantes para su desarrollo independientemente de que correspondan o no a las competencias municipales. El plan contempla los intereses generales de la ciudad y no se deja aprisionar por el mapa de competencias. Por ello se hace en diálogo con las otras Administraciones, con el sector privado y con el sector social.

Contra lo que pudiera parecer, es el plan estratégico el que permite visualizar más fácilmente las redes de interdependencia urbana de las que depende el progreso de la ciudad. Por ejemplo, cuando la integración de las áreas metropolitanas se ha pretendido establecer de arriba abajo, mediante técnicas tradicionales de división de competencias, pocas veces se ha alcanzado el éxito. En cambio, la visión estratégica de diversas municipalidades permite comprender que el progreso de cada una pasa por la integración autónoma de todas en una red cuyo buen funcionamiento exige que la ciudad central gane competitividad y permita expandirse concertadamente a todas las restantes.

La globalización ha quebrado el principio político-administrativo de que la acción de un gobierno debe circunscribirse al territorio de su jurisdicción.

Hoy un gobierno municipal al perseguir los intereses generales de sus vecinos no puede limitar el territorio de referencia de sus políticas y estrategias a sus límites administrativos; contrariamente, su capacidad más preciada es la de establecer acuerdos con los otros gobiernos y con los actores privados y públicos que resulten en cada caso relevantes. De hecho, cada política o estrategia plantea un marco territorial de referencia diferente. Las políticas sociales tienden a situarse a nivel de barrio; las políticas de movilidad tienden a hacerlo a nivel regional; las grandes infraestructuras que las redes de ciudades necesitan se plantean muchas veces a nivel nacional o incluso internacional.

La gestión de redes de ciudades es decisiva para el progreso en nuestro tiempo. Y los gobiernos que se encuentran, sin duda, en la mejor posición para facilitar y fortalecer esta gestión son los gobiernos regionales. La gestión de redes de ciudades es la política territorial emergente clave de los gobiernos regionales. Debe basarse en el reconocimiento de la autonomía local, en la subsidiariedad, en el reconocimiento de las asimetrías, complementariedades y conflictos dentro de la red, y en la cooperación. Para que la red de ciudades y territorios en que la región consiste funcione, el gobierno regional debe ser capaz de elaborar una estrategia de desarrollo compartida por el conjunto de los actores territoriales, incluidas las organizaciones empresariales y las entidades más representativas de la ciudadanía. De este modo, la región se configura como un proyecto compartido que puede, además, cimentarse e impulsarse desde una identidad regional abierta y atractiva.

Notas comparativas de la gobernación de una ciudad francesa en los sesenta y hoy:

1960

- **Había pocos niveles de gobierno y los gobiernos no se encontraban en competencia.**
- **La Administración era fundamentalmente servicios dentro de la jurisdicción municipal.**
- **Las tareas y competencias gubernamentales eran claras.**
- **La formación de coaliciones con otras Administraciones no estaba en la vida diaria.**
- **La legislación europea no importaba o importaba poco. Europa era un tema estatal.**
- **Se hacía planificación urbanística pero no se tenía casi ninguna responsabilidad sobre el desarrollo económico.**

- **El alcalde tendía a ser un barón local poderoso, controlador de su organización política local, capaz de negociar y obtener beneficios del poder central, en estrecha relación con el prefecto departamental o directamente con las autoridades centrales, a lo que ayudaba el cúmulo de mandatos.**

Hoy

- **Actúa en competencia con departamentos y regiones que son autoridades representativas.**
- **Participa en una comunidad urbana local y en varias organizaciones intermunicipales.**
- **Lidera diversas asociaciones o partenariados público-privados.**
- **Se encuentra asociado a los efectos más diversos con los niveles de gobierno más amplios.**
- **Tiene funciones más amplias, menos precisas y que se cruzan con las de otras Administraciones.**
- **El desarrollo económico es una obsesión.**
- **Experimenta con privatizaciones, ONGs y los instrumentos de la Nueva Gestión Pública.**
- **Experimenta con gobierno electrónico.**
- **Los procesos de definición del interés general han cambiado.**
- **El mapa de actores se ha hecho más complejo y fragmentado**.
- **La cultura civil y política ha cambiado. El rol de los partidos también. Su conexión con ellos también.**
- **La oferta diaria de amenazas y oportunidades, de productos y servicios, de problemas y soluciones..., a través de los medios de comunicación, el sector privado y las organizaciones civiles..., parece inmanejable...**

Los procesos de transformación de la gobernación de las ciudades como un tránsito del gobierno a la gobernanza local. Como características destacadas de este cambio se suelen señalar:

- El paso de pocas a muchas Administraciones públicas para cualquier asunto relevante: multiplicidad y fragmentación son características inherentes a la realización de los intereses generales dada la complejidad de nuestro tiempo.

- De estructuras burocráticas jerárquicas y consolidadas a estructuras administrativas diversificadas y fragmentadas territorial y funcionalmente.

- De una gestión pública presidida por las Tres Es (economía, eficacia y eficiencia) a una gestión centrada en la interacción entre el sector público, el privado y la sociedad civil.

- De una gestión pública sectorial a una gestión pública transversal o integral.

- De redes horizontales cerradas a redes abiertas, múltiples y extensas.

- De redes internacionales mínimas a redes internacionales extensas.

- De vínculos democráticos casi exclusivamente representativos a vínculos democráticos representativos más exigentes y complementados con la experimentación de otras formas de participación política.

- De políticas públicas altamente rutinizadas al aprendizaje innovativo.

- De unidades centrales que controlan directamente a otras que descentralizan e intervienen selectivamente.

- De un liderazgo colegial y clientelista a otro más personalizado y carismático.

Todos estos cambios se están dando con intensidades y en combinaciones diferentes en los distintos países. El concepto de gobernanza no describe ni una realidad ni una categoría de realidades precisa, sino un proceso de transición a realidades diferentes pero compartiendo una característica común: la clave del buen gobierno ya no reside tanto en la gestión interna de las organizaciones públicas como en la calidad de las interacciones entre éstas, la sociedad civil y el sector privado.

Esta transición se encuentra en España parcialmente reconocida en los trabajos para el Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local. Su punto de partida es que los municipios han dejado de ser autonomías administrativas vinculadas a la gestión de intereses privativos en un entorno simple y previsible, para pasar a ser autonomías políticas con capacidad para ordenar y gestionar una parte sustancial de los asuntos públicos bajo su propia responsabilidad, tal como por lo demás reconoce la Carta Europea de la Autonomía Local.

4.3.2. Gobernanza para la competitividad y la productividad: la revalorización del territorio

El descubrimiento de que la calidad de la ubicación es un determinante fundamental de la competencia empresarial y del bienestar de la población es un dato reciente. De él se derivan nuevas formas de concebir las relaciones entre gobiernos nacionales y locales, por un lado, y empresas, por otro, todo lo cual influye en la concepción misma de las políticas públicas.

Siguiendo en este punto a Michael Porter[10], una ubicación —sea un país, una región, una ciudad— no resulta hoy competitiva porque ofrezca a las empresas mano de obra, capital, recursos humanos, recursos naturales, infraestructura o subvenciones. Esto puede encontrarse cada vez en más lugares. Lo decisivo es que ofrezca un entorno de negocios que permita a las empresas la aplicación de todos aquellos factores con alta productividad. La productividad es el determinante fundamental a largo plazo del nivel de vida de una nación. Un territorio sólo gana ventaja competitiva cuando es capaz de ofrecer a sus empresas la posibilidad de mejorar permanentemente la productividad.

Las empresas que innovan y mejoran permanentemente la productividad se encuentran radicadas en territorios que aseguran las cuatro condiciones siguientes, siguiendo en este punto a Porter: 1) factores de producción necesarios, como son los recursos humanos especializados o la infraestructura requerida para competir en un sector determinado; 2) una demanda interior informada y exigente en relación al producto o servicio; 3) presencia en el territorio de sectores proveedores y afines que sean internacionalmente competitivos, y 4) condiciones culturales e institucionales facilitadoras de la creación y la buena gestión empresarial, incluida la presencia de una competencia interior efectiva. La creación de estas condiciones es una responsabilidad compartida de los gobiernos y las empresas.

Los gobiernos tienen un papel irrenunciable en la conformación del contexto y la estructura institucional que rodea a las empresas y en crear un entorno que las estimule a lograr ventajas competitivas. Los gobiernos no

[10] Sus contribuciones más aplicadas pueden encontrarse en el *Global Competitiveness Report*. El último corresponde a 2004-2005. Insiste cada vez más en que hay que cambiar el foco de la discusión sobre competitividad, que todavía encuentra excesivamente centrado en la estabilidad de las instituciones, la salud macroeconómica, la apertura de mercados, la privatización, el sistema legal o la democracia. Todas estas condiciones —dice— ayudan a crear riqueza, pero no la crean por sí mismas. La riqueza se crea en el nivel microeconómico porque sólo pueden crearla las empresas. La capacidad para crear riqueza se enraiza en la sofisticación de las prácticas operacionales y las estrategias de las empresas, así como en el entorno microeconómico de negocios en el que las empresas compiten. «Más del 80% de las variaciones del PIB per cápita de los distintos países obedece a fundamentos microeconómicos. Si éstos no mejoran, las reformas macroeconómicas, legales, políticas y sociales no traerán frutos». Esta mejora microeconómica sitúa una gran parte de la responsabilidad pública en las regiones y ciudades y en su capacidad para articularse en red.

pueden crear directamente sectores competitivos. Sólo las empresas pueden hacerlo. El papel de los gobiernos es catalizador y estimulador, tratando de reforzar las cuatro condiciones antes indicadas. La clave está en elegir bien los instrumentos de política, pues el tiempo requerido para lograr ventaja competitiva es largo (normalmente más de diez años), mientras que la preferencia política se orienta a ventajas a corto plazo tales como subvenciones, protección, fusiones convenidas, proyectos conjuntos de I+D, etc., que tienden a retrasar la innovación.

Frente a quienes siguen creyendo que la globalización tiende a decrecer la importancia de la ubicación ya que las empresas pueden aprovisionarse de bienes, capital y tecnología en cualquier parte del mundo, ubicando sus actividades donde les resulte más económico, la realidad muestra un panorama diferente. La competencia y la competitividad no dependen sólo de condiciones generales positivas, sino de condiciones específicas a nivel territorial, que son las que permiten la aparición de los *clusters* o determinantes últimos de la ventaja competitiva.

Los *clusters* son concentraciones geográficas de empresas interconectadas, suministradores especializados, proveedores de servicios, empresas de sectores afines e instituciones conexas (por ejemplo, universidades, institutos de normalización, asociaciones comerciales) que compiten pero que también cooperan. Pueden definirse como un sistema de empresas e instituciones interconectadas cuyo valor global es mayor que la suma de sus partes. Los *clusters* son una nueva manera de ver la economía que deja entrever nuevas funciones para las empresas, los poderes públicos y otras instituciones comprometidas en mejorar la competitividad. En una economía mundial, la ventaja competitiva depende de los *clusters* y, al tener éstos un marcado carácter local, resulta que la globalización ha reforzado la importancia de la ubicación, de lo local, en las políticas económicas. Los *clusters* surgen de la concentración en una región o ciudad determinada de técnicas y conocimientos muy especializados, instituciones, rivales, empresas afines y clientes avanzados y expertos. La proximidad geográfica, cultural e institucional permite tener un acceso especial, unas relaciones especiales, una información mejor, unos mayores incentivos y otras ventajas para la productividad y para el crecimiento de la productividad que son difíciles de aprovechar a distancia. Es fácil obtener materiales, información y tecnología ordinarios gracias a la globalización, mientras que las dimensiones más avanzadas de la competencia siguen estando sometidas a limitaciones geográficas. La ubicación importa, y mucho, aunque de modo muy diferente al pasado.

De todo lo anterior se concluye que la función de los gobiernos a favor de la productividad y la competitividad de las economías registra tres aspectos principales:

1) Asegurar condiciones macro y microeconómicas positivas, tales como la estabilidad macroeconómica, el aumento de la calidad y eficiencia de

los factores que necesitan las empresas (mano de obra preparada, infraestructura, información económica puntual y confiable), unas instituciones que los faciliten, así como una serie de reglas e incentivos microeconómicos generales que rijan la competencia y que fomenten el crecimiento de la productividad (mediante la garantía de la competencia interna, un sistema fiscal y unas leyes de propiedad industrial e intelectual que fomenten la investigación, un sistema jurídico justo y eficiente, unas leyes que garanticen la protección de los consumidores, unas normas sobre la gobernanza empresarial que establezcan la responsabilidad de los directivos por resultados y regulaciones que promuevan la innovación). Todo este cúmulo de políticas y actuaciones corresponden principalmente al gobierno y a las Administraciones Públicas del Estado.

2) Pero con sólo lo anterior no se asegura la ventaja competitiva. Es necesario que, además, los poderes públicos faciliten el desarrollo y mejora de los *clusters*, con la finalidad de superar la fase de la competencia basada en el coste de los factores. Y como los *clusters* son de naturaleza fundamentalmente local y regional, la intervención de las Administraciones regionales y urbanas resulta decisiva. Los *clusters* se originan inicialmente con independencia de las intervenciones públicas, y a veces a pesar de ellas. Los *clusters* sólo se forman en lugares que ofrezcan en principio unas ventajas básicas suficientes. Las Administraciones Públicas deben reforzar y potenciar los *clusters* existentes y los que vayan surgiendo, y no tratar de crear otros absolutamente nuevos y, por lo general, abocados al fracaso. Una política de competencia orientada a los *clusters* se fija no en empresas o sectores aislados, sino en complejos de productores, proveedores, sectores afines, proveedores de servicios e instituciones. Las inversiones públicas derivadas de dicha política, al no fijarse en empresas o sectores específicos, no recortarán sino que incentivarán la competencia, a la vez que se traducirán en bienes públicos o cuasipúblicos que tienen efectos significativos sobre muchas empresas y sectores vinculados entre sí.

3) Los *clusters* contribuyen a superar viejos conceptos sobre las divisiones competenciales y exigen nuevos mecanismos para la articulación de la colaboración entre las empresas y las Administraciones Públicas en sus distintos niveles. El diálogo tradicional entre el gobierno y las tradicionales organizaciones empresariales y sindicales no puede ir más allá de las condiciones económicas y sociales generales. Como la productividad y el bienestar de la gente ya no sólo dependen de las condiciones económicas generales o sectoriales, sino de la salud y dinamismo de los *clusters*, es a nivel de éstos donde debe articularse el diálogo y la colaboración entre todos los afectados que, al representar empresas y sectores diversos y al incorporar a las instituciones y en ocasiones a los clientes, desincentivarán la tendencia de las agrupaciones empresariales a limitar la competencia.

Todo lo anterior se traduce en la necesidad de desarrollar nuevas capacidades institucionales en el conjunto de las Administraciones Públicas para

que éstas puedan jugar su nuevo rol de gestores estratégicos de la competitividad. La economía ha dejado de ser una cuestión departamental y exclusiva del Estado central. En el nuevo entorno global, las políticas de bienestar social son inseparables de las políticas de productividad y competitividad. La eficacia y eficiencia de estas políticas no se compadecen ni con las divisiones competenciales tradicionales, ni con los esquemas de departamentalización o sectorialización de políticas, ni con las formas tradicionales de entender la relación entre las Administraciones y las empresas. Contrariamente, apuntan a la generación de nuevos modelos de cooperación intergubernamental, de diseños organizativos transversales en las distintas Administraciones, así como de generación de capacidades de construcción y gestión de redes entre Administraciones, empresas e instituciones diversas. Un *cluster* funciona no sólo como agregado de empresas e instituciones, sino por haberse establecido entre ellas una conciencia, una capacidad y una confianza interrelacional —lo que algunos llaman el capital o aglutinador social del *cluster*— que hacen que el sistema sea mucho más que la suma de sus partes. Esta creación no puede hacerse sin gobiernos con conciencia de sus nuevas funciones y con programas de desarrollo de las capacidades institucionales necesarias para su desempeño.

Un ejemplo de aplicación práctica de los supuestos anteriores viene constituido por el acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad del empleo y la competitividad de la economía catalana firmado entre diversos consejeros del gobierno de Catalunya, las patronales y los sindicatos. Se trata de un acuerdo de largo aliento basado en un diagnóstico compartido de los problemas de la economía catalana. Es el fruto de un largo esfuerzo de consenso, de concertación, de implicación mutua y de diálogo entre todas las partes. Su eje central es «la necesidad de aumentar la competitividad mediante la mejora de la productividad de la economía». Incluye un paquete de 86 medidas orientadas a transformar de manera progresiva el modelo económico catalán para hacerlo capaz de responder a los desafíos de la internacionalización. Las medidas son integrales pues incluyen tanto transformaciones del aparato productivo como de internacionalización, de relaciones laborales y de cohesión social. Giran en torno a ocho grandes ejes básicos: infraestructuras, políticas de empleo y formación, R+I+D, políticas sociales, relaciones laborales, financiamiento de la actividad económica, entorno favorecedor de la actividad empresarial e internacionalización.

La elaboración y gestión de un acuerdo de esta naturaleza requiere la construcción de importantes capacidades institucionales. Se crearon inicialmente distintas comisiones y consejos: el Consejo de instituciones, el Consejo de expertos, la Comisión de trabajo y ocho grupos de trabajo. El Consejo de instituciones integra a todos los firmantes del acuerdo y lo ha liderado políticamente. Ha sido clave la capacidad para generar un entorno de confianza, a lo que han contribuido las capacidades políticas y relacionales de los representantes de cada institución. El Consejo expresa el inicio de una red de interdependencias entre entidades que sólo pueden

lograr sus diferenciados objetivos estratégicos mediante la colaboración. Las capacidades técnicas y de coordinación han sido asimismo importantes: expertos de todos los sectores —sindicatos, patronales, escuelas de negocios, departamentos de la Generalitat, universidades, cámaras de comercio...— han integrado los grupos de trabajo y han sido apoyados por una coordinación técnica muy eficaz.

La estructura orgánica que vela por el impulso y seguimiento del acuerdo es bien sencilla: hay una Comisión de seguimiento, formada por un representante de cada parte signataria del acuerdo, y una Comisión interdepartamental formada por representantes de las Consejerías que toman a su cargo determinadas medidas del acuerdo y cuidan de su traducción presupuestaria. A estas Comisiones se han añadido otras tres Comisiones territoriales de información y seguimiento, una por cada provincia de Gerona, Lérida y Tarragona, coordinadas por el delegado de la Generalitat e integradas por representantes territoriales de las entidades signatarios del acuerdo, representantes de los municipios, de las universidades y de las cámaras de comercio. La coordinación funcional de todo este esquema se asigna al Director del Programa para la promoción y seguimiento de proyectos estratégicos, bajo la dirección del Secretario de Economía. Se trata de un esquema sencillo y de sentido común al que habrá que estar atentos, pues constituye sólo el inicio de un proceso de aprendizaje de capacidades políticas y de gestión directamente conectadas a la gobernanza.

4.4. LA GOBERNANZA DE LA AYUDA AL DESARROLLO

4.4.1. Consideraciones generales

La cohesión y solidaridad social siempre ha sido una función de las Administraciones Públicas modernas. Su fundamento estriba en los llamados fallos del mercado. Una economía de mercado eficiente es capaz de procurar crecimiento, pero lo hace siguiendo pautas de «creación destructiva» que pueden poner en riesgo la cohesión social y, a la larga, la viabilidad de la propia economía de mercado. Las economías de mercado eficientes garantizan el incremento de la riqueza total, pero no pueden garantizar la distribución de la riqueza en base a criterios de mérito. Por eso, hasta los liberales más extremados reconocen que el mercado es incompatible con la justicia distributiva y sólo consiente una justicia formal o procedimental. Por eso, en todas las economías avanzadas las Administraciones Públicas y las organizaciones sociales han asumido funciones de compensación de las graves contradicciones generadas por el mercado con el fin de salvar la cohesión o solidaridad social, es decir, la ciudadanía o sentido de pertenencia a una misma comunidad, para que no se convierta en cinismo la proclamación de la igualdad ante la ley. El Estado social es el correlato institucional de un proceso histórico cargado de conflictos que hoy expresa el aprendizaje realizado por los diversos actores económicos y sociales.

El Estado social, como concepto, se encuentra plenamente vigente. La a veces llamada crisis del Estado social expresa la necesidad de redefinir las prestaciones específicas, así como las formas de organización y provisión de los servicios sociales. No se trata sólo de la insostenibilidad financiera de algunas prestaciones conquistadas históricamente (por ejemplo, el derecho universal a la salud, entendido como el derecho a ser atendido de cualquier mal por cualquier medio de curación técnicamente disponible). Se trata también de una crisis de las grandes burocracias nacionales como formas de organización y prestación de los grandes servicios sociales. A medida que la sociedad se ha hecho más compleja y diversa, los servicios sociales han de irse acomodando a la necesidad de un público crecientemente heterogéneo. El uniformismo y la jerarquía característicos de las grandes burocracias sociales ya no constituyen las formas «racionales» de prestación de servicios sociales. Al tema nos referimos por extenso en el epígrafe siguiente.

La segunda gran transformación de la función de cohesión y solidaridad de las Administraciones Públicas consiste en su internacionalización. El bienestar de la población ya no depende sólo de la cohesión y solidaridad internas. La globalización está produciendo una situación de interdependencia desigual en la que ningún país tiene el bienestar de su población bajo su exclusivo control, tal como demostró el 11 de septiembre de 2001. Los mercados globales son altamente imperfectos y fuertemente discriminatorios de los países más débiles. De ahí que la globalización beneficie fundamentalmente a los países más avanzados y esté generando niveles de pobreza y desigualdad insospechados. Y aunque la pobreza y la desigualdad y discriminación no son la causa inmediata de los males públicos de nuestros tiempo (guerras, terrorismo, criminalidad, tráficos ilegales, riesgo grave de insostenibilidad medioambiental, de pandemias, etc.), es evidente que constituyen su mejor caldo de cultivo.

La viabilidad de la globalización exige el reconocimiento de la existencia de unos bienes o intereses públicos globales (paz, sostenibilidad ambiental, desarrollo con equidad, seguridad, lucha contra el terrorismo y el crimen organizados, legalidad y justicia internacionales, democracia, derechos humanos, prevención y erradicación de pandemias, preservación de identidades y espacios culturales, estabilidad macroeconómica y financiera a nivel global, comercio internacional justo...) cuya provisión es responsabilidad de todos los miembros de la comunidad internacional: organismos multilaterales, supranacionales, Estados, gobiernos subestatales, empresas y organizaciones no gubernamentales.

La procura de estos bienes está relacionada pero no debe confundirse con la acción exterior del Estado, ni encajarse en el título competencial de las relaciones internacionales. Aquí no se trata de promover ni defender intereses españoles, sino intereses de cohesión y solidaridad global que sólo por efecto reflejo contribuyen a nuestro bienestar. Por eso, la acción de cooperación y solidaridad internacional está abierta a los poderes regionales y lo-

cales y a las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. En el caso particular de España, estamos viviendo una espléndida multiplicación de esfuerzos, gubernamentales y no gubernamentales, a favor de los bienes públicos globales. Algunos de éstos son principalmente gubernamentales y dependientes de organismos específicos del Estado. Pero la acción a favor del desarrollo y de la solidaridad y la paz internacionales está recibiendo un apoyo creciente por parte del voluntariado, de las organizaciones no gubernamentales, las fundaciones empresariales y las Admistraciones Públicas en sus diversos niveles. Se prevé para los próximos años un importante incremento de los presupuestos públicos y de los fondos y esfuerzos privados destinados a estos fines.

Pero la práctica de una cooperación eficaz no se produce espontáneamente. Exige una gobernanza de la cooperación en la que el Estado, tras reconocer el protagonismos del resto de actores, juega un papel primordial. A la Administración del Estado le corresponde, en primer lugar, planificar y ejecutar la política estatal de cooperación al desarrollo. Le corresponde asimismo influir positivamente en los organismos multilaterales de cooperación, lo que exige fondos y capacidades de direccionamiento. Le corresponde también facilitar la coordinación de la acción de los poderes locales y de las organizaciones no gubernamentales, no mediante la limitación de su autonomía, sino por la provisión de servicios de información, análisis, conocimiento, formación, de colaboración y de apoyo, cuya eficacia fomente la acción colectiva entre los diversos actores españoles implicados en la cooperación internacional. La Administración del Estado tiene también el papel fundamental en la coordinación con los gobiernos beneficiarios y con los donantes bilaterales y multilaterales operantes en cada país. En definitiva, la Administración del Estado tiene un papel estratégico en el diseño, financiamiento, organización, coordinación y eficacia del conjunto de la cooperación española al desarrollo.

Tomando en cuenta las evaluaciones realizadas —especialmente por la OCDE—, la propia experiencia y la reflexión desarrollada en diversos medios académicos, vemos la cooperación que se ha ido conformando a lo largo de los dos gobiernos del Partido Popular:

1) Subordinada e instrumentalizada a otras políticas y, en especial, a la defensa de los intereses económicos y comerciales de las empresas españolas. El principio de coherencia legalmente proclamado no ha tenido mecanismos institucionales que hayan garantizado su efectividad. La orientación a los Objetivos del Milenio ha formando parte más de la retórica que de la realidad. En particular, las dimensiones de pobreza, género, infancia, atención a los pueblos indígenas y apoyo a las fuerzas renovadoras de la democracia no han sido debidamente atendidas.

2) Fragmentada en varios sentidos. En primer lugar, la tradicional falta de coordinación entre los Ministerios, especialmente entre el de Economía y el

MAE, y la insuficiente coordinación con otros poderes del Estado, especialmente el Poder Judicial. En segundo lugar, la escasa coordinación entre la cooperación estatal y la cooperación descentralizada. En tercer lugar, la escasa coordinación y colaboración con la cooperación multilateral y bilateral, incluida la europea. En cuarto lugar, la escasa capacidad de apoyo y seguimiento de las ONGs. En quinto lugar, la insuficiente coordinación y colaboración con las universidades, sindicatos y empresas actuantes en este campo.

3) Sujeta a la dirección política de un servicio exterior que no ha recibido el apoyo necesario para asumir propiamente sus nuevas y mayores responsabilidades. Dependiendo, además, operativamente de un núcleo de profesionales de la cooperación, con menor tradición y mayor abandono, que necesitan urgentemente fortalecer sus capacidades profesionales, su número y sus expectativas de carrera profesional.

4) Sujeta a un modelo de organización y gestión burocrática que no ha sido capaz de incorporar suficientemente los elementos clave de la Nueva Gestión Pública (orientación a resultados, gestión por objetivos, indicadores, evaluación, etc.) y de la gobernanza moderna (capacidad de creación y gerenciamiento de redes con los diferentes actores involucrados en los procesos del desarrollo). De ahí se derivan no sólo dudas respecto de la eficacia de la cooperación que se desarrolla, sino el temor con que se vive la ampliación de recursos que se ha comprometido.

5) La cooperación española invierte insuficientemente en conocimiento y gestión del conocimiento para el desarrollo. La OPE no ha estado dotada al nivel que requiere ni mantiene la conexión necesaria con los proyectos de campo, que es donde se genera el conocimiento experto. Se invierte poco en formulación y evaluación de proyectos, lo que limita el proceso de aprendizaje. Se trabaja mayoritariamente por proyectos en un excesivo número de sectores y a cargo de profesionales de muy desigual nivel y experiencia en cooperación. El esfuerzo que se solicita de los funcionarios españoles no va acompañado de la necesaria formación de éstos en cooperación al desarrollo, lo que lleva muchas veces a confundir la cooperación con la simple transferencia de tecnología. El engarce con las universidades es insuficiente.

6) Se trabaja muy limitadamente por programas, en sectores seleccionados en función de nuestra ventaja comparativa, a largo plazo y en coordinación con otros donantes y en función no de las demandas ocasionales, sino de las estrategias y políticas nacionales. En estas condiciones es difícil acceder al liderazgo sectorial que el DAC y algunas cooperaciones nos solicitan, como sería el caso de la gobernabilidad democrática en América Latina. El reto del paso de una cooperación por proyectos a una cooperación por programas es uno de los mayores que debe enfrentar la cooperación española de inmediato.

7) Al ser poco intensiva en conocimiento, la cooperación española no alcanza a modelar la cooperación multilateral en proporción al menos a nuestra contribución a la misma. Conocimiento para el desarrollo, cooperación por programas en áreas seleccionadas y a largo plazo, y posibilidad de asociaciones con influencia en organismos multilaterales, van de la mano.

8) Por lo que se refiere a los instrumentos de cooperación, el CAD ya recomendó reducir el componente de préstamos e integrar mucho mejor la cooperación técnica y financiera en los procesos nacionales de elaboración de políticas y programas. Esto último sería también determinante para lograr otra de las recomendaciones del CAD: una mayor asociación y apropiación por los actores nacionales beneficiarios de la cooperación que desarrollamos.

9) El mecanismo tradicional de las Comisiones Mixtas de Cooperación se halla imperfectamente ajustado. Responde en exceso a demandas y ofertas de proyectos ocasionales. Falta línea estratégica a mediano y largo plazo. Permite maniobrar con el gobierno de turno, pero no un diálogo político con el gobierno y los demás actores del desarrollo. Lleva a un exceso de proyectos y a una dispersión de temas. Propende al aislamiento respecto del conjunto de la cooperación. No se corresponde con una buena división del trabajo entre la Embajada y la OTC. Ésta carece por lo general de un plan estratégico que dé sentido a la acción de nuestra cooperación en el conjunto de la cooperación que recibe cada país.

10) Se invierte insuficientemente en programas y acciones de sensibilización y creación de capacidades en la sociedad española para la cooperación al desarrollo. Este abandono se corresponde con una visión mezquina de los intereses de España y del sentido de nuestra acción exterior. La concienciación, sensibilización y capacitación para el desarrollo deben formar parte activa de la ciudadanía española y del modo de entender nuestro bienestar e intereses en una sociedad global. Por ello, el gobierno debe crear programas en colaboración con el sistema educativo, las universidades, las ONGs y las empresas dispuestas a involucrarse en ello. El reconocimiento del derecho al desarrollo de los pueblos más pobres tiene que corresponderse con la emergencia de un deber cívico —más allá del sector ONGs— de cooperar, ya sea por razones humanitarias, religiosas, morales, de generosidad, políticas o de egoísmo bien informado.

Si buscamos las razones de esta situación, en parte se hallarán en la todavía relativa juventud de la cooperación española. Pero también se hallan en la influencia de una determinada concepción de la cooperación, exacerbada en el segundo mandato del PP, como acción exterior subordinada a la defensa de los intereses exteriores de España, así como el entendimiento de éstos como desgajados de la defensa multilateral de los bienes públicos globales que son el fundamento de la comunidad internacional.

4.4.2. Nuevas orientaciones de la política de cooperación

El Partido Socialista en su programa electoral se comprometió a desarrollar una política de cooperación con las siguientes características:

1) Centrada en los Objetivos del Milenio.

2) Prioritaria (que significa que ha de constar de manera socialmente notoria en la agenda del gobierno y merecer una atención específica del Presidente; por ejemplo, reuniéndose con el Consejo de Cooperación cuando se lancen los trabajos para el nuevo Plan Director de la Cooperación 2005-2008...).

3) Independiente (que significa que es una política que atiende al desarrollo de los otros y a nuestras obligaciones como miembros de la comunidad internacional, pero que no está subordinada ni es instrumento de otras políticas españolas, sin perjuicio de la unidad de acción exterior del Estado; en especial debe evitarse la subordinación que bajo el gobierno popular se ha producido de la cooperación a la promoción de los intereses comerciales de España).

4) Coherente (como dice el programa electoral: «nuestro principio rector será garantizar la coherencia de todas las políticas con incidencia en la proyección de España en el mundo en desarrollo, y asegurar su coordinación con cuantas iniciativas se adopten con igual propósito en el marco internacional y multilateral»).

5) Integradora (tanto de las políticas nacionales como de éstas con las políticas y programas de desarrollo descentralizados y de la sociedad civil).

6) Con los recursos suficientes, para lo que se asume el compromiso de alcanzar el 0,33% en 2006 y, como mínimo, el 0,5% al final de la legislatura, todo ello para hacer viable el compromiso del 0,7% en 2012.

7) Dotada de una estructura de gestión adecuada, lo que exige un replanteamiento radical de la estructura de gestión existente, ya que, de otro modo, con reformas meramente incrementales no se podrá garantizar la «calidad» de la ayuda española.

8) Comprenda una política de ayuda humanitaria y de emergencia basada en criterios humanitarios internacionalmente establecidos y con definición presupuestaria propia.

9) Facilitadora de la integración equitativa en la economía mundial de los países en desarrollo, promoviendo su capacidad comercial y el acceso de todos sus productos a los mercados internacionales.

10) Comprometida con una política más activa en materia de condonación y renegociación de la deuda.

11) Promotora de proyectos de codesarrollo en los países de origen de la inmigración, así como a la formación de inmigrantes para que puedan actuar como agentes de transformación en sus países de origen.

12) Fortalecedora del Consejo de Cooperación y promotora desde él de una pujante dinámica social a favor del desarrollo.

13) Bien coordinada con las Comunidades Autónomas y los Entes Locales en el seno de la Comisión Interterritorial; utilizando todo el potencial de las universidades; comprometida a elaborar un Estatuto del Cooperante, y a extender el diálogo a los sindicatos para promover los derechos laborales y la responsabilidad social de la empresa.

14) Comprometida, en el ámbito específico iberoamericano, con el fortalecimiento y la consolidación de las instituciones democráticas, la potenciación de la sociedad civil y el apoyo al desarrollo sostenible en un marco de integración subregional y de acuerdos con la Unión Europea.

El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 constituye una plasmación técnica de gran parte de los enunciados políticos anteriores. Como características más destacadas del mismo remarcamos: a) una mejor concreción de las prioridades horizontales y de su alineamiento con la agenda internacional de cooperación; b) una mejor precisión de las prioridades sectoriales y geográficas; c) una orientación más decidida hacia el multilateralismo selectivo y estratégico... Pero, sobre todo, la necesidad de poner en marcha nuevos instrumentos de cooperación como los programas sectoriales, el apoyo presupuestario o los fondos globales, creando las capacidades necesarias para todo ello.

Quizá el aspecto más polémico del Plan Director es el que se refiere directamente a la gobernanza de la ayuda al desarrollo, capítulo VII, titulado «Los actores de la política de cooperación internacional al desarrollo». El capítulo reconoce expresamente la pluralidad y diversidad de los actores españoles y plantea esfuerzos y plataformas institucionales para superar su fragmentación. La multiplicación de una ayuda fragmentada puede erosionar la calidad y eficacia de la ayuda, y este problema no puede resolverse sólo con metodologías de la Nueva Gestión Pública. Aunque necesitamos mejores estrategias, planificación, seguimiento y evaluación, éstos no bastan para superar los dilemas que hoy enfrenta la cooperación española.

El Plan Director expresa la voluntad política de que la cooperación española se ponga cuantitativa y cualitativamente a la altura de las mejores cooperaciones al desarrollo en la Europa de hoy. Esto va a significar un

gran esfuerzo que, entre otras cosas, probablemente se plasmará en la creación de un Ministerio de Cooperación que formule la política de ayuda y contribuya decisivamente a la coherencia de políticas, siguiendo el ejemplo de otros países europeos. Pero mientras hacemos todo este gran esfuerzo de alcanzar a los mejores de hoy, paralelamente, el sistema internacional de ayuda está siendo sometido a un proceso de reestructuración movido por fuerzas muy contradictorias y cuyo desenlace final aún no es claro. La ayuda ha vuelto a la agenda de la globalización, pero a condición de revisar radicalmente el sistema de ayuda. ¿No podría constituir esto una oportunidad para la cooperación española? ¿Por qué avanzar esforzadamente hacia un sistema que está siendo cuestionado y no plantearnos el avanzar directamente hacia otros sistemas que tratan de superar las limitaciones del que ahora es nuestro modelo?

4.4.3. Los nuevos instrumentos y sus límites

«Tenemos que embarcarnos en un programa nuevo y audaz para que nuestros avances científicos y nuestro progreso industrial estén a disposición de la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas. Más de la mitad de la población mundial vive en condiciones próximas a la miseria. Su alimentación es inadecuada y resulta víctima fácil de las enfermedades. Su vida económica es primitiva y estancada. Su pobreza es un hándicap y una amenaza tanto para ellos como para las áreas más prósperas. Por primera vez en su historia, la humanidad posee el conocimiento y la capacidad suficientes para aliviar el sufrimiento de esta gente... nuestros imponderables recursos de conocimiento técnico crecen constantemente y son inextinguibles... El viejo imperialismo —la explotación en provecho del extranjero— no cabe en nuestros planes... Una mayor producción es la clave para la prosperidad y la paz. Y la clave para una mayor producción es una aplicación más amplia y vigorosa del conocimiento técnico y científico moderno»[11].

Roosevelt, Churchill y los demás constructores del nuevo orden internacional eran bien conscientes de que la primera globalización registrada en el siglo XIX se saldó en un gran fracaso (representado por la Primera Guerra Mundial, la crisis de los treinta, el fascismo y la Segunda Guerra Mundial), y que este fracaso se produjo principalmente por falta de sensibilidad e ideas ante las enormes desigualdades generadas por la propia globalización. Eran conscientes de que el nuevo orden internacional sólo era viable bajo formas de cooperación internacional mucho más articuladas y capaces de tomar en cuenta el factor social. En la Carta Atlántica por ellos firmada en 1941 ya se comprometían a luchar por asegurar «para todos los países y personas estándares laborales mejorados, adelanto económico y

[11] Presidente Harry Truman, Discurso Inaugural ante las Naciones Unidas, 1949.

seguridad social», así como «libertad frente al temor y la necesidad»[12]. La cooperación económica internacional del inmediato futuro ya no podría figurarse sólo por el juego del libre comercio entre naciones desiguales que mirarían sólo por sus exclusivos intereses.

Los arquitectos del orden internacional de la postguerra optaron por una solución mucho más institucionalizada que la experimentada para la internacionalización del siglo XIX. La nueva institucionalidad tenía que asegurar estabilidad política, crecimiento económico y justicia social, considerados como metas inseparables. La estabilidad política tenía que asegurarla el Consejo de Seguridad, que pronto se vio impedido para ello ante la dinámica de la guerra fría y el uso permanente del derecho de veto por parte de las superpotencias. El crecimiento se promovería a través del multilateralismo libre y la división internacional del trabajo, facilitada por organizaciones como el GATT, el Banco Mundial y el FMI. Finalmente, la justicia social sería la responsabilidad del Estado del bienestar, que procuraría empleo, estándares salariales y de trabajo dignos, educación, salud y oportunidades para todos, además de una red de seguridad social capaz de aliviar los malos tiempos. La idea de desarrollo cubría en realidad todo este conjunto de objetivos políticos, económicos y sociales.

Para los Estados «subdesarrollados», todas las políticas eran políticas de «desarrollo», pues todas se concebían como aportes al objetivo del *catch up* o de cerrar la brecha que los separaba de los países desarrollados o, como entonces se les llamaba, «industrializados». El plan de desarrollo era el instrumento técnico y político integrador de todas ellas. Los planificadores parecían los héroes del momento. Pero para los Estados «industrializados» las políticas de desarrollo tenían otra significación.

El libre comercio seguía siendo visto —así lo vieron en su momento Smith y Kant— como el gran motor impulsor de la paz (al generar mayor interdependencia y conocimiento mutuos)— y de la prosperidad general (por la

[12] No se trataba de simple retórica u oportunismo de guerra. De hecho, se recogía la experiencia histórica de la internacionalización económica del siglo XIX que degeneró en un prolongado campo de batalla. La política de libre comercio de la Gran Bretaña, basada en su poder financiero e industrial y en su Imperio, no evidenció una compartición amplia de sus beneficios. Alemania rechazó el libre comercio a fines de la década de 1870 y los Estados Unidos nunca lo adoptaron de hecho. El desenlace de la Primera Guerra Mundial no consiguió reconciliar las tensiones económicas entre los grandes poderes, aunque el *boom* de los años veinte contribuyó a mitigarlas. Pero la gran depresión lanzó una nueva espiral de conflictos. A finales de los treinta la economía internacional se quebró, formándose bloques rivales en torno a los grandes poderes político-militares. La guerra se hizo de nuevo inevitable. Por todo ello, Roosevelt y Churchill pretendían que para el final de la guerra la reconstrucción de la economía internacional no se hiciera aislando las cuestiones económicas internacionales de los cambios sociales domésticos. La agitación social inherente a la rápida industrialización y modernización, el desamparo de amplias masas de ciudadanos, la inexistencia de acción social efectiva de los Estados, la rigidez del patrón oro, todo se conjuró para producir inevitablemente fascismo y guerra, tal como se describió en los influyentes trabajos de Peter Drucker, *The End of Economic Man,* y de Karl Polany, *The Great Transformation* (Kapstein, 1999, p. 93).

eficiencia proviniente de la división internacional del trabajo). Pero ahora, tras el fracaso de la primera internacionalización bajo hegemonía británica, se sabía ya que el libre comercio, por sí solo, producía perdedores y ganadores tanto entre los Estados como dentro de cada uno de los mismos. Por ello se consideró que sin mecanismos estatales e internacionales de compensación y distribución quedarían nuevamente amenazados tanto la cohesión social interna como el orden internacional. De ahí la insistencia en las funciones sociales que deberían asumir los Estados de la postguerra. De ahí también el reconocimiento de que los países desarrollados tenían que poner en práctica políticas de ayuda exterior, fomento de inversiones, transferencia tecnológica, concesión de tarifas preferenciales y otras para ayudar a los países en desarrollo a devenir miembros plenos de la economía global (Kapstein, 1999, p. 93). Al conjunto de estas políticas se las llamó también políticas de desarrollo o de cooperación al desarrollo.

A la falta de especificidad conceptual de la ayuda al desarrollo contribuyó también la guerra fría. Para las superpotencias en conflicto, las políticas de cooperación o ayuda al desarrollo eran un medio más para ganar la guerra fría. Pero todas coincidían en la posibilidad y la importancia del desarrollo rápido y competían presentándose como el mejor modelo para el *catch up* del Tercer Mundo. Los años cincuenta vieron así la formación tanto de las políticas y agencias de ayuda bilateral norteamericana y soviética como del Fondo Especial para el Desarrollo Económico (después rebautizado como PNUD), la Asociación de Desarrollo Internacional (el brazo para préstamos blandos del Banco Mundial) y el CAD de la OCDE para coordinar la política de ayuda al desarrollo de los países ricos. Fueron también años de gran agitación intelectual en el ámbito del desarrollo.

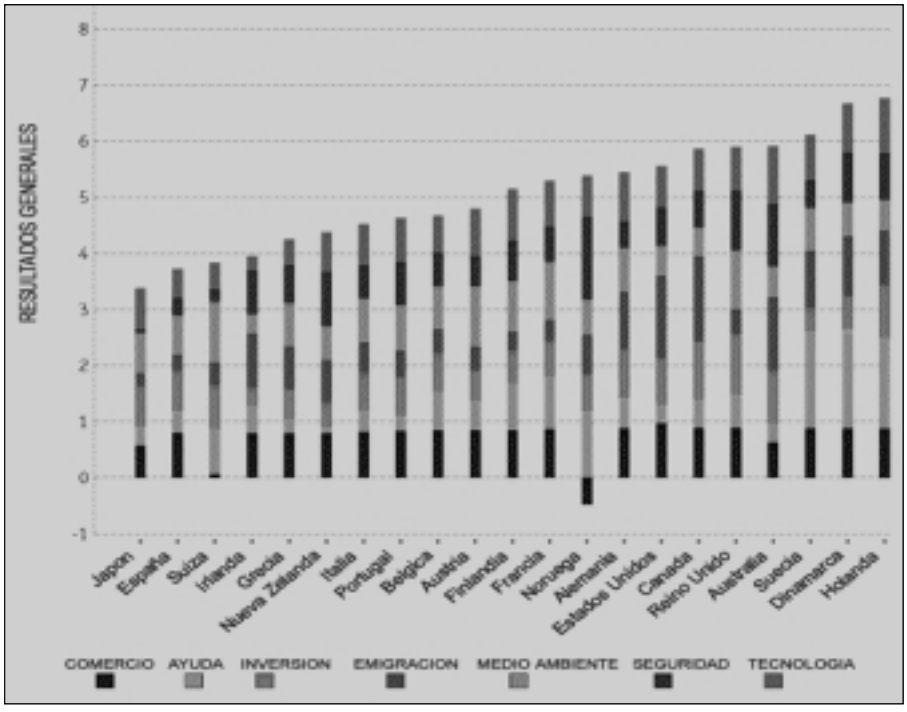
El concepto de ayuda al desarrollo no debe confundirse, desde luego, con el de cooperación al desarrollo; la ayuda (sobre todo considerando su calidad) es sólo uno de los ingredientes del «esfuerzo o compromiso para el desarrollo» de un determinado país. Recientemente, el Centro para el Desarrollo Global, con la finalidad de desdramatizar sin desconsiderar la importancia de la ayuda, ha elaborado siete indicadores en base a los que medir el esfuerzo conjunto que a favor del desarrollo realizan los 21 principales donantes del mundo. Los indicadores son: la calidad de la ayuda, la apertura a las exportaciones de los países en desarrollo, la facilitación de inversiones, las políticas migratorias, el apoyo a la creación de nuevas tecnologías, las políticas de seguridad y las políticas ambientales[13]. El resultado de este análisis se expresa en el cuadro que aparece en la página siguiente, que deja a España como el segundo por la cola. No se trata de santificar este ejercicio académico, desde luego. Como tal resulta cuestionable tanto en su planteamiento como en su metodología. Pero tiene el mérito de ayudarnos a no confundir cooperación con ayuda al desarrollo, a tomarnos más en serio el principio de coherencia y a compro-

[13] *http://www.cgdev.org/.*

meternos en formas de medición de un concepto que es al final el que importa, «el esfuerzo por el desarrollo».

Cuando, por ejemplo, pedimos un compromiso drástico para la reducción de la pobreza y lo traducimos —si no exclusiva, sí principalmente— en una demanda de incremento de la ayuda oficial al desarrollo, incurrimos en comportamientos altamente cuestionables. Al menos debería hacernos pensar que los ODM van a realizarse principalmente en dos grandes países, China e India, cuyos avances se deberán en muy poca medida a la ayuda oficial al desarrollo que hayan podido recibir. En otras palabras, la conexión entre ayuda y desarrollo/reducción de la pobreza/ODM no es inmediata y automática: habrá países con poca ayuda y mucha reducción de la pobreza y países con mucha ayuda y muy poca reducción de la pobreza. ¿A qué se debe esto? Al tema que introducimos a continuación: la calidad de la ayuda. ¿De qué depende ésta? Fundamentalmente, no de la capacidad y voluntad de cada actor singular del sistema internacional de ayuda al desarrollo, sino de la configuración institucional de éste y del marco de incentivos para el comportamiento de los actores que de él se deriva.

RESULTADOS GENERALES



Fuente: Center for Global Development/Foreign Policy Commitment to Development Index 2004, www.cgdev.org.

La búsqueda de la calidad y eficacia de la ayuda debe partir de un dato evidente: las investigaciones empíricas disponibles muestran de modo cada vez menos discutible que la ayuda al desarrollo tiene un impacto estadístico en ocasiones negativo, en la mayoría de las veces nulo y en otras positivo sobre los derechos básicos de los pobres. Si la ayuda no sirve, pues, si no escasamente al fin que la justifica —reducir la pobreza—, ¿por qué se mantiene?, ¿a quiénes sirve?, ¿es posible reelaborar las reglas del sistema de la ayuda —su institucionalidad— de forma que se incentiven comportamientos distintos en los donantes y beneficiarios y resulte de ello la calidad y eficacia de la ayuda?

Estas preguntas nos sitúan en el camino correcto para abordar el problema: el análisis sistémico e institucional. Si la ayuda no funciona, no se debe a que sea insuficiente o al limitado compromiso con el desarrollo de los países beneficiarios o a las perversas intenciones ocultas de los donantes que usan la ayuda como un medio de promoción externa de sus intereses. Cuando los sistemas plantean incentivos negativos al comportamiento de los actores suelen darse esas situaciones, en las que todo el mundo actúa correctamente y aún más, pero todo acaba en resultados mediocres, si no desastrosos. Como ha señalado José Antonio Alonso, «no hay un agente responsable de la ayuda sino un sistema que genera incentivos inadecuados». Tales incentivos proceden de las siguientes fuentes[14]:

1) La ayuda es una manifestación de la voluntad unilateral y libre de los donantes, es una liberalidad que no corresponde a un derecho de los beneficiarios. La ayuda no se produce hoy en un sistema de obligaciones mutuas —con los correspondientes medios para exigir su cumplimiento— libremente pactadas entre donante y beneficiario. Para que esta liberalidad no acabe siendo una apariencia ocultadora de la realización de intereses principalmente de los actores del país donante, el CAD de la OCDE trata de velar por la eficacia y coherencia de la ayuda. Sin embargo, sus indicaciones, auque no son irrelevantes, tampoco son vinculantes. Por lo demás, son elaboradas exclusivamente por los países donantes. También se ha querido limitar esta unilateralidad libre mediante el establecimiento de compromisos para toda la comunidad internacional tipo Declaración del Milenio. Pero los ODM, sin perjuicio de su relevancia, es exagerado configurarlos como «una agenda social consensuada entre el Norte y el Sur», «como la agenda común de países ricos y pobres para gobernar la globalización» (Plan Director, p. 9).

2) La ayuda responde no sólo ni principalmente a los intereses de los supuestos beneficiarios, sino a una constelación, y a veces coalición o cártel, de diversos intereses de los países donantes, entre los que se cuentan las ONGDs y las empresas proveedoras de servicios, los políticos que hacen su

[14] José Antonio Alonso (2004), «El desarrollo como proceso abierto al aprendizaje», en *The European Journal of Development Research*, vol. 16, n.º 4, Winter, pp. 845-867.

carrera en este sector, las diversas burocracias involucradas en la ayuda —desde las multilaterales hasta las locales—... Como en todo análisis institucional, es necesario revelar el mapa de actores, sus estrategias e intereses, que pueden ser perfectamente altruistas, pero que no tienen por qué corresponderse con los intereses de los beneficiarios de la ayuda.

3) El fin de la ayuda es el desarrollo. Pero el desarrollo es un bien público que, aunque resulte procurado por unos donantes determinados, también beneficiará a quienes no donaron o donaron para sus propios fines. Esto alienta el comportamiento oportunista de los donantes: tendencia a la fragmentación de la ayuda, escaso compromiso con la calidad de la ayuda, subordinación de la ayuda a los intereses del donante. La situación se agrava cuando el donante, supuestamente para asegurar la eficacia de la ayuda, pone condiciones al beneficiario pero resulta incapaz de aplicar la sanción de retirada de la ayuda en caso de incumplimiento. Así ha sucedido con la ayuda entregada a gobiernos corruptos o ineficaces pero aliados del donante, o cuando se hace evidente que la ayuda no cumplirá sus objetivos sociales pero el donante la sigue manteniendo en función de los intereses de sus actores nacionales.

4) La ayuda es una actividad pública cuyos resultados no son fáciles de evaluar. Es fácil verificar las actividades y los productos financiados con la ayuda. Pero es muy difícil evaluar los resultados en términos de desarrollo humano efectivo. A esta dificultad hay que añadir que la ayuda se produce en un entorno de información muy imperfecta entre sus actores: los ciudadanos pueden saber poco de lo que pasa con su dinero, los legisladores tienen posibilidades limitadas de control, los políticos del sector tenderán a presentar la ayuda en términos cuantitativos y de número de proyectos, los burócratas tenderán a expandir sus presupuestos y la discrecionalidad en su asignación, las ONGDs y empresas proveedoras de servicios empujarán en el mismo sentido, las élites de los países beneficiarios tratarán de captar la ayuda como fuente de renta... Los beneficiarios finales, los pobres, no habrán tenido normalmente oportunidad de intervenir en el ciclo de definición de la ayuda. Cuando la ayuda es ineficaz o genera consecuencias negativas, nadie responderá, no existen mecanismos creíbles de responsabilización.

5) La ayuda es más eficaz cuando se destina a países con buenas instituciones. Esto ha llevado a políticas de ayuda orientadas a países con buenos niveles de «gobernanza». Pero los indicadores de desarrollo institucional disponibles, a pesar de su mérito, no son lo suficientemente confiables como para deducir de ellos recomendaciones de políticas. Por lo demás, los verdaderos bloqueos al desarrollo se encuentran en países con bajo nivel de institucionalidad, en riesgo o en conflicto, o donde coaliciones distributivas han capturado el proceso político e impiden las reformas. La comunidad internacional no puede desentenderse de estos países, pues en la sociedad global también cuentan en el sistema de interdependencias. No

es cierto que estén desconectados de la globalización, sino conectados a ella por su lado más oscuro de las redes ilegales, criminales y terroristas. Obviamente, requerirán políticas especiales y singulares de ayuda, pero en absoluto pueden quedar desconectados de ésta.

6) La falta de adecuada responsabilidad incentiva también la «irrealidad» de la ayuda, es decir, a que lo que oficialmente se contabiliza como ayuda contenga una importante proporción de lo que algunos llaman «ayuda fantasma». Un informe reciente de Ayuda en Acción, titulado *Ayuda Real: Haciendo que la Ayuda Funcione,* ha establecido una distinción entre la ayuda real y la ayuda fantasma, así como una metodología para separar la una de la otra. El informe revela que las cifras de la ayuda oficial exageran la generosidad de los países donantes. El informe considera como ayuda fantasma la que no se focaliza en la reducción de la pobreza, la contabilizada doblemente como alivio de la deuda, la sobrepreciada e ineficaz frecuentemente gastada en asistencia técnica, la vinculada a la compra de bienes y servicios de los países donantes, la pobremente coordinada que impone costes de transacción excesivos a los países beneficiarios, la que no es predecible para el país receptor, la gastada en servicios a la inmigración en el país donante, la que se aplica a gastos de administración excesivos... Según el informe, cuando la ayuda fantasma se deduce de la ayuda oficial al desarrollo resulta, por ejemplo, que: 1) los países del G7 sólo gastan un 0,07% de su PIB agregado en ayuda real, mientras que la contabilidad de la OCDE registra un 0,21% en ayuda oficial; 2) que 86 céntimos de cada dólar de la ayuda oficial norteamericana son ayuda fantasma, cifra que asciende a 91 céntimos para Francia y está en 72 para España. Estas cifras constituyen, según el informe, una nueva demostración de que la ayuda, tal como hoy se encuentra articulada, responde más a los deseos de los ricos que a los derechos básicos de los pobres. «El sistema de ayuda ha mutado hacia una confusión de agencias oficiales en competencia geopolítica, comercial y de objetivos de desarrollo en la que las necesidades de los pobres figuran en segundo término, en el mejor de los casos»[15].

7) Consecuencia de todo lo anterior es una irresistible tendencia a la fragmentación de la ayuda, de la que los países beneficiarios se resienten seriamente. La fragmentación de la ayuda tiene consecuencias en general muy negativas, que ya han sido reveladas en diversos estudios y que corresponden a la experiencia general de los operadores de la ayuda: deteriora la calidad de la Administración del país beneficiario y alienta la fragmentación de su gobernación. Quizá ello explique por qué muchos de los países mayores receptores de ayuda se corresponden con los que se deterioran sus condiciones de gobernanza[16]. Los políticos y expertos a cargo de la ayuda al desarrollo conocen esto perfectamente. Saben, por ejemplo,

[15] Action Aid (2005), *Real Aid: An Agenda for Making Aid Work*, Action Aid International.

[16] Stephen Knack y Aminur Rahman (2004), *Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients*, World Bank Policy Research, Working Papers 3186, enero.

que el enfoque del marco lógico, cuando se sacraliza, pasa a formar parte más del problema que de la solución, pues impide gestionar con la flexibilidad necesaria para incorporar el aprendizaje necesario en un proceso que no es plenamente previsible, está plagado de incertidumbres y sujeto a una racionalidad limitada. El desarrollo es un proceso social complejo que incide y depende de personas y de organizaciones entrelazadas. No es un manejo de cosas ni, mucho menos, de expedientes.

8) La conciencia de todos estos problemas y de su impacto tan negativo en la eficacia de la ayuda ha llevado al desarrollo de nuevos y diversos instrumentos que pueden ser incluidos en alguna de las cuatro categorías siguientes:

a) Coordinación.—Es la palabra más proclamada y quizá menos practicada por todas las agencias. Supone que cada donante mantiene en cada país su presencia y programas por separado, pero que se coordina con los demás a través de diversas fórmulas que van desde las mesas de encuentro al establecimiento de asociaciones o «partenariados» complejos. Esto se combina en ocasiones con el otorgamiento de «liderazgo» a una agencia para un ámbito determinado.

b) Enfoques sectoriales amplios (SWAps).—Aquí un grupo de donantes acuerda colocar sus recursos financieros para un sector o área de actividad en un fondo común. Esto se acompaña de un acuerdo entre los donantes y el gobierno beneficiario para coordinar y centralizar las interacciones con el fin de reducir los costes de transacción. Este instrumento ha sido una de las grandes aspiraciones proclamadas durante la última década de la ayuda, pero su éxito como idea ha tenido hasta hoy muy poca correspondencia en la práctica.

c) Apoyo presupuestario.—Puesto en práctica en los sesenta por Francia e Inglaterra en sus antiguas colonias africanas, fue criticado por neocolonialista y rápidamente retirado. Recientemente se ha recuperado en algunos círculos de donantes como solución a la vez a la fragmentación y a la baja «apropiación» por los beneficiarios. Se trata de una práctica poco utilizada consistente en incrementar los recursos presupuestarios del gobierno beneficiario con el fin de financiar una gama de actividades en condiciones previamente pactadas.

d) Especialización sectorial.—Los donantes siguen actuando en muchos países, pero cada donante se especializa en un pequeño número de sectores para reducir las consecuencias adversas de querer hacerlo todo. Pero, independientemente de la bondad de la idea, apenas hay evidencia de su aplicación: los donantes apenas se especializan ni por países ni por sectores[17].

[17] Arnab Acharya *et al.* (2004), *Aid Proliferation. How responsible are the donors?*, Institute of Development Studies (Paper). *www.id21.org/society/s9aaa1g1.html.*

Todos estos nuevos instrumentos y aproximaciones comparten dos características. La primera es que su vociferación como ideas-solución nuevas no se corresponde con su muy escasa aplicación práctica. La segunda es que se trata en el fondo de ideas bastante conformistas y conservadoras: en el fondo, aceptan que continuará la presencia en cada país de un amplio número de donantes y que el problema consiste principalmente en mejorar la coordinación y cooperación entre ellos. Con este enfoque sólo se alcanza a mitigar los incentivos negativos que determinan la escasa calidad y eficacia de la ayuda. Pero, a pesar de la dificultad y esfuerzo que exigirán de los profesionales de la cooperación, serán incapaces de resolver los problemas derivados del sistema institucional de la ayuda. No es de extrañar, pues, que, paralelamente al intento de expandir estas prácticas, la comunidad internacional del desarrollo esté ya debatiendo enfoques más radicales abiertamente dirigidos a sustituir el sistema actual por otro marco de incentivos.

4.4.4. ¿Necesario e imposible?: reestructurar radicalmente la ayuda al desarrollo

El debate sobre la necesidad y posibilidad de una reestructuración radical del sistema de ayuda está abierto. Parte del convencimiento de que: 1) están emergiendo nuevas realidades que desafían directa y plenamente el sistema de ayuda, y 2) que la ayuda es un instrumento necesario para la gobernabilidad de la globalización pero que, bajo el sistema actual, se convierte en irrelevante, incluso incrementada. Frente a estas convicciones no cabe aún presentar políticas ni reformas, pero sí ir avanzando ideas, construyendo nuevos consensos y armando coaliciones capaces de ir superando los diversos «cárteles de la ayuda», es decir, las coaliciones de actores beneficiarios —de los países donantes principalmente y de los beneficiarios secundariamente—, cuyas ideas y reformas no son capaces de romper los incentivos perversos del sistema en que viven[18].

El nuevo contexto de la ayuda viene marcado por los rasgos siguientes:

1) En los próximos quince-veinte años, países como China, India, Tailandia y otros, especialmente en el Este asiático, entrarán como donantes en el sistema internacional de ayuda, aunque previsiblemente no lo harán imitando las formas utilizadas por los países industrializados durante la segunda mitad del siglo XX.

2) Los países hoy en desarrollo que mejor están utilizando las oportunidades abiertas por la globalización irán considerando la ayuda cada vez

[18] William Easterly (2002), *The Cartel of Good Intentions: bureaucracy versus market in foreign aid*, Center for Global Development, mayo.

menos relevante. Los flujos financieros vendrán fundamentalmente del sector privado, la banca de desarrollo perderá relevancia y las inversiones directas y asociaciones empresariales serán cada vez más importantes. Las remesas de una emigración en crecimiento constante superan ya la ayuda oficial, a la que en poco tiempo triplicarán o hasta cuadruplicarán. Estos flujos financieros son, además, más previsibles y estables que los derivados de la ayuda. A ellos se están sumando otros como los créditos concedidos por las entidades financieras privadas a los emigrantes para construcción de viviendas o desarrollo de negocios en sus países de origen. No es de extrañar que aparezca una nueva categoría de fondos de inversión orientada a financiar proyectos de desarrollo local en países con buenas perspectivas de crecimiento. Del mismo modo continuarán creciendo los flujos procedentes de ONGDs. Todos estos procesos se verán facilitados extraordinariamente con la generalización de Internet. Con todo, muchos países no podrán o sabrán aprovechar estas oportunidades, quedarán bloqueados por coaliciones y conflictos enervadores del desarrollo y necesitarán ayuda, aunque sea en formas específicas y adaptadas a cada caso.

3) La ayuda va a moverse en una contradicción: por un lado, se ensalzará el multilateralismo, pero, por otro, en el contexto de lucha por la hegemonía de la globalización, se tenderá a repolitizar la ayuda, combinándose la ayuda bilateral con la ayuda multilateral pero nacionalmente dirigida o condicionada. Esto acabará transformando la naturaleza de las instituciones multilaterales de ayuda y, desde luego, no facilitará la transparencia y responsabilización del juego de actores involucrados en el sistema de ayuda. La consecuencia de todo ello podría ser que la ayuda, aun vista por la mayoría de los ciudadanos como el instrumentos para superar la pobreza, tras ser incrementada, vaya recibiendo cada vez mayores críticas y desprestigio, especialmente comparada con el impacto de otras formas de cooperación al desarrollo diferentes de la ayuda oficial y procedentes de la acción privada y social.

Según un Eurobarómetro de junio de 2005 de la Comisión Europea, resulta que:

1) El 88% de los ciudadanos europeos no son conscientes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque en el país que ha hecho una campaña al efecto, Suecia, los ciudadanos conscientes ascienden al 27%.

2) Sólo el 29% de los europeos cree que la pobreza extrema se reducirá en el 2015. Algo más optimistas, 2 de cada 5 creen que se alcanzarán los objetivos de educación primaria universal y empoderamiento de las mujeres; 1 de cada 2 cree que se reducirá la mortalidad infantil, aunque sólo un 7% considera que el SIDA, la malaria y otras enfermedades se habrán combatido eficazmente. Sólo 1 de cada 3 europeos cree que se alcanzará el objetivo de hacer sostenible el desarrollo.

3) El objetivo considerado prioritario por los europeos es la reducción de la posibilidad de guerras y conflictos armados (32%), seguido por la cancelación de la deuda de los países en desarrollo (15%) y por la provisión de formación y experticia técnica (14%).

4) En 1998 revertió la tendencia a negar importancia a la ayuda al desarrollo. Uno de cada 3 europeos cree hoy que su gobierno dedica a la ayuda una porción demasiado pequeña del presupuesto público. Para el 30% de los europeos, lo que se dedica hoy a ayuda al desarrollo ya está bien, y sólo 1 de cada 10 cree que la ayuda es excesiva.

5) Sobre la eficacia de la ayuda, 1 de cada 2 europeos cree que la ayuda sirve para mejorar la vida de los pobres en los países beneficiarios; pero hay un 32% que cree que no y un 17% que no sabe/no contesta.

Durante los próximos años, las principales agencias de ayuda al desarrollo ensayarán mecanismos tipo «fondos comunes» o fondos multilaterales para el desarrollo con la finalidad tanto de incrementar la ayuda como de mitigar su fragmentación. El mecanismo más utilizado será el de exigir a los países beneficiarios la presentación de estrategias nacionales que los donantes decidirán apoyar o no con su fondo. Pero pronto se percibirá que los países que realmente necesitan la ayuda son los que no están en condiciones de elaborar estrategias creíbles, y mucho menos de aplicarlas.

Los gobiernos que merezcan la confianza de los fondos podrán ir transformando sus relaciones con el sistema de ayuda. La multilateralidad del fondo puede llevar a desconectar la concesión de recursos de la asistencia técnica. Esto puede permitir la creación de una estructura de asistencia técnica más responsable y transparente: los gobiernos pueden seleccionar en un mercado internacional de asistencia técnica a sus proveedores aplicando para ello los recursos otorgados por el fondo. Un sistema de certificación de agencias, ONGDs y empresas de servicios podría ayudar a reducir los costos de información y transacción en este mercado. Los fondos podrían someter las adjudicaciones a un sistema riguroso de evaluaciones externas. Un mercado competitivo entre agencias de desarrollo, organizaciones no lucrativas y empresas comerciales podría irse formando de este modo, tratando de ir superando la fragmentación, politización, falta de transparencia, de responsabilización y de competencia que caracterizan la situación actual.

Todo lo anterior iría transformando la naturaleza de los Ministerios de Cooperación y de las agencias nacionales de ayuda al desarrollo. Los Ministerios dejarían de ser Ministerios de la ayuda para transformarse en Ministerios de la cooperación. Su misión sería velar por la coherencia de políticas dentro del gobierno, mantener el compromiso cívico por el desarrollo, interactuar con los gobiernos autónomos y descentralizados, gestionar el conocimiento necesario para la cooperación y ayuda de calidad, e impulsar la

calidad, capacidad y competitividad internacional de sus agencias de desarrollo, de sus ONGDs, de sus empresas de servicios, con la finalidad de que el país disponga no sólo de buenas intenciones, sino de redes de organizaciones diversas capaces de actuar en un sistema internacional en base a su profesionalidad reconocida[19].

[19] Estas ideas para debate pueden verse más *in extenso* en los trabajos de Tim Harford, Michael Klein y Klaus Tilmes que integran una unidad del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional aplicada a explorar las tendencias, los flujos, la competencia y la eficacia de los diferentes tipos de ayuda al desarrollo. Una exposición sintética del punto actual de sus trabajos en *The Future of Aid*, Worl Bank, Private Sector Development Vicepresidency, note number 284, March 2005.

ISBN 847351169-7



P.V.P.
17,00 €
(IVA incluido)



MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

iig INSTITUT INTERNACIONAL DE GOVERNABILITAT DE CATALUNYA