

## CAPÍTULO 5

---

# La Búsqueda del Hibridismo cómo Estrategia Administrativa: la combinación de la Capacidad Burocrática con las Señales del Mercado y la Democracia Deliberativa

En los últimos veinticinco años, el programa de «reforma del Estado» ha sido conceptualmente claro y ello le ha proporcionado una ventaja a la hora de vencer la oposición política al mismo. Se ha conseguido mucho gracias a ese programa. Si miramos los resultados de un cuarto de siglo de reforma del Estado, existen varios ejemplos de éxito laudables. Sin embargo, los resultados generales dejan mucho que desear. En Latinoamérica y África, la «conclusión última», es decir, las tasas de crecimiento, no muestra ningún signo de mejora. Todavía más preocupante es que la capacidad de los Estados de suministrar servicios públicos básicos y bienes colectivos, en los que confían la mayoría de los ciudadanos, sigue siendo precaria. Incluso, en muchos casos la capacidad de proporcionar bienes colectivos se está deteriorando. Finalmente, el problema clásico de la corrupción, que se supone que la reforma del Estado iba a controlar, sigue descollando de manera alarmante.

Transcurrido un cuarto de siglo, llega el momento de repensar el programa de reforma del Estado, no sólo en términos de perfeccionar o «ajustar» el ya existente, sino también de explorar posibilidades conceptuales alternativas. El enfoque «híbrido» que se propone en este ensayo es sólo una de esas posibilidades. Tiene la desventaja de complicar la perspectiva de la reforma del Estado. En compensación, serviría para abrir la discusión sobre dicha reforma a las voces e ideas que han sido marginadas por la fuerza de la concepción anterior.

Este capítulo debería titularse realmente «La recaptura del hibridismo\* como estrategia administrativa». Desde los comienzos de la administración pública moderna se han usado tres modos básicos de control con el propósito de incorporar la eficacia a la organización estatal. El modo clásico de control es la imposición de normas profesionales, de estructuras jerárquicas dotadas de autoridad y de procedimientos estandarizados. En el transcurso de los últimos doscientos años, este modo de control se ha visto

---

\* El hibridismo sería la cualidad de híbrido, mientras la hibridación sería el proceso mediante el cual se consiguen seres híbridos. (N. del T.)

complementado por otro, que se basa en una variedad de mecanismos creados para aumentar el control democrático «de base» (desde abajo) por parte de la ciudadanía. El último modo de control sería el de las señales del mercado, que han sido relevantes desde siempre. No es simplemente que los mercados definan los parámetros de los precios con los cuales tiene que convivir la administración, sino que las estructuras administrativas y los mercados han estado siempre íntimamente conectados, como muestran las relaciones estrechas a lo largo de la historia entre el Tesoro británico y los mercados financieros privados de Londres, o las respuestas cuidadosamente orquestadas de los «Tigres» de Asia del Este para conseguir el desarrollo y mantener los mercados de exportación convenientes para sus empresas locales.

El tema de este capítulo parte del presupuesto de que la administración pública efectiva, especialmente cuando el fin es el desarrollo, requiere de la integración sinérgica de estos tres modos diferentes de control, que es lo que se llama aquí «hibridismo». Si ello es cierto, debemos preocuparnos, por tanto, del grado en que la confluencia de factores diversos ha alterado el equilibrio entre esos modos de control y extendido enormemente el papel de las «señales del mercado» a expensas de los otros dos factores. La búsqueda de prácticas que permitan recapturar el hibridismo, considerando las restricciones que impone el actual régimen neoliberal global, se convierte en el próximo reto para la reforma del Estado<sup>1</sup>.

## EL MODELO BÁSICO DEL HIBRIDISMO

El enfoque del hibridismo se basa en un conjunto de tres premisas claras. La primera y más básica: la efectividad de las instituciones públicas depende de su «hibridismo», es decir, de un equilibrio integrado entre tres modos (a veces contradictorios) de dirigir la acción administrativa. Éstos son:

*a.* La capacidad burocrática construida a partir de la contratación meritocrática, las normas profesionales, las carreras administrativas predecibles y bien remuneradas, y las estructuras organizativas coordinadas.

*b.* Las «señales del mercado», que informan de los costos y beneficios de las actividades públicas, facilitan la asignación de los recursos y proporcionan la «disciplina fiscal» que asegura que los fines de la administración sean consistentes con los medios que tiene disponibles.

*c.* La participación democrática «de base», que asegura que los fines administrativos reflejen las necesidades y los deseos de los ciudadanos co-

---

<sup>1</sup> Véase también Mayntz (2002).

munes, y que el proceso administrativo sea transparente y esté sujeto al control público.

Esta combinación tripartita podría concebirse como un «modelo trípode», que se podría representar gráficamente mediante el siguiente diagrama:

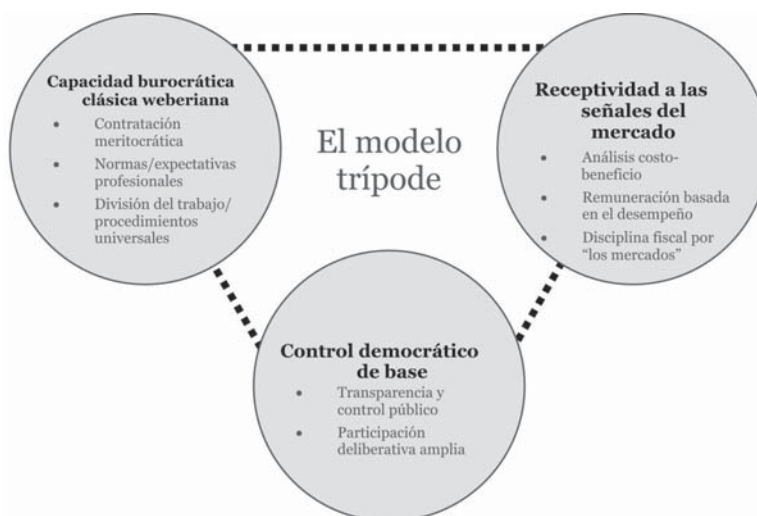


Figura 1. El «modelo trípode» de la administración pública.

La segunda afirmación es que, debido a que en las últimas tres décadas la reforma del Estado se ha concentrado fundamentalmente en evitar que se perciba como hegemónico el primer modo de control (la capacidad burocrática clásica), y para ello ha aumentado la importancia del segundo modo de control (la respuesta frente a las señales del mercado), se ha perdido el equilibrio necesario para conservar un hibridismo efectivo. Los esfuerzos excesivos por hacer que la administración imite a los mercados no sólo amenazan con reducir la capacidad burocrática, sino que conllevan sus propias irracionalidades e ineficacias intrínsecas.

A los Estados se les ha exigido que dejen de usar la organización administrativa pública para realizar tareas que podrían ejecutarse por empresas privadas. Aun cuando el objeto de su actividad es el suministro de servicios públicos y bienes colectivos, se ha aconsejado a los Estados que sometan a las organizaciones administrativas a disciplinas que se basen en valoraciones del desempeño que imiten a las de los mercados. El peso creciente de los mercados financieros internacionales en la determinación de las decisiones económicas nacionales y la aparición del neoliberalismo global como la doctrina determinante de la economía política internacional se traducen en fuertes restricciones a los posibles caminos que podría seguir

la reforma del Estado, especialmente en Latinoamérica. Los funcionarios de la administración que desearían experimentar con reformas que se basaran primordialmente en cualquier otra cosa que no fuera una mayor confianza en los mercados temen ser castigados por «los mercados» y, de hecho, a menudo lo son. Lo que se ha llamado en otro lugar «monocultivo institucional» (Evans 2002) es un poderoso impedimento al hibridismo.

Si una mayor confianza en los mercados se viera acompañada de una expansión igualmente enérgica del control democrático, puede que el problema fuera menos grave, pero desgraciadamente el control democrático tiende a ser respetado de manera retórica, en lugar de ejercido sustantivamente. El sistema electoral no aumenta el rango de opciones políticas disponibles para los líderes políticos, y la prerrogativa de elegir a los líderes no se refleja normalmente en una influencia democrática concreta dentro del proceso de adopción de decisiones (o en el proceso de la reforma del Estado). Aunque existen casos esperanzadores de influencia democrática profunda, no están lo suficientemente generalizados como para plantar cara a la tendencia general al desequilibrio entre los modos de control de la administración.

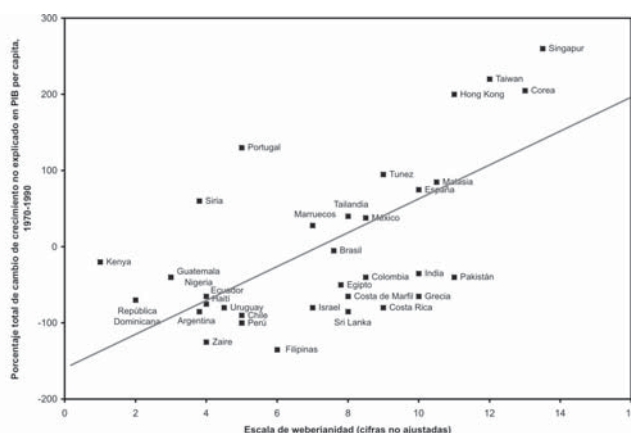
La última premisa con respecto al hibridismo se deriva directamente de las dos primeras. Con el propósito de asegurarse de que la actuación de las instituciones públicas reduzca la corrupción, mejore la provisión de bienes colectivos esenciales y genere un aumento del bienestar de los ciudadanos comunes, es esencial reequilibrar nuevamente los modos de control de la actividad administrativa. Ello implica una valoración más realista de la contribución de las señales del mercado, una mejor valoración de los beneficios que pueden conseguirse invirtiendo en la capacidad burocrática tradicional, y una búsqueda de métodos innovadores que aumenten la capacidad de los ciudadanos ordinarios de exigir el cumplimiento de la transparencia y el control público de la actividad administrativa.

En la exposición que se desarrolla en las siguientes páginas, se establecen primero los peligros de menospreciar el valor de la capacidad burocrática tradicional. Veremos los peligros de las falsas economías, que recortan la eficacia de las instituciones públicas, y también del fracaso en obtener los rendimientos potenciales de las inversiones económicas realizadas en capacidad burocrática, especialmente de la efectuada en intangibles. Se procederá después a explicar la necesidad que hay de una comprensión más compleja de la naturaleza de los mercados y de la importancia de no confundir las preferencias de las elites poderosas, defensoras del mercado, con las «señales del mercado», entendidas como indicadores valorativamente neutrales de la eficiencia. A estas dos explicaciones les seguirá un estudio de los retos y beneficios potenciales que se obtendrían de los esfuerzos por aumentar el control democrático de base. Por último, se reconsideran las propuestas básicas contenidas en el enfoque del hibridismo.

## EL MENOSPrecio DEL VALOR DE LA CAPACIDAD BUROCRÁTICA

A pesar de la arrogancia y las ineficiencias enormes que todos hemos visto aparecer en las jerarquías administrativas, es importante recordar cuán poderosos instrumentos pueden ser las burocracias para la consecución de fines públicos. De hecho, las consecuencias más perversas que se atribuyen a las organizaciones burocráticas son, en realidad, consecuencias de la ausencia de verdaderas estructuras y normas burocráticas.

Hace unos cuantos años, Jim Rauch y yo realizamos un simple ejercicio empírico. Usando un grupo de expertos, recopilamos datos en una muestra de países en vías de desarrollo acerca del grado en el cual las organizaciones esenciales de la administración económica se ajustaban a las características básicas de las auténticas burocracias, tal y como las identificaba originalmente Max Weber. Las características que debían observarse eran: si la contratación de los cargos públicos requería usar criterios meritocráticos impersonales; si aquellos contratados por las organizaciones administrativas podían esperar remuneraciones profesionales a largo plazo cercanas a las disponibles en el sector privado, siempre y cuando el desempeño fuera adecuado; y así sucesivamente con criterios similares. Encontramos que la escala «weberiana» era un fuerte pronosticador del crecimiento económico (Evans y Rauch 1999). Midiendo el PIB per cápita y las dotaciones iniciales de capital humano, se observaba que una mayor «weberianidad» resultaba en un estímulo para el crecimiento del PIB per cápita, al menos tan fuerte como cualquiera de los otros indicadores usados en los modelos tradicionales comparativos. El resultado de nuestro análisis se refleja gráficamente en la Figura 2.



**Figura 2. Gráfico de dispersión que muestra la relación entre la escala de weberianidad y el porcentaje de crecimiento en PIB per cápita no explicado**

Estos resultados no deberían interpretarse como una defensa del mantenimiento de las tradiciones administrativas escleróticas. En la mayoría de los países, el incremento de la capacidad burocrática muy probablemente implicará una reestructuración que los burócratas tradicionales considerarán bastante traumática. Lo que muestran estos datos es que los principios organizativos simples, diseñados para aumentar la cohesión y la coherencia de las instituciones públicas, pueden arrojar grandes dividendos para los objetivos económicos usuales.

En la muestra de países en desarrollo, los resultados potenciales de las inversiones en mejora de la capacidad burocrática son muy grandes. En términos básicos, una diferencia hacia arriba de medio punto en la desviación estándar de la escala weberiana produce un aumento del PIB del 26% entre 1970 y 1990 (tomando como variables de control el capital humano y el PIB per cápita). Igualmente, un aumento de la desviación estándar de un punto en la escala de weberianidad equivalía aproximadamente, para el año de 1965, al impacto equivalente a aumentar de 3 a 6 años los años promedio de educación de los que se partían (tomando como variable de control el PIB inicial per cápita). En resumen, estos resultados sugieren que, en la mayoría de los países, mejoras relativamente modestas en la capacidad burocrática equivalen a inversiones de decenas de miles de millones de dólares, y tal vez de cientos de miles de billones, en otras áreas.

De la hipótesis de que la inversión en capacidad burocrática se puede obtener una alta rentabilidad en proporción a su coste se deriva otra hipótesis: que la desinversión en capacidad burocrática puede tener costos más altos de los que generalmente se reconocen. Ello se hace particularmente obvio cuando se consideran los efectos institucionales de la desinversión. La interiorización, por parte de los funcionarios, de la creencia de que están desarrollando colectivamente un servicio valioso y de que las desviaciones de los estándares profesionales son moralmente inaceptables, son esenciales para la existencia de una organización burocrática efectiva. Las normas y las expectativas profesionales están detrás del compromiso que tienen los funcionarios individuales con el servicio público honesto, dedicado y efectivo, y se requiere un largo periodo de tiempo para poder construir las<sup>2</sup>. Si se destruyen esas normas y expectativas, se necesitan muchos años para poder reconstruirlas. Los programas de austeridad que recortan las expectativas de que el servicio público pueda ser fuente de una carrera profesional remuneradora se evalúan a veces simplemente en términos de ahorros salariales, olvidándose su impacto institucional. Cuando se descubre que la austeridad fiscal rara vez crea las bases suficientes para el crecimiento acelerado, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional,

---

<sup>2</sup> Véase Pelletier (2002).

al volver en años siguientes a los lugares en los cuales se había recortado radicalmente el gasto en las instituciones públicas, las encuentran corruptas e ineficaces, con caídas en espiral que son prácticamente imposibles de parar.

Las oportunidades perdidas de realizar inversiones de alta rentabilidad en aquellos intangibles que hacen que funcionen bien los servicios públicos son tan importantes como las pérdidas que producen los falsos ahorros. Sin desdeñar la importancia que tienen las expectativas profesionales de que las carreras administrativas sean remuneradoras en términos materiales, las estrategias de reforma del Estado deben también estimar la relevancia que tienen las recompensas intangibles en el establecimiento de un servicio público profesional. El reconocimiento y la estima pública pueden tener una importante función en el «paquete» de remuneraciones generales de los servidores públicos. Expandir esa parte del paquete de remuneraciones podría costar muy poco fiscalmente y produciría altos rendimientos en el desempeño de los funcionarios. Un breve ejemplo extraído del trabajo de Judith Tendler bastará para probar esta afirmación.

El noreste de Brasil no es precisamente famoso por tener instituciones públicas efectivas o por sus éxitos en materia de desarrollo. Sin embargo, a finales de los años ochenta, el Gobierno del estado de Ceara instauró un programa de salud pública (Programa de Agentes de Saúde – PAS) del que se beneficiaron eventualmente 850.000 familias, y que ayudó a triplicar la cobertura de vacunación y a reducir la mortalidad infantil en un 36% (Tendler y Freedheim 1994; Tendler 1997)<sup>3</sup>. La espina dorsal del programa la constituían unos 7.000 «agentes de salud», sin educación médica formal, a los que se les pagaba solamente el salario mínimo. Una buena parte del secreto del éxito de este programa reside en su atención meticulosa a los aspectos intangibles del establecimiento de un servicio público efectivo.

La creación de un espíritu de cuerpo y un sentido de «vocación» entre los agentes de salud fue fundamental para conseguir altos niveles de desempeño. Se les hizo sentir que se les valoraba como profesionales, y los funcionarios de elite y el público en general reconocían su contribución al bienestar de sus comunidades. El gobierno del Estado propagó con insistencia una imagen positiva del programa en los medios de comunicación. La selección de los agentes de salud implicaba desplazarse a pequeñas comunidades, y el honor que suponía ser seleccionado se recalca insistentemente.

Los que eran seleccionados respondían frente a esas expectativas. Como expresó un agente de salud: «Estaba dispuesto a irme y buscar un trabajo en São Paulo. Ahora, amo mi trabajo y nunca me iría ni abandonararía mi

---

<sup>3</sup> Véase Evans (1997b).

comunidad» (Tendler y Freedheim 1994, p. 1776). El compromiso de los agentes de salud se tradujo en un mejor desempeño laboral y en la prestación de un servicio efectivo. La estima que profesaban las comunidades por sus altos niveles de desempeño mejoró aún más su estatus e incrementó su remuneración intangible. En resumen, la inversión en intangibles generó un círculo *virtuoso* de rendimientos crecientes, como el que ilustra la Figura 3.



Figura 3. El círculo virtuoso de las recompensas intangibles.

Desde el punto de vista fiscal, la relación entre inversión y rentabilidad del programa difícilmente podría haber sido más alta. El coste total del programa fue de sólo dos dólares estadounidenses per cápita. Aun definiendo «rentabilidad» en términos estrictamente económicos, las reducciones de los índices de mortalidad y morbilidad generan obviamente aumentos en la productividad per cápita. Si la relación total entre inversión y crecimiento de los ingresos locales se comparara sistemáticamente con otros esquemas que dotan de cientos de millones de dólares en subsidios a empresas transnacionales a cambio de unas cuantas docenas de empleos locales, y que son siempre fuertemente apoyados por los organismos financiadores, se ve que incluso los análisis económicos más convencionales tendrían dificultades para poder negar el valor que tiene la inversión en elementos intangibles a fin de conseguir un servicio público efectivo.

Este ejemplo también muestra el lado negativo potencial que presenta la insistencia ideológica actual en que los esfuerzos de los funcionarios administrativos producen casi inevitablemente resultados inferiores a aquellos que podrían obtenerse a través de los mecanismos del mercado. Si la



creencia de la ciudadanía, en su conjunto, en que el «servicio público» es una profesión honrosa y valiosa se convierte en un elemento importante de la remuneración profesional a largo plazo para el personal administrativo, convertir las señales del mercado en una campaña ideológica puede, por tanto, recortar las estructuras normativas que mantienen la eficacia administrativa. Puede incluso legitimar involuntariamente la corrupción, al transmitirse la idea de que, como principio general, la maximización individual de las recompensas materiales debe valorarse por encima de las normas tradicionales de servicio público.

Una vez más, merece la pena reiterar que ninguno de estos argumentos deberían considerarse una excusa para proteger a las burocracias que no son útiles para la sociedad. Elogiar constantemente a burócratas ineficaces y corruptos no es una inversión en intangibles, y proteger sus remuneraciones profesionales a largo plazo crea unas expectativas equivocadas en los otros funcionarios de la administración. Preservar las rígidas normas administrativas que impiden la provisión efectiva a la sociedad de bienes colectivos es un flaco servicio a los futuros servidores públicos, que trunca su capacidad de asegurarse las remuneraciones intangibles que provienen del aprecio de la comunidad.

Los argumentos a favor de incrementar la capacidad burocrática son argumentos a favor de un programa para una «nueva gestión pública» que puede representar una amenaza para los recomendados habituales que trabajan en la administración pública, pero que precisa y esencialmente propone que se debe realizar un esfuerzo por aumentar la capacidad burocrática<sup>4</sup>. Al final, construir capacidad burocrática no es en ningún caso una estrategia conservadora. Requiere un pensamiento más innovador y una mayor determinación para introducir cambios que el que encarnan las estrategias que buscan acrecentar la confianza en el mercado.

## LOS PELIGROS DE CONFIAR EXCESIVAMENTE EN LAS SEÑALES DEL MERCADO

Las tendencias hacia el desequilibrio que aparecen cuando se menosprecian los rendimientos potenciales producto de la mejora de la capacidad burocrática tradicional se ven reforzadas por una tendencia a sobrevalorar, o no comprender adecuadamente, qué tipo de confianza en las señales del mercado o de imitación de sus mecanismos puede contribuir a mejorar la eficacia de las instituciones públicas. Esa sobrevaloración nace de varios lugares, pero mi atención se centrará en dos de ellos. El primero es que los administradores públicos encargados de establecer las políticas públicas

---

<sup>4</sup> Véase Barzelay (2001). Merece la pena destacar a este respecto los esfuerzos de Luis Carlos Bresser Pereira en Brasil. Véase Gaetani (2002).

tienen a menudo una comprensión de cómo funcionan los mercados que ya está superada. Se ignoran en gran parte la complejidad de la economía moderna y las implicaciones que tiene esa complejidad para las políticas del desarrollo<sup>5</sup>. El trabajo de Stiglitz, por un lado, y el de North, por otro, nos advierten acerca de cuán esencial es intentar formular las políticas de reforma estatal a partir de la teoría económica moderna, y no con una versión arcaica y simplista.

El segundo lugar del que emana esa sobrevaloración sería que lo que se nos dice que es valorar las «señales del mercado» frecuentemente no tiene nada que ver con eso: lo que pasa es que se le da un mayor peso a las preferencias interesadas y egoístas de poderosos actores del mercado, a expensas de otros ciudadanos para quienes es más difícil poder presentar sus preferencias como «señales del mercado». Los datos de la International Country Risk Guide (ICRG; Guía Internacional de Riesgos por Países, que se usan comúnmente para juzgar el desempeño de los Estados en el Sur Global, ilustran bien este problema.

La teoría económica moderna deja atrás los fáciles y más simples modelos de equilibrio óptimo de tiempos anteriores. Las fallas de coordinación son ahora una preocupación central. Los equilibrios son múltiples y, por tanto, las soluciones lineales simples pueden terminar produciendo resultados gravemente subóptimos<sup>6</sup>. Ello es cierto incluso para los mercados de bienes de consumo tradicionales. Esta perspectiva se ha validado ampliamente en la práctica y también en la teoría. La reciente y triste experiencia del estado de California es un buen ejemplo. Aquellos a cargo de reemplazar los controles administrativos con señales del mercado con respecto al suministro de energía eléctrica creyeron aparentemente que para un bien de consumo simple y homogéneo, como es la electricidad, la construcción de un mercado que consiguiera una distribución eficiente y con costos mínimos era una tarea sencilla que podía lograrse rápidamente con una supervisión relativamente pequeña. Como descubrieron los ciudadanos de California para su desgracia, nada podría haber estado más lejos de la realidad. Con un estado que debe miles de millones de dólares a las compañías generadoras de electricidad, y unas cuentas de electricidad disparadas, California está comenzando a valorar, aunque no la entienda bien del todo, la complejidad que se requiere para construir un mercado y el peligro de ignorarla.

Las ideas de Douglas North sobre el «nuevo institucionalismo» van aún más lejos. El análisis histórico de North (1981; 1986; 1990) deja claro que la dirección en la cual operan los mercados depende del contexto institucional

---

<sup>5</sup> Cfr. Easterly (2001).

<sup>6</sup> Véase Hoff (2002); Hoff y Stiglitz (2001)

más amplio en el que se encuentran integrados<sup>7</sup>. Desde una perspectiva como la de North, las instituciones públicas y los mercados son gemelos siameses. North da relevancia a una noción simple que fue esencial para Adam Smith y que sigue siendo una presunción fundamental (pero implícita demasiado a menudo) del análisis neoclásico posterior: los mercados requieren una combinación de instituciones autoritarias formales e informales, o sino no funcionan. El mercado y las instituciones necesitan de la fuerza recíproca del otro para poder prosperar.

El institucionalismo de North se encuentra también ampliamente corroborado por la experiencia práctica reciente. Las expectativas simplistas de que los mercados por sí mismos, sin tener en cuenta el carácter del entorno institucional, conseguirían lograr la eficiencia distributiva y ofrecer una mayor productividad y un aumento general de la producción en la antigua Unión Soviética, demostraron ser un cruel engaño<sup>8</sup>. Incluso en Estados Unidos, la estructura institucional que permitió que los mercados funcionaran efectivamente requirió una atención más explícita de lo que la mayoría ha dado por asumido. Los escándalos económicamente gravosos de empresas como Enron y WorldCom han obligado a que hasta los defensores de la filosofía del mercado, como Estados Unidos, reconozcan los resultados perversos que se pueden dar cuando se erosionan las normas informales y las instituciones públicas fracasan en su intento de castigar a los actores poderosos del mercado, al menos cuando esas instituciones no son capaces de supervisar la calidad de la información que esos actores ofrecen a otros actores en el mercado. El énfasis en el papel de las señales del mercado con el propósito de constreñir las actividades de las instituciones públicas debe acompañarse de un énfasis similar en el papel central que tienen las instituciones públicas para el control de los actores privados del mercado<sup>9</sup>.

Permitir que las preferencias egoístas de los actores poderosos del mercado terminen sustituyendo a las señales del mercado es más un problema político que institucional, pero es también sintomático de los peli-

---

<sup>7</sup> Los «marcos institucionales» de North (1990, 107) son análogos a lo que los sociólogos podrían llamar un «orden normativo». Incluyen explícitamente normas informales y costumbres junto con reglas y procedimientos formales. Su alcance va más allá de garantizar los derechos de propiedad castigando el uso de la fuerza y el fraude.

<sup>8</sup> Cfr. King (2002).

<sup>9</sup> Hasta en casos considerados como exitosos, los aumentos extraordinarios en la «orientación hacia el mercado» de las funciones administrativas no han superado necesariamente los problemas descritos por North. Por ejemplo, en Nueva Zelanda, donde tuvo lugar entre mediados de los ochenta y principios de los noventa una reestructuración gigantesca de la administración, en la que se privatizaron muchas empresas estatales y se desreguló la economía, Hazeldine (1996) argumenta que uno de los resultados fue un aumento de los costos de transacción y que los resultados macroeconómicos eran variables (Hazeldine 1997). Hay, naturalmente, algunas valoraciones más optimistas, por ejemplo, Scott (2001).

gros de permitir que las señales del mercado se conviertan en el árbitro exclusivo de las decisiones administrativas. Los datos de la ICRG, que se usan ampliamente para juzgar el desempeño comparativo de los Estados del Sur Global, proporcionan un interesante ejemplo<sup>10</sup>. El propósito de las listas de la ICRG es ser un indicador objetivo acerca de si las instituciones públicas proporcionan el tipo de bases institucionales que son necesarias para la operación eficiente de los mercados, en lo que sería un análisis institucional inspirado por North. Sin embargo, pueden interpretarse también como un «concurso de belleza», que permite que los consultores empresariales internacionales (que parecen proporcionar la mayoría de las evaluaciones solicitadas por el Servicio de Riesgos Políticos para construir la ICRG) indiquen qué países se ajustan peor a las preferencias políticas de las empresas para las que trabajan estos consultores.

Los hallazgos de la investigación reciente de Mick Moore y sus colaboradores en IDS apoyan esta última interpretación (Moore, Leavy et al. 1999; Houtzager y Moore 2003). Moore y sus colaboradores, que estaban interesados en la capacidad relativa de los países pobres para proporcionar un mayor bienestar a sus ciudadanos, estudiaron como variables de control las restricciones impuestas en los niveles de ingreso. Calcularon el desempeño de cada país en el suministro de bienestar según el índice de desarrollo humano, usando como variable de control el PIB per cápita, y llamaron al indicador Relative Income Conversion Efficiency (RICE; Eficiencia en la Conversión del Ingreso Relativo). Para su sorpresa, encontraron que una mejor puntuación en los indicadores de la ICRG estaba negativamente correlacionada con el RICE. Ello indicaría que los países que intentan con más empeño cumplir con las preferencias de los evaluadores de la ICRG son menos capaces de construir las instituciones necesarias que responderían a las necesidades de sus ciudadanos más pobres. Si los indicadores de la ICRG reflejan las «señales del mercado», muestran una versión muy particular de esas «señales», que corresponden a las de un grupo de intereses a expensas de otros.

---

<sup>10</sup> Los puntajes del ICRG se realizan por el Grupo PRS (<http://www.prsgroup.com/icrg/icrg.html>). Para una descripción de los métodos que se usan para calcular el puntaje compuesto a partir de cinco variables del ICRG, véase Moore, Leavy, Houtzager y White (1999).

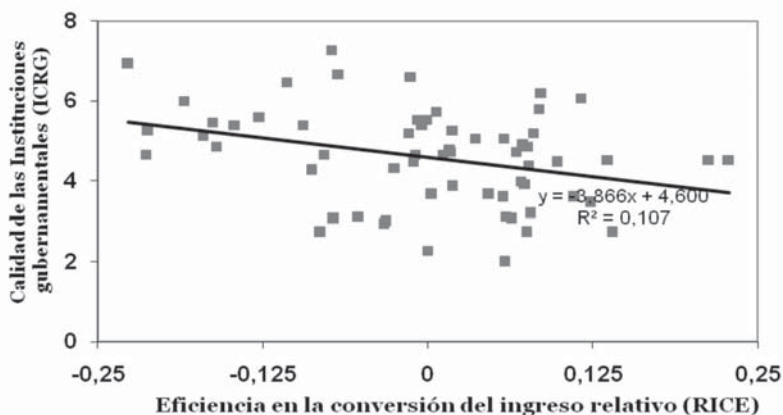


Figura 4. Calidad de las instituciones gubernamentales (ICRG) medida por eficiencia en la conversión del ingreso relativo (RICE).

Al final, el problema no es que la administración pública preste atención a las «señales del mercado». El problema es que las «señales del mercado» son un conjunto complejo y engañoso de indicadores. Si prestar atención a dichas señales se define como establecer estructuras institucionales que conecten el suministro de bienes colectivos con las preferencias de los ciudadanos y usuarios, por un lado, y con la escasez relativa de las distintas clases de recursos, por otro, estamos ante una estrategia magnífica para mejorar el desempeño de las instituciones públicas. Excelescentes ejemplos de los beneficios que pueden lograrse prestando atención a las «señales del mercado» en este sentido pueden encontrarse observando el sistema de autobuses de las ciudades brasileñas de Curitiba y Porto Alegre<sup>11</sup>. Ambos sistemas son un modelo de eficiencia y ganadores de premios internacionales, capaces de proporcionar un nivel superior de transporte colectivo. Operan los dos gracias a empresas privadas que buscan beneficios. Sin embargo, en ambos casos se requirieron estructuras institucionales cuidadosamente creadas y dirigidas a alinear los incentivos de las compañías operadoras con las necesidades y los intereses de largo plazo de los consumidores a los cuales sirven.

Al igual que la capacidad burocrática, las señales del mercado son un elemento esencial para controlar y dirigir las actividades de la maquinaria administrativa del Estado. Y al igual que ocurría con la capacidad burocrática, la eficacia de las señales del mercado depende de la estructura institucional a la que éstas se incorporen. No obstante, ni la capacidad burocrática ni las señales del mercado pueden suministrar una verdadera

<sup>11</sup> Para un resumen de la estructura institucional en el caso de Curitiba, véase Evans (2000).

reforma del Estado en ausencia del tercer elemento de las formas administrativas híbridas: un control democrático de base extremadamente activo.

## LOS RETOS DE CONSTRUIR UNA «TERCERA PATA» PARA EL TRÍPODE

Las valoraciones optimistas de la «tercera ola» de la democratización nos sugerirían que podíamos dar por descontado el fortalecimiento de la «tercera pata» del hibridismo<sup>12</sup>. En la medida en que las elecciones se contemplan cada vez más como la única forma legítima internacionalmente de transferir el poder político, los regímenes no electorales van haciéndose escasos. A su vez, el concepto de «participación» se ha convertido en un «mantra» hasta para instituciones como el FMI y el Banco Mundial<sup>13</sup>. De hecho, hay bastantes cosas que aplaudir en la reciente evolución de las instituciones. Las elecciones y los derechos civiles son pilares esenciales para la construcción de un control de base efectivo, y el hecho de que incluso las instituciones tecnocráticas reconozcan el valor de la participación abre posibilidades adicionales para un hibridismo equilibrado. No obstante, sería peligrosamente prematuro asumir que el control democrático de base está firmemente asentado como un elemento efectivo de las administraciones estatales contemporáneas.

Si bien las transferencias electorales del poder son hoy la norma en un conjunto de países cada vez más numeroso, es igual de evidente que celebrar elecciones regulares y mantener, al menos, una protección nominal de los derechos civiles no es suficiente para generar una discusión pública que tenga relevancia auténtica en la valoración de los fines para el desarrollo o en la asignación de los recursos colectivos.<sup>14</sup> La tendencia creciente hacia una versión «vacía» de la democracia en el Sur (Yusuf y Stiglitz 2001, 249) exige una respuesta institucional más seria. Un aforismo atribuido a Adam Przeworski resume el problema: «A la gente se le permite votar, pero no se le permite elegir».

En casos en los que el control democrático de base ha sido exitosamente implantado los resultados han sido muy prometedores. Los experimentos con formas de «presupuesto participativo», que en algunos casos (como en Kerala, India) han transferido a la ciudadanía la responsabilidad de hasta el 40% del presupuesto previsto, han demostrado que los mecanismos democráticos pueden ser efectivos para mejorar la calidad de la asignación

<sup>12</sup> Véase Huntington (1991; 1997).

<sup>13</sup> Según Kanbur y Squire (2001, 215), los «encargados del desarrollo han llegado al consenso de que la participación de los presuntos beneficiarios mejora la ejecución del programa». Incluso al nivel más agregado de la ejecución de préstamos, «la 'apropiación' ha demostrado ser un factor clave para el éxito o el fracaso de los préstamos para el ajuste estructural».

<sup>14</sup> Véase Bertucci (2002).

de recursos. Estos experimentos no son únicamente eficientes en el sentido de aumentar el nivel de correspondencia real entre los gastos públicos y las necesidades sentidas por la ciudadanía, sino que obligan también a incrementar la transparencia y el control público de la actividad. A la vista de los resultados obtenidos hasta la fecha por el resto de instrumentos anticorrupción, los procedimientos democráticos deliberativos para la asignación de recursos pueden acabar resultando la mejor y más práctica forma de enfrentarse al problema ubicuo de la corrupción.

Hay otros dos importantes beneficios que se obtienen al reforzar la pata democrática del trípode. El primero es que la participación democrática probablemente generará otras iniciativas normativas. El aumento del sentimiento ciudadano de que éstos tienen algún control real sobre la asignación de recursos públicos aumenta también su grado de identificación con las instituciones públicas y valoriza la idea de «servicio público». De hecho, el control deliberativo democrático puede ser la única manera para conseguir que se produzca una «apropiación» suficiente de las instituciones y los programas públicos por el público que permita legitimar los mayores niveles de presión fiscal que son necesarios para escapar de las crisis fiscales que actualmente invaden todas las instituciones públicas (en el Norte y en el Sur). El segundo beneficio sería que la insistencia en un control democrático de base sería probablemente el mejor seguro contra los esfuerzos por aumentar la capacidad burocrática que condujeran inadvertidamente a una nueva coronación de los mecanismos burocráticos legalistas que congelan la innovación.

Algunos se preocuparán y pensarán que un movimiento a favor de reequilibrar el programa de reforma estatal mediante un aumento del control democrático de base puede llevar a un peligroso desconocimiento de las reglas básicas de la eficiencia, y que la prudencia fiscal y los cálculos de costo-beneficio pueden evaporarse en medio de un enardecimiento populista. En la realidad, con las limitaciones estructurales que impone la nueva economía política global, ese resultado es muy improbable.

Salvo que colapsen los mercados financieros internacionales, el poder de la pata del trípode de la administración moderna que representa a las señales del mercado (o que las imita) está bastante asegurado. Tanto la hegemonía ideológica de los economistas modernos (dentro y fuera de la administración) como el poder incuestionable de los mercados financieros internacionales aseguran en el triunvirato la preeminencia continua del lado de las señales del mercado. La reciente ascensión de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia de Brasil es una buena prueba de ello. A pesar de que es el presidente de un partido que se vanagloria de ser un paladín del control democrático de base, y que además tiene sus orígenes en tendencias ideológicas marxistas y «antiimperialistas», al menos parcialmente, la

nueva administración dejó claro que no tenía más elección que seguir la tradicional prudencia fiscal.

Teniendo en cuenta las grandes ventajas y las pocas desventajas de fortalecer el control democrático, la pregunta es: ¿cuáles son los obstáculos? Uno de los obstáculos supuestos, que *no* parece estar apoyado por ninguna prueba empírica, sería la falta de voluntad de los ciudadanos comunes para dedicar su tiempo a la deliberación democrática<sup>15</sup>. Sin embargo, es obvio que los grupos privilegiados que no tienen problemas para acceder a los legisladores y administradores públicos, con independencia de cuales sean los procedimientos democráticos ordinarios, tienen poco que ganar de la institucionalización de una democracia deliberativa robusta e incluyente. Al contrario, es probable que se opongan a los procesos deliberativos, porque esas oportunidades aumentan la posibilidad de que las instituciones públicas atiendan los intereses de los ciudadanos comunes, que inevitablemente compiten, al menos parcialmente, con los de las elites.

Un caso más interesante es el de los funcionarios estatales. Por un lado, fortalecer la democracia puede ser la única forma de preservar la asignación de recursos a las instituciones públicas de las cuales dependen para ganarse la vida (Evans 1997a). Por otro, los funcionarios públicos padecen notablemente de elitismo, ya sea sólo por su debilidad hacia las formas tecnocráticas de decisión. Amartya Sen (1999, 79) observa inteligentemente que «la búsqueda democrática del acuerdo o del consenso puede ser extremadamente confusa, y muchos tecnócratas están ya suficientemente disgustados por su propia confusión, lo que les lleva a anhelar alguna fórmula maravillosa que simplemente les dé soluciones hechas ‘correctas’». Al final, la burocracia estatal podría terminar siendo fundamental por sí misma para inclinar la balanza a favor de la pata democrática del trípode (o para que ello no ocurra).

## CONCLUSIÓN: LAS DIFICULTADES Y LA PROMESA QUE ENCIERRA RECAPTURAR EL HIBRIDISMO

Recapturar el hibridismo no será fácil. El análisis presentado aquí sugiere que hay poderosas razones ideológicas y estructurales por las cuales el trípode se ha desequilibrado y permanecerá probablemente así. Sin embargo, este análisis también presenta algunas reglas de bolsillo que pueden favorecer el reequilibrio. No debemos permitir que los prejuicios ideológicos acerca de la naturaleza de las instituciones públicas o una in-

---

<sup>15</sup> Sobre este punto, véanse Abers (2000); Baiocchi (2001); Fung y Wright (2003); Isaac (2000); Isaac y Heller (2003).



mensa pereza metodológica perpetúen el presente menosprecio por los beneficios que tiene crear capacidad burocrática clásica. Es importante un mayor reconocimiento de los grandes rendimientos potenciales que podrían obtenerse de las inversiones de bajo costo en recompensas intangibles, que son una parte esencial del paquete de remuneración total de los servidores públicos. Al mismo tiempo, debemos sospechar de las fórmulas simplistas de construcción de los mercados, que ignoran las complejidades del análisis económico moderno y conciben los mercados como separados de la matriz institucional de las sociedades en las que operan. Por último, para el «nuevo gestor público» el más grande de los desafíos, aunque también el más productivo potencialmente, es encontrar formas de colaborar en la construcción de mecanismos para el control democrático deliberativo.

La «conclusión última» es clara. Sin un mejor equilibrio entre organización administrativa, participación democrática y señales del mercado, es improbable que las administraciones públicas del Sur Global sean capaces de superar los retos colosales que enfrentan en nuestros días. La batalla por reequilibrar el programa de reforma del Estado dependerá, sobre todo, de la imaginación y la determinación de aquellos que comprendan mejor los dilemas que presentan las reformas «en el terreno de la práctica»<sup>16</sup>.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abers, Rebecca (2000). *Inventing Democracy: Grassroot Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Reiner.

Baiocchi, Gianpaolo (2001). «Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory». *Politics & Society* 29(1), 43-72.

Barzelay, Michael (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.

Bertucci, Guido (2002). «The Role of Decentralized Governance in Fostering the Participation of Minorities». Ponencia presentada en el *VII International Congress of CLAD on State Reform and Administrative Development*, Lisboa, Portugal.

Easterly, William (2001). *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA: MIT Press.

Evans, Peter (2005). «The Challenges of the 'Institutional Turn': Interdisciplinary Opportunities in Development Theory». En Victor Nee y Richard Swedberg

---

<sup>16</sup> Merece la pena observar que los miembros de grupos como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que poseen experiencia «sobre el terreno» y comprensión teórica de las cuestiones afectadas por la reforma del Estado, son aquellos que se encuentran en la mejor posición para suponer una diferencia en la lucha por construir el «trípode» más equilibrado que se necesita para un verdadero hibridismo.

- (eds.). *The Economic Sociology of Capitalist Institutions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (2002). «Beyond 'Institutional Monocropping': Institutions, Capabilities, and Deliberative Development». Manuscrito no publicado. La versión más reciente sería (2004). «Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation». *Studies in Comparative International Development* 38(4), 30-52, cuya traducción puede leerse en este volumen.
- \_\_\_\_\_ (2000). «Sustainability, Degradation and Livelihood in Third World Cities: Possibilities for State-Society Synergy». En Pamela S. Chasek (ed.). *The United Nations and the Global Environment in the 21st Century: From Common Challenges to Shared Responsibilities*. Tokyo: UNU Press.
- \_\_\_\_\_ (1997a). «The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization». *World Politics* 50(1), 62-87.
- \_\_\_\_\_ (ed.) (1997b). *State-Society Synergy: Government Action and Social Capital in Development*. Berkeley, CA: UC Berkeley International and Area Studies Publications [Research Series, no. 94].
- \_\_\_\_\_ (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Evans, Peter y James Rauch (1999). «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth». *American Sociological Review* 64, 748-765.
- Fung, Archon y Erik Olin Wright (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Gaetani, Francisco (2002). «Public Management Policy Change in Brazil: 1995-1998». Ponencia presentada en el VII International Congress of CLAD on State Reform and Administrative Development, Lisboa, Portugal.
- Hazeldine, Tim. (1997). «Is There an Alternative Approach?» *Business Reporting: A New Zealand Guide to Financial Journalism*. Wellington, N.Z.: Allan Lee (ed.), Journalists Training Organization.
- \_\_\_\_\_ (1996). «The New Zealand Economic Revolution after 10 Years». *Working Paper no. 161, Auckland, N.Z.: Department of Economics, Auckland Business School, University of Auckland*.
- Hoff, Karla (2000). *Beyond Rosenstein-Rodan: The Modern Theory of Coordination Problems in Development*. Conferencia anual del Banco Mundial sobre *Development Economics*, The World Bank.
- Hoff, Karla y Joseph Stiglitz (2001). «Modern Economic Theory and Development». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*. New York: Oxford University Press [World Bank].
- Houtzager, Peter y Mick Moore (2003). *Changing Paths: International Development and the New Politics of Inclusion*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Huntington, Samuel (1997). «After Twenty Years: The Future of the Third Wave». *Journal of Democracy* 8(4), 3-12.
- \_\_\_\_\_ (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Isaac, Thomas M. (con Richard Franke) (2000). *Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala*. Nueva Delhi: Left Word Books.

- Isaac, Thomas M. y Patrick Heller (2003). «Decentralization, Democracy and Development: The People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala». En Archon Fung y Erik Olin Wright (eds.). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Kanbur, Ravi y Lyn Squire (2001). «The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.
- King, Lawrence (2002). «The Emperor Exposed: Neoliberal Theory and Demodernization in Postcommunist Society». Manuscrito no publicado.
- Mayntz, Renate (2002). *National States and Global Governance*. VII International Congress of CLAD on State Reform and Administrative Development, Lisboa, Portugal.
- Moore, Mick, Jennifer Leavy et al. (1999). *Polity Qualities: How Governance Affects Poverty*. Washington, D.C.: The World Bank. <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/dfid/moore.pdf>.
- North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1986). «The New Institutional Economics». *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 142, 230-37.
- \_\_\_\_\_ (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- Pelletier, Jacques (2002). «The Impact of Values: A Human Resources Perspective». Ponencia presentada en el VII International Congress of CLAD on State Reform and Administrative Development, Lisboa, Portugal.
- Rauch, James y Peter Evans (2000). «Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries». *Journal of Public Economics* 75, 49-62.
- Scott, Graham (2001). «Managing Governments for Better Performance and Results». Ponencia presentada en el seminario sobre *Financial Management and Accountability*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Villa Lubin, Roma, Italia.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- Tendler, Judith (1997). *Good Government in the Tropics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Tendler, Judith y Sara Freedheim (1994). «Bringing Hirschman Back In: A Case of Bad Government Turned Good». *World Development* 22(12), 1771-1791.
- Yusuf, Shahid y Joseph Stiglitz (2001). «Development Issues: Settled and Open». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers in Development Economics: The Future in Perspective*. New York: Oxford University Press [World Bank].