EL ZORRO Y EL LEÓN: HACIA UNA REFORMA DEL ESTADO MÁS EQUILIBRADA PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO[1]

JOSÉ LUIS MÉNDEZ

EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS, MUCHOS PAÍSES en vías de desarrollo han vivido importantes procesos de democratización, privatización, descentralización y, en ciertos casos, modernización burocrática. Sin duda, esas reformas han producido grandes beneficios a las sociedades. No obstante, su propósito ha sido restarle poder a los estratos más altos del Estado y facultar (*empower*) a los diversos actores que lo rodean (ciudadanos, empresas, regiones y gerentes, respectivamente), sin preocuparse por generar las estructuras e instrumentos estatales que se requieren para producir los bienes públicos que las sociedades demandan.

La tarea de los dirigentes y reformadores del Estado no consiste tan sólo en democratizar. La gente quiere participar, pero también quiere servicios eficientes; quiere democracia, no "demoesclerosis". Así, el reto es construir una "democracia funcional", la cual entiendo como un sistema político en el que el poder se divide y limita pero, y aquí está el *quid* del problema, también puede sumarse.

Construir esta democracia supone un proceso muy complejo que depende de muchos factores. Algunos de ellos se relacionan con la naturaleza de la política en general (por ejemplo, los sistemas de partido y electorales), y otros con el carácter de las estructuras administrativas y de formulación de políticas. Estas últimas son las que nos interesan en este trabajo, por lo que nos enfocaremos en los debates que se han dado en torno a la privatización, la descentralización y, en especial, por su importancia creciente, la modernización burocrática.

Plantearemos que la democracia funcional implica reformas que equilibren las distintas posturas expresadas en esos debates, y que, utilizando "enfoques contingentes", tomen en cuenta las características particulares

[1] Una primera versión de este artículo aparecerá en un libro publicado por la Johns Hopkins University Press.

de cada país y de cada área de política. Esto es algo que se recomienda con cierta frecuencia, pero que rara vez se aterriza desarrollando propuestas o instrumentos analíticos que ayuden a lograrlo, por lo que este artículo buscará avanzar en este sentido.

Los planteamientos aquí expresados se basan en los estudios sobre los países en vías de desarrollo en general, y especialmente en los ensayos y discusiones que se presentaron en el panel sobre burocracia, convocado como parte de la Conferencia Internacional sobre Transición y Consolidación Democráticas, para ofrecer recomendaciones prácticas para mejorar y consolidar las democracias.[2] Asimismo, me baso en la experiencia de México, nación que finalmente arribó a un sistema democrático en la medida en que se basa ya en el voto y el amplio respeto a las libertades y derechos ciudadanos. Sin embargo, aún está en duda que México haya en efecto arribado a lo que aquí llamo una democracia funcional,[3] ya que el "gobierno dividido" que actualmente observa, si bien ha conducido a la aprobación de algunas leyes importantes (relativas al sistema financiero, el derecho a la información, el servicio civil, el desarrollo social o la participación civil), también está resultando en la posposición de otras reformas igualmente o quizá incluso más importantes (la reforma fiscal, energética y laboral, por ejemplo).

LAS NUEVAS FRONTERAS DE LA REFORMA ESTATAL EN LAS SOCIEDADES EN TRANSICIÓN

Los últimos 25 años del siglo XX presenciaron una importante ola reformista en los países en vías de desarrollo. Desde entonces, por lo menos cuatro han sido los temas neurálgicos de las reformas estatales en dichas naciones: democratización, privatización, descentralización y modernización administrativa.

En primer lugar, muchas naciones en desarrollo dieron importantes pasos democratizadores, a tal grado que se llegó a hablar de una "tercera

[2] FRIDE, *Conference on Democratic Transition and Consolidation*, Madrid, Siddharth Mehta, 2002.

[3] En México se le llama "gobernabilidad democrática", término que se ha convertido en uno de los lemas principales del actual gobierno federal. Para ver textos que utilizaron el concepto de gobernabilidad democrática, puede consultarse José Luis Méndez, "La nueva democracia mexicana: ¿gigante con pies de barro?", *Este País*, 1998; "Estudio introductorio", en B. Guy Peters, *La política de la burocracia*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas-Fondo de Cultura Económica, 1999; José Woldenberg, *La construcción de la democracia*, Barcelona, Plaza y Janés, 2001.

ola" de la democracia.[4] Asimismo, en muchos países las empresas públicas se privatizaron o ciertas funciones y recursos centrales fueron transferidos a las regiones o localidades. Por último, a lo largo de los años noventa, muchos gobiernos empezaron a aplicar o, por lo menos considerar, los principios de la llamada "nueva gerencia pública", que propone una gestión por desempeño y una mayor flexibilidad administrativa.

Indudablemente, en muchas naciones en desarrollo la "liberalización" y la democratización trajeron consigo beneficios muy importantes, como el mayor respeto de los derechos humanos y en general de las libertades y principios democráticos fundamentales.

Por otra parte, la descentralización hizo que la política, la autoridad y los servicios se acercaran a la gente, promoviendo así tanto los valores y prácticas de la democracia como la eficiencia administrativa. En términos generales, los gobiernos subnacionales (sean regionales, provinciales o locales) conocen mejor que el gobierno central los problemas y demandas de sus localidades. Asimismo, éstas pueden vigilar mejor los servicios y las políticas cuando son responsabilidad de los gobiernos locales, lo que hace que estos últimos tengan interés en responder a las demandas de sus ciudadanos.

Por lo que se refiere a la privatización, ésta puede tener diversos propósitos, como reducir las presiones financieras que ejercen las empresas públicas sobre los magros presupuestos públicos, mejorar la eficiencia de las empresas, alentar la inversión del sector privado, generar ingresos y reducir la corrupción. También se dice que la privatización promueve la democracia, al desarrollar una clase media fuerte y una sociedad civil independiente.[5]

Por último, la modernización burocrática puede elevar la eficiencia, pues puede reducir el papeleo e incentivar el desempeño y la innovación. Esta reforma, junto con la privatización y la descentralización, puede permitir que las autoridades centrales enfoquen sus esfuerzos en las funciones estatales básicas y sean capaces de vigilar su cumplimiento, que las tareas públicas se distribuyan mejor entre los distintos actores y, por lo tanto, que una nación utilice más adecuadamente sus recursos.

Por lo anterior, suele esperarse que con las reformas mencionadas las naciones en desarrollo se convertirán en democracias descentralizadas, con burocracias "esbeltas" y eficientes, y con mercados funcionales, como ocurre en muchos países desarrollados.

[4] Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma, 1991.

[5] Dewi Fortuna Anwar, "Do 'Privatization', 'Downsizing', 'Deregulation' and 'Decentralization' Do What They Claim to Do: Raise Efficiency, Cut Down Deficits, and Expand the Consumer's Choice? Do They Further Democratic Consolidation?", en FRIDE, *op. cit.*

Por desgracia, más de 20 años después de haber sido iniciadas, ahora se duda de que las naciones en desarrollo realmente estén aplicando o debieran aplicar dichas reformas (cuando menos según las pautas que sus promotores generalmente han propuesto).

Carothers, por ejemplo, afirma que, en la mayoría de los casos, es erróneo hablar de "transición democrática", en parte porque ésta ha dado por resultado ya sea un "pluralismo fútil" o una "política del poder dominante".[6] En su opinión, el paradigma de la transición por lo general ha ignorado el "problema de la construcción del Estado", porque ha considerado que toda transición democrática está edificada sobre un Estado coherente y funcional. No obstante, la mayoría si no es que todas las "sociedades en transición" han tenido estados "débiles", con burocracias desorganizadas e ineficaces, que por tanto difícilmente pueden generar los resultados que las sociedades esperan o merecen. Así, según Grindle,[7] la democratización no ha resuelto lo que Evans llamó la "crisis de capacidad estatal" en gran parte del mundo,[8] con el resultado de que en todas las transiciones democráticas aún hallamos sociedades insatisfechas con la política y el gobierno. Norris ha hecho la interesante observación de que, mientras la democratización se ha propagado por el mundo entero, la confianza en las instituciones democráticas ha disminuido de manera notable.[9]

Por otra parte, las premisas de las que parte la descentralización muchas veces no han resultado ciertas,[10] en alguna medida porque, en realidad, la relación entre democracia y descentralización no es clara.[11] Muy a menudo, la descentralización política propicia que se consoliden los oligarcas regionales, tan frecuentes en las naciones en desarrollo,[12] mientras que, por otra parte, una excesiva descentralización financiera puede dañar profundamente una economía nacional, como ha ocurrido por ejemplo en Argentina o Brasil.

[6] Thomas Carothers, "The End of the Transition Paradigm", *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 1, 2002.

[7] Merilee Grindle, "Ready or Not: The Developing World and Globalization", en Joseph S. Nye y John D. Donahue (eds.), *Governance in a Globalizing World*, Washington, DC, Brookings Institution, 2000.

[8] Peter B. Evans, "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization", *World Politics*, vol. 50, 1997.

[9] Pippa Norris, "The Impact on Domestic Governance. Global Governance and Cosmopolitan Citizens", en Nye y Donahue, *op. cit.*

[10] Kathleen O'Neill, "Coordinate or Decentralize?", en FRIDE, *op. cit.*

[11] Francisco Gil Villegas, "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica", en Blanca Torres, *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986.

[12] Joel Samuel Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University, 1988.

Con respecto a la privatización, como lo señalan tanto Anwar como Malova,[13] aunque algunos países han llevado a cabo con éxito esta reforma, también existen muchos ejemplos de privatizaciones mal conducidas, en las que simplemente se reemplazó el monopolio estatal por un monopolio privado, con lo que el Estado se debilitó *vis-à-vis* los actores privados, sin que por ello se lograra aumentar la eficiencia del servicio. Más aún, por desgracia muchas naciones en desarrollo carecen de los elementos necesarios para llevar a cabo una privatización exitosa.

Por último, en lo que se refiere a las reformas inspiradas por el credo de la "nueva gerencia pública", éstas implican riesgos importantes, como una mayor corrupción, así como que se produzca el llamado "vaciamiento estatal", sobre todo en las naciones que carecen de culturas jurídicas y profesionales consolidadas.[14]

En síntesis, una de las principales debilidades que presentan todas estas reformas es que sólo han atendido uno de los lados de lo que se puede ver como la "ecuación de la democracia funcional";[15] en otras palabras, la finalidad de las mismas ha sido restarle poder a la cúpula del Estado central para facultar a los actores que lo rodean (ciudadanos, empresas, regiones y administradores), sin pensar en cómo éstos y el Estado habrán de trabajar juntos (de sumar poder) para generar bienes públicos y alcanzar objetivos nacionales. La descentralización, la privatización y la flexibilidad burocrática no deberían verse como un juego de "suma cero", en el cual el poder de las autoridades locales y las empresas u organismos privados aumenta a expensas del gobierno central. Más bien, deberían ser procesos mediante los cuales el Estado, en tanto esencia de la esfera pública e instrumento básico de acción colectiva de una nación, se fortalece *como un todo.*

Cargarse sólo hacia uno de los lados de esta ecuación ha originado en mi opinión el círculo vicioso en el que han estado atrapados los países en desarrollo, en el cual el impacto causado por irse hacia un extremo los impulsa a estrellarse contra el otro, en un movimiento de zigzag permanente entre la democracia y el autoritarismo.

[13] Anwar, *op. cit.*; V. Malova, "What Are the Limits Which Management Techniques of the Private Sector Can Be Used in the Public Sector?: Contractualizing and Public Procurement", en FRIDE, *op. cit.*

[14] B. Guy Peters, "The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions", ponencia presentada en el seminario "XX Aniversario de la Licenciatura en Política y Administración Pública del Centro de Estudios Internacionales", México, El Colegio de México, 14 y 15 de noviembre de 2002.

[15] En donde la suma de las libertades ciudadanas y la capacidad estatal da por resultado una democracia funcional, que a su vez implica un sistema democrático consolidado y perdurable.

Como hemos dicho, si bien la gente valora la democracia por las libertades y la participación política que ella hace posibles, también espera que produzca los bienes públicos que las comunidades requieren. Cuando esto último ocurre, los ciudadanos confían más en el sistema político y están más motivados para participar, lo que refuerza la tendencia hacia mejores bienes y servicios, produciéndose el círculo virtuoso que ha estado detrás de muchas de las naciones "más desarrolladas". Cuando la democracia no produce dichos bienes públicos, los ciudadanos tienden a sentirse cada vez más decepcionados e incluso a favorecer opciones autoritarias, que más tarde son de nuevo rechazadas, y así sucesivamente.

Aunque es comprensible que hace 20 o 30 años se hiciera hincapié en la necesidad de restar fuerza al núcleo del Estado central, cuando éste era efectivamente demasiado poderoso y vasto, ahora, cuando tras varias décadas de reforma existe un cierto pero todavía no grave desencanto, aún es tiempo para que los reformadores y dirigentes trabajen en el otro lado de la mencionada ecuación, a saber, en las capacidades del Estado, dándole oportunidad a países como los latinoamericanos de salir de los "círculos viciosos" y entrar a los "virtuosos".

En términos más generales, alcanzar una democracia funcional es crucial para superar la creciente escisión entre individuo y comunidad, un tema que ha estado en el centro del pensamiento humano desde la antigüedad. Sólo así podrá atajarse el cada vez mayor desencanto social con la política y colocarnos en la vía que conduce al ideal de ciudadanía y el progreso compartido. Como afirman Przeworski *et al.*, varios de los peligros que enfrentan los nuevos regímenes democráticos derivan de la incapacidad de las instituciones estatales para garantizar la seguridad individual, establecer las condiciones para el ejercicio efectivo de la ciudadanía, brindar una guía ético-jurídica, movilizar y coordinar los recursos, y corregir las disparidades en el ingreso.[16] En suma, afirman los autores, "sin un Estado eficaz, no puede haber democracia".

Además, no debemos olvidar que, dada la "heterogeneidad estructural" que presenta la mayoría de los países en desarrollo,[17] el Estado desempeña para éstos un papel esencial (y, de hecho, para cualquier nación, como puede verse en la importancia a menudo desestimada que tuvo el Estado para el desarrollo de las actuales potencias mundiales). Así, aunque trae importantes beneficios, la división del poder estatal en "sociedades en transición" también puede producir con facilidad democracias frágiles y

[16] Adam Przeworski *et al.* (ed.), *Sustainable Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

[17] José Luis Méndez, *Modelos de desarrollo en América Latina*, México, Universidad Iberoamericana, 1986.

naciones fragmentadas, carentes de dirección. Ahora bien, dado que la democratización suele llevar a la fragmentación del gabinete (pues los ministerios fortalecen los vínculos con sus respectivos comités en el Congreso y con sus grupos de interés), en los países con añejas tradiciones corporativistas, como los latinoamericanos, es de esperarse que los efectos fragmentadores de la democratización por lo general sean mayores.[18]

En otras palabras, sin mecanismos democráticos, las comunidades no pueden definir objetivos comunes y sus estados no pueden contar con la legitimidad necesaria para promoverlos; sin embargo, sin un Estado con el poder de coordinación y acuerdo suficientes, una comunidad no puede alcanzar esos objetivos comunes.

En realidad, esta naturaleza "bifronte" del Estado, como la de aquel mitológico dios Jano, es justamente lo que diversos clásicos de la ciencia política han resaltado una y otra vez. Por ejemplo, Maquiavelo, en su obra clásica *El príncipe*, ya aconsejaba al estadista que fuera a la vez un zorro y un león, con lo que quería decir que combinara la razón con la fuerza. Gramsci, trasladando esta metáfora a los tiempos modernos, sostenía que el poder estaba constituido por dos ingredientes básicos: la legitimidad (para la que empleaba el término "hegemonía") y la coerción.[19] La misma idea se encuentra en la definición de Weber del Estado como el "monopolio legítimo de la fuerza",[20] o en la descripción de su función que hace Easton como "la distribución autorizada de valores".[21]

Visto en estos términos, una *democracia funcional* implica equilibrar los rasgos del "zorro" y el "león"; implica tanto libertades humanas como resultados de gestión; tanto la división del poder requerida para dar legitimidad al Estado, como la "unión" del mismo para generar la capacidad estatal para proveer bienes públicos con efectividad, en un proceso que se retroalimenta y produce un círculo virtuoso donde el Estado es más capaz, la sociedad está más satisfecha, y la democracia y el desarrollo son mayores y más duraderos.

LOS DILEMAS DE LA INGENIERÍA ESTATAL

Para evitar el autoritarismo, las democracias dividen el poder estatal a lo largo de varias dimensiones: a) temporal (entre periodos de gobierno);

[18] Oscar Oszlak, *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 1980.

[19] Antonio Gramsci, *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*, México, Juan Pablos, 1975.

[20] Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944.

[21] David Easton, *The Political System*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1953, pp. 133-140.

b) funcional (entre y dentro de las "ramas" o poderes del Estado); c) territorial (entre los ámbitos nacional, regional y local),[22] y d) social (entre grupos sociales).

No obstante, dado que la división del poder también entraña los problemas antes descritos, muchas de las democracias más avanzadas prevén mecanismos para salvaguardar la capacidad política y la coordinación inherentes a toda acción colectiva.

Por ejemplo, en lo que se refiere a la primera dimensión (temporal), aunque con la celebración de elecciones regulares se establecen periodos de gobierno definidos, muchas democracias también permiten la reelección o instituyen burocracias estables y profesionales que perduran más allá de un determinado gobierno.

En cuanto a la segunda línea divisoria, aunque en una república democrática se separan las ramas ejecutiva y legislativa de gobierno, se dispone de un sistema de pesos y contrapesos que provee a ambas de funciones ejecutivas y legislativas; por ejemplo, al Poder Ejecutivo se le otorga veto legislativo y la facultad para proponer leyes, mientras que al Poder Legislativo se le faculta para hacer comparecer a los secretarios o instalar comisiones revisoras de políticas (aunque en México el veto presidencial se convirtió en el 2004 en el centro de un debate nacional, en Estados Unidos y la inmensa mayoría de las democracias latinoamericanas el poder de veto del Ejecutivo, incluso para el presupuesto, está muy claro).

Además, a menudo se crean entidades autónomas no pertenecientes a ninguno de esos poderes, ya sea con fines específicos (por ejemplo el electoral) o para proporcionar opiniones técnicas sobre distintos temas (por ejemplo los "consejos de Estado"), así como órganos de coordinación interinstitucional. Cuando se promueve la existencia de burocracias profesionales en ambas ramas de gobierno, también se contribuye a despolitizar los asuntos y facilitar los acuerdos entre los poderes.

Con respecto a la tercera dimensión (territorial), aunque se descentralizan ciertas funciones a las regiones y localidades, en la mayoría de las democracias los asuntos que tienen alcance nacional (por ejemplo, de tipo militar, monetario, etc.) se reservan para los gobiernos nacionales. De manera similar al caso de la división de poder entre ramas de gobierno, los sistemas de relaciones "intergubernamentales" suelen incluir pesos y con-

[22] Muchas de las democracias más antiguas, sobre todo las que se establecieron en las naciones de tamaño medio, como Gran Bretaña o Francia, han tenido sistemas intergubernamentales de tipo unitario, no federal, por lo que la división del poder a nivel subnacional no se da ahí en la misma medida que en los estados federales. Sin embargo, sí tienen un poder distribuido (por ejemplo, las facultades y funciones políticas y administrativas) entre las esferas nacional y locales de gobierno.

trapesos, así como órganos de coordinación. Al igual que en los temas anteriores, la existencia de burocracias estables y profesionales en los distintos ámbitos de gobierno (nacional, regional y local) facilita la coordinación y el trabajo conjunto entre ellos.

Por último, aunque la división "social" del poder limita la presencia del Estado en el ámbito de lo privado (vía las garantías individuales), lo social e incluso lo económico, las democracias por lo general preservan las facultades reguladoras básicas del Estado en dichos ámbitos; se llegan a establecer distintos tipos de órganos para facilitar la comunicación o coordinación entre el Estado y los grupos sociales para alcanzar ciertos objetivos nacionales.

A este proceso de equilibrar adecuadamente la "suma y resta", "división y unión" del poder público, a través pesos y contrapesos dentro del edificio del Estado, podemos denominarlo "ingeniería estatal".[23] En cada nación ello ha desembocado en distintos tipos de equilibrio. Por tanto, debemos visualizarlos en términos de continuos, más que de dicotomías.[24] Debemos asimismo estar conscientes de que todo proceso de ingeniería estatal constituye una aventura riesgosa, repleta de encrucijadas y obstáculos. En lo que resta del artículo buscaremos describir algunos de ellos y, aunque sea muy en lo general, bosquejar algunas cartas de navegación que ayuden a sortearlos.

A. *Riesgos y dilemas de los procesos de privatización*

Para responder a los retos sociales y económicos de los siglos XIX y XX, en muchas naciones el Estado creció de manera importante; como parte de este proceso, sobre todo en los países en vías de desarrollo, la burocracia estatal empezó a administrar todo tipo de empresas.

Sin embargo, a finales del siglo XX, era claro que este modelo de desarrollo "centrado en el Estado" ya estaba agotado. Por otra parte, la crisis

[23] Le llamo "ingeniería estatal" porque, si bien no alcanza el grado de desarrollo y certidumbre de una ciencia, constituye un campo de conocimientos que ha permitido el levantamiento de edificios estatales sólidos en países como Estados Unidos, el Reino Unido o Canadá. Es de notar que en inglés se utiliza el término *statecraft*, esto es, "artesanía estatal". Con todo, aun los autores que están conscientes del menor desarrollo y certidumbre de dicho "conocimiento artesanal", como Pollitt y Bouckaert, señalan que éste es usualmente menospreciado, cuando puede ser de inmensa utilidad, siempre y cuando sea aplicado por "artesanos", esto es, verdaderos conocedores de los materiales e instrumentos involucrados. Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, *Public Management Reform; A Comparative Analysis*, Nueva York, Oxford University Press, 2000, p. 188.

[24] Kwang-Woong Kim, "The Reform of State Bureaucracy", en FRIDE, *op. cit.*

económica de los ochenta vino a agravar la ya débil base financiera de muchos gobiernos, lo cual, aunado a la presión de varios organismos económicos internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, orilló a las naciones en desarrollo a tomar el camino de la privatización. Se ha considerado que dicho proceso forma parte importante de la reforma del Estado, pues implica, en primer lugar, reducir el tamaño y alcance del mismo, con el consecuente despido de miles de burócratas.

No obstante, dado que en su momento la creación de empresas estatales, o la "nacionalización" de algunas que eran privadas, se presentaron como medidas que beneficiaban a la población, hacer lo contrario ha sido tachado de favorecer grupos particulares o hasta individuos (crítica que, en algunos casos, no ha carecido de razón). Como resultado de esto, en muchos países la privatización sigue siendo un tema que suscita fuertes polémicas.

La privatización puede tener características muy diversas. En ocasiones es rápida y en ocasiones es lenta; puede ser de corta o larga duración; total o parcial (abarcando todos los sectores de empresas públicas o sólo la mayoría de ellos); y amplia o limitada (ya sea que se privaticen todas o casi todas las empresas y acciones del Estado o sólo parte de ellas); también es posible que sea concentrada o dispersa (según se venda la mayoría de las empresas y acciones estatales a un pequeño grupo de individuos o grupos corporativos, o que se les reparta entre muchos).

Cada una de estas alternativas presenta ventajas y desventajas. Podría pensarse que, en principio, lo mejor es una privatización rápida y total, pero, en la prisa por atraer compradores, se corre el riesgo de que los gobiernos ofrezcan demasiada protección o simplemente transfieran el mismo monopolio a nuevos propietarios, lo que iría en contra del objetivo de hacer más eficientes las empresas. Asimismo, la premura por privatizar a menudo hace que los activos estatales se vendan a precios sumamente bajos, lo que beneficia indebidamente a los compradores, a expensas de la sociedad en su conjunto. Esto puede propiciar que un reducido grupo de individuos bien conectados, o que ya tenían amplio poder económico, pasen a controlar importantes sectores de la economía. Asimismo, la falta de transparencia en el proceso de "desincorporación", en el caso de sistemas políticos opacos que no rinden cuentas, suele resultar muy provechosa para un reducido círculo, al que se le dan créditos baratos para comprar empresas estatales a precios irrisorios. En ocasiones ha servido incluso para lavar dinero.[25]

Por otra parte, en ocasiones no se prevé el tiempo suficiente para establecer los marcos normativos que son esenciales para el éxito de la privati-

[25] Anwar, *op. cit.*

zación. Debido a estos y otros riesgos, en muchos países en desarrollo las privatizaciones rápidas y totales generalmente han sido procesos sumamente politizados.

Una privatización lenta y parcial a veces evita algunos de estos peligros, pero, en cambio, puede socavar el compromiso político con la reforma, dar más tiempo para que los actores políticos y burocráticos más incrustados monten una potente resistencia, lo que termina entonces haciendo de la reforma un mero artificio. Si el gobierno o las circunstancias cambian, podría ser que la privatización se considerara menos importante, pues las burocracias a cargo de las empresas estatales habrían ganado tiempo para disfrazar las cifras o presentar mejor sus argumentos. Por otro lado, no es nada fácil dispersar el proceso de privatización, pues el número de empresarios capaces de convertir las empresas públicas en firmas competitivas por lo general no es muy grande. Aunado a esto, el hecho de dispersar demasiado el número de propietarios puede complicar el arranque económico de las empresas recién privatizadas.

B. *Riesgos y dilemas de los sistemas intergubernamentales*

En las primeras etapas de su historia, los países en vías de desarrollo por lo general centralizaron el poder político, financiero y administrativo; sin embargo, a medida que avanzaron los procesos de liberalización, democratización y globalización, se ha ido dando el proceso contrario.

Las relaciones intergubernamentales pueden asumir muchas formas, dependiendo de cómo se desarrollen en tres dimensiones principales: la política, la administrativa y la financiera, que aquí denominaremos, respectivamente, delegación, desconcentración y descentralización.[26] La delegación ocurre cuando las autoridades regionales no son designadas centralmente, sino elegidas por su localidad; la desconcentración tiene lugar cuando las regiones cuentan con autonomía para definir sus estructuras administrativas y formular sus propias políticas, y la descentralización (en este sentido restringido) se verifica cuando las regiones cuentan con las facultades suficientes para recaudar sus propios impuestos y la autonomía suficiente para decidir cómo gastar sus recursos.

Entonces, con base en la clasificación cuatripartita de O'Neill,[27] podemos identificar ocho tipos de relaciones intergubernamentales: 1) ausen-

[26] Dennis Rondinelli, John Nellis y Shabbir Cheema, *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, Washington, World Bank, 1984.

[27] O'Neill, *op. cit.*

cia de delegación, desconcentración y descentralización (los funcionarios subnacionales son designados y no tienen mayores facultades administrativas y financieras); 2) delegación sin desconcentración ni descentralización; 3) delegación con desconcentración pero sin descentralización; 4) descentralización sin delegación ni desconcentración; 5) descentralización con desconcentración pero sin delegación; 6) desconcentración sin delegación ni descentralización; 7) delegación con descentralización pero sin desconcentración, y 8) delegación con descentralización y desconcentración (los funcionarios subnacionales son elegidos y poseen amplias facultades financieras y administrativas).

El tipo uno representa el sistema intergubernamental más centralizado (muy similar, por ejemplo, al Perú de Fujimori). En general, presenta un alto grado de autoritarismo y tendencias considerables al fracaso de las políticas (pues éstas se diseñan sin tener el suficiente conocimiento de las condiciones locales).

En los casos segundo y tercero (similares al sistema de Ecuador), los funcionarios electos no suministran directamente los bienes locales de los cuales son teóricamente responsables, pues dependen de los recursos que les otorga el centro. Estas opciones aumentan la desconfianza por parte del electorado de cada región, ya que los funcionarios suelen faltar a sus promesas de campaña o caer en corrupción o en malas prácticas administrativas, lo que, a la larga, resta legitimidad a la transferencia de poder a las regiones.

En las opciones cuatro, cinco y seis (Chile durante Pinochet era semejante a estas opciones, sobre todo a la cuarta), los funcionarios subnacionales designados pueden ser más eficientes, pues responden hasta cierto punto a las demandas de sus electores, pero sólo en la medida en que los deseos de estos últimos no contravienen los objetivos políticos del gobierno central. Cuando los recursos son descentralizados, pero los funcionarios subnacionales no son elegidos, la descentralización sólo puede ganar un apoyo relativo entre los votantes.[28]

La opción siete es muy poco probable que ocurra o perdure, pues una vez que se descentralizan las facultades políticas y financieras, es difícil (o inútil) que el centro mantenga centralizadas las administrativas.

Por último, la octava combinacion (descentralización política, administrativa y financiera; muy cercana a los casos de Argentina y Brasil) es la opción que tiene más probabilidades de impulsar la democracia y elevar la eficiencia de las políticas a escala local. Al mismo tiempo, es la más difícil de implementar, pues los gobiernos centrales suelen resistirse a ceder

[28] *Ibid.*

tanto poder. Además, en ciertas circunstancias, puede debilitar al Estado central hasta el punto de que se cause una fuerte crisis macroeconómica (como, por ejemplo, en el caso de Argentina), se traslade súbitamente una carga descomunal de responsabilidades a las regiones, o se agudicen las desigualdades regionales y se fortalezca los caciques regionales; incluso se pueden generar luchas interregionales y llegar a la desintegración nacional (por ejemplo, la antigua Yugoslavia).[29]

C. *Riesgos y dilemas de los procesos de modernización administrativa*

Hasta el siglo XIX, la mayoría de las naciones desarrollaba sus administraciones públicas por medio del llamado "sistema de botín", en el que los gobernantes repartían los cargos burocráticos entre quienes les habían ayudado a alcanzar el poder (aun si era gracias a elecciones democráticas). Sin embargo, por distintos motivos esto fue siendo gradualmente sustituido por un "sistema meritocrático", es decir, un servicio civil de carrera en el cual se accede a los puestos a través de concursos públicos y basados en los conocimientos o capacidades. En el caso de Francia, la transición se vio impulsada por la racionalización administrativa napoleónica de principios del siglo XIX; en Gran Bretaña surgió a partir de los escándalos de corrupción de mediados de ese siglo y, en Estados Unidos, se inició a raíz del asesinato del presidente James Garfield, en 1881, a manos de un individuo que no fue recompensado con un empleo.

En general, el servicio civil permite que la clase política reduzca la presión de sus clientelas, que los cambios de gobierno no sean dramáticos y que se desarrolle una memoria institucional. Asimismo, al favorecer una mayor certidumbre laboral, más oportunidades de desarrollo profesional y salarios justos, y al aplicar castigos legales y "sociales" por conductas inapropiadas, el servicio civil propicia que exista una estructura de incentivos para combatir la corrupción. Por otra parte, mediante la mayor estabilidad y profesionalización de los funcionarios, promueve la efectividad de las políticas y facilita la coordinación entre las distintas ramas y ámbitos de gobierno (incluso entre el Estado y la sociedad),[30] lo que produce un "senti-

[29] Banco Mundial, *World Development Report 1997. The State in a Changing World*, Washington DC, World Bank, 1997.

[30] José Luis Méndez, "Federalismo y redes intergubernamentales", *Este País*, núm. 69, 1996, pp. 52-54; del mismo autor, "¿Del Estado propietario al Estado promotor? La política hacia la micro, pequeña y mediana industria en México, 1988-1994", *Foro Internacional*, vol. 36, núms. 1-2, 1996, pp. 321-371.

do de Estado" y de misión institucional.[31] Por último, el servicio civil suele involucrar la legalidad, y los principios de trato equitativo para los ciudadanos e igualdad de oportunidades en el acceso a los puestos públicos. Todo ello, sin duda, puede contribuir significativamente a la mayor legitimidad del Estado.

Cabe señalar que el servicio civil está íntimamente relacionado con el concepto de democracia representativa, en cuanto su propósito es instaurar los mandatos electorales expresados en las elecciones, más que las demandas de grupos particulares. Como lo señalaran Peters y Savoie,[32] también implica un *modus operandi* entre los políticos y los burócratas, por el cual ambos deben definir de manera conjunta el significado preciso de dichos mandatos electorales (en teoría, los políticos marcando la orientación política general y los burócratas aportando el *know-how* y la experiencia administrativa y de políticas).

Es interesante observar que el servicio civil es un instrumento que permite a la vez dividir y "unir" poder. Lo divide al acotar el poder discrecional de los políticos, en este caso para designar libremente a los servidores públicos. Sin embargo, al uniformar criterios profesionales, puede al mismo tiempo facilitar la "suma de poder" y la acción colectiva por parte de funcionarios en las distintas ramas (ejecutivo, legislativo y judicial) o ámbitos gubernamentales (nacional, regional y local), contrarrestando así los efectos de la división funcional o territorial.

A este respecto, en otro lugar expuse la tesis de que, si bien los estados latinoamericanos estuvieron formalmente integrados en virtud de sus sistemas políticos generalmente autoritarios, se encontraban (o se encuentran) muy fragmentados debido, entre otras cosas, a la carencia de verdaderos servicios civiles (algunos son o eran una mera fachada), contrariamente a lo que ocurre en países como Estados Unidos, donde el sistema político divide fuertemente el poder en términos temporales, funcionales, territoriales y sociales, pero donde ha existido un servicio civil de carrera, en la federación y los estados, que favorece la coordinación en las políticas y la mayor efectividad y continuidad en los servicios públicos.[33]

[31] Esto se debe a que permite que el lenguaje y orientación de las políticas sea menos politizado, lo que a su vez reduce los costos de transacción y facilita la comunicación y el diálogo necesarios para la coordinación. Además, un servicio civil semejante propicia mayor estabilidad en los actores, lo que es fundamental para crear los llamados "juegos cooperativos" y evitar los no cooperativos (si alguien tiene muchas probabilidades de seguir interactuando en el futuro con sus homólogos, lo pensará dos veces antes de decidir no cooperar con ellos).

[32] B. Guy Peters y Donald Savoie (eds.), *Governance in a Changing Environment*, Montreal, Canadian Centre for Management Development, 1995.

[33] José Luis Méndez, "Introduction", *International Journal of Public Administration*, vol. 19,

No obstante, a raíz de las fuertes crisis económicas que se produjeron, primero en Nueva Zelanda y luego en el Reino Unido, el servicio de carrera comenzó a ser fuertemente criticado. Se impulsaron así reformas importantes (en los años ochenta y noventa) a los servicios civiles de estas y otras naciones.

Para enfrentar las crisis económicas o buscar una mayor competitividad internacional, muchos países buscaron hacer más flexibles sus aparatos gubernamentales, aplicando los principios de la administración privada, o lo que más tarde se denominaría la "nueva gerencia pública" (NGP).[34] Varios de ellos (por ejemplo, Australia) optaron por "contratar" por tiempo limitado a los servidores públicos de más alto rango, contratos que serían renovables sólo en caso de que su desempeño fuera satisfactorio. La instrumentación de las políticas se deja así en manos de organismos que han de dar los resultados estipulados en los contratos pactados con el ministerio. Los ministros se retiran de la gestión cotidiana y dan a los "gerentes" libertad para manejar los presupuestos y el personal de acuerdo con las demandas de los "clientes" de las áreas a su cargo.

En este contexto se ha criticado al servicio civil tradicional por ser demasiado costoso, demasiado rígido para las nuevas realidades sociales, económicas y políticas, demasiado benéfico para los burócratas, así como demasiado complicado y reticente al cambio.

Ante ello, el modelo de la NGP ha propuesto un tipo de administración más empresarial, flexible, descentralizado y "por objetivos", que se interesa más por alcanzar los resultados específicos que demandan las personas en su carácter de "clientes" de las distintas agencias gubernamentales (y, por tanto, resulta más cercano al concepto de "democracia directa") que por los intereses generales de los individuos considerados como "ciudadanos" o por principios tales como la legalidad, equidad, honestidad, institucionalidad o democracia (representativa).

Lo mismo que con la privatización, se ha dicho que es más factible lograr la eficiencia y la eficacia cuando el gobierno se limita a diseñar los objetivos de las políticas y vigilar el cumplimiento de los mismas, dejando en manos de otros los aspectos operativos, de acuerdo con los criterios de un "gobierno competente".[35] En este sentido, Malova por ejemplo sostie-

---

núm. 9, 1996 (edición especial sobre el tema "The Challenges Facing Public Administration in a Changing World").

[34] Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, vol. 69, núm. I, 1991.

[35] George Kastner, "The Limits of the Application of Management Techniques in the Public Sector. The High Performance Government Model", en FRIDE, *op. cit.*

ne que, aunque no sea fácil demostrarlo, la subcontratación produce ahorros importantes,[36] y menciona el caso del establecimiento de las licitaciones obligatorias en muchas instancias del sector público británico.

Después de Nueva Zelanda y el Reino Unido, los principios de la NGP influyeron para la realización de reformas administrativas en otros países importantes, entre ellos Canadá y los Estados Unidos.[37] Con todo, pese a que sin duda socavó la autoconfianza que el campo de la administración pública observó durante mucho tiempo,[38] en muchos casos su influencia ha sido retórica o mínima.[39] Tal vez ello se deba a que, aunque quizá presenten algunas ventajas, los principios de la NGP también implican inconvenientes importantes. En cierta medida, pueden aumentar la capacidad del Estado, pero en otros aspectos pueden disminuirla.

Por una parte, como ha señalado Peters,[40] a veces las subcontrataciones dan por resultado que el control de los ministerios sobre las agencias disminuya en lugar de aumentar, pues por supuesto los contratos establecen condiciones que también obligan a los ministros (por ejemplo, periodos de tiempo, etc.).

Además, tienden a darse en un contexto de asimetría de costos. En general, se ha visto que los "juegos de corto plazo" son menos cooperativos que los de largo plazo. Una vez firmado, un subcontratista poco comprometido con el servicio y que tiene muchos clientes potenciales puede manipular el tiempo del contrato a su favor (en muchos casos sólo se da el servicio esperado al principio y al final del contrato). Ello suele traer costos que al final ya resultarán irreparables para la ciudadanía y para los políticos; hay que tomar en cuenta que estos últimos, contrato o no de por medio, son considerados los responsables, y que sus carreras, a diferencia de los contratistas, con frecuencia no aguantan un simple "lo siento". Aparte de los costos inmediatos, todo esto suele traer aparejados también costos en el mediano y largo plazo, producto de la mayor rotación de proveedores comúnmente asociada a los esquemas de subcontratación.

Por otra parte, los "costos de transacción" que implica la administración de las subcontrataciones pueden ser mayores que los presuntos

[36] Malova, *op. cit.*

[37] Es interesante mencionar que, en fecha reciente, el estado de Georgia decidió eliminar prácticamente su servicio civil. Asimismo, el nuevo Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos elaboró un esquema más flexible para el manejo del personal.

[38] Peters, *op. cit.*

[39] Puede verse para ello las importantes diferencias en las reformas administrativas que muestran Pollitt y Bouckaert, *op. cit.*

[40] Peters, *op. cit.*

ahorros que éstas producen. Aunque Malova afirma que a veces han propiciado que mejoren los servicios,[41] también reconoce que en otros casos, como en el del sector salud británico, no ha sido así.

De esta manera, si bien pueden resultar benéficos en ciertas condiciones, los esquemas de subcontratación carecen de la mayor coordinación de políticas, la acumulación de experiencia, el mayor compromiso y visión de largo plazo, y la responsabilidad compartida usualmente involucrados en un sistema de carrera. Asimismo, dadas las típicas complejidades de la relación agente-principal antes mencionadas, se puede dificultar más que favorecer la operación del gobierno. Los reformadores deben valorar el grado de tolerancia ciudadana para el mayor número de errores que, al menos en las etapas iniciales, podrían venir de un cambio hacia esquemas de mayor "facultamiento" y subcontratación.[42]

En síntesis, si bien la NGP surgió como un intento por controlar mejor a la burocracia, sus beneficios han resultado más fáciles de proclamar que de realizar. De hecho, muchos analistas siguen promoviendo o defendiendo el modelo clásico del servicio civil, argumentando que, a fin de cuentas, casi todos los países que aplicaron la NGP conservaron la esencia del modelo anterior, o que, como ya se dijo, la NGP afecta negativamente la motivación, la gobernabilidad, la profesionalización, la legalidad, la coordinación e incluso la eficiencia.[43]

HACIA UNA INGENIERÍA ESTATAL: ALGUNAS RECOMENDACIONES PARA SUPERAR LOS DILEMAS PRESENTES EN LA REFORMAS

Es evidente entonces que, en las sociedades en transición, la reforma del Estado enfrenta dilemas complejos. Ciertamente, en la actual era de la "economía globalizada de los servicios", se requiere generar mercados competitivos y estructuras estatales esbeltas y flexibles. Sin embargo, los reformadores no deberían olvidar que, a la vez, los estados son esenciales para el buen funcionamiento de los mercados y que el carácter naturalmente excluyeme del capitalismo sigue justificando un cierto Estado de bienestar. Más aún, las naciones se encuentran en distintas etapas de desarrollo y enfrentan necesidades diferentes.

Por tanto, más allá de las modas del momento, se mantiene la pregunta de cuándo o en qué medida deben promoverse los esquemas democratiza-

[41] Malova, *op. cit.*
[42] Peters, *op. cit.*
[43] Hood, *op. cit.*; Peters, *op. cit.*

dores, descentralizadores o competitivos, y cuándo los "estadocéntricos". O bien, en los términos de Maquiavelo, cuándo debe el estadista ser un "zorro" y cuándo un "león".

Obviamente, responder la pregunta arriba indicada, y con ello pretender dar consejos para el diseño de reformas que promuevan la democracia y el desarrollo sostenibles (que fue justamente la encomienda de los autores participantes en la Conferencia del Club de Madrid que originó el presente ensayo) es siempre una tarea, además de inmodesta, complicada y riesgosa.

Por eso, toda posible respuesta debe evitar verse como receta o milagrosa panacea, incluso como supuesta "mejor práctica", porque sólo puede colocarse en un nivel muy general y siempre tendrá sus propios problemas e insuficiencias. A la vez, ello no debería impedir el desarrollo y discusión de algunas respuestas, a la manera de propuestas o guías generales que ayuden en alguna medida a afrontar el difícil y siempre único reto que toda "ingeniería estatal" representa, sugiriendo hacia dónde se puede mirar, qué elementos se pueden tomar en cuenta y de qué maneras.

Dicho todo lo anterior, daría dos respuestas a la pregunta señalada, a las que designaré como el "enfoque del justo medio" y el "enfoque contingente". El primero busca acercarse a un justo medio nacional entre los extremos de los dilemas antes mencionados; el segundo busca hacer recomendaciones generales en función de los rasgos particulares de cada país o área de política pública.[44]

A. *Buscando el justo medio nacional: algunas recomendaciones generales*

Privatización

En términos muy generales, de entre las opciones referidas en la sección anterior, usualmente la mejor es una privatización rápida, total,[45] extensa y dispersa. Aunque, como dijimos antes, ésta sería también la alternativa más riesgosa y difícil de implementar, algunos factores pueden ayudar a facilitar su instrumentación, por ejemplo un marco legal que funcione

[44] En artículos subsecuentes, incluido éste, he ido mejorando y aplicando de distintas formas esta matriz, empezando por José Luis Méndez, "Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión", *Políticas Públicas y Sociedad*, núm. 7, otoño de 1996; del mismo autor, "Estudio introductorio", en Peters, *La política de la burocracia*, *op. cit.*

[45] Malova (*op. cit.*) refiere las experiencias de Estados Unidos y el Reino Unido durante los años ochenta para fundamentar su preferencia por una privatización rápida y total. Por supuesto, como también lo señala, esto no significa que todo deba privatizarse; incluso los países más orientados al mercado han preservado partes sustanciales de sus sectores públicos.

adecuadamente. Anwar menciona, entre otros factores, un compromiso político sólido, la comprensión de las razones de la privatización por parte de la ciudadanía, la transparencia del proceso y condiciones macroeconómicas apropiadas.[46]

Un marco legal adecuado es especialmente importante para que la privatización tenga éxito. Para crearlo es preciso desarrollar aspectos importantes de la legislación empresarial (derecho patrimonial, leyes sobre competencia, legislación corporativa, resolución de disputas, leyes ambientales, etc.), definir claramente los derechos de propiedad, precisar la normatividad de la desincorporación de empresas públicas, y crear las instancias apropiadas para garantizar que dicho proceso sea correctamente monitoreado. Para evitar que surjan monopolios privados y prácticas comerciales desleales deben existir leyes que rijan la competencia, como una legislación antimonopólica y en materia de comercio desleal. A este respecto, siempre que sea posible y conveniente, es útil dividir el monopolio anterior en varias empresas competitivas.

Dado que el tema de la privatización sigue siendo muy polémico en muchos países, todo paso que quiera darse en esa dirección debe contar previamente con un fuerte apoyo político y un sólido compromiso por parte de los niveles más altos de gobierno. Para que la ciudadanía comprenda que la privatización es en beneficio de toda la sociedad, es importante que los gobiernos difundan claramente sus beneficios y la manera en que éstos habrán de alcanzarse.

La desincorporación de las empresas públicas debe ser suficientemente justa y transparente para evitar acusaciones de favoritismo o de colusión entre funcionarios públicos y empresarios. Para ello, las empresas deben venderse directamente a inversionistas estratégicos, a través de una licitación abierta y competida, o del mercado de valores.

En cuanto a las condiciones macroeconómicas adecuadas, la privatización tiene más probabilidades de éxito cuando la economía del país es abierta y claramente "de mercado". La privatización debe considerarse como parte de una estrategia tendiente a desarrollar un sector privado eficiente. Debe existir entonces un compromiso general con el "buen gobierno corporativo", sobre todo en las compañías licitadas al público. Por otra parte, sin un mercado de valores que funcione adecuadamente no será fácil que haya transparencia y una economía de mercado competitiva.

Por todo lo anterior, siempre es recomendable establecer una entidad estatal específica que sea responsable de planear, implementar y supervisar la privatización.

[46] Anwar, *op. cit.*

Además, entre mayor sea la privatización más importante resultará crear o reforzar órganos que promuevan la comunicación, incluso coordinación, entre los empresarios y el Estado (por ejemplo los consejos de competitividad que han surgido en diversas naciones), así como promover la fortaleza y el profesionalismo de las cámaras empresariales y de las agencias gubernamentales vinculadas con la promoción o el manejo de la economía. Debe asimismo evitarse crear un clima de desprecio hacia el trabajo de los funcionarios públicos. En síntesis, como ya hemos dicho, restarle poder a los políticos y burócratas del Estado no debe conducir a debilitar el Estado en su conjunto, como órgano de acción colectiva.

Relaciones intergubernamentales

Como vimos antes, existen varias opciones para organizar los sistemas de relaciones intergubernamentales. La primera de ellas (ausencia de delegación, desconcentración y descentralización) representa una opción extremadamente centralizada, que no es deseable ni sostenible. Las alternativas segunda a séptima ofrecen soluciones parciales y presentan desventajas, aunque las opciones segunda y tercera son dignas de evaluarse, pues la delegación conduciría naturalmente a la desconcentración y a la descentralización (aunque, según lo que dijimos en la sección anterior, en estos casos deberían crearse a la vez mecanismos para evitar la corrupción).

De nuevo, planteada en términos muy generales, la mejor opción es transferir las facultades políticas, administrativas y financieras. Sin embargo, existen cuando menos dos formas en que dicha descentralización debe graduarse.

Por una parte, la transferencia no tiene necesariamente que darse en los tres aspectos señalados al mismo tiempo, sino que podría, por ejemplo, implementarse en plazos sucesivos;[47] así, la descentralización (en sentido amplio) debe ser cuidadosamente escalonada y planeada, de acuerdo con las capacidades de las instituciones que estén involucradas en el proceso, tanto a escala local, regional y nacional. La definición y el desarrollo de las capacidades necesarias son factores clave para el éxito de la descentralización; por tanto, esa tarea debe considerarse una responsabilidad del Estado, por supuesto con la participación activa de las autoridades y actores locales.[48] La

[47] O'Neill, *op. cit.*

[48] José Luis Méndez, "Estudio introductorio", en Deil S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, 1999.

descentralización debe llevarse a cabo con base en un análisis de las actividades que cada esfera del gobierno puede realizar de manera efectiva y eficiente (la famosa subsidiaridad).

La implementación gradual del proceso de descentralización debe incorporarse en un plan maestro de ejecución, cuya elaboración es también responsabilidad del gobierno central. No debe realizarse tan sólo obedeciendo a las presiones de las autoridades locales pero tampoco dejar que sean las autoridades centrales las que la inicien como un mero instrumento administrativo (de lo contrario, podría tener efectos adversos sobre la integridad de la nación, en el primer caso, o desatender sus objetivos más importantes, en el segundo).[49]

Esta reforma es una de las que han sufrido mayormente de la visión parcial de la ecuación de la ingeniería estatal. Por ello, es muy importante que los reformadores se aseguren de que la descentralización vaya acompañada de mecanismos para coordinar las políticas, de orden financiero, institucional y político, entre otros.[50]

En primer lugar, deben establecerse estrictas restricciones presupuestarias a los gobiernos subnacionales, así como mecanismos para evitar que la nación se vea obligada a rescatar financieramente a las regiones o localidades que se hayan sobregirado en los mercados de deuda. Las autoridades subnacionales y locales deben recaudar impuestos para absorber los costos marginales derivados de elevar cada unidad adicional de financiamiento local.[51] También es fundamental que exista un banco central autónomo y fuerte cuya política monetaria ponga límites a los gobiernos subnacionales. En cuanto al gasto, los programas "de complementación" (*matching*) pueden ser de gran ayuda para propiciar la coordinación de políticas entre los diversos niveles.

En segundo lugar, debe aumentar la supervisión de los programas que requieren de una coordinación entre ámbitos de gobierno. Esto puede involucrar al Estado central (que requeriría para ello de una agencia profesional), a los gobiernos regionales y locales, a órganos intergubernamentales institucionalizados, o a todos ellos. Estas entidades y órganos también pueden facilitar la coordinación entre jurisdicciones, fomentando el intercambio de información entre ellas sobre medidas que hayan tenido éxito en algunas unidades subnacionales. Asimismo, los programas de incenti-

[49] Alex Brillantes, "The State: Reform of the State Bureaucracy and Building Capacities for Decentralization", en FRIDE, *op. cit.*

[50] O'Neill, *op. cit.*; Kim, *op. cit*; José Luis Méndez, "Estudio introductorio", en Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales, op. cit.*

[51] O'Neill, *op. cit.*

vos son instrumentos eficaces para dar a conocer y promover a escala local las mejores prácticas.

Por último, en lo tocante a la política, debe permitirse la reelección en los gobiernos subnacionales, especialmente los locales (que suelen tener mandatos más cortos). Cuando los alcaldes y gobernadores no pueden repetir su mandato, tienen poco interés en emprender proyectos de largo plazo o en coordinar políticas con el centro. La reelección puede hacer que aumente dicho interés, pues amplía los horizontes de planeación. La existencia de servicios profesionales en el ámbito estatal, regional y local, como ya se dijo, tendría efectos similares.

Si bien la reelección tiende a separar a los gobernantes locales de sus dirigencias partidistas, es deseable mantener cierta influencia de estas últimas sobre los primeros (por ejemplo, a través del registro en las listas electorales o el financiamiento de las campañas), ya que puede ayudar a la coordinación de las políticas entre el ámbito local y el nacional. El hecho de que la carrera de los gobernadores y alcaldes dependa hasta cierto punto de los líderes nacionales de partido puede también frenar la tendencia de los gobiernos subnacionales a gastar excesivamente y luego pedir rescates financieros, e impedir que los políticos de las unidades subnacionales dependan de patrocinios inconvenientes.[52]

Organización administrativa

¿Es posible crear un sistema que "saque lo mejor y evite lo peor" tanto del servicio civil de carrera como de la llamada NGP? Y, de ser así, ¿cómo podemos lograr un sistema equilibrado? En este sentido, tanto Kim como Méndez proponen un modelo híbrido en el que haya un equilibrio entre conocimientos institucionales y especialización externa, entre los valores del servicio público y la productividad, y entre control político y méritos profesionales.[53]

Se ha hablado mucho sobre la definición y el valor del principio de neutralidad burocrática.[54] Al parecer, en algunos casos ese concepto se lle-

[52] *Idem.*

[53] Kim, *op. cit.*; José Luis Méndez, "La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?", *El Cotidiano*, vol. 11, núm. 70, 1995; del mismo autor, "Estudio introductorio", en Peters, *La política de la burocracia*, *op. cit.*, y "Democratic Consolidation, Economic Globalization and Bureaucratic Structure", en FRIDE, *op. cit.*

[54] Joel Aberbach, Bert Rockman y Robert Putnam, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University, 1981; Haile Asmeron y Elisa Reis (eds.), *Democratization and Bureaucratic Neutrality*, Nueva York, St. Martin, 1996; Peters y Savoie, *op. cit.*

vó demasiado lejos, hasta perder el control político de la burocracia, lo que fue precisamente uno de los factores que explican el surgimiento de la NGP. A su vez, esta última, como vimos, parece subestimar tanto la consulta y las capacidades profesionales, como la legalidad y la coordinación que aporta el servicio civil.

Por tanto, tras 20 años de experiencia con la NGP, podemos concluir que en lugar de una burocracia "neutral" (que, por lo demás, difícilmente existe) o una burocracia "politizada" (que nos regresaría al sistema de botín y a la arbitrariedad de los políticos en materia de personal), lo que debe buscarse es una "burocracia responsable",[55] en el sentido de un servicio civil que responda efectiva y expeditamente a los mandatos de los políticos, pero en el que también se tome en cuenta su opinión y se respeten sus méritos y su carrera profesional. Como he mencionado en otro lugar, sí es posible crear un servicio civil de este tipo, sólo que para ello debe existir un equilibrio entre "incentivos" positivos y negativos.

Dicho equilibrio puede lograrse, en primer lugar, mediante un sistema en el que todo puesto esté abierto a quien apruebe los exámenes correspondientes, en lugar de sólo para quien tiene relaciones con el jefe o influencias de algún tipo;[56] un sistema en el que cualquier candidato, sea interno o externo al sector público, pueda aspirar a un puesto, siempre y cuando se tomen en consideración los méritos de los candidatos internos. En segundo lugar, por medio de escrupulosos sistemas de capacitación y de evaluación del desempeño, en los que la capacitación permanente sea obligatoria y se apliquen exámenes justos pero rigurosos. El sistema de evaluación del desempeño tendría que ser, por una parte, objetivo, imparcial y dialogado con los evaluados, y por la otra, estricto y estrechamente vinculado con el proceso de planeación estratégica. Las evaluaciones tendrían que hacerse como mínimo cada año, aunque dando una segunda oportunidad (junto con la debida capacitación) a los funcionarios que hubiesen fallado en la primera.[57]

A su vez, el desarrollo de agencias independientes y esquemas de contratos puede equilibrarse con un servicio de altos funcionarios (como en Nueva Zelanda, Australia o Estados Unidos), pues ellos pueden contribuir

[55] Peters y Savoie (*op. cit.*) utilizan el término "capacidad responsable" (*responsive competence*).

[56] Yevgenia M. Albats, "Case of the Russian Federation", en FRIDE, *op. cit.*

[57] En el reglamento del servicio profesional del gobierno federal mexicano, que se elaboró bajo mi dirección en 2004, se estableció una evaluación semestral, como un mecanismo entre varios para disminuir las posibilidades de que funcionarios poco competentes jueguen con un sistema de dos oportunidades, aunque a la vez dicha evaluación se planteó como menos comprensiva que la anual.

a que los gerentes públicos que son puestos al mando de organizaciones bajo esquemas de contrato se inscriban en lógicas institucionales. Por otra parte, si bien es importante permitir a las agencias que respondan más afectivamente a las demandas de los ciudadanos y grupos, considerándolos en esa medida como "clientes", es esencial equilibrar la consecuente fragmentación sectorial creando o reforzando órganos de planeación, coordinación y presupuestación centrales (como la Secretaría de Gabinete en Francia, el Ministerio de Finanzas en Japón y la Oficina de Administración y Presupuesto en Estados Unidos).

El equilibrio puede lograrse, en tercer lugar, mediante un sistema de incentivos que sea económicamente viable para las agencias y a la vez atractivo para los servidores públicos. Éste incluiría un sistema de carrera de largo plazo, en el que los servidores públicos puedan progresar con base en sus méritos (sobre todo, los resultados de sus evaluaciones profesionales y de desempeño), un sistema de incentivos anuales, basado en los mismos criterios, y un sistema salarial atractivo pero cuidadosamente estructurado y financiado. Un servicio civil debe equilibrar el principio de competencia y el de carrera; es decir, debe darle cierto peso a las evaluaciones de los candidatos internos, pero evitar que ello dé a éstos una ventaja excesiva en los concursos de ingreso.

Cuarto y último, se puede lograr también mediante un sistema de sanciones que sea equitativo pero expedito. En este sistema, la permanencia en un puesto se hace depender no sólo de las evaluaciones profesionales y del desempeño, sino también del cumplimiento de las normas establecidas por cada organización.

Cuando está bien equilibrado, el servicio civil de carrera es una herramienta institucional muy útil para crear una burocracia profesional y eficaz, debido cuando menos a dos razones. En primer lugar, porque opera mediante incentivos positivos (cierta estabilidad, oportunidades de desarrollo profesional y salarios lo suficientemente atractivos) e incentivos "negativos" (sanciones, evaluaciones, etc.). En segundo lugar, porque implica un proceso de socialización que, en un momento dado, da reconocimientos y sanciones "sociales"; es decir, aplicadas informalmente a partir de un *ethos* profesional por la propia comunidad de funcionarios, más que por las autoridades formales.[58] Por ende, cualquier sistema que, buscando incrementar la flexibilidad, debilite excesivamente los principios del servicio

[58] Aunque muy cercanos al modelo de la NGP, países como el Reino Unido, Nueva Zelanda y, en menor medida, Estados Unidos, coinciden más con esta descripción que otras naciones, como Francia o España, en donde aún existen sistemas más bien rígidos. Aunque muchos de los países más importantes de América Latina están evolucionando lentamente hacia modelos más flexibles, la mayoría sigue teniendo sistemas bastante rígidos.

civil afectaría considerablemente la capacidad del Estado para cumplir con sus deberes públicos.[59]

Por último, cabe hacer un comentario sobre lo que se ha llegado a llamar "la economía política" de la reforma del Estado, es decir, la estrategia y prerrequisitos necesarios para que aquélla tenga éxito. A este respecto, un factor esencial es que las diversas partes interesadas, incluida la burocracia, se sientan "propietarias" y "coproductoras" de la reforma. También es importante que haya un compromiso fuerte y sostenido con ésta (por ejemplo, de parte de los presidentes y ministros), utilizar una estrategia de medios efectiva, incluir a la sociedad civil y al sector privado en el proceso, y definir claramente las metas, objetivos, criterios, indicadores de éxito y calendarios de la reforma. Para aumentar el número de ganadores y reducir el de perdedores es necesario prever que el nuevo sistema esté abierto a todos, promover que se expresen aquellos beneficiarios de la misma que suelen mantenerse en silencio, crear "redes de seguridad" para quienes pudieran resultar desplazados, dar capacitación y ayuda para que la gente se ajuste al nuevo sistema, y ofrecer incentivos creíbles a quienes cooperen con su instalación.[60]

B. *Adaptándose al contexto específico; el enfoque contingente*

Nuestra segunda respuesta a los dilemas descritos en la sección anterior se refiere a los llamados "enfoques contingentes", es decir, aquellos que hacen que las reformas o políticas se den en función de sus contextos particulares.

En general los analistas están de acuerdo en que es fundamental hacer que las políticas o reformas concuerden con sus circunstancias específicas. Como lo ha dicho Hibou, no existe el "mejor" modelo o la "mejor práctica";[61] así, toda recomendación, incluyendo las que aquí hemos hecho basándonos en el concepto de "justo medio", debe considerarse en función de su contexto político e histórico.

Sin embargo, en cierta medida porque representa una tarea compleja, esta recomendación de "contextualizar" se ha vuelto más bien un lugar común, pues simplemente se repite sin especificar qué significa exactamente o cómo puede concretarse. Así, el desarrollo de los enfoques contingentes es aún bastante incipiente.[62]

[59] Banco Mundial, *op. cit.*

[60] Ernesto Garilao, "The Reform of the State Bureaucracy", en FRIDE, *op. cit.*; Banco Mundial, *op. cit.*

[61] J. Hibou, "The Reform of the State Bureaucracy", en FRIDE, *op. cit.*

[62] Para algunas recomendaciones generales sobre cómo contextualizar de mejor forma, puede verse Pollit y Bouckaert, *op. cit.*, y Christopher Pollit, *From There to Here, from Now till*

Un enfoque contingente implica elaborar herramientas conceptuales que nos ayuden, primero, a clasificar los distintos tipos de situaciones y opciones, y después, a vincular las primeras con las segundas. En otro lugar desarrollé una herramienta de este tipo, por medio de una matriz tridimensional.[63] En este artículo me limitaré a reseñar sus aspectos básicos y a vincularla con los temas aquí abordados.

Para desarrollar esta matriz partí de lo que considero son las tres variables contextuales más importantes: a saber, los fines, los medios y los actores, que usé como sus ejes. Enseguida, a cada uno de éstos le asigné valores dicotómicos (alto-bajo), sobre la dimensión de "claridad" para los fines y medios, y de "heterogeneidad" para los actores (entendiendo por esta última la diferencia en conocimientos y capacidades existente entre los actores con respecto a los fines y medios en un sector).[64] De esta forma, obtenemos una matriz de ocho celdas o situaciones diferentes (véase figura 1), lo que nos ofrece un instrumento analítico que, sin ser excesivamente complicado, es más afín a la complejidad de la realidad social que una usual matriz bidimensional de cuatro celdas.

Con esa matriz podemos empezar a relacionar cada situación con otros factores. Por ejemplo, es posible hacer corresponder diversas situaciones con varios métodos de toma de decisiones. Yo lo he hecho, primero, con los que en mi opinión son los cuatro principales métodos de toma de decisiones desarrollados en la ciencia política:[65] "legal-racional" (LR),[66] "racionalidad limitada" (RL),[67] "ajuste partidario" (AP)[68] y "bote de basura" (BB),[69] y segundo, con los tipos de estructura burocrática.

Así, en la celda uno, en la parte frontal y superior de la matriz, tenemos una situación en la que la claridad de fines, la claridad de medios y la

Then: Buying and Borrowing Public Management Reforms, conferencia magistral, noveno congreso internacional del CLAD, 3 de noviembre de 2003.

[63] José Luis Méndez, "Democratic Consolidation, Economic Globalization and Bureaucratic Structure", *op. cit*; "Estudio introductorio", en Peters, *op. cit.*; "Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión", *op. cit.*

[64] El grado de heterogeneidad puede sustituirse por el de urgencia cuando este factor sea más relevante. Asimismo, es posible agregar la urgencia como cuarta variable o dimensión, utilizando un tipo distinto de gráfica, como se muestra en Méndez, "Estudio introductorio", en Peters, *op. cit.*

[65] Méndez, "Democratic Consolidation, Economic Globalization and Bureaucratic Structure", *op. cit.* y "Estudio introductorio", en Peters, *op. cit.*

[66] Weber, *op. cit.*

[67] Herbert Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Nueva York, Free Press, 1976.

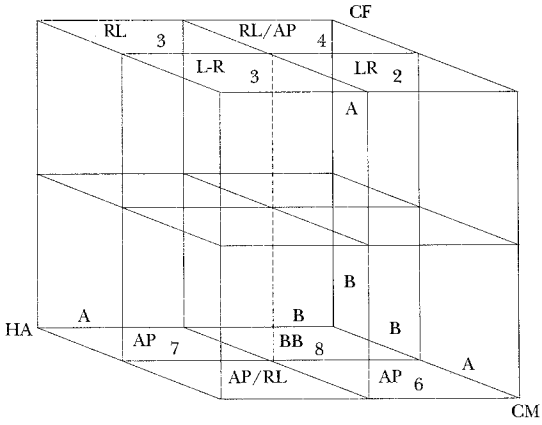
[68] Charles Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, Nueva York, Free Press, 1965.

[69] M.D. Cohen, J. March y J. Olsen, "The Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, núm. 17, 1972.

heterogeneidad de los actores son altas (como, por ejemplo, en una situación paciente-doctor). Para esta celda sugiero, como "tipo ideal", el modelo racional, de naturaleza más técnica y expedita.

Aunque es muy difícil que una política coincida exactamente con alguna de las celdas, sí tienden a asemejarse más a unas que a otras. Por ejemplo, la salud está más cerca de la celda uno, pues implica objetivos *comparativamente más claros y más estables* (aunque esto, por supuesto, sea discutible, es *menos* polémico definir si una persona está "saludable" que si un sistema social es "justo"), medios *más* precisos (cabe esperar que la aplicación de una vacuna para combatir una enfermedad suscite menos polémicas que la elaboración de un sistema político) y *más* heterogeneidad entre los actores (tanto los pacientes como los doctores suelen aceptar la superioridad técnica de los segundos para tomar decisiones en el campo de la salud). En este caso, sería aconsejable usar el modelo racional o el de racionalidad limitada, no sólo por quienes están a cargo de la política, sino también por sus receptores, los cuales, sabiéndose poco competentes en el tema, suelen esperar que sean los responsables de las políticas quienes tomen las decisiones pertinentes.

FIGURA 1
Matriz tridimensional de modelos decisorios y situaciones



CF = Claridad de fines
CM = Claridad de medios
HA = Heterogeneidad de los actores
BB = Bote de basura
B = Baja
A = Alta
LR = Legal-racional
RL = Racionalidad limitada
AP = Ajuste partidario

Fuente: José Luis Méndez, "Estudio introductorio", en B. Guy Peters, *La política de la burocracia*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas-Fondo de Cultura Económica, 1999.

Para la octava celda, situada en el extremo inferior y posterior de la matriz, en donde la claridad de los medios y los fines es baja y todos los actores tienen (o se cree que tienen) capacidades similares, recomendaría el modelo que Cohen, March y Olsen llaman el "bote de basura" de la elaboración de políticas, pues éstas se definen de manera gradual, descentralizada e incluso fortuita.[70]

Las políticas que formulan los ministerios del interior son un ejemplo de las que se aproximan a la octava celda, pues las metas tienden a ser *más* polémicas o cambiantes (entre opciones tales como democratización o gobernabilidad, centralización o descentralización, derechos individuales o intereses colectivos, etc.), ya que suelen depender de una diversidad de ideologías, partidos y circunstancias específicas. Además, los medios por lo regular son menos efectivos, imprecisos o insuficientes (negociaciones políticas, arreglos informales, discursos, etc.), pues la heterogeneidad es menos clara (la *terminología* es menos técnica y todos los ciudadanos tienen derecho a expresar sus ideas). En esta área de política, el modelo de bote de basura parecería ser el más adecuado, pues permite que las autoridades compartan la responsabilidad, que la correlación de fuerzas y la intensidad de las opiniones se midan mejor, que se hagan ajustes constantes, etc. (otro ejemplo sería el que presentan Cohen, March y Olsen para ilustrar su modelo, a saber, el de la política de educación superior).

Entre estas dos situaciones extremas se encuentran seis celdas intermedias para las cuales, en mi opinión, lo más apropiado son varias combinaciones de los modelos de racionalidad limitada y ajuste partidario.

En cuanto a las estructuras burocráticas, me parece que los principios del servicio civil (exámenes técnicos de ingreso, estabilidad laboral, desarrollo profesional, etc.) resultan más inapropiados a medida que pasamos de la celda primera a la octava. Cuando las metas y los medios son más claros (como en la política de salud), un sistema de mérito es más apropiado, incluso en los niveles más altos de toma de decisiones. Cuando los medios son precisos, pero las metas son cambiantes, el servicio civil es apropiado básicamente para los puestos de toma de decisiones técnicas (por ejemplo, los responsables de la validación de proyectos para obras públicas). Cuando los objetivos y los medios son vagos e inestables (como en el caso de las políticas de los ministerios del interior), las estructuras del servicio civil son menos apropiadas para casi todos los niveles, pues no pueden precisarse fácilmente los méritos, no existe la misma necesidad de crear una memoria política o institucional, y las funciones demandan mucha flexibi-

[70] Cohen, March y Olsen, *op. cit.*

lidad para modificar el curso de acción y ajustar los medios.[71] En términos generales, un servicio civil podría funcionar bien en las primeras cuatro celdas, principalmente porque en ellas los fines son más estables.

También podemos tratar de correlacionar estas situaciones con tipos de estructuras organizacionales (estatales, privadas o sociales) o con tipos de relaciones intergubernamentales. Aunque, en general, la toma de decisiones en la política de salud suele ser más vertical y meritocrática, la administración de los hospitales por entidades privadas o sociales, y un esquema descentralizado territorialmente, pueden elevar significativamente la eficiencia en este ámbito.[72] Por otra parte, aunque las políticas del ministerio del interior tendrían que tener más margen de flexibilidad y consulta en la toma de decisiones, tanto la formulación como la administración de las políticas en estas áreas deberían seguir siendo, en mayor medida, responsabilidad del Estado (por ejemplo, sería difícil que un órgano privado administrara la política de "inteligencia").[73]

También puede establecerse una correspondencia por funciones estatales. Así, en otro lugar propuse tomar en consideración seis funciones principales, a saber, Constitución (legislación), policía, justicia, dirección, administración y evaluación, así como diez incentivos del Estado (coerción, compensación, mercados, evaluación, participación, especificación, persuasión, reconocimiento, profesionalización y tradición) y la definición de las relaciones entre ellos (por ejemplo, la profesionalización (es decir, el servicio civil) con la policía y la justicia; la compensación y los mercados con la administración; y la participación y la Constitución con la evaluación.[74]

Por último, podemos proceder por etapas de desarrollo. Por ejemplo, algunos sostienen que los países en vías de desarrollo deberían conservar o

[71] Como es obvio, las diferencias entre las áreas de políticas no son absolutas. Por ejemplo, aunque quizá no afecten mayormente a los métodos médicos para combatir el cáncer, aspectos importantes de la política de salud (por ejemplo, la cantidad de recursos asignados) sí pueden ser afectados por las posturas partidistas o ideológicas, y, por tanto, podrían volverse menos claros y estables. Asimismo, dependiendo del régimen, las políticas tienden a desplazarse hacia las celdas más participativas de la matriz (como en Estados Unidos) o hacia las más verticales (como en los países latinoamericanos). Por ejemplo, las políticas de salud pueden estar en las celdas uno o dos, en el primer caso, o en las celdas tres o cuatro, en el segundo. A este respecto, planteo que, pese a ello, las políticas de salud están *comparativamente más sujetas* a la "acumulación de conocimientos" y, por ende, a la continuidad, que las políticas de los ministerios del interior, que están *comparativamente más sujetas* a los debates y giros ideológicos.

[72] Malova sostiene que es muy probable que surjan relaciones de subcontratación en el sector de los servicios públicos (donde los costos de transacción por lo general son bajos). Malova, *op. cit.*

[73] Aunque puede haber excepciones, como la administración de las prisiones.

[74] Méndez, "Estudio introductorio", en Peters, *op. cit.*; "Democratic Consolidation, Economic Globalization and Bureaucratic Structure", *op. cit.*

implementar el servicio civil de carrera clásico, en lugar del modelo de la NGP, sobre todo si carecen de la cultura legal y profesional que el primero aportó a los países que lo tuvieron durante largo tiempo.[75] Aplicar la NGP a países en desarrollo con prácticas clientelistas generalizadas puede resultar contraproducente y agravar la fragmentación y la corrupción.[76] Según Malova,[77] la prioridad de los países en vías de democratización debería ser la creación de mecanismos de coordinación eficientes y de una cultura de consulta informal directa entre los funcionarios de los rangos medio y bajo de la administración; sería también muy importante desarrollar en estos países el derecho a la información y la rendición de cuentas; sólo después de esto podría pensarse en desarrollar la flexibilidad burocrática.[78]

CONCLUSIÓN

En este trabajo hemos afirmado que reformas tales como la privatización, la descentralización y la modernización burocrática, además de quitarle poder a los estratos más altos del Estado central y facultar a los diversos actores que lo rodean (empresas, regiones y administradores, respectivamente), también deberían afianzar las facultades y mecanismos de coordinación y capacidad estatales que son necesarios para suministrar los bienes públicos que las sociedades demandan. Se habló así de una "ingeniería estatal" que permita establecer los equilibrios necesarios para levantar edificios estatales sólidos y perdurables, a través de la combinación adecuada del consenso y la autoridad, de la división y la "unión" del poder público.

Para tal efecto, después de examinar los debates que se han dado en torno a estos temas, presentamos dos recomendaciones generales: primera, abordar las reformas nacionales en forma más equilibrada y, segunda,

[75] Peters, "The Changing Nature of Public Administration", *op. cit*; J. Polidano, "Why Civil Service Reforms Fail", Institute for Development Policy and Management, University of Manchester (Working Paper 16/2001), 2001.

[76] Méndez, "Democratic Consolidation, Economic Globalization and Bureaucratic Structure", *op. cit.*

[77] Malova, *op. cit.*

[78] En términos generales, este "enfoque graduado" puede ser correcto. Sin embargo, quizá omita el hecho de que, en el contexto de tradiciones administrativas clientelistas, frecuente en muchos países en desarrollo, el servicio civil se ha convertido en una mera fachada legitimadora, gracias a la cual los burócratas reciben beneficios a cambio de su apoyo político, mientras que los principios del mérito y la profesionalización se ignoran en la práctica. Banco Mundial, *op. cit.* Por esta y otras razones, algunas organizaciones, como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), ha rechazado este tipo de métodos y propone uno más equilibrado.

conciliar de mejor manera los tipos de estructura estatal con situaciones específicas, según cada área de política (o circunstancia nacional).

Como se dijo, estas respuestas de "justo medio" y "contingente" a los dilemas que plantea la reforma estatal no pretenden ser recetas ni panaceas; la posibilidad de combinar las características del zorro y el león, de dividir o limitar el poder público, o unir y aplicar el mismo, sigue siendo un complejo reto, inherente en todo ejercicio de ingeniería estatal, y que cada nación y cada reformador debe enfrentar por sí mismo. No obstante, estas recomendaciones pueden ser de utilidad como guías generales que, si bien no sirven para definir de manera simplista qué hacer, sí permiten sugerir hacia dónde mirar, qué elementos tomar en cuenta y de qué maneras.

Además, tales recomendaciones apuntan hacia la construcción de una "democracia funcional", que conjugue participación con eficacia y responda a la necesidad urgente de reconciliar a los individuos con su Estado, lo que no significa otra cosa que recuperar y revitalizar el ámbito público y el antiguo ideal de ciudadanía. Si ello se lograra, muchos países en desarrollo quizá podrían salir de los círculos viciosos en los que han estado entrampados por mucho tiempo, y entrar a círculos virtuosos que les traigan una democracia y prosperidad perdurables.

Traducción de LORENA MURILLO S.