

¿Podría una institucionalidad administrativa republicana contribuir a la transición política después de una crisis? Lecciones de la República Argentina *

Guillermo F. F. Schweinheim

I. Introducción

El diseño de una nueva institucionalidad administrativa para el sector público nacional en la República Argentina constituye uno de los desafíos más importantes que deben encarar los argentinos en la primera década del siglo XXI. El desafío surge, por un lado, de la urgencia derivada de la crisis económica y social y de la crisis institucional concomitante de fines del 2001 y primer semestre del año 2002. Por otro lado, surge también como consecuencia de la creciente toma de conciencia sobre las causas profundas que originaron dicha crisis. La crisis del 2001/2002 ha vuelto a poner en cuestión el problema de los fines, de los objetivos colectivos y del para qué de las instituciones públicas. En primer término, las de carácter político, pero también y de manera directamente relacionada, las instituciones administrativas, que establecen las reglas de juego para la gestión de las decisiones públicas. Crisis de las instituciones políticas y crisis de la administración pública aparecen como dimensiones de la crisis de la institucionalidad pública.

La implosión argentina de fines del 2001 y principios del 2002 sorprendió al mundo. Resultaba incomprensible para muchos analistas, académicos, comunicadores y estadistas, la combinación de pobreza, desigualdad, caída estrepitosa del producto bruto interno, crisis fiscal, *default* de los servicios de la deuda pública y privada, ruptura generalizada de los contratos públicos y privados y de las instituciones. No lo era menos la sucesión de movilizaciones sociales, aparición de nuevos actores y movimientos populares, desencanto político, imagen negativa generalizada de los políticos y los partidos, percepción pública nacional e internacional de corrupción generalizada y una sucesión de cinco presidentes en diez días, aun en el marco de las reglas constitucionales.

En verdad, la crisis argentina pareció darle la razón a los autores que, desde distintas disciplinas y corrientes teóricas, consideraban el proceso económico, social y político argentino como paradigmático en el sentido de las consecuencias negativas de los procesos de reforma del Estado de los años 90 y de la naturaleza de la institucionalización democrática postdictadura que caracterizaron la transición del autoritarismo, tanto en América Latina como en otras áreas geográficas.

Así, varias corrientes teóricas analizaron críticamente los procesos de reforma estatal, tanto desde la Economía como desde las Ciencias Administrativas. Las posturas neoclásicas y neoinstitucionalistas en lo económico, plantearon, hace más de un lustro, que las reformas de mercado de primera generación promovidas por el “Consenso de Washington” no revertirían el cuadro de ausencia de desarrollo económico, pobreza y desigualdad si paralelamente no se fortalecían las instituciones estatales del mismo modo que en las economías del capitalismo avanzado (Stiglitz, 1998). Se planteó la necesidad de construir rápidamente nuevas reglas de juego que evitaran los problemas económicos y sociales que se vislumbraban (Oszlak, 1997). Como una variación de los planteos anteriores, la corriente que se adscribe a los postulados del “*New Public Management*”, Nueva Gestión Pública o Gestión por Resultados, sostuvo la necesidad de la instauración de diversos sistemas políticos y administrativos de responsabilización que permitieran alcanzar una gestión de los asuntos públicos orientada por y responsiva ante las demandas y las necesidades ciudadanas (Bresser Pereira, 1999).

En el campo de la Ciencia Política, paralelamente, los estudios sobre la transición del autoritarismo a la democracia propios de la primera mitad de los años 90, llamaron tempranamente la atención sobre los déficit de tales procesos de transición y sus consecuencias sobre la

* Agradezco a Nuria Cunill Grau y a Guillermo O'Donnell los comentarios a este artículo, al momento de ser presentado como ponencia ante el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Ciudad de Panamá, Panamá, del 28 al 31 de octubre de 2003.

institucionalización política, el desarrollo económico y la igualdad social. Una línea de pensamiento contribuyó a esclarecer cómo los procesos de transición democrática estuvieron a su vez asociados con las reformas de mercado, retroalimentando los resabios de la tradición autoritaria. Otras perspectivas asociaron el fenómeno del desencanto político con los procesos de reforma estatal (Paramio, 2002). A su vez, en los últimos años, gran parte de este debate giró en torno al concepto de democracia delegativa como nueva forma de institucionalización democrática, desvinculada de prácticas liberales y republicanas (O'Donnell, 1994). En esta línea de pensamientos, la revalorización del concepto de “*accountability*”, para la comprensión del funcionamiento de las democracias, ha llamado la atención sobre las instituciones de control que en las democracias de institucionalización fuerte permiten el desarrollo de tradiciones liberales y republicanas integradas a la tradición democrática (O'Donnell, 1998). Esta corriente revaloriza por primera vez el rol democrático de los controles administrativos o sociales.

Llama la atención, sin embargo, la escasa importancia que en este debate ha merecido el problema de lo que definiré en la próxima sección como diseño institucional republicano de la administración pública¹. Y esto, no sólo para el caso argentino sino en toda América Latina y el resto de los países en transición a la democracia. En realidad, considero que la reflexión y la investigación empírica deben plantearse el problema de la ausencia de un diseño institucional administrativo republicano en los países que en los últimos veinte años han atravesado por procesos simultáneos de reforma estatal y transición democrática, y cuáles han sido sus consecuencias económicas, sociales y políticas.

Esta falta de atención al problema se verifica en todas las líneas de pensamiento comentadas anteriormente. Las corrientes neoclásicas, que postulan “ir más allá del Consenso de Washington” al promover un conjunto de reformas “de segunda generación” de carácter institucional (órganos de regulación y control, órganos de formulación de políticas sociales, educativas y de salud, sistemas de información pública, participación y transparencia, autonomía de la banca central), no profundizan en la naturaleza completa del diseño institucional administrativo, destacando únicamente la importancia de las instituciones públicas para corregir las fallas de mercado. Aun sus críticos, al señalar las limitaciones de este enfoque en términos de la corrección de los problemas vigentes desde el punto de vista del funcionamiento de la democracia y del desarrollo con equidad social, también se despreocupan de los problemas de la construcción de una institucionalidad administrativa republicana. La corriente de la Nueva Gerencia Pública no ha ahondado en profundidad las precondiciones de institucionalidad administrativa que se requieren para la implantación de un modelo de gestión por resultados orientado a la ciudadanía. Los enfoques de Ciencia Política, que han estudiado cómo la transición asociada a los procesos de reformas de mercado han contribuido a la sobrevivencia de la tradición autoritaria o al desencanto político, han desatendido el modo en que las fallas de los actuales diseños institucionales de la administración pública constituyen una variable de peso en este resultado. Del mismo modo, los estudios sobre la institucionalidad de las democracias delegativas y las debilidades del *accountability* horizontal tampoco han profundizado ni en la naturaleza ni en las asociaciones de un diseño republicano de la administración pública con democracias de institucionalización completa y con el efectivo funcionamiento del “*accountability* horizontal”.

En consecuencia, me propongo en este trabajo exponer un conjunto de ideas sobre las características de un diseño institucional administrativo republicano y sus relaciones tanto con el tipo de institucionalización política en las democracias pos dictadura como con el desarrollo económico y social. El trabajo está básicamente referido desde un punto de vista empírico al caso argentino, aunque espero que pueda aportar lecciones para América Latina y el conjunto de países de la nueva ola democratizadora (Huntington, 1991).

II. Institucionalidad administrativa republicana y democracia

¿Qué entiendo por un diseño republicano de la institucionalidad administrativa? A continuación expongo sintéticamente un modelo típico ideal:

1. Una estructura del poder ejecutivo que diferencie claramente los órganos formuladores de políticas públicas de los órganos de ejecución (direcciones, gerencias, programas, agencias, entes públicos no estatales, fondos de inversión y fiduciarios, empresas públicas, banca pública, órganos de recaudación); de los órganos de regulación y control de servicios públicos de gestión privada o pública; de regulación de mercados; y de actividades económico-sociales.

2. La limitación de las autoridades políticas a los roles de formulación de políticas, concertación social de políticas (eventualmente, y de acuerdo con el caso, de presupuestos participativos) y elaboración y elevación al parlamento de proyectos de ley vinculados al régimen impositivo y marcos reguladores. Les corresponde además la defensa de tales políticas y presupuestos, regímenes impositivos y marcos normativos y reguladores en sede legislativa. Son responsables de la evaluación de resultados de los procesos de implementación a cargo de los órganos de ejecución, recaudación y de control y regulación. Implica una importante limitación a la disposición directa de recursos públicos de todo tipo (financieros, humanos, patrimoniales) o para contratar a nombre del Estado o para la designación de funcionarios y empleados públicos.

3. La designación sobre el principio del mérito y selección transparente de autoridades de agencias, organismos autónomos, empresas del Estado, banca pública y otros organismos autónomos y autárquicos, incluidas entidades de regulación monetaria y superintendencia bancaria, órganos de recaudación impositiva, y órganos de control de derechos ciudadanos y auditorías. Estabilidad con plazos preestablecidos y evaluación de desempeño sobre la base de acuerdos, programas o convenios de gestión o resultados.

4. La designación sobre el principio del mérito y selección transparente, dentro del cuerpo del servicio civil, para los cargos de dirección, gerencia, jefaturas de programas, y aun para cargos de viceministros o secretarios generales encargados de la coordinación, continuidad y logro de resultados de los programas y de la gestión equilibrada, solvente, evaluable, controlable y auditable de recursos públicos.

5. La consolidación de un cuerpo estable de funcionarios públicos de servicio civil, estableciendo mecanismos de carrera administrativa sobre la base del principio del mérito y la evaluación permanente de desempeño, como garantía de la autonomía del funcionariado frente a intereses particulares, sectoriales y de partido, de la defensa del interés público y ciudadano, y del respeto al orden normativo instituido democráticamente.

6. La aplicación de principios y mecanismos de:

- Responsabilización política de las autoridades ejecutivas gubernamentales sobre los resultados de las políticas públicas, a través del control parlamentario.

- Responsabilización administrativa y de gestión de las autoridades de órganos autónomos y entes reguladores, y directivos del servicio civil a cargo de órganos (direcciones, programas, gerencias) de ejecución centralizada.

- Rendición de cuentas y responsabilidad patrimonial y de resultados frente a parlamentos, órganos fiscalizadores y de auditoría, asociaciones de la sociedad civil, opinión pública y la ciudadanía en general.

7. El funcionamiento institucionalizado del legislativo en la aprobación de presupuestos del sector público, por programas claramente diferenciados, con metas de producción institucional, resultados e impactos preestablecidos y evaluables, así como mecanismos permanentes de control parlamentario del gasto. Supone la asistencia de organismos técnicos independientes (auditorías, contralorías) de auditoría de resultados.

8. La participación institucionalizada de organizaciones económico-sociales y de la sociedad civil, y de organizaciones ciudadanas, de usuarios y de consumidores (consejos consultivos, de administración) en la elaboración de las políticas y presupuestos, en el acceso a la información pública y en la evaluación, control y auditoría social de resultados.

9. La institucionalización de principios de:

- Equidad contributiva promotora de niveles adecuados de inversión privada y generadora de empleo, pero al mismo tiempo favorecedora del mercado interno de consumo ciudadano de bienes y servicios (incluidos bienes públicos de carácter social) en cantidad y calidad adecuados, en un marco de igualdad de oportunidades.

- Equilibrio y solvencia fiscal macro de la hacienda pública a través de políticas presupuestarias priorizadas y coordinadas con la recaudación de recursos públicos y con sustentables niveles de endeudamiento.

- Responsabilización fiscal por el manejo directivo y gerencial micro de recursos en las distintas entidades estatales.

10. La institucionalización de modelos (principios y tecnologías) de gestión orientados a resultados; de información a la ciudadanía de estándares y resultados de servicio; de la formulación estratégica de políticas; de la programación operativa eficaz, eficiente y económica de asignación de recursos y logro de metas; de valores y prácticas de la transparencia y la ética pública; y la participación de la sociedad civil, tanto en su calidad de usuarios como de beneficiarios de la acción pública.

11. La institucionalización de los principios y mecanismos de organización, de funcionamiento administrativo, de gestión y de servicio civil en todos los poderes públicos, incluidos el legislativo y el judicial.

12. La institucionalización de este modelo a nivel estadual o provincial, y a nivel local, comunal o municipal.

Cabe destacar que, con diferencias de grado o detalle, con distintos momentos y ritmos de implementación o con un mayor o menor grado de formalización legal, estas reglas institucionales caracterizan a los países democráticos del capitalismo, ya sea bajo régimen presidencialista (v.gr. EE.UU.), semipresidencialista (v.gr. Francia) o parlamentario (v.gr. Reino Unido, España, Alemania, Canadá y Australia).

III. Crisis del 2001 en Argentina: ¿fracaso de la transición democrática y la reforma del Estado?

Ciertamente, las democracias latinoamericanas se encuentran alejadas de estos componentes típico ideales. Aún resta la realización de investigaciones empíricas comparadas que puedan determinar los distintos grados o niveles de institucionalización administrativa republicana para el conjunto de países de América Latina con confiables niveles de precisión.

Podemos, sin embargo, realizar una caracterización más o menos fiel del caso argentino en el pico de la crisis de fines de 2001 y principios del 2002². A principios del 2002, el cuadro de situación de la institucionalidad administrativa se caracterizaba por las siguientes notas negativas:

- Ausencia de reglas de juego legitimadas social y políticamente para el funcionamiento de la administración pública, e institucionalización informal vinculada a tradiciones autoritarias o neopatrimonialistas.

- Ausencia de reglas claras que establezcan roles y responsabilidades diferenciadas de funcionarios electivos, directivos y del servicio civil.

- Debilidades para la responsabilización política de los funcionarios políticos (ministros, secretarios) y para la responsabilización por la gestión de las autoridades de organismos descentralizados, empresas del Estado, fondos fiduciarios y entes públicos no estatales.

- Debilidades para la responsabilización administrativa por la gestión y los resultados de directores nacionales, directores generales, gerentes y directivos de programas.
- Incompleto y/o ineficaz despliegue institucional de la Constitución de 1994, en particular en los roles de la Jefatura de Gabinete (Plan General de la Administración, recaudación de las rentas de la Nación, formulación y ejecución presupuestaria), en la aprobación de un nuevo régimen de coparticipación federal y en el funcionamiento eficaz de la Auditoría General de la Nación y el Consejo de la Magistratura.
- Debilidades institucionales para la coordinación de políticas públicas, en particular en los roles de articulación de políticas generales y sectoriales del Jefe de Gabinete y en sus roles en materia de gestión presupuestaria.
- Inestabilidad y arbitrariedad en los procesos de diseño y rediseño institucional, organizativo y programático, debido a la falta de institucionalización de procesos sistemáticos de evaluación técnica y democrática de resultados de las unidades organizativas del sector público, a la debilidad de los procesos de evaluación presupuestaria y a la ausencia de criterios responsables de organización.
- Crisis del proceso de profesionalización y debilidad del servicio civil, caracterizada por la coexistencia de diversos regímenes incompletos de carrera administrativa, los sucesivos procesos de retiro y congelamiento de las plantas permanentes, la arbitrariedad en la cobertura de cargos y la proliferación del sistema de personal contratado sometido a situaciones de precariedad laboral e inestabilidad. Todas estas situaciones impidieron la formación de capital humano en el sector público.
- Crisis de transparencia en los procesos de selección de personal en general, y de la alta dirección pública en particular.
- Debilidades institucionales para el funcionamiento de los principios de rendición de cuentas y de resultados, y del control integral e integrado. Ello, por falta de criterios claros en materia de responsabilidad administrativa y por la ausencia de reglas para el nombramiento de auditores públicos competentes.
- Insolvencia y desequilibrios fiscales.
- Gestión ineficaz e ineficiente de resultados (baja institucionalización de un modelo de gestión por resultados).
- Debilidades institucionales para la responsabilidad fiscal de las organizaciones del sector público y de sus funcionarios electos, autoridades directivas y directores.
- Ausencia de reglas institucionales para la participación ciudadana e ineficacia de las instituciones relacionadas con los sistemas de transparencia.
- Falta de modernización de la institucionalidad administrativa de los poderes Legislativo y Judicial.
- Institucionalidad administrativa tradicional y ausencia de reformas en los niveles provinciales, municipales y comunales.

Señalo con precisión estas notas de la situación de las instituciones administrativas en Argentina, ya que los análisis que han aparecido de la crisis han abundado en sus manifestaciones sobre la situación económica, fiscal, social y política. Y la hipótesis que intento comunicar en este trabajo es que la ausencia de una institucionalidad administrativa republicana constituye un factor de peso como causa concurrente y antecedente de la crisis.

En general, la secuencia y/o concurrencia de factores habitualmente comentados sobre el caso argentino son el creciente desequilibrio fiscal nacional, provincial y municipal cubierto con endeudamiento público externo e interno desde mediados de la década del 90; la acumulación de vencimientos de deuda a partir del año 2000; los ajustes fiscales recurrentes que no evitaron el crecimiento del gasto público y el endeudamiento; la recesión que comienza a partir de 1998; los reclamos por mayor transparencia en la gestión pública y reversión del creciente deterioro social en términos de desempleo, pobreza y desigualdad que culminan con el cambio de gobierno en 1999; y la

crisis política de la coalición ganadora a menos de un año de iniciado el nuevo período presidencial. A pesar del cambio gubernamental, el enfoque sobre el modelo estatal, administrativo y económico no varió a partir de diciembre de 1999. Se mantuvo sin variaciones el régimen monetario, financiero, de inversiones y arancelario vigente, y se continuó con el enfoque híbrido de reformas (ajustes) fiscales, tibias reformas institucionales y de las denominadas de segunda generación, bajo las recomendaciones de los organismos multilaterales. En paralelo, ante el cambio de gobierno (sea por falta de capacidades de la coalición gobernante, sea porque el contenido de muchos diseños institucionales y de programas del período anterior carecieron de consensos básicos interpartidarios, o simplemente por una falta de cultura política racional que valore la continuidad parsimoniosa de organismos y programas), se asistió a una desarticulación grave de programas y organismos a partir de diciembre de 1999, sin ningún tipo de evaluación previa razonable y de nulos resultados en términos de servicio a la ciudadanía. El desequilibrio fiscal y la acumulación de vencimientos de deuda, que no lograron ser corregidos vía aumento de la presión impositiva o vía acuerdos fiscales Nación-provincias o renegociación de los vencimientos, derivaron en un constante ajuste fiscal que agravó la situación de desempleo, pobreza y recesión. Este cuadro comenzó a impactar negativamente sobre el índice de riesgo país del crédito internacional a Argentina, situación que se vio notoriamente agravada por la profunda crisis de transparencia pública y política que sufrió la coalición gobernante a partir de mediados del año 2000. Los intentos por revertir este proceso insistieron en estrategias de delegación de facultades y de acumulación de poderes en el Poder Ejecutivo para las reformas fiscales e institucionales, agravando la situación de debilidad de las reglas de juego para el funcionamiento de la administración y la gestión pública. En dicho contexto, el programa de modernización del Estado, que buscó instaurar el modelo de gestión por resultados, se caracterizó por su carácter incremental, careció de apoyo político y de condiciones institucionales, y sus metas se confundieron con el problema del equilibrio y la solvencia fiscal. El agravamiento de la situación económica y social y la continuidad de la crisis de la coalición gobernante empeoró el divorcio creciente de la ciudadanía con el sistema político y las instituciones estatales. El resultado electoral de octubre y la crisis financiera y del sistema bancario de diciembre de 2001 derivaron en una sucesión de procesos y eventos de enorme gravedad institucional, política y social, a saber: salida masiva de capitales y pérdida de reservas, indisponibilidad de los depósitos bancarios, revuelta social y represión indiscriminada, situación de acefalia, *default* de la deuda pública, gobierno de emergencia surgido de la Asamblea Legislativa, salida de la convertibilidad monetaria, ajuste fiscal por devaluación del peso e inflación, crisis del sistema bancario, y nueva política económica y social en el marco de una desmesurada recesión y aumento del desempleo y la pobreza.

El decepcionante cuadro de situación, luego de más de diez años de reformas orientadas al mercado y a casi veinte años de la transición democrática, mostró a un tiempo el déficit de funcionamiento de las instituciones democráticas y las consecuencias del modelo capitalista dependiente de los años 80 y 90. En particular, de las reformas estatales orientadas por el “Consenso de Washington” y promovidas por los organismos multilaterales de crédito. La sucesión de planes monetarios y fiscales de ajuste y estabilización de 1985, 1988, 1990, 1991 y 1994-95, y las reformas de los primeros años 90 (desregulación de vastos sectores económicos y sociales, apertura externa, privatización de empresas públicas y concesión de servicios públicos, reducción general del tamaño del sector público, convertibilidad monetaria y reforma del Banco Central, reestructuración de la deuda pública, transferencia de funciones y servicios a provincias y municipios, reforma del sistema de jubilaciones y pensiones) culminaron en una Argentina desintegrada socialmente, con incomparables índices de desocupación, desigualdad y pobreza, cuatro años de recesión y un explosivo desequilibrio fiscal cubierto con endeudamiento público interno y externo. Todo ello, a pesar de los primeros éxitos del denominado Plan de Convertibilidad de 1991 (altas tasas de crecimiento económico, estabilidad de precios, aumento de la recaudación impositiva, consolidación de la deuda pública, retorno del país al

mercado financiero mundial, crecimiento del comercio exterior, eliminación de las retenciones a las exportaciones, activación del mercado interno de capitales, reducción inicial de los índices de pobreza y desempleo, inversiones y modernización tecnológica en los servicios públicos privatizados o concesionados, reconversión productiva de importantes sectores económicos e incremento general de la productividad, puesta en marcha del MERCOSUR, e incremento del comercio bilateral con Brasil).

Estas reformas económicas y estatales no estuvieron asociadas a la construcción de una administración pública republicana. Las políticas que buscaron promover tal diseño institucional fueron escasas, descoordinadas, carecieron de continuidad, no tuvieron apoyo de los gobiernos y partidos políticos y se caracterizaron por graves fallas de diseño en el sentido del modelo administrativo republicano. Entre ellas cabe mencionar los intentos por la construcción de un cuerpo de servicio civil de excelencia al estilo francés en 1985, la reforma de los sistemas de administración financiera y de los organismos de control de 1993, y la reforma parcial del sistema de personal público de 1991.

Del mismo modo, el intento del segundo ciclo de reformas iniciado en 1996, se suponía que debía mejorar las capacidades institucionales de las áreas fiscales, fortalecer las políticas e instituciones vinculadas a la reconversión de los sectores educación, salud y mercado de trabajo, implantar reformas en el sistema de administración de justicia, favorecer progresivas reformas institucionales en la administración nacional, difundir la adopción de nuevas tecnologías de gestión orientadas a resultados e impulsar reformas provinciales y municipales. El enfoque adoptado terminó siendo un híbrido de reformas (ajustes) fiscales, reformas institucionales y de las denominadas de segunda generación. El corolario agravante hacia 1999, y con virtual continuidad hasta la fecha, fue el siguiente: multiplicación de programas con organismos multilaterales para atender la reforma de los sectores sociales y fiscales de impacto incompleto; duplicación de esfuerzos organizacionales e incremento del endeudamiento; falta de continuidad en las reformas del sistema de administración financiera, de los organismos de control y del sistema de personal; ausencia de reformas al régimen de contrataciones del Estado; aumento sistemático de las plantas de personal contratado afectando gravemente los avances en materia de sistemas de personal; intentos parciales por implantar nuevas tecnologías de gestión responsabilizadas por resultados; falta de mejora institucional sistemática de los órganos de regulación y control de servicios públicos privatizados y concesionados; diseño del Consejo de la Magistratura de impacto cuestionado en términos de eficiencia y transparencia; fallas en la implantación de los sistemas de ética pública y aumento del índice de percepción de corrupción.

En lo relativo al proceso político, y dados los aportes de Guillermo O'Donnell sobre la institucionalidad democrática delegativa (estudiada básicamente para la presidencia de Carlos Menem), no debería resultar paradójico ni su supervivencia en el período De la Rúa, ni la extrema delegación de facultades de la última etapa de Domingo Cavallo al frente de la crisis económica, ni la propia naturaleza de la resolución política de la crisis. En definitiva, la institucionalidad democrática delegativa funcionó adecuadamente, tanto en los días aciagos de fines del 2001 y principios del 2002 como en las características de los procesos de toma de decisiones que derivaron en el *default* de la deuda externa, la salida de la convertibilidad y la autodefinition de gobierno de emergencia hecha por la gestión Duhalde. Aun así, las instituciones representativas y eleccionarias funcionaron de acuerdo con lo esperado en una institucionalización delegativa, hasta culminar en las elecciones y la asunción del nuevo gobierno.

En consecuencia, luego de veinte años de democracia y más de quince años de políticas fiscales y económicas orientadas al mercado, el caso argentino verificaba los siguientes componentes: 1) crisis de desarrollo y de crecimiento económico social integrado, combinada con alta pobreza, desempleo y desigualdad; 2) institucionalización política democrática de naturaleza delegativa; y 3) ausencia de instituciones republicanas para la administración pública. Intentaré demostrar ahora cómo estos factores están relacionados. En particular, buscaré demostrar el peso de la ausencia de una institucionalidad administrativa republicana, que, a mi juicio, no ha sido adecuadamente tenida en

cuenta como factor causal (y en consecuencia, como posible estrategia que contribuya a la resolución) de los déficit de la democracia y del desarrollo económico y social.

IV. Democracia delegativa e instituciones administrativas

Expongo ahora un modelo explicativo posible de este proceso, a partir de un conjunto de hipótesis.

1) Deben ser consideradas como razones, causas o variables antecedentes de la naturaleza de la institucionalización política y de la administración pública en los países que han atravesado de manera concomitante procesos de transición democrática y procesos de reforma estatal y económica orientadas por reglas de mercado, el modo autoritario (patrimonialista) de la cultura política y del liderazgo político (y del liderazgo societal y organizacional en general). En los últimos años, la cuestión de la cultura política y los estilos de liderazgo ha vuelto a merecer la atención de ciertas corrientes de las ciencias sociales, quizás desde una perspectiva conservadora (Harrison y Huntington, 2001). Pero, para lo que aquí importa, basta destacar que entiendo por cultura política autoritaria a un conjunto de valores compartidos por los tomadores de decisión, que valora el poder entendiéndolo como la posesión de recursos de todo tipo que permiten obtener a su vez otros medios y que principalmente permite controlar las conductas de otros. Del mismo modo, el liderazgo autoritario está orientado básicamente por una motivación hacia el poder en el sentido antes expuesto³. En tal sentido, la cultura y el liderazgo autoritarios se diferencian de los democráticos, ya que en estos últimos el poder es entendido como la capacidad para alcanzar metas, objetivos o resultados, en este caso de naturaleza colectiva. De este modo, mientras la cultura y el liderazgo autoritarios desvaloran la deliberación, el debate y los controles mutuos, la cultura y el liderazgo democráticos los valoran positivamente en función de la exploración de medios y resultados para el conjunto. Ciertamente, los procesos de transición han demostrado que la sobrevivencia de culturas y liderazgos políticos autoritarios, en el sentido aquí definido, no ha sido incompatible con la institucionalización democrática.

No importa aquí el debate sobre los orígenes de este tipo de cultura y liderazgo políticos. Pero sí interesa destacar que esta característica tiene directas consecuencias sobre la institucionalización democrática en general y de la administración pública en particular.

2) Esta naturaleza autoritaria de la cultura y el liderazgo políticos explican por qué, frente a los contextos económicos y fiscales mundiales, regionales y nacionales al momento de la transición, se verificaron al mismo tiempo una institucionalización democrática de bajo espíritu republicano asociada con procesos de reforma estatal y económica orientadas hacia el mercado (Cavarozzi, 1992). Mucho se ha expuesto también sobre cómo a las reformas estatales y económicas, que para estos países impusieron los organismos multilaterales de créditos y el grupo de países capitalistas centrales, les era funcional el tipo de institucionalización delegativa que se verificó en la transición democrática (Vilas, 2000).

3) Para el caso argentino, y para otros países de características federales en procesos de transición, la complejidad del proceso es mayor debido a la autonomía de los gobiernos provinciales y municipales. Dada la institucionalización democrática verificada, resultó posible la coexistencia de gobiernos nacionales, provinciales y municipales de distinto signo, todos con fuertes tendencias delegativas (y con culturas y liderazgos políticos autoritarios) que debían tomar decisiones de distinto tipo en relación con la crisis económica y social. Mientras los gobiernos nacionales encaraban con variado ritmo e intensidad los procesos de ajuste y de reforma estatal y económica de acuerdo con el paradigma de mercado, los gobiernos estatales y locales institucionalizaron en alto grado los modos prebendarios, patrimonialistas y clientelistas de ejercicio del poder. Esta naturaleza del juego político y de las políticas fiscales derivó en un juego fiscal imposible, donde la solvencia y la responsabilidad fiscales requeridas para hacer frente al proceso de reestructuración estatal y económica y a las políticas de endeudamiento nacional y externo se volvieron inviables. Mientras los gobiernos provinciales y municipales, en contacto directo con la ciudadanía y los sectores populares, requieren crecientes

recursos públicos derivado de la naturaleza clientelar para hacer frente a los costos sociales de la reestructuración estatal y económica, los gobiernos nacionales carecen del manejo de todos los poderes de disposición que el ajuste fiscal y la reforma estatal requerían para al mismo tiempo lidiar con el manejo de la deuda pública. Esta situación reforzaba la institucionalización delegativa de los gobiernos nacionales, verificada en cada uno de los planes de estabilización, ajuste y reforma económica y estatal que se implementaron en el período (O'Donnell, 1996).

4) Dados estos procesos, no es de extrañar la ausencia de reglas de juego y de instituciones para la organización y funcionamiento de la administración pública de naturaleza republicana. En verdad, se desarrolló y consolidó un tipo de institucionalidad administrativa asociada con la democracia delegativa. Aunque trabajamos actualmente en la construcción completa del tipo teórico de institucionalidad administrativa delegativa, para lo que aquí importa, basta destacar algunas de sus características. Los gobernantes electivos y funcionarios políticos no sólo deben intervenir en los procesos de formulación de políticas, sino también en los procesos de implementación, en la adquisición y contratación de bienes e insumos, en la provisión de servicios y en la regulación y control de actividades económicas y sociales. Los directivos de empresas, agencias, organismos autárquicos y autónomos, banca pública, y organismos de regulación y control deben ser pasibles de ser reemplazados con los cambios de gobierno, al igual que los directores y gerentes de línea. Los gobernantes y funcionarios políticos deben poder disponer más o menos libremente de las designaciones de personal en el sector público. La continuidad de las políticas públicas y programas debe ser revisada ante cualquier cambio de gobierno o incluso reemplazo de ministros o directivos. En consecuencia, las organizaciones y agencias del sector público deben poder ser creadas, reestructuradas o cerradas con fuertes facultades para el decisor de turno. El reflejo presupuestario de toda nueva política o reestructuración organizacional debe ser flexible, con amplios poderes de reasignación de recursos para el Ejecutivo y acompañados por el Legislativo en las modificaciones de la base legal. En un contexto de institucionalización delegativa, la responsabilización político administrativa debe ser baja, dado el supuesto delegativo de la necesaria discrecionalidad que todo gobierno democráticamente elegido debe tener. Gran parte de estas reglas es de naturaleza informal, aunque algunas son institucionalizadas legalmente. Cuando por exigencia de organismos multilaterales o de la opinión pública los gobiernos se ven obligados a instaurar instituciones vinculadas a regímenes de servicio civil, sistemas de responsabilización, mecanismos de responsabilidad y solvencia fiscales, modelos de gestión por resultados, autonomía institucionalizada de agencias, organismos de auditoría, sistemas de control y participación ciudadana y regímenes de transparencia y ética pública, las reglas formales son suficientemente vagas y ambiguas como para evitar la colisión con el principio institucionalizado de la discrecionalidad⁴.

5) Todo gobernante ejecutivo en democracia, e incluso las autoridades del Legislativo, del Judicial y de los órganos de control del sector público, y aun de las agencias, empresas y organismos autónomos, deben contar con un alto grado de capacidad para la toma de decisiones. Esta característica es lo que habitualmente se conoce como discrecionalidad en las funciones ejecutivas, decisorias, administrativas y de gestión. Pero cuando la necesaria discrecionalidad política ejecutiva no está asociada a una institucionalización administrativa republicana sino a una democracia y a una institucionalización administrativa de carácter delegativo y a una cultura y liderazgo político de naturaleza autoritaria, entonces la toma de decisiones se convierte de discrecional en arbitraria o deriva en transgresiones (O'Donnell, 2001).

6) La arbitrariedad política o la transgresión tiene gravísimas consecuencias negativas en términos de la dimensión liberal de la democracia (libertades y condiciones de vida de los ciudadanos) y del ejercicio republicano del gobierno. En particular, en esta última dimensión, puede afirmarse que a mayor arbitrariedad en la gestión pública menor responsabilización de los gobernantes, menor responsabilidad fiscal, menor orientación a la gestión de resultados, menor continuidad y coordinación

de programas y políticas públicas, menor transparencia, menor participación y control ciudadanos de la gestión pública y menor auditabilidad. En verdad, la arbitrariedad, derivada de la ausencia de instituciones administrativas y de gestión republicanas, conspira en la práctica contra la mayoría de las políticas de equilibrio fiscal, el manejo ordenado del endeudamiento y la reforma del sector público que los organismos multilaterales impulsaron de la mano de las democracias de corte delegativo. Esta situación, sumada al deterioro de las condiciones sociales y económicas (García Delgado, 1997), derivó en los conocidos y explicados procesos de desencanto político, crisis de los partidos políticos y de los sistemas de representación, fatiga de reforma y aparición de nuevos movimientos sociales.

V. Una administración republicana para la mejora de la calidad institucional democrática

Dado lo expuesto en el modelo explicativo del apartado anterior, podría argumentarse que nada estoy agregando a la teoría de la democracia delegativa de O'Donnell y a los estudios sobre *accountability* horizontal que le continuaron. Pero mi planteo, aunque tributario de estos aportes, busca señalar la importancia de un factor de mayor nivel de generalidad (y que, en todo caso, subsume al *accountability* horizontal) como es la naturaleza de la institucionalización administrativa.

En primer lugar, O'Donnell señala, con razón, que la inadecuada constitución de instituciones para el *accountability* horizontal así como los déficit en su funcionamiento (tanto el de balance de poderes como el asignado) impiden avanzar en la que él denomina "segunda transición" hacia las dimensiones liberal y republicana de la democracia, una vez alcanzada la "primera transición" (que ha derivado en el modo delegativo). Además, ciertamente revaloriza para la teoría de la democracia el rol de las instituciones de *accountability* horizontal asignado (contralorías, auditorías, defensores del pueblo, consejos de Estado, consejos económicos y sociales). Supone, en consecuencia, que un mejoramiento de estas instituciones puede evitar o morigerar las transgresiones de todo tipo que conspiran contra el ejercicio republicano del gobierno y contra las condiciones de vida y libertades ciudadanas, que se han visto afectadas gravemente por dos décadas de democracia delegativa y reformas económicas y estatales. Considera incluso que pueden funcionar mejor y quitarle la dramaticidad que adquieren el *accountability* horizontal de balance y el *accountability* social (Smulovitz y Peruzzotti, 2000). Sin embargo, nunca aborda la cuestión de la institucionalidad administrativa republicana como conjunto inclusivo de las reglas e instituciones que permiten el funcionamiento del *accountability* horizontal asignado.

En segundo lugar, considero que O'Donnell no tiene en cuenta lo que puede denominarse "condiciones institucionales de control y auditabilidad" o "condiciones de diseño institucional administrativo para el *accountability* horizontal". Esto es, el conjunto de reglas institucionales que incentivan a los tomadores de decisión a rendir cuenta y a responsabilizarse por resultados, y al diseño de detalle de los órganos de control y de los mecanismos de designación de sus integrantes.

Finalmente, O'Donnell no es, a mi juicio, convincente al momento de proponer caminos para mejorar el funcionamiento del control horizontal y al exponer las razones por las cuales los líderes políticos podrían tener incentivos para aceptar estas reglas.

Mi posición podría ser considerada como republicana fuerte en términos de institucionalidad administrativa pública. Sostengo que la construcción de una democracia con componentes liberales y republicanos, con crecimiento económico e integración social, sólo puede alcanzarse en la medida en que se adopte un diseño institucional republicano de detalle, sin fisuras, para la administración y la gestión pública, de modo que se acerque al modelo típico ideal expuesto en la sección II. Y esto por varias razones.

En primer lugar, por razones de diseño institucional. Luego de una década del nuevo debate sobre el rol de las instituciones (North, 1991), es conocido que los diseños institucionales (en este caso los de carácter administrativo) deben suponer una articulación detallada de las distintas reglas de funcionamiento (*embeddeness*). Esto es particularmente relevante cuando se trata de resolver el

problema de quiénes pueden tomar qué tipo de decisiones públicas, dictar regulaciones o ejercer controles, cómo deben ser seleccionados, cómo se garantiza su selección, cómo debe ser el proceso con controles por supervisión y oposición para la asignación de recursos públicos, qué información pública sobre sus decisiones y resultados de gestión debe ser generada, y cómo son controlados por la ciudadanía y las instituciones públicas de balance y auditoría. En particular, a esto último me refiero con la noción de “condiciones institucionales de control y auditabilidad”.

En el mismo orden de ideas, el diseño institucional debe garantizar patrones de comportamiento. Así, el diseño institucional debe incorporar al o excluir del proceso decisorio. Por ejemplo, y para cuestiones que mucho importan en el funcionamiento actual de los gobiernos de Argentina y otros países, los diseños administrativos republicanos asignan a los políticos las decisiones estratégicas de políticas públicas, mientras que reservan para la alta gerencia o para el servicio civil la implementación o asignación directa de recursos públicos. O bien, incorporan al funcionariado al empleo público por parámetros de mérito y concursos de oposición, eliminando criterios clientelísticos de ingreso a la administración (Bonifacio, 2001).

Asimismo, el diseño institucional modela los resultados esperables de las decisiones públicas. Un proceso decisorio con delimitación de responsabilidades diferenciadas desde el punto de vista ejecutivo, legislativo y administrativo, evita afectar gravemente, delegación de facultades mediante, las libertades y las condiciones de vida ciudadanas.

Por otro lado, las instituciones inducen criterios de representación. Así, la construcción de un servicio civil republicano modificaría fuertemente las tendencias al clientelismo político. Las instituciones moldean la constitución y consolidación de actores y su función de agregación de intereses. En tal sentido, un diseño administrativo republicano obliga a un comportamiento no prebendario de partidos políticos, actores económicos y grupos sociales.

Finalmente, las instituciones determinan el horizonte de tiempo de los actores y sus decisiones. Una administración republicana mejora los comportamientos responsables de los gobernantes en términos del mediano y largo plazo, y la coordinación de políticas. Se evitan así los costos de coordinación y transición y el cortoplacismo que caracterizan los diseños institucionales administrativos delegativos (Acuña, 2001).

En segundo lugar, sostengo que el diseño fuerte y de detalle y la institucionalización de una administración y una gestión pública republicanas pueden ser un buen camino para influir sobre la institucionalidad política democrática en su conjunto. Algunas de las razones posibles son las siguientes:

- El fortalecimiento y concentración de los gobiernos electivos en la función de formulación estratégica de políticas públicas promueve en los partidos políticos la institucionalización de formas organizativas, la asignación de recursos para la formación y preparación de cuadros de gobierno, y la preparación de opciones estratégicas de políticas públicas. De este modo, se refuerza el rol de los partidos políticos en sus funciones de canalización y agregación de demandas colectivas, y en el diseño de opciones de solución a las cuestiones nacionales.

- El establecimiento de reglas para el ingreso y permanencia en la función pública de acuerdo con el principio del mérito, la selección pública transparente (bajo el mismo principio) de la alta dirección pública centralizada y de las autoridades de agencias autónomas, y la consolidación de un cuerpo de servicio civil meritocrático e independiente de intereses sectoriales o partidarios, limita decisivamente la cultura del clientelismo político y de la arbitrariedad en la asignación de recursos públicos. De esta manera, se promueve un financiamiento y funcionamiento más moderno y consolidado de las estructuras permanentes de los partidos, favoreciendo a su vez una práctica de lucha partidaria basada en el debate público y no en expectativas de captura partidaria del aparato administrativo.

· El establecimiento de sistemas de controles mutuos entre las instancias formuladoras de políticas (ámbito exclusivo de los gobiernos electivos) y la administración centralizada y autónoma (incluidos los sistemas de auditoría y control interno y externo de la hacienda pública) de carácter permanente evita la concentración del poder. También evita la tendencia a la delegación excesiva de poderes a los gobiernos ejecutivos de turno, la arbitrariedad, la corrupción y la ausencia de cultura democrática de respeto a las reglas de juego. En contrapartida, mejora la cultura del disenso racional, la búsqueda de consenso, la responsabilización por resultados, la evaluación sistemática y la información a la ciudadanía por parte del gobierno ejecutivo y el partido o coalición gobernante.

· La instauración de reglas de juego eficaces para el control parlamentario de políticas, presupuestos, instituciones, programas y dispositivos administrativos (en los momentos de formulación de los proyectos, su adopción y en la evaluación de resultados) refuerza el sistema de división de poderes propio de la democracia. A su vez, si en paralelo se establecen sistemas de funcionariado técnico permanente bajo reglas basadas en el mérito en el poder legislativo, se refuerza el mejoramiento de los procesos internos de selección de candidaturas legislativas y la preparación de cuadros de asesoramiento legislativo en los partidos políticos. Se limitan, además, las tendencias a prácticas clientelísticas en la asignación de los recursos presupuestarios del poder legislativo.

· El establecimiento de mecanismos institucionales que obliguen la instauración de un modelo de gestión por resultados y la participación de las organizaciones no gubernamentales promueve varios fenómenos: la elevación de la cultura democrática ciudadana, la organización de la sociedad civil, el aumento del capital social y la confianza, y mejoran las relaciones de los partidos políticos con la ciudadanía y la sociedad civil organizada.

· La consagración de principios de responsabilidad de gestión y administrativa en la estructura permanente de la administración, y de principios de responsabilización política a nivel del gobierno o coalición gobernante, mejora la transparencia pública, la confianza ciudadana y concentra a los partidos políticos en rendir cuenta a la ciudadanía de su gestión estratégica al frente de los gobiernos.

En tercer lugar, sostengo que la implantación de una administración republicana permitiría un lento pero importante proceso de cambio en la naturaleza de la cultura y del liderazgo políticos. Sabemos que ello supone un cambio cultural prolongado. Sin embargo, las reglas administrativas republicanas contribuirían a forjar otro consenso de valores y otros estilos de liderazgo más democráticos. Por ejemplo, podrían progresivamente transformarse los modelos mentales y los valores sobre el poder, si los gobernantes, legisladores y autoridades en general encuentran fuertemente limitadas sus capacidades de disposición discrecional de recursos públicos, contrataciones y designaciones. O bien, desincentivaría a políticos con fuerte orientación prebendaria en la competencia por los cargos públicos.

Finalmente, pero lo más importante, aunque aún faltan investigaciones empíricas exhaustivas que permitan encontrar las correlaciones y explicaciones adecuadas, somos muchos los que sospechamos de la fuerte vinculación entre desarrollo, igualdad, democracia y administración republicana.

En conclusión, aun valorando los aportes señalados sobre *accountability* horizontal o social, sostengo que nuestra posición es más fuerte al señalar la necesidad de un diseño institucional de administración y gestión pública exhaustivo que contribuya a mejorar sensiblemente el funcionamiento de la democracia y los patrones de desarrollo económico y social integrado.

VI. Conclusiones

A esta altura de la exposición de estas ideas, puede argumentarse en contra de las mismas que es difícil imaginar razones por las cuales países como Argentina, otros países latinoamericanos o democracias recientes puedan adoptar un diseño institucional administrativo de naturaleza republicana.

Por ejemplo, las situaciones de crisis como las que atravesó Argentina parecen no ser un incentivo a los actores políticos para instaurar estas reglas. De hecho, está en la propia naturaleza de las

democracias delegativas y su modelo administrativo, la argumentación de que justamente la crisis recurrente es la que requiere delegación política y discrecionalidad administrativa. Y en verdad, la propia naturaleza del proceso argentino, tanto en términos económicos (*default*, salida de la convertibilidad, aumento relativo de las partidas para atender las situaciones de desempleo y pobreza) como políticos (gobierno de emergencia, cambio permanente de las reglas de juego electorales, etc.), mostró la fortaleza de la institucionalidad delegativa para tratar la crisis en el pico de la misma y obtener resultados en términos de funcionamiento de la Constitución y estabilización económica. Y en verdad, difícilmente podría haber sido conducida de otro modo. No es casual que con posterioridad a esta crisis, los nuevos gobernantes también se orienten por el patrón delegativo. ¿Qué razones tendrían para cambiar o qué fuerzas podrían entonces impulsar la implantación de un diseño administrativo republicano? Trataré de esbozar algunas ideas tentativas.

Un primer camino podría estar constituido por la presión de organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y ámbitos académicos. De hecho, como los estudios sobre *accountability* social lo han señalado, el creciente involucramiento de estos actores en materia de transparencia, participación y control ha estado contribuyendo fuertemente a limitar la arbitrariedad y las transgresiones de los gobernantes. Si estos actores, que han logrado activar procesos de control vertical u horizontal de balance o asignado, también demandaran del mismo modo la implantación de una administración republicana, los partidos políticos deberían ser responsivos frente a esta demanda, dados los costos crecientes en los que incurrirían de no hacerlo (Smulovitz, 2002).

Un segundo camino (que puede ser complementario) podría estar constituido por el contenido de las reformas que los organismos multilaterales exigen a países como Argentina. Si dichos organismos, además de las actuales exigencias en materia de mejoramiento de la institucionalidad política, del balance de poderes, de la independencia del Poder Judicial, del respeto al Estado de Derecho, de la implementación de sistemas de responsabilización y transparencia, incluyeran en sus demandas de reforma la instauración de una administración pública de características republicanas, se estaría acortando sensiblemente el camino, dada la responsividad de los gobiernos y partidos a tales exigencias. Podría argumentarse, en contra de esta idea, que dichos organismos no tienen incentivos para desestructurar las democracias delegativas y sus instituciones administrativas, que han sido funcionales a las reformas estructurales de los 90 y que pueden serlo para los ajustes estructurales capitalistas pendientes. Sin embargo, la progresiva adopción de enfoques institucionales en los últimos años en dichos ambientes son un buen antecedente (BID, 1998; Banco Mundial, 2002). Además, son crecientes los costos en que vienen incurriendo los organismos multilaterales debido a los fracasos de los procesos de ajuste económico y reforma estatal que promovieron. Por otra parte, la demanda de actores de la sociedad civil podría estar también orientada hacia los organismos multilaterales, como ya lo han hecho en referencia al mejoramiento de los controles, la transparencia y al funcionamiento del Poder Judicial.

Los dos caminos mencionados anteriormente han obligado poco a poco a los líderes políticos a incluir en sus agendas el problema de la “calidad institucional”. Con fuerte reticencia y con escasos avances, aun así se ven obligados a formular propuestas de reformas al régimen de organización y financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales, a los sistemas de designación de magistrados judiciales, a la estructura del Poder Legislativo, al régimen electoral, a los sistemas de transparencia, a los mecanismos e instituciones de control⁵. Del mismo modo podría esperarse de las políticas de diseño institucional administrativo republicano. Incluso, para algunos líderes políticos podría suponer una agenda menos conflictiva para con los apoyos parlamentarios que una reforma de esta naturaleza requeriría. Podrían incluso argumentar que una política que busque institucionalizar una administración republicana supone un cambio de paradigma con respecto a los enfoques de reforma del Estado de los años 90.

Estos caminos podrían reforzarse si, al mismo tiempo, el paulatino cambio en los modelos e instrumentos de política económica frente al incremento de la pobreza y la desigualdad incorporaran también la dimensión de las instituciones administrativas estatales que se requieren para el crecimiento económico con igualdad. Pareciera existir una oportunidad dado que, si las hipótesis expuestas en este trabajo son correctas, intentar alcanzar tal modelo económico y social no parece posible con una democracia delegativa y su modelo administrativo. Y, una vez más, los costos que pagarán los líderes políticos en términos de opinión pública y electorales serán crecientes.

Finalmente, no serían descartables avances significativos (al igual a lo sucedido en España, Portugal e Irlanda y en otros países del ex bloque soviético como la República Checa, Hungría o Polonia) si los procesos de integración continental supusieran ciertas reglas relativamente comunes en materia de diseño institucional democrático y de administración pública. El actual proceso del MERCOSUR ampliado podría incorporar progresivamente a su agenda esta cuestión.

Más allá de estas ideas sobre cómo puede darse el proceso de instauración de unas instituciones administrativas republicanas en Argentina, y eventualmente en otros países de América Latina o recientemente democratizados, espero haber podido ser convincente con respecto a la necesidad de la implantación de una institucionalidad administrativa republicana de calidad. Sería un factor de peso para resolver los problemas derivados del modo de institucionalización democrática, de los procesos de reforma del Estado y del modelo económico social de los últimos veinte años. Las ideas e hipótesis planteadas aquí intentan, además, que no sea desaprovechada la traumática experiencia de los argentinos. No sólo por otros países en similar situación. Principalmente, por nosotros mismos.

Notas

¹ Existen excepciones. Ver, por ejemplo, Prats i Catalá (1998).

² Expongo estas ideas en un libro en imprenta denominado *Instituciones, desarrollo y democracia: desafíos de la Argentina actual*, que tiene un carácter ensayístico y propositivo.

³ Sigo aquí principalmente a Mc Clelland (1981).

⁴ En el caso argentino, la doctrina de Derecho Administrativo vigente considera como fuente de derecho un muy vago “principio de la zona de reserva de la administración”, que otorga legitimidad a esta práctica. Dada la influencia que tuvo el Derecho Administrativo argentino en el resto del mundo de habla hispana desde la década del 30, sería interesante una investigación comparada sobre los efectos de esta influencia.

⁵ Para el caso argentino, la labor del denominado Diálogo Argentino, surgido a principios del 2002, convocado por la Iglesia Católica y el PNUD y que ha dado lugar a un núcleo de organizaciones civiles, sociales y religiosas que han planteado la necesidad de estas reformas, ha sido de la mayor importancia.

Bibliografía

Acuña, Carlos (2001), “Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 19, Caracas.

Banco Interamericano de Desarrollo (1998), *Instituciones políticas e instituciones económicas: nueva visión sobre las relaciones entre Estado y mercado*, Washington, BID, mimeo.

Banco Mundial (2002), *Building Institutions for Markets: World Development Report 2002*, New York, Banco Mundial.

Bonifacio, José Alberto (2001), “Políticos, funcionarios y gerentes: el interés público en la encrucijada”, presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1999), *Reforma del Estado para la ciudadanía: la reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*, Buenos Aires, CLAD; Eudeba.

- Cavarozzi, Marcelo (1992), "Beyond Transitions to Democracy in Latin America", en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 24, May.
- García Delgado, Daniel (1997), La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 8, Caracas.
- Harrison, Lawrence y Huntington, Samuel (2001), *La cultura es lo que importa: cómo los valores dan forma al progreso humano*, Buenos Aires, Planeta.
- Huntington, Samuel (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- Mc Clelland, David (1981), *The Achieving Society*, New York, Van Nostrand.
- North, Douglas C. (1991), "Institutions", en *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5 N° 1.
- O'Donnell, Guillermo (1994), "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, Vol. 5 N° 1.
- _____ (1996), *Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere*, Notre Dame, University of Notre Dame. The Helen Kellogg Institute for International Studies (Working Paper, N° 222).
- _____ (1998), *Accountability horizontal*, Buenos Aires, Agora, Verano.
- _____ (2001), "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en *Postdata: Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 7, Buenos Aires.
- Osizak, Oscar (1997), "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 9, Caracas.
- Prats i Catalá, Joan (1998), "Administración pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neoinstitucionalista", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 11, Caracas.
- Paramio, Ludolfo (2002), "Reforma del Estado y desencanto político", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 24, Caracas.
- Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique (2000), "Societal Accountability in Latin America", en *Journal of Democracy*, Vol. 11 N° 4.
- Smulovitz, Catalina (2002), "¿Cómo consigue imperar el imperio de la ley?: imposición de costos a través de mecanismos descentralizados", en *Política y Gobierno*, Vol. 9 N° 2.
- Stiglitz, Joseph E. (1998), "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: hacia el Consenso Post-Washington", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 12, Caracas.
- Vilas, Carlos (2000), "¿Más allá del 'Consenso de Washington'?: un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 18, Caracas.