

REINVENTAR LA BUROCRACIA Y CONSTRUIR LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

Joan Prats
Instituto Internacional de Gobernabilidad

SUMARIO

1. Revisando las razones de la frustración del movimiento de reforma administrativa en América Latina.
2. la reforma administrativa no construyó verdaderas burocracias weberianas en América Latina

1. REVISANDO LAS RAZONES DE LA FRUSTRACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN AMERICA LATINA

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

La reforma administrativa se frustró, en primer lugar, por plantearse como una operación fundamentalmente técnica, políticamente neutral, indiferente respecto del sistema político, en el que tuviera que desarrollarse. Fué una gran operación financiera y de asistencia técnica orientada a transferir equipos, conocimientos y capacidades administrativas y técnicas. Esta concepción no fué el fruto de ninguna ingenuidad sino del paradigma del desarrollo y de la teoría de la organización prevalentes durante los 50 y 60¹.

En esta época la creencia dominante y común a ambos bloques de la guerra fría era que el desarrollo sería el precipitado necesario del agregado de capital financiero, más capital físico, más ciencia y tecnología, más capital humano, más eficiencia organizativa, todo ello sabiamente combinado por el planeamiento. Esta creencia se basaba, por lo demás, en la experiencia innegablemente exitosa del Plan Marshall en Europa y la entonces también aparentemente exitosa experiencia de los países del socialismo real (el Segundo Mundo como se le llamó). Algunos de sus más conspicuos elaboradores ganaron Premios

¹ El Informe de 1997 del Banco Mundial se ha querido desmarcar expresamente de estos precedentes: "Esta atención particular (dada por este informe) a las instituciones difiere mucho del enfoque tradicional basado en la asistencia técnica, que hace hincapié en el equipo, los conocimientos y la capacidad administrativa o técnica. En el caso que nos ocupa se insiste en el marco de incentivos que orientan el comportamiento, es decir, lo que hacen los organismos y funcionarios públicos y la forma en que lo hacen" (Banco Mundial: 1997, 91).

Nobel. Pero todavía hay bastantes países muy pobres que están devolviendo los préstamos para planeamiento y reforma administrativa realizados sobre estas bases. En esta época, ni la política, ni las políticas públicas, ni las instituciones, ni el capital social, eran considerados relevantes a efectos del desarrollo.

Durante los años 50 y 60 la teoría organizativa se había instalado en el paradigma burocrático. La organización burocrática era entonces visualizada mayoritariamente, no como una opción organizativa más, sino como "el" modelo normativo de racionalidad organizativa, como la forma o configuración organizativa indudablemente superior en términos de eficacia y eficiencia. La configuración burocrática se abstraía de su génesis histórica y se concebía como un modelo políticamente neutro y disponible tanto para construir el estado del bienestar en Occidente como el socialismo en Oriente, las empresas complejas de una economía de mercado o las grandes empresas estatales. Su superioridad se fundamentaba en la racionalidad instrumental o técnica imbatible que se postulaba del modelo². De este modo, el movimiento internacional de reforma administrativa resultó ser el intento de universalizar la racionalidad burocrática con finalidades de desarrollo.

Pero, ya en los 70, las críticas siempre realizadas al modelo burocrático, apoyadas en el gran cambio de entorno organizativo que desde entonces se produce, generarán paradigmas organizativos alternativos al burocrático. Desde entonces la teoría organizativa se instalará en la contingencia estructural. Ya no se reconoce ningún tipo organizativo encarnador de una racionalidad supuestamente universal. La racionalidad de la estructura organizativa dependerá de su adaptación a toda una serie de contingencias internas o externas como pueden ser tamaño, complejidad, tipo de tecnología utilizable, grado de dinamismo y turbulencia del entorno, etc.³.

² "La razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización. Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación. La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costas objetivas y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática, y especialmente monocrática, servida por funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar. Desde el momento en que se trata de tareas complicadas, el trabajo burocrático pagado es no sólo más preciso, sino con frecuencia inclusive más barato que el trabajo honorífico formalmente exento de remuneración..." (Max Weber: 1922 y 1987, pág. 731).

³ Sobre la evolución de la teoría organizativa tras la contestación del paradigma burocrático puede verse Clegg y Hardy (1996, 1-56) y sobre la génesis y evolución de la teoría de la contingencia estructural puede verse Donaldson (1996, 56-94).

2. LA REFORMA ADMINISTRATIVA NO CONSTRUYÓ VERDADERAS BUROCRACIAS WEBERIANAS EN AMERICA LATINA

No nos engañemos, no obstante. Si la reforma administrativa fracasó no fué porque el modelo burocrático que se trataba de implantar no era el adecuado. De hecho el modelo ha dado y sigue dando un rendimiento excelente en muchos países desarrollados. Fracasó porque en América Latina no existían las condiciones políticas, económicas y sociales para la vigencia eficaz del modelo. En América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron "buropatologías", que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó "burocracias patrimoniales"⁴.

⁴ El concepto de "burocracia patrimonial" es utilizado por Weber para distinguir la burocracia genuina, correspondiente al capitalismo moderno, de otras formas "sumamente irracionales de burocracia", características de los tiempos anteriores a este capitalismo (Weber: 1992 y 1989, pág. 1073).

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

Esto es tanto más importante cuanto que hoy se plantea como eje de la nueva reforma o modernización administrativa latinoamericana el paso de la administración y cultura burocrática a la administración y cultura "gerencial". El paso de la Administración a la Gerencia, del administrador al gerente público, sintetizaría así la reforma o modernización propuesta como necesaria. Este cambio en las metáforas prevalentes pretende tener a la vez valor descriptivo y normativo. Descriptivo, respecto de los procesos de cambio administrativo que se están experimentando en algunos países desarrollados principalmente del ámbito angloamericano. Normativo, porque se pretende a veces que sea orientador del cambio administrativo universal. Se sugiere, en efecto, que la historia nos ha llevado de la administración patrimonial a la administración burocrática y que, de ésta, nos ha de conducir en línea de progreso a la administración gerencial, de la que a veces se enumeran las características como si integraran un "modelo o tipo ideal" en el sentido weberiano⁵.

Cadí" y su administración correspondiente sean a menudo venales, precisamente debido a su carácter irracional, permite que surjan y subsistan (y a menudo debido a dichas cualidades prosperen y florezcan) el capitalismo del comerciante y del proveedor del Estado y todas aquellas otras modalidades del capitalismo prerracionalista conocidas en el mundo desde hace cuatro milenios y, en particular, el capitalismo de aventureros y de rapiña enraizado sobre todo como tal en la política, el ejército y la administración. Sin embargo, aquello que en contraste con dichas formas capitalistas remotas de lucro es específico del capitalismo moderno, o sea la organización estrictamente racional del trabajo en el terreno de la técnica racional, no se ha originado en parte alguna -ni podía originarse- en el marco de aquellos organismos estatales de construcción irracional. Porque, para ello, estas formas de empresa moderna, con su capital fijo y su cálculo exacto, son demasiado sensibles frente a las irracionalidades del derecho y de la administración. Así, pues, sólo podía originarse: 1) allí donde, como en Inglaterra, la elaboración práctica del derecho se hallaba efectivamente entre las manos de abogados, los cuales, en interés de sus clientes, esto es, de elementos capitalistas, ideaban las formas adecuadas de los negocios, y de cuyo gremio salían luego los jueces, ligados estrictamente a los "precedentes", o sea a esquemas calculables. 2) O bien allí donde el juez, como en el Estado burocrático con sus leyes racionales, es más o menos un autómatas de párrafos, al que se le dan desde arriba los autos, con los costos y las tasas, para que emita hacia abajo la sentencia con sus fundamentos más o menos concluyentes, es decir, en todo caso, un funcionamiento que en conjunto puede calcularse" (pág. 1062).

⁵ En América Latina los trabajos más valiosos y expresivos sobre la administración gerencial se deben a Bresser (1996). En un reciente trabajo, que aporta una interesantísima visión integral de la reforma del estado, la reforma administrativa se plantea en los términos siguientes: "La reforma administrativa es un problema recurrente... Sin embargo en el capitalismo sólo hubo dos reformas administrativas estructurales. La primera fué la implantación de la administración pública burocrática, en sustitución de la administración patrimonialista, que ocurrió en el siglo pasado en los países europeos, en la primera década de este siglo en los Estados Unidos y en los años 30 en Brasil. La segunda que está sucediendo es la implantación de la administración pública gerencial, que tiene sus antecedentes en los años 60, pero que de hecho, recién comienza a implantarse en los años 80 en el Reino Unido, en Nueva Zelanda y en Australia, y en los años 90, en los Estados Unidos... y, en Brasil, a partir del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, con la aprobación del Plan Rector de la Reforma del Estado (1995)... Las principales características de la administración pública gerencial (son): (a) orientación de la acción del Estado para el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente; (b) énfasis en el control de los resultados a través de los contratos de gestión (al contrario de control de los procedimientos); (c) fortalecimiento y aumento de la autonomía de la burocracia estatal, organizada en carreras o "cuerpos" de Estado, y valorización de su trabajo técnico y político de participar, junto con los políticos y la sociedad, en la formulación y gestión de las políticas públicas; (d) separación entre las secretarías formuladoras de políticas públicas, de carácter centralizado y las unidades descentralizadas,

Frente a las interesantísimas propuestas de este neoreformismo administrativo latinoamericano creemos, sin embargo, que hay que adoptar una posición de diálogo crítico⁶. Las consideraciones que siguen tienden a resaltar:

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

3. EL FUNDAMENTO ECONOMICA DE LA INSTITUCION DE LA BUROCRACIA DE MERITO

En un modelo de desarrollo económico centrado en los mercados, la primera misión del Estado y de sus Administraciones públicas

ejecutoras de esas mismas políticas; (e) distinción de dos tipos de unidades descentralizadas: los organismos ejecutivos, que realizan actividades exclusivas de Estado, por definición monopolistas, y los servicios sociales y científicos de carácter competitivo, en que el poder del Estado no está involucrado; (f) transferencia hacia el sector público no-estatal de los servicios sociales y científicos competitivos; (g) adopción acumulativa, para controlar las unidades descentralizadas, de los mecanismos (1) de control social directo, (2) de contrato de gestión en que los indicadores de desempeño sean claramente definidos y los resultados medidos, y (3) de la formación de "cuasi-mercados" en que se da la competencia administrada; (h) tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado." (Bresser: 1997, 28).

⁶ El diálogo crítico aquí sugerido es el contenido del excelente documento de Nuria Cunil (1997), así como, ya in extenso, del capítulo III de su tesis doctoral (1997b).

es hacer posible el funcionamiento eficiente de los mercados mediante la creación del tejido institucional necesario para ello⁷. Esto significa orientar la reforma de la Administración prioritariamente a conseguir la garantía de una serie de bienes públicos puros, sin los que no puede haber ni desarrollo económico ni condiciones de vida digna personal, familiar y colectiva. Estos bienes puros se corresponden con lo que algunos han tipificado como "actividades exclusivas del Estado" (Bresser, 1997) o "funciones estatales de orden superior" (Dror: 1995). Su número se va ampliando a medida que un país se desarrolla. De ahí que no valgan las enumeraciones referidas a los países desarrollados, ya que los bienes públicos puros procurados por éstos se hallan fuera de las capacidades financieras y de gobernación de los países en desarrollo.

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

Nuestra tesis básica es que el aseguramiento de todos estos bienes públicos exige la superación de los aspectos patrimoniales y clientelares que siguen impregnando la mayoría de nuestras administraciones públicas. Dicha superación debe hacerse mediante la construcción decidida pero progresiva de verdaderas burocracias modernas, configuradas conforme al sistema de mérito, dotadas de autonomía técnica bajo la dirección política de los gobiernos, sujetas al imperio de la ley, transparentes, accesibles, receptivas y responsables. Ahí es nada! Pero no hay escapatoria: no se conoce ningún país desarrollado que no disponga de este tipo de administración (que admite, obviamente, diversas plasmaciones prácticas), ni se conoce de ningún país subdesarrollado que disponga de ella.

⁷ "Los mercados descansan sobre una base institucional. Al igual que el aire que respiramos, algunos de los bienes públicos que esas instituciones expresan son tan fundamentales para la vida económica diaria que pasan desapercibidos. Sólo cuando están ausentes, como ocurre actualmente en muchos países en desarrollo, comprendemos su importancia. Sin los rudimentos de un orden social, sustentado por las instituciones, los mercados no pueden funcionar" (Banco Mundial, 1997, 47).

La experiencia de los países del Este Asiático también es significativa en este punto⁸. Si la reforma administrativa se justifica por su contribución al desarrollo, la primera y gran tarea no es superar la cultura burocrática (inexistente, por lo general, entre nosotros) y sustituirla por una cultura gerencial, sino en superar el populismo político y su clientelización de la función pública y sustituirlo por un Estado de Derecho dotado de una administración genuinamente burocrática responsable del buen desarrollo de las funciones exclusivas y superiores del Estado⁹.

Además, en los últimos años, una corriente politológica muy fuerte, que aplica el análisis económico a la comprensión de las instituciones político-administrativas, ha razonado por qué no sólo la burocracia sino la administración burocrática es el sistema más racional para la gestión de las funciones exclusivas y superiores del Estado, las cuales implican normalmente régimen de monopolio y ejercicio de autoridad. Hoy disponemos de excelentes interpretaciones explicativas de por qué se dió el paso desde el sistema patrimonial de organización

⁸ El Banco Mundial, en un Informe mundialmente famoso sobre las razones del rápido desarrollo en el Sudeste Asiático (1993), destacó entre las más importantes la construcción de un servicios civil basado en el sistema de mérito. La misma conclusión se destaca en un reciente informe de Birdsall *et al.* (1997) en el que se revisa la experiencia de desarrollo asiática en lo que pueda ser relevante para América Latina: "Para producir una sinergia entre el sector público y privado que estimule el desarrollo se requiere la construcción de un servicio civil confiable y técnicamente competente que pueda formular las políticas e implementarlas con integridad. El reclutamiento y la promoción tienen que basarse en el mérito; la retribución, en términos generales, debe ser competitiva con el sector privado. La creación de una autoridad monetaria independiente capaz de resistir la presión política y las conveniencias electorales puede ayudar a la estabilidad. Unas instituciones presupuestarias sanas pueden ayudar a mejorar la asignación del gasto y mantener el equilibrio fiscal. Un sistema judicial transparente y eficiente es esencial para proteger los derechos de propiedad y para asegurar la resolución no corrupta de conflictos..." (pág. 9).

⁹ Sobre las dificultades de crear auténticas organizaciones burocráticas valgan las citas de Weber incluidas en la nota 38. Las burocracias son elementos del Estado de Derecho, cuya construcción es considerada por el neoinstitucionalismo como condición del desarrollo en las sociedades actuales caracterizadas por la división impersonal del trabajo, el uso de tecnologías complejas y costosas y los intercambios complejos espacial y temporalmente. En estas condiciones el desarrollo exige que las reglas del intercambio económico estén garantizadas por un Estado que desempeñe el papel de "third party enforcement" (North: 1989, 54-60). El Banco Mundial remarca también este mismo objetivo de desarrollo y, consciente de su dificultad, propone su debida secuencialización: "...bastan unas instituciones elementales para facilitar en gran medida el desarrollo económico basado en el mercado; (pero)...son muchos los países que actualmente carecen hasta de los fundamentos más esenciales de la economía de mercado. En ellos, la primera prioridad ha de ser la de sentar las bases fundamentales de la legalidad, a saber, la protección de la vida y la propiedad frente a actos delictivos, la lucha contra la arbitrariedad de los funcionarios públicos y la existencia de un sistema judicial equitativo y previsible.- Una vez establecida una base de legalidad, se puede ya buscar la manera de conseguir que determinadas partes del sistema jurídico respalden los derechos de propiedad. El ámbito legal es inmenso; abarca desde la concesión de títulos de propiedad de la tierra y la posibilidad de dar en garantía los bienes muebles, hasta la promulgación de leyes que gobiernen los mercados de valores, la protección de la propiedad intelectual y la competencia. Sin embargo, las reformas en esas esferas, especialmente las más complejas, sólo darán fruto si hay una gran capacidad institucional. En muchos países, es preciso solucionar primero problemas más básicos" (Banco Mundial: 1997, 52). Un estudio empírico del diferente impacto que en los negocios tienen los entornos regulatorios de Chile y de Brasil, relevante para nuestro tema, puede verse en el estudio de Andrew Stone *et al.* (1996, 95-128).

del empleo público al sistema propiamente burocrático o de mérito (Horn: 1995; Johnson y Libecap: 1994). Tales razonamientos son coincidentes con los aportados por los teóricos de la regulación, al resaltar las condiciones necesarias para que la intervención de la autoridad pública pueda superar los fallos del mercado (Laffont y Tirole: 1994, cap. 16; Baron: 1995; Spiller: 1995). Común a ambas contribuciones es remarcar que la eficiencia económica general exige resolver el problema de "commitment" o de garantía institucional de que los compromisos legislativos serán cumplidas efectivamente por el aparato administrativo. El nacimiento de la burocracia estaría directamente asociado a la formación de una coalición reformista que iría imponiendo la implantación progresiva de la burocracia y la delegación en ella de buena parte de la autoridad del ejecutivo. La burocracia misma se plantearía como una institución más de la serie institucional garantizadora de la seguridad jurídica, es decir, de lo que el juez Posner (1992, 608) ha llamado eficiencia externa o social.

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

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

(1) los resultados de las intervenciones administrativas de autoridad y en régimen de monopolio casi nunca dependen sólo de la actividad del organismo administrativo, sino de la acción conjunta de múltiples actores y factores que no suelen estar bajo el control de los administradores públicos (Miller: 1992, 128-158);

(2) en tales condiciones, cada actor tiene un margen para poder escapar a su responsabilidad y para ocultar información, por lo que imposible diseñar un esquema gerencial que, a la vez, sea efectivamente cumplido, garantice la eficiencia, y asegure el equilibrio presupuestario (Holmstrom: 1982);

(3) a que dada la naturaleza de bienes públicos puros o indivisibles procurados por las actividades exclusivas del Estado, resulta muy difícil, si no imposible, establecer criterios de evaluación o control de resultados, a no ser que éstos ("outcomes") se confundan impropriamente con los simples productos ("outputs") de los organismos regulatorios o interventores (Tirole: 1994, 4);

(4) la misma naturaleza de los bienes públicos concernidos hace que la acción interventora se produzca normalmente en régimen de monopolio, por lo que resulta muy difícil obtener medidas comparativas para la evaluación del desempeño (Tirole: 1994, 22), y

(5) a que los organismos regulatorios suelen enfrentarse a la realización de no sólo un valor público sino de varios, diferentes y en ocasiones contradictorios valores que no es fácil reducir a una sola dimensión a efectos de evaluación (Roemer: 1996, 24).

Todo lo anterior parece abonar la conclusión de que resulta poco razonable intentar seguir identificando la acción administrativa de autoridad como "gerencia", "gestión" o "management" público, especialmente cuando éstos se quieren definir en relación a los tres supuestos valores de la economía, la eficacia y la eficiencia (las tres Es del "management" clásico). Contrariamente, ante las dificultades antes expuestas, y para el aseguramiento de los intereses generales, la solución razonable consiste en someter las actividades exclusivas del Estado, no al régimen gerencial y contractual propio del sector privado, sino a los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático de mérito (Przeworski: 1996; McCubbins y Schwartz: 1994). En otras palabras, no es el control de resultados sino el sometimiento a reglas precisas lo que ayudará a resolver -imperfectamente- el problema de agencia¹⁰.

¹⁰ Según estas propuestas, los funcionarios de autoridad deberán ser evaluados por su comportamiento conforme a reglas preestablecidas y permanente adaptadas -incluidos los códigos deontológicos- que enmarcan su función. Este sistema no se pretende que sea satisfactorio (el principal soporta tanto el costo del monitoreo como del tiempo empleado por los funcionarios en repertar), pues es costoso y no establece ninguna relación directa entre los

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

La tesis principal de Horn es que, dada la posición monopolista que generalmente ocupan los organismos y agencias de regulación e intervención, la mejor oportunidad disponible para influir positivamente en el comportamiento de sus funcionarios es la ordenación de su promoción estructurada en régimen de carrera administrativa. Obviamente, la selección por mérito es el primer elemento; pero a condición de que los exámenes abiertos y competitivos se correspondan razonablemente con las exigencias para el buen desempeño profesional y conduzcan a las primeras etapas de una carrera, asimismo organizada en base al mérito, y que sólo acabe compensando el esfuerzo y la inversión en la preparación de los exámenes al cabo de un tiempo importante de permanencia en servicio. Estas condiciones limitan la capacidad de los políticos para realizar nombramientos en los altos niveles de la Administración, incentivan la permanencia y motivación de los funcionarios y su

incentivos y el desempeño. Resulta, sin embargo, el sistema más razonable, aunque sólo sea como "third best", habida cuenta que el monitoreo del esfuerzo individual y de sonsacamiento de la información privada de cada funcionario resultaría prohibitivamente costoso (Przeworski: 1996, 18). Por las mismas razones, la pretensión actual de caracterizar toda la actividad administrativa como gestión, gerencia o "management", o la de extender el régimen funcional al universo del empleo público, para intentar aplicar generalizada o indiscriminadamente después las técnicas de economía, eficacia y eficiencia de la gestión de recursos humanos al conjunto de la función pública, es un proceder poco informado y reflexivo que puede producir más males que bienes (Prats: 1997, 49). En este sentido, pueden considerarse también las serias objeciones críticas Johnson y Libecap al enfoque "reinvención del Gobierno" popularizado por Gaebler y Osborne y, particularmente, a la falta de fundamento de su propuesta de sustitución del actual servicio civil basado en reglas por una nueva institucionalidad del mismo basada en el control de resultados, todo ello a partir de experiencias y casos de gestión exitosa en actividades de gobiernos locales, ajenas a las actividades exclusivas del Estado (Johnson y Libecap: 1994, 186).

propensión al compromiso con la Constitución, el ordenamiento jurídico y los intereses generales (Horn: 1995, 118-120)¹¹.

Todos los razonamientos precedentes deberían ser suficientes para demostrar que, en los ámbitos de la acción exclusiva del Estado, la burocracia (entendida en su concepción weberiana de sistema de dominación racional-legal y no en su concepción "configuracional" mintzberguiana de "burocracia maquina" ¹²) lejos de ser una forma organizativa periclitada, sigue siendo una necesidad funcional del capitalismo moderno. Por consiguiente tiene que seguir inspirando los procesos de modernización administrativa allí donde, como en América Latina, esté planteado el paso de la burocracia patrimonial

¹¹ Para Horn un régimen funcional que, aún disponiendo de selección en base al mérito, no cuenta con un adecuado desarrollo de la carrera administrativa, no merece la plena calificación de sistema de mérito al no ser capaz de obtener las potencialidades que pueden esperarse razonablemente de éste. La promoción por mérito es el elemento decisivo del sistema, a condición de que se produzca según pautas de carrera bien establecidas y capaces de cubrir toda una vida administrativa. Fundamental resulta división entre grados y por categorías o escalones dentro de cada grado: la promoción por escalones debe hacerse en base a la antigüedad (presumiendo que la antigüedad implica mejora de capital humano -lo que resulta eficiente presumir incluso cuando no es real, habida cuenta de los costos que sería el monitoreo personalizado-) y la promoción entre grados en base al desempeño comparado en relación a los "pares" apreciado por una Comisión de Mérito independiente (Horn: 1995, 119-120). Horn ha razonado incluso la eficiencia del derecho al cargo ("tenure") en el desarrollo de las funciones de autoridad, eficiencia que incluso había sido cuestionada por Max Weber (1922/1989, 203). La crítica realizada en su día por Weber sigue siendo la vigente: se basa en la apreciación de que la dificultad de despido por incumplimiento elimina el incentivo más claro para la eficiencia. Ahora bien, la eficiencia del despido sólo es real cuando el empleado puede descubrir el incumplimiento o el desempeño deficiente, lo que resulta considerablemente difícil en el caso de los funcionarios de autoridad organizados en "burós". En estos casos no es fácil definir objetivos y hay una considerable incertidumbre en lo que hace a la relación entre las acciones de los subordinados y los resultados, por lo que tampoco resulta sencillo definir el buen cumplimiento más allá de ciertos mínimos elementales. En tales situaciones, lo más eficiente es crear incentivos para que los funcionarios libren información de su actividad a los superiores, lo que se consigue mediante la vinculación de la promoción por grados al juicio del superior en base a los informes de los subordinados. De este modo, el derecho al cargo, debidamente instrumentado mediante el sistema de mérito en la selección, la carrera y las retribuciones, no sólo se justifica por procurar seguridad jurídica sino como incentivador de la propia eficiencia funcional (Horn: 1995, 122).

¹² Existe una gran diferencia entre la concepción de la burocracia en Weber y el concepto de burocracia maquina de Mintzberg (1993). La primera refiere la racionalidad de la dominación al sometimiento de la gestión organizativa no sólo a normas internas sino a normas generales externas que se imponen a la burocracia, impiden la arbitrariedad en la relación administración-ciudadano y permiten la previsibilidad de las decisiones públicas y el cálculo empresarial. La idea mintzberguiana no alude a ninguno de estos extremos, sino exclusivamente al tipo de configuración interna de la organización. En particular se refiere a la previsión de los comportamientos organizativos en normas previamente diseñadas y a la concepción de la administración como diseño y aplicación de normas. La concepción mintzberguiana de la burocracia maquina no es en absoluto incompatible con el control y la responsabilidad por resultados, contra lo que en ocasiones se quiere dar a entender. Los managers-administradores de la burocracia maquina responden por los resultados, que deben medirse, pero los resultados son vistos como el indicador más relevante para detectar anomalías en la organización y proceder a la modificación de las normas y de los comportamientos, verdadero objetivo de la ciencia de la administración en esta concepción. Por contra, el sistema de dominación racional-legal es compatible con configuraciones organizativas distintas del tipo-ideal weberiano. En tal sentido los proyectos de reinención o sustitución de la burocracia pueden verse no tanto como abandono de la dominación racional-legal, que sigue siendo una necesidad, como del tipo-ideal o configuración organizativa burocrática, que presenta obvias disfunciones en los entornos actuales caracterizados por un gran dinamismo, una inevitable incertidumbre, una creciente diversidad y una inevitable interdependencia.

propia del viejo Estado de la substitución de importaciones a un servicio civil moderno estructurado en sistema de mérito como pieza clave del Estado de Derecho. Ahora bien, construir un sistema de mérito toma su tiempo. Ningún país lo ha hecho de la noche a la mañana, sino en forma gradual y progresiva, avanzando desde enclaves estratégicos iniciales y crecientes hacia la generalización del sistema. Además, América Latina no puede reproducir ninguno de los sistemas burocráticos históricamente construidos, porque ha de construir las burocracias del siglo XXI y ello exige reinventarlas, es decir, adaptarlas a las condiciones y valores actuales.

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

REFERENCIAS

ALCHIAN, A.A., "Some Economics of Property Rights", en IL Politico, 1965, 30, 816-29; reeditado en ALCHIAN, A.A., Economic Forces at Work, Indianapolis: Liberty Press, 1977.

ARYEETAY, Ernest, "Rural Finance in Africa: Institutional Developments and Access for the Poor" en Bruno, M. y Pleskovic, B., Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington: World Bank, 1996, 149-173.

AUCOIN, P., "Administrative Reform in Public Management: Paradigmes, Principles, Paradoxes and Pendulums", Governance, 3, número 2, 1990.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, América Latina tras una Década de Reformas Estructurales, Informe de Progreso Económico y Social, parte segunda, Washington D.C.: BID, 1997.

BANCO MUNDIAL, The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy, Washington D.C.: Oxford University Press para el Banco Mundial, 1993.

BANCO MUNDIAL, El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, Banco Mundial, Washington D.C., 1997.

BANCO MUNDIAL, 1997 b, Expanding the Measure of Wealth. Indicators of Environmentally Sustainable Development, work in progress for public discussion, Banco Mundial, Washington D.C.

BARON, D.T., "The Economics and Politics of Regulation: Perspectives, Agenda and Approaches", en J.S. Banks y E.A. Hanushek (eds.), Modern Political Economy, Cambridge: Cambridge University Press, 1995, 10-62.

BESLEY, Timothy, "Political Economy of Alleviating Poverty: Theory and Institutions", en Bruno, M. y Pleskovic, B. (eds.), Annual Bank Conference Development Economics 1996, Washington: 1996, 117-147.

BIRDSALL, Nancy y JASPERSEN, Frederick (eds.), Pathways to Growth. Comparing East Asia and Latin America, Washington D.C.: John Hopkins University Press para el BID, 1997.

BRESSER, Luis C. y NAKANO, Yoshiaki, The Missing Social Contract: Governability and Reform in Latin America, paper aportado a la Conferencia del PNUD-BID sobre Estado, Mercado y Equidad celebrada en Montevideo el 7 y 8 de octubre de 1996.

BRESSER, Luis C., Da Administração Pública Burocrática à Gerencial, paper presentado al Seminario "A Reforma do Estado Na América Latina e no Caribe", Brasília, 16-17 mayo 1996.

CAIDEN, Gerald E., Administrative Reform Comes of Age, Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1991.

CAVALLO, Domingo, El Peso de la Verdad. Un Impulso a la Transparencia en la Argentina de los 90. Buenos Aires: Planeta, 1997 cuarta edición.

CLEG, Steward R., Y HARDY, Cynthia, "Organizations, Organization and Organizing", en Clegg et al. (eds.) Handbook of Organizations Studies, Londres: Sage Publications, 1996, pág. 1-28.

CROZIER, M., HUNTINGTON, S. Y WATANUKI, J., The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission, New York: New York University Press, 1975.

CROZIER, Michel, y FRIEDBERG, E., L'Acteur et le Système, Paris: Editions du Seuil, 1977.

CROZIER, Michel, On ne Change Pas la Société par Décret, Paris: Grasset, 1981.

CROZIER, Michel, La Crise de l'Intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer, Paris: Interéditions, 1995.

CUNIL, Nuria, Las Reformas en Curso de los Servicios Públicos ¿Un paso adelante o dos atrás para la gobernabilidad democrática?, documento presentado a las Jornadas "América Latina: en busca de la nueva institucionalidad", celebradas en Esade, Barcelona, junio de 1997.

CUNIL, Nuria, Lo Público. Articulaciones entre el Estado, la Administración Pública y la Sociedad, libro a publicar en Caracas: CLAD, final de 1997.

DONALDSON, Lex, "The Normal Science of Structural Contingency Theory", en Clegg, Steward, et al. (eds.), Handbook of Organization Studies, Londres: Sage Publication, 1996, págs. 57-76.

DROR, Yehezkel, Fortalecimiento de la Capacidad de los Gobiernos en Materia de Formulación de Políticas, documento presentado a la 12 reunión de expertos del Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas, Nueva York, 31 de julio a 11 de agosto de 1995.

EDWARDS, Sebastián, Crisis and Reform in Latin America, Washington D.C.: Oxford University Press for the World Bank, 1995.

EGGERTSSON, Thráinn, "A Note on the Economics of Institutions", en ALSTON, Lee J., EGGERTSSON, Thráinn y North, Douglas C., Empirical Studies in Institutional Change, Cambridge University Press, 1996.

FLORES, G., y NEF, J. (eds.) Administración Pública: Perspectivas Críticas, San José de Costa Rica: ICAP, 1984.

FOUCAULD, Jean-Baptiste de, y PIVETAU, Denis, Un Société en Quête du Sens, Paris: Odile Jacob 1995.

HAGGARD, Stephen, "Reform of the State in Latin America", en WORLD BANK LATIN AMERICA, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, The Challenge of Reform, Washington D.C.: World Bank, 1995.

HARRIS, John, HUNTER, Janet, y LEWIS, Colin E., The New Institutional Economics and Third World Development. Londres: Routledge, 1995.

HAYEK, Friedrich A., Law, Legislation and Liberty, Londres: Routledge and Kegan Paul, 1979. Existe versión española: Derecho, Legislación y Libertad: una Nueva Formulación de los Principios Liberales de Justicia y de la Política Económica, Madrid: Unión Editorial, 1982.

HOLMSTROM, B., "Moral Hazard in teams", Bell Journal of Economics, núm. 13, 1982, 324-330.

HORN, Murray J., The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

IGLESIAS, Enrique V., Reflexiones sobre el Desarrollo Económico. Hacia un Nuevo Consenso Latinoamericano. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1992.

JOHNSON, R.N. y LIBECAP, G.D., The Federal Service and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change, Chicago: The University of Chicago Press, 1994.

KIEWIET, D.R. Y McCUBBINS, M.D., The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process, Chicago: University of Chicago Press, 1991.

KLIKSBERG, Bernardo, O Desafio Da Exclusao. Per a uma Gestao Social Eficiente, Sao Paulo: Fundap, 1997.

KLIKSBERG, Bernardo, "Reforma Administrativa en América Latina: una Revisión del Marco Conceptual", en La Reforma de la Administración Pública en América Latina, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

KOOIMAN, Jan, "Findings, Speculations and Recommendations", en Jan Kooiman (ed.), Modern Governance, London: Sage, 1993.

KRUEGER, Anne O. et al., Trade and Employment in Developing Countries, Chicago: Chicago University Press for the National Bureau of Economic Research, 1983.

LAFFONT, J.J. y TIROLE, J., A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, Cambridge MA: MIT Press, 1994.

LEFTWICH, Adrian, "Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State," Journal Of Development Studies 31, 3 (1995): 400-427.

MARCH, James G. y OLSEN Johan P., Democratic Governance, The Free Press, New York, 1995.

LINZ, Juan J., LIPSET, Seymour M., y POOL, Amy B., "Social Conditions for Democracy in Latin America: Latin America Barometer Survey Analysis", en UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMM, Governance and Democratic Development in Latin America and the Caribbean, Undp, New York, 1997.

MAYNTZ, Renate, "Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma", en Jahrbuch zur Staats - und Verwaltungswissenschaft, volumen 1, 1987, Baden-Baden: Nomos. Una revisión de este trabajo se ha publicado con el título "Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm", en KOOIMAN, Jan (ed.), Modern Governance. New Government-Society Interactions, Londres: Sage, 1993.

METCALFE, L., "Public Management: from Imitation to Innovation", en Jan Kooiman, Modern Governance, London: Sage, 1993.

MITCHELL, W.C., y SIMMONS, R.T., Beyond Politics: Market, Welfare, and the Failure of Bureaucracy, Boulder, Colorado: The Independent Institute, West View Press.

MOORE, Marc, Creating Public Value, Michigan: Michigan University Press, 1995.

MOSLEY, Paul, HARRIGAN, Jane y TOY, John, Aid and Power, 2 volúmenes, Londres: Routledge and Kegan Paul, 1991.

NAIM, Moisés, Instituciones: El Eslabón Perdido en las Reformas Económicas de América Latina, The Carnegie Endowment, Washington D.C., 1994.

NISKANEN, W., Bureaucracy and Representative Government, Chicago: University of Chicago Press, 1971.

NORTH, Douglas C., Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

OHNO, Izumi, ¿Hacia un Paradigma del Nuevo Desarrollo? Los Debates del Banco Mundial con el Japón Sobre Estrategias de Desarrollo, ensayo presentado a la Conferencia "Más allá del populismo y el Neoliberalismo" celebrada en San José de Costa Rica, 28 y 29 de agosto de 1997.

OSBORNE, D., y GAEBLER, T., Reinventing Government, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

OSTROM, E., SCHROEDER, L. y WYNN, S., Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructures Policies in Perspective, San Francisco: Westview Press, 1993.

PÉREZ, Carlota, La Modernización Industrial en América Latina y la Herencia de la Sustitución de Importaciones, marzo de 1995, basado en una ponencia presentada en el seminario sobre "Políticas de Globalización, Liberalización e Innovación" organizado por el CIID, Ottawa, mayo 27-29, 1992.

PEREZ SALGADO, Ignacio, "La Cooperación Técnica de las Naciones Unidas en Reforma Administrativa e Investigación en América Latina (período 1970-1977)", en Bernardo Kliksberg (ed.) La Reforma de la Administración Pública en América Latina, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

PRATS, Joan, Fundamentos para la Reforma del Estado en América Latina, paper, PNUD, presentado a la Conferencia sobre Nueva Generación de Políticas Públicas, Montevideo, marzo, 1995, reeditado en PRATS, Joan, Reforma de los Legislativos Latinoamericanos. Un Enfoque Institucional, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1997.

PRATS, Joan, "Los Fundamentos Institucionales del Sistema de Mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público", en Documentación Administrativa, núm. 241-242, Madrid, enero-agosto 1995.

PRATS, Joan, "Gobernabilidad Democrática en la América Latina Finisecular", en PNUD (ed.), Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe, Nueva York: PNUD, 1997b.

POSNER, Richard A., Economic Analysis of Law, Boston: Little Brown, segunda edición, 1992.

PZREWORSKI, Adam, On the Design of the State. A principal-agent perspective, paper presentado al Seminario sobre la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe, Brasilia, 16-17 mayo 1996.

RAPLEY, John, Understanding Development. Theory and Practice in the Third World, Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1996.

ROEMER, J.E., Theories of Distributive Justice, Cambridge MA: Harvard University Press, 1996.

SAGASTI, Francisco, Democracia y Buen Gobierno, Lima: Agenda Perú, 1995.

SANGUINETTI, Julio M., Meditaciones del Milenio. Los Viejos y Nuevos Caminos de la Libertad, Montevideo: Arca, 1994.

SCOTT, W.R., Institutions and Organizations, Thousand Oaks, California: Sage, 1995.

SEN, Amaryta, Reflexiones acerca del Desarrollo a Comienzos del Siglo XXI, documento presentado a la Conferencia sobre "Teoría y Práctica del Desarrollo" del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., septiembre 3-5 de 1996.

SOBHAN, R., Towards a Theory of Governance and Development, paper presentado a la Conferencia "Governance and Development", PNUD, New York, 1996.

SPILLER, P.T., "Regulatory Commitments and utilities privatization: implications for future comparative research" en J.S. Banks y E.A. Hanushed, Modern Political Economy, Cambridge: Cambridge University Press, 1995, 63-79.

STIGLITZ, Joseph E., "Keynote Adresse: The Role of Government in Economic Development", en BRUNO, M. y PLESKOVIC, B., (eds.) Annual World Bank Conference on Development Economics, págs. 11-23, Washington C.D.: Banco Mundial, 1996.

STONES, Andrew, LEVY, Bryan, y PAREDES, Ricardo, "Public Institutions and Private Transactions: a comparative analysis of the legal and regulatory environment for business transactions in Brazil and Chile", en ALSTON, Lee J. et al. (eds.), Empirical Studie in Institutional Change, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, 95-128.

SUNSTEIN, Cass R., Free Markets and Social Justice, Oxford University Press, New York, 1997.

TIROLE, J., "The Internal Organization of Government", Oxford Economic Papers, número 96, 1994, 1-29.

TOMASINI, Luciano, Estado, Gobernabilidad y Desarrollo, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.

WADE, Robert, Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization, Princeton N.J.: Princeton University Press, 1990.

WEBER, Max, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie, Tubinga, J.C.B.Mohr (Paul Siebeck), 1922. Las citas realizadas corresponden a la versión española Economía y Sociedad, octava reimpresión, México: Fondo de Cultura Económica, 1987.

WHITE, Gordon, (ed.), Developmental States in East Asia, London: McMillan, 1988.