

## “ ‘NUEVO ESTATALISMO’ Y DESARROLLO INSTITUCIONAL ”

por Myriam Consuelo Parmigiani\*

### **ABSTRACT**

Bajo la preocupación del atraso en el camino hacia el desarrollo sustentable que aqueja a numerosos países y con una mirada puesta en particular sobre América Latina y Argentina, la ponencia parte del supuesto de que el componente institucional juega un rol fundamental para su consecución. Con esta perspectiva, revisa los aportes de la corriente teórica denominada “neoestatalista” que a partir de los años 70, ha rescatado la dimensión institucional de los estudios políticos del cono de sombra a la que la habían relegado las visiones tanto individualistas como contextualistas. Considera las circunstancias históricas de este giro teórico y analiza críticamente su aporte al conocimiento de lo político, para avanzar luego sobre innovaciones institucionales previstas y/o concretadas, asociadas al aumento de la gobernabilidad y su consecuente asociación con el desarrollo sustentable.

*“...la formación, por no decir las capacidades políticas, de fenómenos en apariencia puramente socioeconómicos, como los grupos de interés y las clases, depende en una medida importante de las estructuras y actividades de los mismos Estados en los que, a su vez, tratan de influir los actores sociales” (Scokpol, 1990: 146)*

### **Introducción**

En la presente ponencia me propongo analizar la relación existente entre la formación social que llamamos Estado y el desarrollo sustentable, esto es, el crecimiento económico con equidad social y respeto al medio ambiente natural y cultural.

En ese marco, la atención se centrará específicamente en la dimensión de la institucionalidad político-jurídica de los procesos sociales, como condicionante y a la vez integrativa de la noción misma de desarrollo sustentable. Esta delimitación, por lo demás, está en sintonía con la idea-fuerza que convoca al presente congreso, expresada en la denominación elegida de “Estado de derecho y desarrollo”.

Para avanzar en este objetivo, consideraré en una primera parte los aportes teóricos del denominado “nuevo estatalismo” así como las manifestaciones de esta perspectiva en documentos de organismos internacionales; ya estas consideraciones irán adelantando aspectos de un tratamiento específico de las “capacidades estatales” y consecuente “calidad institucional” y su postulado de la asociación entre ésta y el desarrollo de los países de la mano de la buena o mala gobernanza. Destino una segunda parte del trabajo a revisar aportes para objetivar algunos indicadores de la señalada asociación entre capacidades institucionales y desarrollo, incorporando ejemplos con especial consideración a nuestro país.

---

\* Profesora Titular Regular de Derecho Político/ Facultad de Derecho y Ciencias Sociales /Universidad Nacional de Córdoba. Docente- Investigadora Categoría I (Mrio. de Educ. de la Nación).

## Primera Parte

### 1. El “nuevo estatalismo”

Ya desde el llamado “renacimiento” de la ciencia política promediando el siglo XX, modas intelectuales y prevenciones ideológicas, e incluso intereses particulares de élites políticas y/o económicas, hicieron perder de vista la centralidad del Estado en los procesos políticos, contrariando la tradición del área disciplinar<sup>1</sup>. Por entonces, época de desconfianza ante los aparatos estatales totalitarios de derecha e izquierda, el Estado era la *bête noire* que era preciso exorcizar, proliferando en la teoría política dominante enunciados como “...ni el estado ni el poder son conceptos que sirven a la investigación empírica” (Easton, 1953:156). El conductismo, incluso bajo la fría formalización positivista del modelo sistémico, centra su atención en la sociedad concebida a la manera individualista y rechaza de modo terminante que la forma afecte la función: la concepción del Estado denominada *pluralista* que de esto resulta, no puede ir más allá de entenderlo como mero reflejo de actores sociales (individuos, grupos, movimientos sociales) en competencia por la influencia sobre las decisiones de otros actores en el rol de gobierno, diluyéndose toda posibilidad de autonomía de la acción estatal.

Esta visión sociocéntrica, que priva de su autonomía (siempre por supuesto relativa) al Estado, de su especificidad y aptitud para regular las relaciones sociales y económicas, aparece también en las teorías de las clases –especialmente de cuño marxista-, en las que el Estado espeja no ya las competencias individualistas sino la dinámica de perpetuación directa o indirecta de la dominación capitalista (Boron, 1990/91; Jessop, 1999). Desarrollos más recientes del legado marxista, pueden ubicarse no obstante en la oleada teórica de “traer de vuelta al Estado” a través de la denominada teoría de la regulación, representada entre otros por Jessop (1992), Jenson (1990) y Theret (1992); asume análisis más concretos y complejos que “... muestran la contribución del Estado a la modelación, el sostenimiento y el deterioro de los regímenes de acumulación y modos de crecimiento específicos” (Jessop, 1999:102).

La reinstalación del Estado en el centro de los debates teóricos no implicó desdeñar la consideración de las características del contexto socio-económico en que actúa. Una visión estadocéntrica implica, sí, hacerse cargo de una fructífera interrelación entre estructura y agencia, para decirlo en lenguaje de Giddens; en otros términos, reconocer que hay una lógica e intereses relativamente autónomos del Estado, que las instituciones a través de las cuales se estructura y desarrolla sus políticas públicas no responden necesariamente y sólo a las presiones de grupos o clases sino (también) a objetivos propios, que crean incentivos para la actuación de aquéllos. Significa, en síntesis, reconocer al Estado como un actor por derecho propio en el intrincado proceso político. Esto ha conducido a investigaciones muy ricas vinculadas al impacto del federalismo, la descentralización, el sistema parlamentario o presidencialista y muchos otros aspectos que podríamos llamar “constitucionales” -vistos en su funcionamiento real- sobre los actores socio-económicos.

---

<sup>1</sup> Vale recordar aquí las claras palabras de Marcel Prélot (1964:68) quien al referirse el aparentemente insoluble debate sobre el objeto de la disciplina, declarado “incontrable”, aduce: “ A los que buscaban demasiado lejos una respuesta que, como ya lo hemos visto, la tradición y el uso ponían al alcance de la mano, Jean Dabin y la Escuela de Lovaina recordaban, con un buen sentido imperturbable, que ‘aquí no puede haber dudas: la ciencia política no es ni puede ser otra cosa que la ciencia del Estado. Tal era el objeto de la política en la antigüedad... No hay razón para que el objeto de esta ciencia haya desaparecido desde Platón, Aristóteles y Cicerón’”. Frente a esto por entonces, época de desconfianza hacia las formaciones estatales de derecha e izquierda, *bête noire* que era preciso exorcizar, proliferaban en la teoría política dominante enunciados como “...ni el estado ni el poder son conceptos que sirven a la investigación empírica” (Easton, 1953:156)

Extracto por su claridad para refrendar lo antes expuesto, un par de párrafos del liminar y muy difundido artículo de Theda Skocpol, pionera y representante por antonomasia de esta línea de pensamiento, aparecido en el año 1985 con el significativo nombre de “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”:

“...como lo señala atinadamente Alfred Stepan en una formulación que capta la causticidad de la perspectiva weberiana,  
*‘...los Estados deben ser considerados como algo más que “gobiernos”. Son sistemas administrativos, jurídicos burocráticos y coercitivos permanentes que no sólo tratan de estructurar las relaciones entre la sociedad civil y la autoridad pública en una organización política, sino también de estructurar muchas relaciones cruciales dentro de la sociedad civil’*<sup>2</sup>

Ciertamente, en esta perspectiva el Estado no lo es todo: también otras organizaciones y actores modelan las relaciones sociales y la política, y el analista debe estudiar a fondo la estructura y las actividades del Estado en relación con ellos. Pero esta percepción weberiana del Estado exige que veamos en él mucho más que un simple foro en el que grupos sociales formulan demandas y emprenden luchas políticas o concluyen acuerdos” (traduc.1990:199)

En la práctica, esta valorización de las instituciones para comprender y direccionar la realidad que venía siendo adelantada por los científicos sociales desde fines de los años 70, se incorporó a partir de la dura lección de los fracasos de políticas públicas emprendidas.

Fue, en efecto, el contexto de una realidad histórica modificada el que, aún con contornos variables en los distintos países, reinstaló al Estado en la escena del pensamiento y de la acción social; hubo que reconocer la insuficiencia que para el desarrollo sustentable había provocado su retracción, acaecida como respuesta a la crisis del Estado bienestarista de los años 70 (y 80, en la percepción más tardía de los países periféricos): ya que a diferencia de la crisis de los años 30 esta crisis fue engendrada más por el Estado mismo que por el mercado, la respuesta a ella se plasmó en procesos de políticas públicas de liberalización del mercado y retracción del gasto público, para aventar la inflación y la recesión. Sin embargo, es hacia mediados de los años 90 cuando surge el nuevo consenso: cualquier respuesta sería a la crisis debería ir más allá de procurar solucionar la cuestión fiscal; requería incluir también el fortalecimiento de las instituciones públicas y no una simplista “desaparición” del Estado.

Consecuentemente, se abre una intensa discusión e iniciativas dentro de lo que se dio en denominar “la segunda reforma el Estado”, superadora de la visión antitética Estado-mercado: las privatizaciones de empresas públicas, así como concesiones y tercerizaciones de obras y servicios públicos son colocadas bajo un prisma que sin rechazarlas, pondera su racionalidad para el desarrollo sustentable y las somete a mecanismos de regulación y control; se torna indispensable proveer al Estado de los recursos materiales, de personal calificado y de tecnologías de gestión aptas para cumplir tal función, así como las de promover la competitividad empresarial, generar capital humano, desenvolver políticas sociales universales eficientes para la realización efectiva de los derechos sociales y, en fin, articular a las políticas estatales para el desarrollo sustentable al sector privado y al sector público no estatal con sus ong’s. Por supuesto, se multiplican las reflexiones, propuestas e innovaciones que se prolongan hasta nuestros días, en pro de fortalecer la gestión estatal de políticas públicas ajustadas a nuevas realidades y diagnósticos.

---

<sup>2</sup> Stepan, *State and society*, p.XII (nota: según cita de la autora)

Es el momento de las denominadas “reformas de segunda generación”, sobre cuya necesidad incluso han insistido los organismos internacionales de crédito al reconocer el imprescindible rol del Estado en la consecución del desarrollo, y la correspondiente necesidad de reforzar las denominadas “capacidades institucionales” de la estadidad.

Se produjo un “giro institucional”<sup>3</sup>, el que puede definirse en términos muy generales como conductas sociales afirmativas de que “las instituciones importan” en un contexto práctico donde su existencia y/o relevancia había sido previamente pasada por alto, negada o ignorada.

### **1.1. El giro institucional de los organismos internacionales de crédito**

El punto de partida de una nueva visión lo constituyó el documento *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997: El Estado en un Mundo en Transformación – BANCO MUNDIAL, Washington, D.C.*. Continuadas esas ideas sobre variados aspectos hasta la fecha, si bien con acentos diversos, marcó un verdadero punto de inflexión con incidencia en los criterios de otros organismos y de los Estados nacionales. Obsérvase la centralidad del Estado ya desde el título mismo y desde los primeros párrafos del documento:

“LAS MIRADAS DEL MUNDO ENTERO ESTÁN VUELTAS HACIA EL ESTADO. Los trascendentales acontecimientos registrados en la economía mundial nos han obligados a replantearnos algunos interrogantes fundamentales. Cuál debe ser el papel del Estado, qué es lo que puede y no puede hacer, cómo debe hacerlo. ... Son muchas y diversas las nuevas inquietudes e interrogantes sobre la función del Estado; cuatro acontecimientos recientes las han hecho especialmente apremiantes: ... En este Informe se hace patente que el factor determinante de esos acontecimientos tan diversos ha sido la eficacia o ineficacia de los poderes públicos. Un estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios – y las normas e instituciones- que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz. En su ausencia, no puede alcanzarse un desarrollo sostenible ni en el plano económico ni en el plano social. ...” (Banco Mundial, 1997:1)

Emerge un nuevo paradigma del desarrollo, que deja atrás el Consenso de Washington y la llamada “teología económica norteamericana” según la cual el gobierno no cumple papel alguno en la inversión. Estado y mercado pasan, de estar en las antípodas, a complementarse. Y las políticas públicas y su estudio se revalorizan.

El mismo documento (ib.:1) enumera las experiencias históricas que generan el cambio de concepción (“... cuatro acontecimientos recientes las han hecho especialmente apremiantes: ... En este Informe se hace patente que el factor determinante de esos acontecimientos tan diversos ha sido la eficacia o ineficacia de los poderes públicos. ...”). A la par que recuerda, por una parte, la crisis fiscal del Estado de bienestar en la mayoría de los

---

<sup>3</sup> Tomo esta expresión de Jessop, quien en su artículo “Institucional (Re)Turn and the Strategic-Relational Approach” (2002) en el que reitera su enfoque estratégico-relacional sobre el Estado, introduce la idea de “giro” (o vuelta o regreso) institucional para analizar a través de esta categoría conceptual los modos cómo los científicos sociales se ocupan (o se han vuelto a ocupar, en algunos casos) de las instituciones, así como las razones de tal actitud. Redactado para analizar, insisto, teorías, enfoques y desarrollos científicos, su expresividad induce a una traspolación a la praxis en la materia.

países con tradición industrial, el desmoronamiento del Estado y la multiplicación de emergencias sanitarias en el mundo, así como los efectos devastadores que tuvo la transición al mercado de los antiguos países socialistas de Europa del Este y la antigua Unión Soviética en ausencia de las instituciones públicas eficaces, constata, por otra parte, a través del milagro asiático, de que el Estado desarrollista, si va acompañado de buenas políticas e instituciones, puede ser un factor clave de progreso económico y social. De tales experiencias se deduce que *las instituciones importan* y, en particular, aquellas que son coherentes con el desarrollo de los mercados, proporcionando un marco de seguridad y estabilidad a las inversiones y al tráfico económico.

El organismo internacional es insistente: “Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible” (ib.: 26).

Y recomienda una doble estrategia:

a) acomodar la función a la capacidad, esto es, evaluar cuidadosamente hacia dónde y de qué manera dirigir sus políticas públicas cuando las capacidades son reducidas, advirtiendo sobre el carácter fundamental para el desarrollo sustentable de cinco aspectos que son: un ordenamiento jurídico sólido, las políticas no distorsionantes, incluidas las macroeconómicas, la atención a la infraestructura y a los servicios sociales básicos, la protección de los grupos vulnerables y la defensa del medio ambiente; y

b) reformar el Estado, revitalizando su capacidad institucional, para lo que propone incentivar a los funcionarios públicos a fin de mejorar su rendimiento tanto a través de una mayor profesionalización y competencia, cuanto de un mayor control ejercido por organismos independientes del poder político (como el poder judicial u otros organismos de vigilancia) y por los ciudadanos (con sus opiniones y participaciones vía instancias descentralizadas, organismos mixtos público-privados, encuestas, consejos ciudadanos, etc.).

Como en las reformas de primera generación, también en esta “segunda reforma del Estado” queda bien claro que *no se trata sólo de una reforma administrativa, sino del modelo mismo de Estado*, es decir, de una cuestión de cambio en la organización del poder social que cristaliza en políticas públicas definiendo en qué áreas y de qué maneras debe intervenir el Estado para el logro del desarrollo sustentable.

## **1.2 La recepción del giro institucional por los gobiernos de Latinoamérica**

¿Y qué pasa en Latinoamérica? Con agudeza apunta Prats i Català (1998) que ese Estado eficaz ya no ha de ser ni el Estado megalómano de la sustitución de importaciones ni el Estado minimalista del radicalismo neoliberal. Y agrega que no es, pues, el Estado latinoamericano todavía existente, el cual más que reformado necesita ser reconstruido o refundado, sino un Estado a crear, con roles y capacidades nuevos, coherentes con las exigencias del nuevo modelo de desarrollo.

A partir de los años 70 entró en crisis, en efecto, un modelo afincado en el cesarismo político, la dualización social y el mercantilismo económico, cuya persistente matriz de poder ideológico, político y económico ha ido trabando la adaptación de los Estados de América Latina (bien que con intensidad y formas disímiles) a los requerimientos del desarrollo sustentable en un contexto histórico modificado. Esto se ha manifestado en falencias con respecto a las variables macroeconómicas, a la distribución de la riqueza y al empoderamiento efectivo de derechos sociales y políticos e incluso de los clásicos derechos

individuales, a lo que hay que agregar un lejano horizonte de expectativas para los derechos de “tercera generación” (básicamente, medio ambiente natural y cultural, con el reconocimiento acorde de colectivos sociales en su defensa). Tales falencias tienen su correlato en instituciones políticas, judiciales y administrativas poco robustas, así como en la multiplicación del oportunismo político y de redes clientelares en lugar de partidos políticos sólidos y de una sociedad civil activa en el espacio público.

A la reconocida teorización de O’Donnell se debe la esclarecedora tipología de “democracias delegativas” (y su consecuente “ciudadanía de baja intensidad”) <sup>4</sup>, opuestas a las “democracias institucionalizadas”, o “representativas” o “consolidadas” (1992, 1993). Las primeras arrastran la tradición de un estilo cesarista, antiinstitucional y delegativo de formular e implementar las políticas públicas.

Según el autor (que asume la posición que prioriza en la dimensión institucional la textura democrática), los regímenes de los Estados de América Latina califican predominantemente dentro del primer tipo, caracterizado por la endeblez del estado de derecho democrático constitucional, que padece, entre otras, de las siguientes debilidades: una ruptura del sistema de distinción y equilibrio de poderes que opera a favor del Ejecutivo en detrimento del peso de la actividad parlamentaria y de la independencia del Poder Judicial, con un debilitamiento de los controles horizontales por órganos relativamente autónomos; un sistema representativo distorsionado que tiende a transformar los actos electorales en instancias plebiscitarias en beneficio de líderes que se conciben autorizados para tomar todas las medidas que juzguen convenientes invocando el bien público; finalmente, un componente “liberal” muy débil: entiéndase esto, en primer lugar, como la ausencia de garantías del respeto a ley, lo que incluye la incapacidad del Estado para hacerla valer efectivamente en todo su territorio y para todos, o sea, la incapacidad de cumplimentar el mínimo que le es requerido a la función estatal, cual es la de proporcionar seguridad jurídica y con ello orden y previsibilidad a los individuos o colectivos sociales para sus emprendimientos políticos, económicos, culturales y sociales en general.

Hace ya más de dos décadas, pues, el diagnóstico sobre la situación de desinstitucionalización de América Latina y su paralelo impacto sobre la decisión e implementación de políticas públicas era grave.

La primera generación de reformas del Estado se manifestó incapaz de avanzar hacia una solución adecuada de los problemas y la segunda etapa de reformas no muestra tampoco, al menos hasta la fecha, un balance suficientemente positivo, salvo la toma de conciencia de los defectos de la primera etapa de reacción a la crisis de la matriz estadocéntrica y la urgencia de construir una nueva agenda para el desarrollo con una mirada distinta sobre el rol del Estado y sus capacidades para efectivizar políticas.

Hay que tener presente, como bien señala Prats i Català (1998), que los nuevos tiempos demandan un modelo que, por una parte, enfatice no tanto el requerimiento

---

<sup>4</sup> O’Donnell (1993:3) tiene el cuidado de comentar con respecto a la aplicabilidad de su tipología al “populismo”, frecuente en la historia latinoamericana, que “Algunos analistas tienden a confundir la democracia delegativa con el populismo. Por supuesto, ambas comparten numerosas e importantes características. Sin embargo, por lo menos en América Latina, éste dio lugar a una mayor organización y participación política popular (aunque estuvo verticalmente controlada) y coexistió con períodos de la expansión dinámica de la economía interna. En cambio, es típico de la democracia delegativa tratar de despolitizar a la población, con excepción de los breves períodos en que exige su apoyo plebiscitario, y que en la actualidad coexisten con períodos de grave crisis económica” (la bastardilla me pertenece).

instrumental de la eficacia y eficiencia de las organizaciones estatales existentes según el paradigma de la Nueva Gerencia Pública, cuanto la aptitud de las mismas de promover la activación del sector privado y salvaguardar la cohesión social; o sea, interesa menos la eficiencia interna de las organizaciones estatales consistente en minimizar los costes de los resultados de su accionar, que su “eficiencia asignativa”, esto es la aptitud de promover la eficiencia social<sup>5</sup>.

Por otra parte, en los actuales procesos de Reforma del Estado tiene que haber una visión a la vez clara y flexible de los objetivos a perseguir con las políticas públicas, adaptada a cada situación nacional: “... Sobre el tema existe hoy una abundantísima literatura, que va revelando un importante consenso: la teoría de la intervención estatal legítima se sigue construyendo hoy a partir de la teoría de los fallos del mercado, pero incorporando a la misma el progresivo conocimiento de los “fallos del estado” sobre los cuales tanto ha insistido la escuela de la elección pública. Este parece haber sido el enfoque adoptado por el Banco Mundial en su informe del 1997” (ib.:14).

El estado de situación, preocupaciones y recomendaciones de los países de la región pueden considerarse bien recogidos en el *Documento sobre Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI* aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD congregado en Santo Domingo, República Dominicana, en noviembre del año 2010<sup>6</sup>.

En su Introducción, el *Documento* afirma que “El objetivo principal debe ser construir un Estado capaz de producir desarrollo, tanto en términos económicos como sociales, políticos y ambientales”, añadiendo que eso requiere definir cuál debe ser la agenda de gestión pública en la región para el siglo XXI.

En su Parte I se hace cargo de un pesado legado histórico negativo que aún hoy sigue trabando el desarrollo de una esfera pública vigorosa en América Latina y que por tanto no debe ser ignorado al momento de emprender innovaciones<sup>7</sup>; enuncia como componentes del mismo “... el patrimonialismo, el formalismo burocrático, el proceso incompleto de modernización generado por el aislamiento burocrático, la fragilidad de la gestión pública en

---

<sup>5</sup> Esta clara distinción se debe a Posner (1992), citado por Prats i Català (1998).

<sup>6</sup> En América Latina las discusiones, definición y difusión de las problemáticas vinculadas a la Reforma del Estado –que bien vale recordarlo una vez más, se refieren no sólo a transformaciones en la Administración Pública sino que atañen siempre también a la dimensión política en su configuración procedimental y de intervención social-, han tenido un foro privilegiado en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, más conocido por sus siglas: CLAD. El CLAD es un organismo público internacional, formado por los gobiernos de la región –a los que se agregaron España y Portugal-, nacido en el año 1972 por iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela, habiendo sido recomendada su creación por la Resolución 2802- XXVI de la Asamblea General de las Naciones Unidas con la idea de contar con una entidad regional para propulsar el desarrollo tomando como eje la Reforma del Estado y de la Administración Pública. El CLAD es la Secretaría Técnica Permanente de las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado que se realizan en ocasión de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno y bajo su asesoramiento los países han aprobado importantes documentos vinculados a los procesos de reforma proyectados o en marcha, tales como la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (Bolivia, 2003), el *Código Iberoamericano del Buen Gobierno* (Uruguay, 2006), la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* (Chile, 2007), la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública* (El Salvador, 2008), la *Carta Iberoamericana de participación ciudadana* (Portugal, 2009), entre otros varios. Hay dos documentos que resaltan en particular porque fijan la doctrina directriz de los procesos de reforma: el inicial *Una Nueva Gestión Pública para América Latina* que data de 1998 y el más reciente designado como *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI* que se comenta en el texto del presente trabajo.

<sup>7</sup> La referencia es acorde con la postura del institucionalismo histórico-sociológico y, en todo caso, la toma de distancia del institucionalismo de la elección racional (de cuño individualista-utilitarista).

el área social, la excesiva centralización, la imitación de fórmulas extranjeras y el déficit democrático”. Luego de analizarlos, ingresa en su Parte II en los avances y problemas que registran las reformas del Estado desde mediados de los años 90 para, finalmente y en consecuencia, detallar en su Parte III una agenda de acción futura con el título “La agenda modernizadora de la gestión pública iberoamericana en el siglo XXI: los objetivos orientadores”.

Previo a enunciar los temas emergentes que demandan atención, el *Documento* hace hincapié en lo que designa como “línea maestra”, que puede comentarse sintéticamente del modo siguiente:

1) urge avanzar hacia la institucionalidad democrática con la idea muy clara de la necesidad de revalorizar la política frente a la apatía ciudadana, la corrupción y el descrédito de las élites políticas, el clientelismo, el patrimonialismo, la opacidad en el manejo de la cosa pública y el déficit en los mecanismos de control y responsabilización;

2) es menester una profunda reforma fiscal presidida por el principio de la equidad contributiva y que provea al Estado de los recursos materiales requeridos para llevar adelante políticas públicas, especialmente en el área social, pero que no lleve la intensidad extractiva al punto de comprometer las inversiones necesarias para el desarrollo (este concepto del texto comentado recuerda la recomendación del documento del Banco Mundial del año 1997, de adecuar las capacidades a las necesidades y éstas a las capacidades);

3) finalmente, con todo acierto sienta certeramente el criterio que se tiene que tener bien en claro cuáles son los objetivos en pos de los cuales procurar cambiar las capacidades y el accionar del Estado -de lo contrario, se corre el riesgo “de hacer más eficiente lo incorrecto” (Prats i Català, 1998:14)- y, en tal sentido, el núcleo lo constituye el desarrollo sustentable, considerado integralmente en términos económicos, políticos, sociales y ambientales, con una mirada predominantemente puesta en las políticas sociales que permitan, al mismo tiempo que saldar la histórica deuda que América Latina arrastra frente a la pobreza, hacer posible ese desarrollo mismo. No hay que olvidar que la derrota de la pobreza permanece como objetivo incumplido<sup>8</sup> en el que convergen, a pesar de distintos enfoques, las teorizaciones sobre el desarrollo latinoamericano y los programas de acción de gobiernos y organismos nacionales e internacionales.

Luego de fijar la “línea-maestra” comentada, el *Documento* destaca una serie de “temas emergentes” (como el cuidado del medio ambiente, las estrategias de inclusión vinculadas a las desigualdades de género, el respeto a la diversidad cultural, desarrollo de la previsión social para la tercera edad y de políticas adecuadas a las necesidades y expectativas de los jóvenes, la lucha contra el tráfico de drogas, el mejoramiento de la calidad de vida en

---

<sup>8</sup> La erradicación de la pobreza es el primero de los grandes ocho Objetivos del Milenio (ODM) que 189 países, en el marco de la ONU, acordaron en el año 2000 como metas para el año 2015. Si bien se registran avances al respecto y la situación difiere mucho de un país a otro y de una a otra región, vale hacer presente el ejemplo de Argentina -que, por cierto, no se encuentra en las regiones más desfavorecidas del planeta, ni ocupa las posiciones inferiores en el ranking latinoamericano según las mediciones y seguimientos del Banco Mundial, de la CEPAL, etc.-. En el Informe del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA, de la Universidad Católica Argentina), llamado "Heterogeneidades estructurales y desigualdades sociales persistentes" difundido a fines del año 2013 y según la investigación hecha con datos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA, una de las mediciones socioeconómicas más confiables del país), se detalla que más de 10 millones de personas viven en situación de pobreza en la Argentina (cca. del 25%), sin empleo formal, educación de calidad ni vivienda digna, y con un servicio de salud insuficiente. Además, que entre 2004 y 2012 aumentó la brecha social, esto es, la diferencia entre la calidad de vida del sector medio y la del más vulnerable, agravándose la dualización social.

los grandes centros urbanos y en zonas rurales relegadas y la previsión de catástrofes naturales, crisis económicas y otros grandes riesgos que amenazan a las sociedades actuales).

Concluye resumiendo el camino a seguir del siguiente modo:

- a) Actuar en pro de la democratización de las instituciones políticas y de gestión pública de tal manera que se logre configurar una esfera pública más transparente y participativa, proporcionando los elementos para que todos puedan tener acceso a las decisiones o influirlas en alguna medida.
- b) Tener como meta la profesionalización de la función pública, por medio de una burocracia meritocrática -tanto en la selección como en la línea de carrera- motivada, responsable por sus actos y flexible, apoyada en mecanismos de formación y actualización profesional, siendo capaz de actuar de manera ágil y emprendedora para dar cuenta de las demandas de los ciudadanos.
- c) Utilizar las más modernas tecnologías de gestión, destacando las políticas de calidad, desburocratización y, especialmente, el gobierno electrónico, el cual debiera favorecer la búsqueda de la eficiencia, efectividad y democratización del Estado, sin transformarse en un fin en sí mismo y garantizando las condiciones para que su uso sea inclusivo y pedagógico para los ciudadanos.
- d) Orientar a la administración pública predominantemente hacia los resultados para el desarrollo, modificando los incentivos formalistas que rigen a las organizaciones y a los gestores públicos. Para ello será fundamental crear una gestión basada en metas e indicadores, los que deben servir para el aprendizaje organizacional (mejoramiento de las políticas) y para informar a los ciudadanos sobre el estado de avance de las acciones gubernamentales. Se debe resaltar que esta orientación debe estar en un marco de ética pública.
- e) Mejorar los patrones de gobernanza pública de modo que se pueda contar con un Estado fuerte y capaz de producir políticas públicas destinadas a fortalecer la ciudadanía social. Ello sólo será posible con gobiernos menos jerarquizados y menos uniformadores -y más matriciales y creativos-; más descentralizados, con una mayor coordinación intergubernamental y orientados hacia un sólido proyecto nacional; y también capaces de articular, regular y coordinar redes y asociaciones con otras esferas sociales, dirigiendo un proceso interdependiente de producción de bienes públicos.
- f) Resaltar la necesidad de promover la cultura de la calidad en la gestión de los servicios públicos, como forma de mejorar el desempeño de la Administración Pública y al mismo tiempo acercar el Estado a los ciudadanos.

Me parece importante destacar en el *Documento* reseñado y a los efectos del presente trabajo, *que el objetivo central de su “línea maestra” es la del desarrollo sustentable, concebido democráticamente*. Más puntualmente, cabe resaltar *la preocupación por la gobernanza pública* –problemática que abordaré luego, asociada a las capacidades estatales y la calidad institucional. Y finalmente, que se advierte que han quedado ya incorporadas a la concepción del manejo de la cosa pública *la búsqueda de la efectividad y de la eficiencia*, acorde con las pautas de la Nueva Gestión Pública<sup>9</sup>, si bien en su versión moderada luego que

---

<sup>9</sup> El paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), o también referenciado como *New Public Management* (NPM), se inserta en un proceso global de transformación del Estado y sus relaciones con la sociedad y responde, al menos en sus formulaciones originarias, a una definida raíz teórica individualista. Surgido en los países anglosajones desarrollados (Reino Unido, Estados Unidos, Nueva Zelandia, Australia y Canadá), se extendió mundialmente como guía para los procesos de modernización, particularmente administrativa, de países con instituciones muy distintas. En una apretada caracterización, este modelo “... se caracteriza por:

- Conservar del modelo burocrático la exigencia de profesionalización de la función pública.

- Incorporar cambios que impliquen:

- a) Flexibilización organizacional: la reducción de la carga de las reglas jerárquicas y la promoción de una

la experiencia advirtiera sobre los riesgos de aplicar a las organizaciones públicas patrones calcados de las organizaciones empresariales privadas, máxime tratándose de burocracias con un estadio de desarrollo pre-weberiano como se observa en muchos casos en América Latina.

En este último aspecto, resultan significativas las evaluaciones de destacados especialistas, que por su contundencia merecen ser reproducidas como la realizada por Prats i Català en relación a las reformas de cuño planificador ensayadas en los años 50 y 60:

“No nos engañemos. Si la reforma administrativa fracasó no fue porque el modelo burocrático que se trataba de implantar no fuera 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 sociales, políticas y económicas para la vigencia el 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-económicos-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'” (1998: 21-22).

Y ya con respecto a la Reforma del Estado iniciada desde mediados de los años 90, igualmente el peso del clientelismo y la inseguridad jurídica las tornaron disfuncionales en relación a los objetivos –al menos, en relación a los objetivos declarados-, lo que lleva a Ramió Matas a afirmar:

“... en la mayoría de los países latinos no es nada evidente, a diferencia de los países anglosajones, que estemos experimentando la transformación de un modelo burocrático hacia uno postburocrático debido a que, quizás, nunca hemos

---

mayor discreción en los niveles inferiores de jerarquía (agencias operativas, organismos regionales, gobiernos subnacionales) permiten tomar decisiones adecuadas, ya que los encargados de ellas están más próximos al problema y tienen objetivos más claros. La flexibilización de la toma de decisiones podría efectivizarse por medio de medidas tales como: descentralización desde el punto de vista político, transfiriendo recursos y atribuciones hacia los niveles políticos regionales y locales; descentralización administrativa, a través de la delegación de autoridad a los administradores públicos transformados en gerentes cada vez más autónomos; organizaciones con pocos niveles jerárquicos, contrariamente a la organización piramidal; organizaciones en las cuales tengan cabida las ideas de multiplicidad, de competencia administrativa y de conflicto, en lugar de unitarias y monolíticas; asunción de una confianza limitada y no de desconfianza total.

b) Orientación hacia el desempeño (Shepherd, 1999): el cambio en la relación de responsabilidad, desde un énfasis en los insumos y el cumplimiento legal hacia un énfasis en los productos, provee incentivos que conducen a una mayor efectividad; esto podría lograrse a través de: delimitación de los objetivos a ser alcanzados por las unidades descentralizadas en forma de indicadores de desempeño, que constituirían el centro del contrato de gestión entre el ministro y el responsable del órgano que es transformado (Bresser Pereira, 1997); control por resultados, en lugar del control rígido, paso a paso, de los procesos administrativos (Bresser Pereira, 1997).

c) Orientación de mercado: la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal a partir del cual sea posible aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas (CLAD, 1998). Un mayor aprovechamiento de los mercados o cuasi mercados - por lo general a través de contratos de gestión y personal-, la competencia entre organismos públicos, el cobro entre los organismos y la externalización, mejoran los incentivos orientados al desempeño (Shepherd, 1999).

d) Orientación hacia la atención del ciudadano (asumido en buena medida como “cliente”) en lugar de tomarse a sí misma como referencia (Bresser Pereira, 1997). El informar y escuchar a los ciudadanos/clientes del sector público le permite a los gobiernos comprender sistemáticamente lo que quieren los ciudadanos y responder con productos más apropiados (Shepherd, 1999).” (Nallino, M.A., 2005; 31-32).

disfrutado de unas administraciones realmente burocráticas que respeten los parámetros weberianos. Nuestras construcciones burocráticas han sido sólo parciales, en el sentido que han combinado una sobreburocratización estructural con una infraburocratización del comportamiento. Es decir, una perversa mezcla de formalismo y clientelismo,...” (2001: 109).

## **2. Calidad institucional, gobernanza y desarrollo sustentable**

Desde hace holgadamente más de una década y fundamentalmente bajo el paradigma neo-institucionalista y su correlativo neo-estatalista, el tema de las capacidades estatales aparece de modo recurrente en los estudios y recomendaciones de especialistas y organismos, motorizado por la preocupación por el desarrollo sustentable:

“... la cuestión de la reforma y mejora de las capacidades estatales está de moda” (Rodríguez Gustá, 2007: 85).

Los interrogantes refieren, en suma, a cómo avanzar en la obtención de políticas públicas de calidad. O sea, se trata de la problemática de la calidad institucional, manifestada por antonomasia en las políticas públicas ya que éstas son “El verdadero rostro del Estado en concreto”, al decir de Padilleau (1989:9).

Sometidos a esa suerte de “prueba de fuego” del logro del desarrollo económico con equidad y respeto del medio ambiente natural y cultural, los Estados se han manifestado “más capaces” o “menos capaces” y dado lo que está en juego -en especial para aquellos países en que el desarrollo ha sido particularmente esquivo, como los latinoamericanos-, la cuestión merece ser reflexionada, aunque no sea nueva en las ciencias sociales, pues ya la tradición weberiano-hintzeana tuvo siempre muy claro que el poder del Estado, con el contexto de una economía capitalista que le es característico, se hace posible, real y efectivamente, a partir de la disponibilidad suficiente y adecuada a las demandas sociales, de recursos militares, administrativos, financieros y jurídicos<sup>10</sup>.

Detenerse a pensar sobre la conceptualización de las capacidades estatales encuentra su justificación en que ellas

“... brindan una aproximación sobre las formas en que el Estado “produce” políticas públicas y a los procesos mediante los cuales las mantiene y reproduce. Consecuentemente, las cuestiones acerca de las políticas públicas no están despegadas de las capacidades que el Estado cuenta para implementarlas” (Rodríguez Gustá, 2007:86).

Si los diversos autores y enfoques convergen en algún punto es en definir a las capacidades estatales como las “habilidades para lograr un propósito” (aunque luego sea justamente ese “propósito” lo que establezca diferencias entre los autores); en consonancia con ello, un Estado “incapaz” sería aquél con un poder infraestructural reducido al mínimo: un tal Estado estaría al borde de la disolución al no poder organizar aunque sea mínimamente la vida social asegurando el orden interno y la defensa exterior, a través de las correspondientes políticas de seguridad y defensa, prestación de servicios públicos básicos, control básico de las variables macroeconómicas, etc..

---

<sup>10</sup> Así, Heller, H. (1992): 141-154 (primera edición: 1934).

Las políticas públicas institucionalizan y activan el denominado por Mann (1997) poder infraestructural del Estado, consistente en:

“... la capacidad institucional de un Estado... de penetrar en sus territorios y llevar a cabo decisiones en el plano logístico. Se trata de un poder colectivo, de un “poder a través de” la sociedad que coordina la vida social valiéndose de las infraestructuras estatales. ... El poder infraestructural es una vía de doble dirección, que también permite a ... la sociedad civil controlar al Estado, como sostienen los marxistas y los pluralistas” (1997: 90).

Las políticas públicas en cuanto modo, pues, del ejercicio del poder colectivo en que consiste el poder del Estado, desdibujan la consideración del “Estado aparato” jerárquico; dan cuenta de una interpenetración inevitable entre ese aparato y la sociedad civil, ya en el momento de la decisión y luego a lo largo de la implementación, lo que condiciona y puede hacer que muten los comportamientos esperados para las políticas, incluso aquéllos jurídicamente consagrados. En verdad, si se apela a las categorías del pensamiento clásico, no se trata sino de la necesaria consecuencia del carácter relacional de todo poder social (también el del Estado)<sup>11</sup>.

Al respecto, Oszlak (1980: 11) reflexiona con acierto que:

“El estado ya no puede concebirse como una entidad monolítica al servicio de un proyecto político invariable, sino que debe ser visualizado como un sistema en permanente flujo, internamente diferenciado, sobre el que repercuten también diferencialmente demandas y contradicciones de la sociedad civil. El proceso de reacomodación interna requerido para responder a clientelas diversificadas, en el que las unidades estatales tratan de preservar y promover sus respectivos intereses y programas, supone en cierto modo reproducir en el seno del aparato estatal el proceso de negociación y compromiso, de alianzas y enfrentamientos, que se desarrolla en el ámbito de la sociedad. Por cierto, en ambos planos se establecen relaciones de fuerza en las que prevalecen determinados sectores sociales y unidades estatales cuyos intereses y propensiones guardan entre sí una positiva, aunque variable, correlación. Pero ello no evita la necesidad de efectuar concesiones, respetar autonomías de hecho o reconocer privilegios e influencias que la propia lucha intraburocrática va generando en el aparato estatal”.

---

<sup>11</sup> La denominación de poder “estructural” escogida por el autor resulta muy adecuada para describir esa acción de penetración con respecto al territorio y a las personas por parte de la organización estatal; esta idea ya está presente en la literatura anterior sobre Teoría del Estado bajo el nombre de poder “objetivo” de la organización estatal (Heller, 1992). No comparto en cambio la distinción que Mann hace agregando al infraestructural otro tipo de poder del Estado, al que denomina “despótico”, el que “... se refiere al poder distributivo de las élites estatales sobre la sociedad civil. Procede de un variado abanico de acciones que las élites estatales emprenden al margen de negociaciones habituales con los grupos de la sociedad civil, ...” (ib.: 89) y consigna su disminución significativa en los Estados actuales, dada la complejidad de las acciones estatales y el desarrollo del sistema democrático, que requiere de la legitimidad otorgada por la participación y la publicidad. Dejando de lado que los ejemplos que da el autor no ayudan a aclarar su idea, considero que a lo que se refiere es a quién/es ejerce/n efectivamente el poder *en* el Estado, cuestión que remite al régimen político y que está subsumida conceptualmente ya en esa doble vía del poder *del* Estado, pues esa “vía” o relación asume modalidades diversas en punto a participación de actores, extensión, estrategias, etc., con cada régimen político concreto.

Por supuesto, es importante que los funcionarios estatales (políticos y administrativos) dispongan de autonomía suficiente para disponer y materializar políticas públicas que respondan a la lógica del interés del conjunto de los habitantes del Estado. Al respecto, Skocpol (1990) puntualiza que para que el Estado pueda alcanzar objetivos propios, además del control administrativo-militar del territorio y de los condicionantes favorables de política internacional, habrá de contar con un cuerpo de funcionarios capacitados y leales y con abundantes recursos económicos; pero agrega que la sola consideración de estas variables es insuficiente, pues la aplicación de una política pública está determinada no sólo por los mencionados “instrumentos de actuación política” (como designa la teoría más tradicional a las capacidades estatales), sino también por el apoyo que reciba de grupos sociales claves, esto es, está determinada por el marco socio-económico en el que los funcionarios deberán poseer canales institucionalizados formal o informalmente para una negociación y renegociación continua de las políticas públicas. El logro de un equilibrio entre las lógicas de los dos planos señalados es lo que se ha llamado *autonomía enraizada* (*embedded autonomy*) (Evans, 1992). Más aún: hay una construcción recíproca de las formas colectivas y sus significados, es decir, del Estado y otros actores colectivos entre sí (Skocpol, 1990).

De los conceptos hasta aquí expuestos se nutre esa abundante literatura especializada antes referida proveniente de la denominada “comunidad del desarrollo” (organismos gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales, académicos, asesores y técnicos, en trabajo interdisciplinario aunque con intereses diferenciados y escasa articulación entre sí), que ha terminado por imponer como sinónimo de calidad institucional un término de procedencia anglosajona: el de “governance”, término finalmente aceptado por la Real Academia Española como *gobernanza* o gobernabilidad (esta última expresión con un sentido distinto al usual de mantenimiento del equilibrio del sistema político a través de la suficiencia en la responsividad a las demandas sociales).

Como dicen Page y Freille (2011), aunque no existe consenso sobre una definición de gobernanza, se desprenden *tres componentes básicos* en todas sus conceptualizaciones:

- 1) la forma en que los gobiernos son elegidos, controlados y reemplazados;
- 2) el respeto del Estado y de los ciudadanos a las instituciones (reglas formales e informales) que rigen las actividades económicas y sociales;
- 3) capacidad del Estado para diseñar e implementar efectivamente sus políticas.

Fuerza es reconocer que mientras el tercero de los componentes enumerados puede aspirar a neutralidad ideológica (al menos relativamente), los anteriores requieren por el contrario una explicitación de tal tipo: la misma se corresponde con el Estado de derecho democrático y constitucional. La *buena gobernanza* (*good governance*), enfatizada por los teóricos del desarrollo como variable que incide favorablemente en el desarrollo sustentable (Srivastava, 2004) es la gobernanza democrática, entendida en los términos del constitucionalismo enraizado en los principios de las tres grandes revoluciones libertarias de occidente (la inglesa, la norteamericana y la francesa) y aggiornato con el reconocimiento de los denominados derechos de segunda y tercera generación.

La tríada, entonces, de la buena gobernanza, son la Democracia, el Estado de Derecho y la Efectividad del Estado. En honor a la brevedad, me detengo sólo en algunos ejemplos de lo que esto implica: todos los requisitos de la poliarquía enumerados por Dahl (1989) y que hacen posibles elecciones transparentes y competitivas y control social sobre los funcionarios electos (libertad de voto, de asociación, de expresión, diversidad de fuentes de información, etc.); la vigencia efectiva de la división y equilibrio de poderes, el respeto a la constitución y a

la ley por el aparato estatal y los ciudadanos, con un amplio acceso a una justicia ágil e imparcial, etc, entre otras notas características de un Estado de Derecho; asignación de recursos públicos transparente y controlada, burocracia meritocrática y planificación e implementación flexible y articulada de las políticas públicas, etc. para un Estado eficiente y cristalino. En la tríada ejemplificada, mientras la democracia favorece que el crecimiento económico, cultural, etc. se oriente al bienestar general y no hacia sectores concentrados de privilegios, el Estado de Derecho evita la discrecionalidad, proveyendo a la sociedad y a la economía de la previsibilidad que requieren emprendimientos e inversiones de los particulares necesarios para el desarrollo; la eficacia, eficiencia y transparencia de las políticas estatales promueve el crecimiento sin exclusión social (BID, 2006).

## **Segunda Parte**

### **1. Aportes y limitaciones a la objetivización de la gobernanza.**

Debido a la importancia de una serie de medidas y procesos que involucra la gobernanza, no es extraño que hayan proliferado los esfuerzos para desagregar indicadores suficientemente robustos y mediciones confiables de ella.

Entre los factores de esta tendencia a nivel mundial, Echavarría (2004) destaca que las múltiples validaciones empíricas de la asociación entre gobernanza y desarrollo sustentable, ha generado el interés correspondiente por parte de los donantes y organismos multilaterales de crédito de prever el impacto de su financiamiento para decidir sus apoyos, así como de inversores particulares para elegir el destino de sus negocios. En fin, el desafío del desarrollo del milenio ha incorporado crecientemente la evaluación por objetivos de las políticas de desarrollo, lo que requiere de datos objetivos sobre la situación de los distintos países y los resultados de las intervenciones realizadas a fin de escoger los cursos de acción más correctos.

La empeñosa tarea, abordada principalmente por organismos multilaterales de crédito, calificadoras de riesgo, académicos y organizaciones no gubernamentales, está lejos aún de obtener resultados óptimos, a pesar de haberse desagregado cca. de 200 indicadores. Existen dificultades teórico y prácticas, tanto en punto a la definición del indicador en sí mismo (cruzado por paradigmas distintos en la aprehensión de la realidad), cuanto a la obtención de la información (particularmente por la renuencia de los países a proporcionarla con respecto a sus puntos débiles, pero también por los déficit de las estadísticas oficiales y la subjetividad inevitable cuando los datos se obtienen a través de entrevistas a expertos, académicos, etc. en su carácter de informantes claves e, incluso, cuando se recurre a encuestas de opinión de la población).

No obstante, se van progresivamente puliendo a través de procesos de aplicación crítica y visibilización de la construcción de los indicadores y datos procesados.

### **1. Casos que ilustran la individualización y medición de indicadores de gobernanza y la asociación con el desarrollo.**

En este apartado se toman algunos contenidos del cuidadoso trabajo de Page y Freille (2011) para ejemplificar la individualización de indicadores, mediciones de los mismos y usos en la vinculación desarrollo/gobernanza.

Advirtiendo que el listado no es exhaustivo, los autores registran en el listado que sigue algunos de los elementos que la literatura vincula conceptualmente a cada una de las tres dimensiones de la gobernanza.

**Cuadro 1: Dimensiones de la calidad, dispositivos y procesos institucionales específicos**

<b>Dimensión de la Calidad Institucional</b>	<b>Instituciones</b>
<b>Democracia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Derechos políticos, instituciones y procesos electorales (incluye el sistema de financiamiento de la política) <i>Accountability</i> electoral y social</li> <li>◦ Transparencia y acceso a la información pública</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Participación ciudadana</li> <li>◦ Libertad, independencia y pluralidad de la prensa</li> </ul>
<b>Estado de Derecho</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Estructura Constitucional del Estado (división de poderes, sistema de pesos y contrapesos, y relación entre los distintos niveles de gobierno)</li> <li>◦ Protección universal de los derechos humanos</li> <li>◦ Subordinación de las fuerzas de seguridad y militares al poder civil</li> <li>◦ Respeto/cumplimiento de la ley/los contratos/los bienes jurídicamente protegidos por parte del Estado y los ciudadanos</li> <li>◦ Resolución de los conflictos civiles y penales de acuerdo a derecho.</li> <li>◦ Desempeño (independencia/efectividad/imparcialidad/rapidez) de la Justicia.</li> <li>◦ Acceso a la Justicia</li> </ul>
<b>Efectividad del Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Servicio civil (sistema de ingreso, promoción, calificación, disciplina, regulación y control del conflicto de intereses, remuneraciones competitivas)</li> <li>◦ Sistema de compras y contrataciones públicas (procesos competitivos, límites claros a la contratación directa, regulación y control del conflicto de intereses, sistema de control de los proveedores)</li> <li>◦ Integridad Pública/salvaguardas contra la corrupción</li> <li>◦ Transparencia</li> <li>◦ Proceso presupuestario</li> <li>◦ Modelo de gestión</li> <li>◦ Calidad del proceso de formulación de las políticas públicas</li> <li>◦ Desempeño sectorial de Estado</li> <li>◦ Coordinación intersectorial</li> <li>◦ Articulación entre niveles de gobierno</li> <li>◦ Calidad regulatoria</li> </ul>

Fuente: Page y Freille (2011): *Nota técnica sobre la calidad institucional y el desarrollo*, Proyecto ARG09/010, (PNUD).

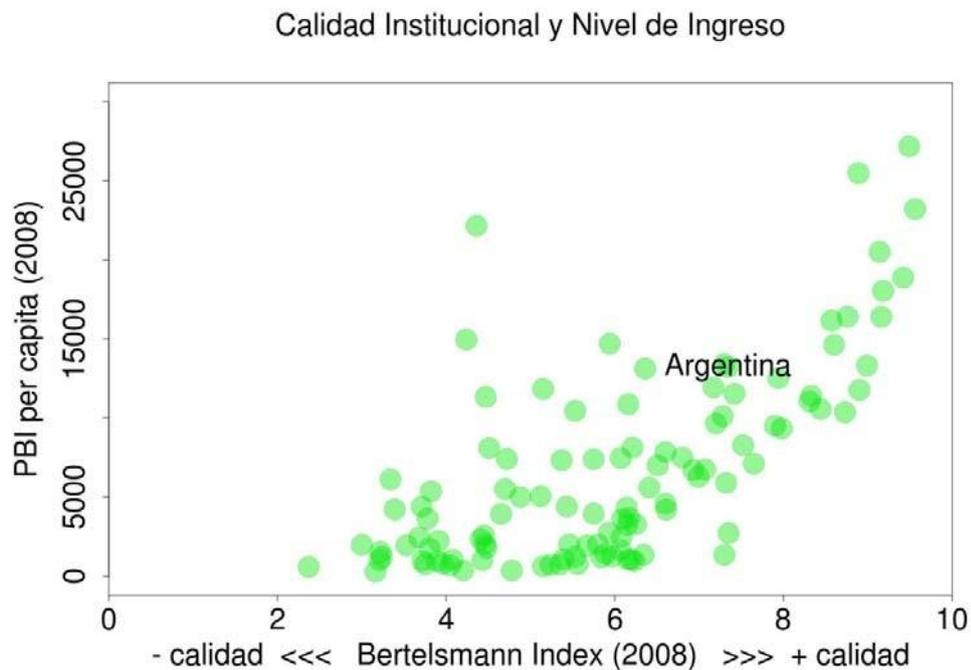
**Cuadro 2. Las tres dimensiones de la calidad institucional y los *Worldwide Governance Indicators* (WBI)**

Dimensiones de la Calidad Institucional	Indicadores
1. La forma en que los gobiernos son elegidos, monitoreados y reemplazados.	<p><b>Voz y rendición de cuentas:</b> Refleja las percepciones sobre la medida en la que los ciudadanos pueden participar en la elección de los gobernantes y los gobiernos rinden cuentas por sus acciones/decisiones. Este indicador se construye a partir de la agregación de indicadores que miden diversos aspectos del proceso político, la vigencia de los derechos civiles y políticos y la independencia de los medios de comunicación, entre otros.</p> <p><b>Estabilidad Política:</b> Refleja las percepciones respecto de la posibilidad de que el gobierno pueda ser desestabilizado o destituido por medios inconstitucionales o violentos, incluyendo actos de violencia doméstica o terrorismo.</p>
2. La capacidad del gobierno para formular e implementar políticas públicas efectivamente.	<p><b>Efectividad del Gobierno:</b> Refleja las percepciones de la calidad de los servicios públicos, la burocracia estatal, el servicio civil, la credibilidad del compromiso del gobierno con determinadas políticas o la independencia del servicio civil de las presiones políticas.</p> <p><b>Calidad regulatoria:</b> Refleja las percepciones de la incidencia de políticas intervencionistas (como controles de precios o controles bancarios inadecuados) y las percepciones de las cargas impuestas por regulaciones excesivas en áreas como el comercio exterior o el desarrollo de negocios.</p>
3. El respeto que los ciudadanos y el Estado tiene por las instituciones que gobiernan las relaciones económicas y sociales entre ellos.	<p><b>Imperio de la ley:</b> Refleja las percepciones de la medida en la que un país ha sido capaz de desarrollar un ambiente en el que reglas justas y predecibles sientan las bases para las interacciones económicas y sociales. También intenta dar cuenta de la medida en que se respetan los derechos de propiedad. Incluye percepciones sobre la incidencia del delito, la efectividad y predictibilidad de la justicia y el cumplimiento de los contratos.</p> <p><b>Control de la Corrupción:</b> Refleja las percepciones de la corrupción entendida como el ejercicio del poder público para el beneficio privado.</p>

Fuente: Page y Freille (2011), sobre la base de información publicada en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

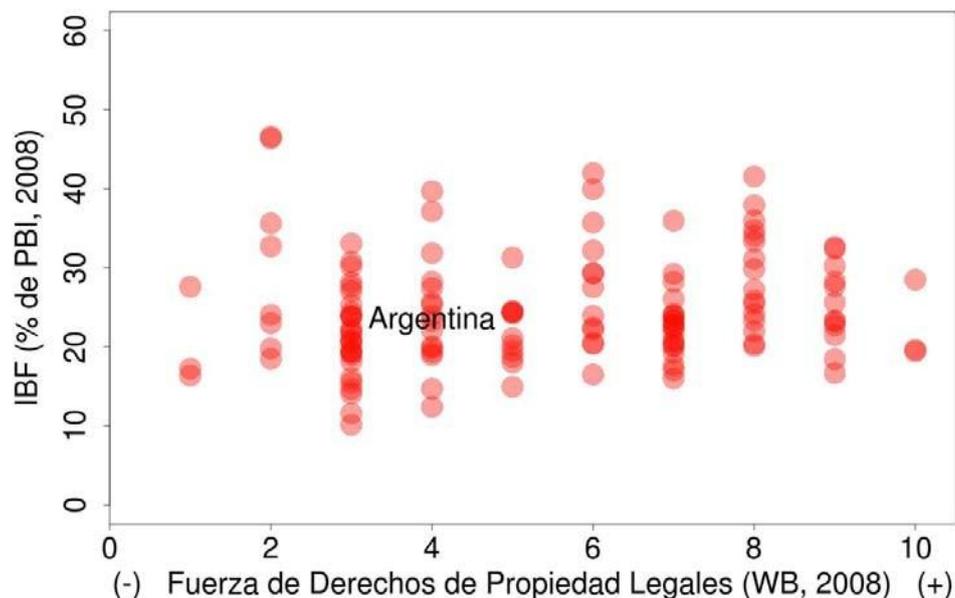
### Gráfico 1. Calidad institucional y PBI per cápita, 113 países, 2008

Fuente: Page y Freille (2011) *Nota técnica sobre la calidad institucional y el desarrollo*, Proyecto ARG09/010, (PNUD), sobre la base de *Bertelsmann Transformation Index* (<http://www.bertelsmanntransformation-index.de/en/bti/>) y Producto Bruto Interno per cápita ajustado por PPP del *World Development Indicators* (<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2>)



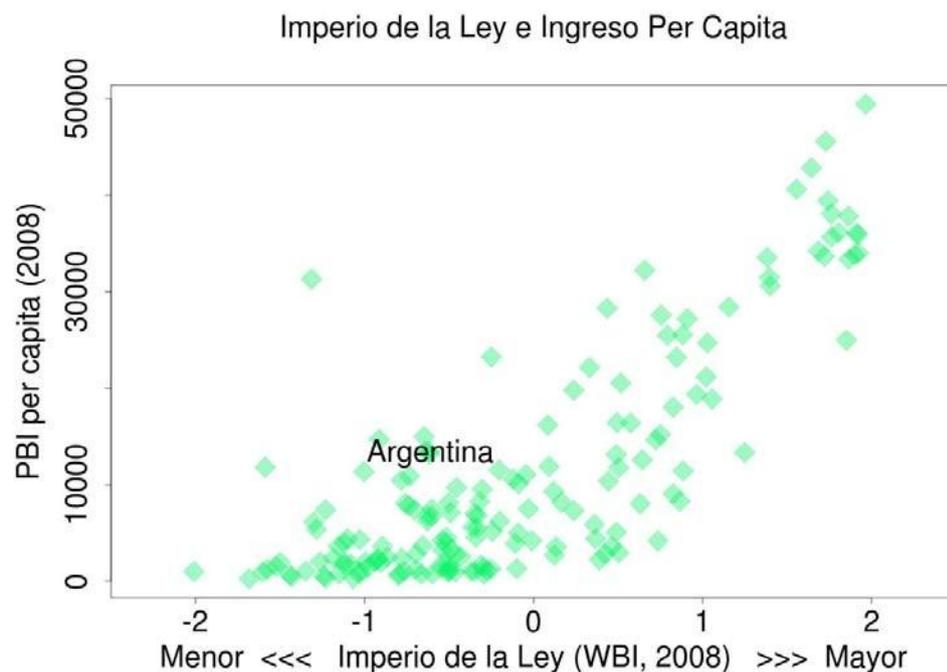
### Gráfico 2. Derechos de Propiedad e Inversión Bruta Fija, 132 países, 2008

#### Derechos de Propiedad e Inversión Bruta Fija



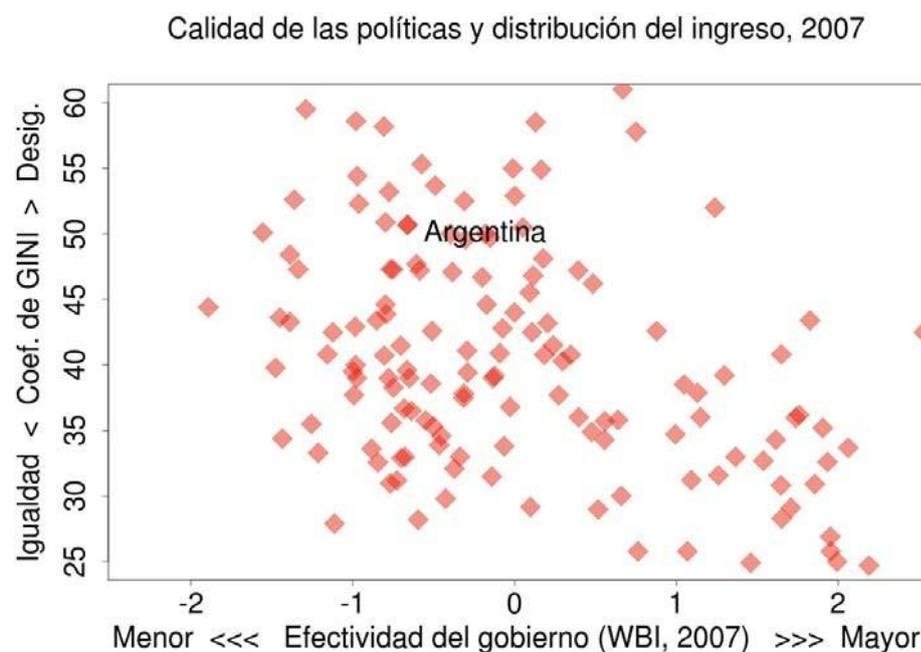
Fuente: Page y Freille (2011) *Nota técnica sobre la calidad institucional y el desarrollo*, Proyecto ARG09/010, (PNUD), sobre la base del *Strength of Legal Rights Index* e Inversión Bruta Fija como porcentaje del PBI del *World Development Indicators* (<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2>)

**Gráfico 3. Imperio de la ley e ingreso per cápita, 167 países, 2008**



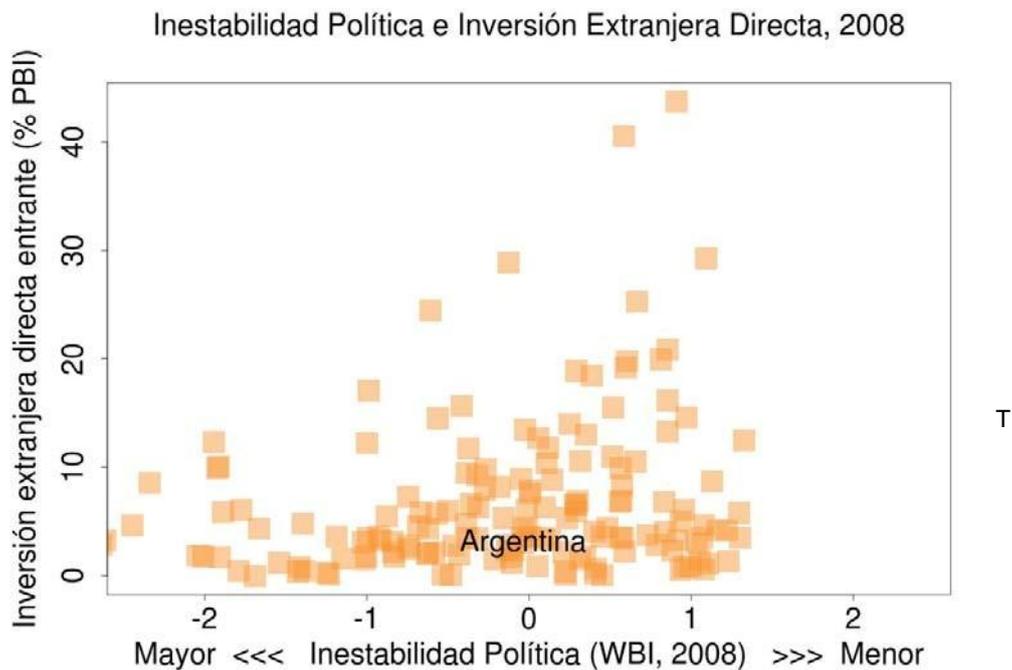
Fuente: Page y Freille (2011) sobre la base del Índice de Imperio de la Ley (*rule of law*) de los *Worldbank Governance Indicators* (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>) y Producto Bruto Interno per cápita ajustado por PPP del *World Development Indicators* (<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2>).

**Gráfico 4. Calidad de las políticas y distribución del ingreso, 141 países, 2007**



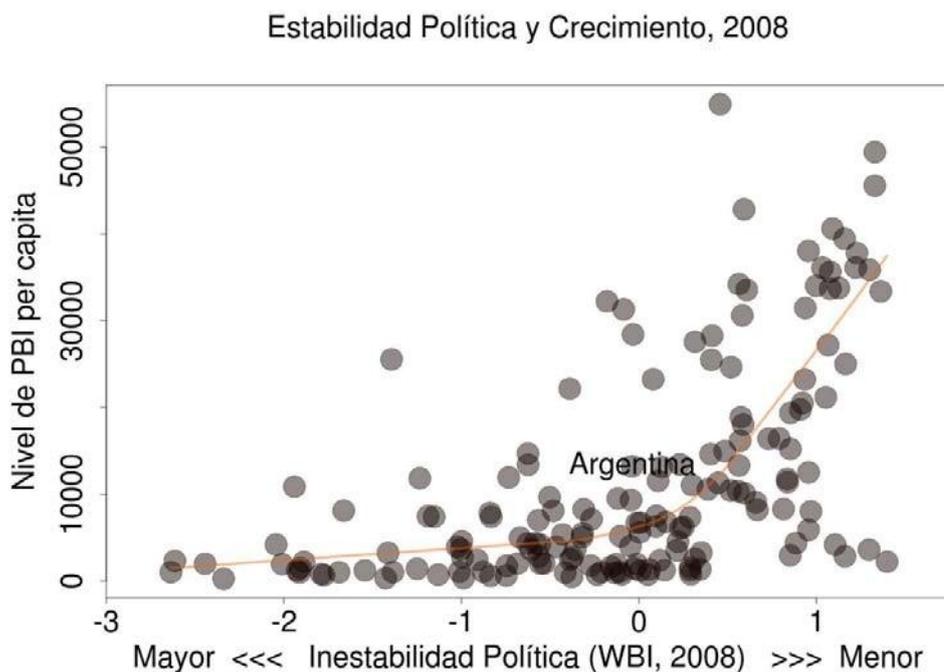
Fuente: Page y Freille, sobre la base del Índice de Efectividad del Gobierno (*government effectiveness*) de los *Worldbank Governance Indicators* (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>) y el coeficiente de GINI disponible del *Human Development Report* (<http://hdrstats.undp.org/en/indicators/161.html>).

**Gráfico 5. Inestabilidad política e inversión extranjera directa, 156 países, 2008**



Fuente: Page y Freille (2011), sobre la base del Índice de Estabilidad Política y Ausencia de Violencia (*political stability and absence of violence*) de los *Worldbank Governance Indicators* (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>) y Flujos de Inversión Extranjera Directa Entrante (como % de PBI) de *World Development Indicators*.  
<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2>

**Gráfico 6. Estabilidad política y crecimiento, 168 países, 2008**



Fuente: Page y Freille (2011) sobre la base del Índice de Estabilidad Política y Ausencia de Violencia (**political stability and absence of violence**) de los *Worldbank Governance Indicators* (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>) y Producto Bruto Interno per cápita ajustado por PPP del *World Development Indicators* (<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2>).

## Conclusiones

El “regreso del Estado” en nuestro concreto tiempo histórico, importa la revalorización de las instituciones, como queda claro en los documentos de los organismos internacionales orientados a viabilizar el desarrollo sustentable y se acompaña con una rica discusión teórica neoinstitucionalista que da respuestas y abre también interrogantes y se hace cargo de sus limitaciones, como se detalla en el texto.

Urge para Argentina y en general para toda América Latina, a la que el desarrollo sustentable continúa siéndole tan esquivo, una reflexión sincera y un análisis agudo de sus debilidades institucionales, una pedagogía de la aceptación de las reglas con que se cierran conflictos y, en particular, un accionar autónomo del Estado desprendido de clientelismos, patrimonialismos, centralismo, fragmentación político-institucional, opacidad e ineficiencia burocrática. Urge, en fin, avanzar hacia la profundización de la democracia, el estado de derecho y la eficiencia de las políticas públicas para lograr una “buena gobernanza”, apoyo demostrado del desarrollo sustentable.

## Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (2007): “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, en *Reforma y Democracia n°39 (Revista el CLAD)*, Caracas.
- Banco Mundial (2009): *Governance Data*. Washington, DC; [www.worldbank.org/wbi/governance](http://www.worldbank.org/wbi/governance).
- \_\_\_\_ (1997): *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997: El Estado en un Mundo en Transformación*, Washington, D.C; [www.documentos.bancomundial.org](http://www.documentos.bancomundial.org).
- Barbará, Jorge E. (2013): “Condiciones estructurales de los órganos de control”, en *El Derecho en debate: cuestiones jurídicas contemporáneas*, M. C. Parmigiani y E. del Río (comp. y edic.), Ciencia, Derecho y Sociedad, UNC y Advocatus, Córdoba.
- Borón, Atilio (verano 1990/91): “Estadolatría y teorías 'estadocéntricas’”, en *Revista El cielo por asalto*, Buenos Aires.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2010): *Documento sobre Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*, Santo Domingo.
- Dahl, Robert A. (1989): *La poliarquía*, Editorial Tecnos S.A., Buenos Aires.
- Di Maggio, Paul J. y Walter W. Powell (1999): “Introducción” en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, W. Powell y P. Dimaggio (comp.), FCE, México.
- Evans, Peter (1996): “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico* N° 140, Buenos Aires.
- Echavarría, Koldo (2004): “Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de la gobernabilidad”, en Ponencia incorporada a la página permanente del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): <http://www.clad.org.ve/docume.html> (Documentos de Congresos/Documentos del IX° Congreso del CLAD).

- Hall, Peter A. y Rosemary C.R. Taylor (1996): "Political Science and The Three New Institutionalisms" en *Political Studies*, N°44.
- Hall, Peter (1986): *Governing the Economy: The politics of state intervention in Britain and France*. Oxford University Press, Nueva York.
- Heller, Hermann (1992): *Teoría el Estado*, FCE, México.
- Jenson, Jane (1990): "Representations in Crisis; The Roots of Canada's Permeable Fordism", en *Canadian Journal of Political Science*, 24,4.
- Jessop, Bob (1992): "Regulation und der Staat: Integrale Wirtschaft und integrale Politik", en A. Demirovic *et al.*eds.: *Akkumulation, Hegemonie und Staat*, Westfälisches Dampfboot Verlag, Münster.
- \_\_\_\_\_(1999): *Crisis del Estado de Bienestar*, Siglo del Hombre Editores/ Universidad Nacional de Colombia, Santa Fe de Bogotá.
- \_\_\_\_\_(2002): "Institucional (Re)Turn and the Strategic-Relational Approach" Department of Sociology, Lancaster University at <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc046rj.html>. October.
- Mann, Michael (1997) *Las Fuentes del poder social, II*, Alianza Editorial S.A., Madrid.
- \_\_\_\_\_(1991): "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados", en *Zona Abierta*, n°57-58, Madrid.
- Nallino, María A. (2005): *La articulación del sector público y del sector privado en la Reforma del Estado*. Tesis de Maestría, IIFAP, Universidad Nacional de Córdoba; mimeo
- O'Donnell, Guillermo (1992): "Delegative Democracy?", Working Paper, N° 172 (marzo), Kellogg Institute.
- \_\_\_\_\_(1993): "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en *Desarrollo Económico*, Vol. XXXIII, N°130.
- Offe, Klaus (2003) "Los procesos de transición en Europa del Este", en *Teoría del diseño institucional*, Robert E. Goodin (comp.), Gedisa Editorial, Barcelona.
- Oszlak, Oscar (1980): "Políticas públicas y regimenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", en *Estudios CEDES*, vol. 3, N° 2, Buenos Aires.
- Page, María y Sebastián Freille (2011): *Nota técnica sobre la calidad institucional y el desarrollo*, Proyecto ARG09/010, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Consejo para la Planificación Estratégica de la Provincia de Córdoba (COPEC). Mimeo.
- Parmigiani de Barbará, Myriam C. (2009): "Governance regional", en *Estado y Administración Pública- Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*, Schweinheim Guillermo (comp.), Edit. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_(2003): "Instituciones jaqueadas: Reformas político-institucionales a nivel subnacional en el marco de la crisis en Argentina", en *Anuario VI del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales –CIJS-2001/2002*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC, Córdoba.
- \_\_\_\_\_(2001): *Estado, Sociedad, Región-Un análisis neoinstitucional de la Región Centro de la República Argentina*. Editorial Ciencia, Derecho y Sociedad, UNC, Córdoba.
- Prats i Català, Joan (1998): "Administración Pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista", en *Reforma y Democracia n°11 (Revista el CLAD)*, Caracas.
- Prélot, Marcel (1964): *La Ciencia Política*", EUDEBA, Buenos Aires.

- Ramió Matas, Carles (2001): “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las burocracias latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, en *Reforma y Democracia n°21 (Revista el CLAD)*, Caracas.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2007): “Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación”, en Alonso, Guillermo (edit.) *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Prometeo Editorial, Buenos Aires.
- Srivasta, Manoj (2004): “Moving Beyond Institutions Matter: some reflections on how the rules of the game evolve and change”, Developmente Research Center, LSE.
- Skocpol, Theda (1990): “El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual”, en *Política: Teoría y Método*, Torres Ruas (comp.); Edit. Educa/FLACSO, Costa Rica (versión original: 1985 “Bringing de State Baks in: strategies of analysis in current research”, Cambridge University Press).
- \_\_\_\_ (1979): *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge University Press, New York.
- Stepan, Alfred (1978): *State and society- Peru in Comparative Perspective*, Princeton University Press.
- Théret, Bruno (1992): *Regimes économiques de l'ordre politique*, Press Universitaires Françaises, París.
- Weber, Max (1996): *Economía y Sociedad*, FCE, México.