

Competitividad y transformación estatal: ¿Eficiencia o legitimidad democrática? Una tensión no resuelta

Cristina Zurbriggen

Introducción

El Estado-nación se encuentra sometido a diferentes fuerzas externas e internas que le obliga a transformar su forma tradicional de gestión pública. Entre ellas son de importancia la globalización, el papel creciente de las multinacionales, la conformación de bloques supranacionales, el impacto de las nuevas tecnologías, la promoción de los gobiernos locales y regiones, así como el éxito de la competitividad¹ como concepto central del desarrollo económico contemporáneo. Estas nuevas interacciones entre el mercado, el Estado y la sociedad están cambiando los alcances de la gestión pública e impulsando una modificación de gran envergadura en la organización del Estado y en el sentido de su funcionalidad.

Desde el pensamiento económico dominante los Estados deben desarrollar estrategias para crear ventajas competitivas capaces de potenciar el desarrollo endógeno en el escenario de la globalización (Porter, 1990). Ahora bien, estos cambios en las ideas y en la estructura económica han demandado una nueva institucionalidad política y social. Para ello se necesitan desarrollar organizaciones gubernamentales flexibles, eficaces y de calidad para responder rápidamente a los cambios del entorno. Así, los gobiernos de los países desarrollados, con diferentes matrices político-institucionales, han reformado sus organizaciones públicas con el objetivo de ser más eficientes, y al mismo tiempo más democráticas, con el fin último de responder a los desafíos de la competitividad.

América Latina no ha escapado a los efectos de las transformaciones estructurales. La globalización ha conducido a la adopción del imperativo de la competitividad, así como a la necesidad de fortalecer las capacidades estatales para acompañar dicho proceso. Sin embargo, la orientación de las políticas en su gran mayoría está originada en los países avanzados, principalmente en Europa, por lo que la aplicación de las nuevas ideas representa importantes problemas a resolver.

En este escenario, resulta relevante seguir de cerca el proceso europeo, analizar las discusiones relevantes y analizar con atención algunos de los debates más importantes. Las reformas de los Estados en Europa en sus diferentes niveles, y particularmente a nivel local y regional, buscaron tanto la eficiencia sistémica como fortalecer los espacios de participación ciudadana. Sin embargo, algunos impactos no esperados están siendo objeto de discusión. Un debate actualmente importante en Europa es sobre la necesidad de renovación democrática tanto en la discusión académica² como en la práctica política. ¿Eficiencia o legitimidad democrática? es la pregunta que tratan de responder los analistas europeos tras quince años de reformas para fortalecer las capacidades estatales con el objetivo de responder a los desafíos de la competitividad.

El dilema de la sociedad actual es la búsqueda de un equilibrio entre eficiencia y legitimidad democrática en el ámbito de la organización territorial que es el Estado. El presente dilema será objeto especial de consideración en esta ponencia. Ello permitirá, desde las transformaciones de las

¹ La definición más aceptada de competitividad es la capacidad de un país para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población. (President's Commission on Industrial Competitiveness, 1985).

² En la teoría de la democracia tiene lugar una preocupación creciente por la mejora de la capacidad de los gobiernos de generar mecanismos de *accountability* y ser receptivo a las demandas ciudadanas. Concomitantemente, en la ciencia política tiene lugar una mayor preocupación por la falta de participación e implicación política de los ciudadanos. Por su parte, en la Ciencia de la Administración, existe un desarrollo de aportes científicos y prácticas orientando a mejorar la eficiencia en la provisión de los servicios, la calidad de los mismos y los modos de adoptar decisiones orientándose por o incorporando a los ciudadanos.

organizaciones públicas europeas, reflexionar sobre las reformas pendientes de los Estados en América Latina, y principalmente repensar para qué, para quién y cómo se quiere fortalecer las capacidades estatales³.

1. Las estrategias competitivas y los diseños teóricos dominantes. Una mirada desde el continente europeo.

La posibilidad de éxito de un país estará determinada por la posición competitiva que logre en el mundo externo. En este escenario, el conocimiento es un componente crucial para que las empresas innoven, se tornen competitivas y los países logren insertarse exitosamente en el contexto internacional (OCDE, 1996; Shapiro y Varian, 2000). Ahora bien, los resultados de la innovación tecnológica dependen en gran medida de las actividades de las empresas, sin embargo, las mismas no pueden basarse únicamente en sus propios conocimientos y capacidades dado que son cada vez más dependientes de la información que viene de fuera, en forma de conocimientos, asesoramiento y redes de cooperación (EU, 2000, 2001, 2003). Para ello es fundamental comprender un segundo concepto, que la competitividad es resultado de un fenómeno sistémico complejo cuyo protagonista principal son las empresas pero que se hace posible o no en la medida que exista una verdadera red de actores públicos y privados que genere un “entorno propicio”, es decir, “un sistema de estructuras sociales, institucionales, organizativas, económicas y territoriales que crean las condiciones para una generación continua de sinergias” (Castells y Hall, 1994: 30).

Así, un nuevo movimiento de ideas en las últimas décadas ha intentado desde distintos orígenes y por distintas vías reelaborar el pensamiento económico predominante. Desde la teoría del management algunos estudios resaltan que para que una empresa se torne más competitiva es fundamental la “atmósfera industrial”. Este tema desarrollado por Marshall⁴ fue ampliamente difundido por Porter (1998). El surgimiento de sistemas productivos locales capaces de competir a nivel mundial, los llamados distritos industriales o clusters⁵, como en el norte de Italia o Alemania, se debe a la formación de densas redes de firmas que han combinado especialización productiva y subcontratación, movilizandorecursos sociales y culturales locales.

En la misma dirección, la literatura sobre progreso tecnológico se concentró en el desarrollo del concepto de Sistema Nacional de Innovación (SIN)⁶, resaltando la importancia de aprender mediante

³ Las capacidades estatales se definen como la habilidad de las organizaciones de desempeñar sus tareas de manera eficaz, eficiente y sostenible en el tiempo (Hilderbrand y Grindle 1997). La capacidad siempre se enmarca en relación con las “finalidades”. Por lo tanto, “los indicadores de (capacidad) solo pueden ser operativos cuando están en relación con determinados objetivos (capacidad para qué) y en referencia a los actores concretos en función de los cuales se realizan los proyectos (capacidad para quién)” (Mizrahi, 2003). En este trabajo se define las capacidades del sector público como las habilidades de los individuos, grupos, instituciones y organizaciones de identificar y resolver problemas a lo largo del tiempo, apuntando así a la coordinación e interdependencia de las actividades de los distintos componentes del Estado con el mercado y la sociedad civil (Veáse Narbono, Ramos y Zurbriggen, 2003)

⁴ Marshall (1980) fue uno de los primeros en utilizar los principios de redes a la actividad económica, en los estudios de los distritos industriales de Gran Bretaña. El autor demuestra que las empresas pueden ser más eficientes e competitivas, cuando están concentradas en negocios similares en localidades específicas, creando el concepto de economía externa.

⁵ Porter (1998) define a los clusters como concentraciones geográficas de firmas e instituciones interconectadas en un determinado sector. Comprenden una gama de industrias y otras entidades importantes para la competitividad, ligadas entre sí. Ellos incluyen proveedores de insumos especializados como componentes, maquinaria, servicios e infraestructura especializada, canales de distribución y los clientes o fabricantes de productos complementarios y firmas en sectores relacionados por tecnología, habilidades o insumos comunes... muchos incluyen instituciones gubernamentales y de otra índole como universidades, agencias de normalización, centros de investigación, asociaciones gremiales y centros de formación vocacional.

⁶ La primera definición de Sistema fue propuesta por Freeman (1987) como una red de instituciones en el sector público y privado cuyas actividades e interacciones producen y difunden nuevas tecnologías a escala nacional. Posteriormente autores como Lundvall (1992) o Nelson (1993) realizaron significativos aportes al enfoque de SIN. Un SIN está compuesto por una red de instituciones públicas y privadas cuyas actividades e interacciones producen, asimilan y explotan con éxito la novedad en un determinado contexto económico, político e social. Los actores pueden ser muy variados, empresas,

la interacción (learning-by-interacting). Para Lundvall (1992) o Nelson (1993) el recurso fundamental en la economía moderna es el conocimiento, el cual es predominantemente interactivo y se genera en redes de actores públicos y privados, y por lo tanto, su generación e incorporación a los procesos productivos forma parte de un proceso social asociado con un contexto institucional y cultural. Este proceso de articulación, dada su alta complejidad, debe darse en términos políticos y culturales, los que a su vez dependen, en gran medida, del juego y las tensiones habidas entre Estado y sociedad civil.

Por su parte, el Instituto de Desarrollo de Berlín con el estudio de Esser (1994) y otros relevantes investigadores⁷ buscaron identificar y promover los factores que, entretidos a nivel social, económico y cultural, y específicamente en ciertos contextos y lugares, dan lugar a la competitividad. Para estos autores la competitividad de un país no surge espontáneamente al modificarse el contexto macro-económico ni se crea recurriendo exclusivamente al espíritu de empresa a nivel micro. Es más bien el producto de un patrón de interacción compleja y dinámica entre el Estado, las empresas, las instituciones intermediarias y la capacidad organizativa de una sociedad.⁸ El objetivo final es crear un sistema competitivo-cooperativo, donde el mercado sea fuente de desarrollo y de eficiencia, el Estado un facilitador, y los distintos grupos sociales se coordinen y cooperen entre sí para resolver problemas comunes (véase cuadro 1).

En términos generales, se está planteando desde diferentes perspectivas y enfoques teóricos que la clave para conseguir el crecimiento estable y sostenible no está exclusivamente en la manipulación de variables macroeconómicas, sino que cobra relevancia la paciente reelaboración de las reglas de juego que rigen el comportamiento y las relaciones entre individuos en su actividad cotidiana, en el interior de las empresas, en el seno del Estado y la sociedad en general (Messner, 1997; Castells, 1997).⁹

2. De la teoría a las buenas prácticas. La competitividad como mecanismo de conducción pública.

Estos cambios profundos en la estructura económica demandan nuevas instituciones políticas y sociales. En este escenario, los Estados burocrático-keynesianos de bienestar se han ido transformando incorporando los principios de la Nueva Gestión Pública (NPG), así como el modelo participativo de redes a sus organizaciones tradicionales (ver cuadro 2).

En los años setenta, existía cierto acuerdo generalizado que el modelo burocrático centralizado

universidades, cámaras empresariales, gobiernos nacionales, provinciales y locales, sindicatos, organismos no gubernamentales, instituciones educativas y culturales, sector financiero, medios de comunicación, etc. Este enfoque de SIN se ha trasladado al plano regional. Véase Blakely y Bradshaw (2002).

⁷ Para una versión revisada de la competitividad sistémica véase Meyer-Stamer, J. (2005).

⁸ El proceso de crecimiento económico no depende sólo de la estabilidad macroeconómica, del adecuado funcionamiento de los mercados y de los incentivos correctos. Igual de importantes son las políticas que fomenten la innovación, el aprendizaje, la creación de zonas dinámicas de crecimiento, el desarrollo de mecanismos de cooperación entre firmas, etc. Esta habilidad se encuentra dispersa en multitud de instituciones y organizaciones diseminadas en la sociedad. Por tanto, el grado de éxito de este tipo de políticas depende de la rapidez con que fluya la información, de la apertura de los canales de comunicación y de la disposición que tengan los diferentes actores para comunicarse y cooperar.

⁹ En Estados Unidos está ocurriendo un fenómeno distinto al de la Unión Europea. En lugar de una delegación hacia arriba de la política regional, frente a la ausencia de políticas federales para apoyar las regiones, los estados y las localidades han reforzado sus tradicionales esfuerzos de desarrollo económico, dándoles un carácter más proactivo y empresarial. Se pasa de un Estado de Bienestar Keynesiano al Estado de Trabajo Shumpeteriano (ETS). Mientras que los objetivos del EBK con respecto al sistema económico fueron promover el pleno empleo de una economía nacional relativamente cerrada, principalmente a través del manejo de la demanda, y generalizar las normas del consumo masivo, a través de los derechos de bienestar. Los objetivos del ETS son la promoción de innovaciones de productos, de procesos organizacionales y de mercados; el mejoramiento de la competitividad estructural de las economías abiertas, principalmente mediante la intervención en el lado de la oferta y la subordinación de la política social a las exigencias de flexibilidad del mercado de trabajo y la competitividad estructural. El interés es promover la innovación y la competitividad estructural en el campo de la política económica y el impulso a la flexibilización y la competitividad en el campo de la política social. (Moncayo 2002).

lograba resolver los problemas de las sociedades occidentales. Sin embargo, a fines de los años 80, se comenzó a visualizar las debilidades de un Estado poco flexible y eficiente para responder a las demandas de una nueva economía. Así, surge el modelo gerencialista o de Nueva Gerencia Pública (NGP)¹⁰ como una alternativa al propagar los conceptos y técnicas organizativas propias del sector privado. Por su parte, desde diversos estudios teóricos, y particularmente los estudios analizados, se fundamentaba la necesidad de un modelo de gestión pública participativo en red.

Los problemas a afrontar son de gran complejidad e interdependencia; las fronteras entre los sectores público y privado dejan de ser nítidas; y los actores que participan en los procesos para lograr la competitividad son cada vez más numerosos y variados. Ante esta situación, los gobiernos y las administraciones públicas deberán basar sus actuaciones no sólo en la autoridad y la sanción sino también en el consenso y la cooperación con múltiples actores a lo largo del desarrollo e implementación de las acciones públicas (Jordana, 1995). De esta forma surge un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre actores públicos y privados, articulando redes decisionales mixtas para la definición y implementación de políticas, así como para el suministro de servicios (Scharpf, 1993). A través de esta nueva forma de gestión pública en redes se espera que la colaboración y la participación de distintos actores estratégicos logren mejores resultados políticos, y en definitiva se garantice la gobernabilidad del sistema político y público. A este proceso Renate Manynt (1993, 2000, 2004) ha denominado *governance*.

En los hechos, durante la década recién pasada, los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil de todos los países europeos se han esforzado por hacer frente a los retos del desarrollo sostenido a través de un amplio abanico de políticas, instrumentos y organizaciones en el ámbito de lo local, lo nacional o lo regional. Ahora bien, ninguno de los modelos de gestión pública se ha dado en forma pura resultado formas híbridas de gestión. A la tradicional gestión burocrática-jerárquica se le han incorporado un modelo de gestión basado en principios gerencialistas, (NGP), cuyo eje está en la eficacia y calidad. Concomitantemente, se ha dado paso creciente a un modelo de gestión cooperativa o en red de actores públicos y privados (Benz, 2003). De esta forma surge un modelo mixto de gestión, especialmente visible en el campo de las políticas de desarrollo, caracterizadas por la conducción estatal centralizada y el desarrollo de políticas públicas en forma descentralizada y cooperativa.

Dos cambios han sido coincidentes. En primer lugar, se observa la elaboración de políticas cooperativas en redes de actores públicos y privados a nivel local para movilizar las potencialidades endógenas del desarrollo. En segundo lugar, se ha consolidado una estructura política multinivel de conducción más centralizada y jerárquica, por el cual el gobierno central comienza a aplicar modelos de gestión más gerenciales, en particular, buenas prácticas de acuerdo a los objetivos de política.

Ello ha dado lugar a un verdadero cambio tanto en el análisis de los problemas como en la elaboración de políticas y programas. En los años setenta se desarrollaron políticas públicas desde el enfoque *top-down* determinando los sectores que recibirían apoyo estatal. En la actualidad, las políticas de desarrollo tienen por objetivo promocionar la competitividad como una iniciativa desde abajo. En lugar de ser gestionadas desde la administración central, se busca una gestión descentralizada con el objetivo de utilizar e incentivar el desarrollo potencial de cada área, estimulando la responsabilidad de los actores locales, es decir, la propia conducción del proceso. Para resolver los problemas de articulación entre el sector público y privado, y lograr una administración más eficacia y

¹⁰ La NGP, popularizado en el libro de Osborne y Gaebler (1994), pasó a denotar un conjunto de nociones e iniciativas introduciendo en los ámbitos organizacionales de la administración pública tecnologías exitosas en la gestión de empresas privadas. La NGP se basa en ideas y nociones provenientes de diversas fuentes teorías como la nueva economía institucional, teorías de la agencia, de la elección pública, y un conjunto de elementos de gestión de la empresa privada, reingeniería, benchmarking, gestión de calidad total, etc. Véase Aucoin (1990), Hood (1991), Pollitt, C./Bouckaert, G. (2000), Barzelay (2001).

eficacia la solución planteada son las Public-Private Partnership (PPP),¹¹ gobierno y empresarios, gobierno y organizaciones locales, gobierno y ONGs (otras organizaciones). Diversos autores han fundamentado las ventajas de este modelo. Las estrategias cooperativas fomentan la actividad económica en un territorio y las hacen dependientes de las características de cada espacio, fortalecen la participación y diálogo social, favorece la movilización de los recursos y ventajas competitivas locales y hace que sean gestionada las políticas localmente contribuyendo a la transparencia y responsabilidad de las administraciones públicas locales (OIT, 2002).

Un patrón aplicado en varios países europeos gira en torno de la creación de una agencia dedicada a dicho desarrollo y organizaciones como la OIT y la Oficina de Servicios para Proyectos de Naciones Unidas (UNOPS) intentan transplantar este modelo a las naciones en desarrollo. El proceso de desarrollo participativo se define como el que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica (OIT, 2002).¹

Esta forma de cooperación demanda también un nuevo contexto institucional, se establece así una organización central la cual trata de institucionalizar las redes o las organizaciones especializadas que cooperan con la administración pública. De ello resulta un fenómeno paradójico, por un lado, tiene lugar un proceso de descentralización, pero al mismo tiempo, tiene lugar una demanda de mayor coordinación vertical del Estado de los diversos niveles (local, nacional, supranacional e internacional.). Por lo tanto, el nuevo modelo de gestión estatal combina elementos de coordinación jerárquica con competencia horizontal (Benz, 2004).

El nuevo mecanismo de conducción pública premia aquellas estructuras administrativas que tienen mejor rendimiento con las siguientes características: 1. Se organiza la competencia de la gestión a través de unidades descentralizadas definidas por un órgano superior. 2. El objeto de la competencia no son los recursos sino los contenidos de políticas, programas, resultados, formas organizaciones y procedimientos. 3. La conducción se basa en el estímulo al rendimiento.¹² 4. El nuevo modelo otorga autonomía a los ámbitos municipales y locales, pero al mismo tiempo demanda coordinación vertical de multinivel. 5. Para gestionar la competencia en la administración pública se introducen los principios de la NGP, planeación estratégica, con objetivos, indicadores, estándares y metas, de ahí se derivan los proyectos en los que se trabajará con sus respectivos indicadores para la evaluación del desempeño, midiendo avances y resultados con base en calidad y productividad. El enfoque dominante está basado en instrumentos de convergencia de políticas como el “benchmarking”¹³, la fijación de objetivos comunes, la supervisión de resultados, las recomendaciones y la posibilidad

¹¹ Con relación a las asociaciones público-privadas (APP) existe una amplia literatura (Blakely y Bradshaw, 2002). En Estados Unidos, se trata básicamente de que el sector privado asuma tareas que tradicionalmente se han adscrito al sector público. En la Europa continental las APP se trata de que el sector privado tome una parte minoritaria de las actividades que tradicionalmente han correspondido sólo al gobierno. En los países en desarrollo las APP son un modelo menos desarrollado. Las distintas formas de APP son consideradas como un mecanismo de los gobiernos para ampliar la calidad y cobertura de los servicios públicos mediante esquemas innovadores de inversión, financiar las necesidades de infraestructura pública de manera eficiente, promover la prestación de servicios públicos de mayor calidad, explotar las ventajas comparativas de los sectores público y privado en la realización de proyectos públicos. Las necesidades públicas son identificadas y cubiertas bajo un esquema de colaboración entre los sectores públicos y privados, si bien el gobierno mantiene la responsabilidad final de la prestación de los servicios públicos.

¹² La competitividad busca influir el comportamiento de los actores, y agregar un sistema de estímulos y recompensas que fomente la competencia interna entre grupos ó áreas que levante la creatividad, la motivación.

¹³ En el sector público se ha desarrollado la aplicación de técnicas de *Benchmarking* y de difusión de Buenas Prácticas. *Benchmarking* significa, basarse en los estándares de desempeño, pero logrado a través de la comparación de resultados o procesos, identificando la mejor práctica e iniciando procesos de mejoramiento. La mayoría de las instancias que tienen la responsabilidad de promover los programas de modernización de la gestión pública, impulsa algún tipo de iniciativa destinada a favorecer el intercambio de información sobre experiencias “exitosas” e “innovadoras”, las cuales se difunden

de transferencias de conocimientos entre los distintos actores. (Benz, 2004).

La palabra clave es la competitividad, es decir, la capacidad de competir de las organizaciones públicas con otras y superarlas logrando un resultado exitoso y la colaboración, y sinergización de esfuerzos intra e inter-organizacionales, así como con otras organizaciones por medio de alianzas estratégicas.

3. Los resultados de las reformas: ¿Eficiencia o legitimidad democrática?

La nueva forma de gestionar el Estado ha traído ventajas permitiendo definir las políticas públicas en forma integrada, y no como partes aisladas, considerando al mismo tiempo, la relación entre estructura, procedimiento y contenido. Por su parte, ha dado lugar a un proceso racional y sistemático de formulación y puesta en marcha de políticas.

Sin embargo, estas nuevas estructuras, han comenzado a presentar disfuncionalidades a las instituciones políticas-administrativas garantizadoras de la democracia (Pierre y Peters, 2000). La participación, la legitimidad y la accountability para muchos analistas políticos se han debilitado, o no han sido suficientemente ponderadas en los enfoques académicos y por los decisores políticos (Mayntz 2001; Scharpf 2003; Benz 2003). El benchmarking¹⁴ se ha transformado en el nuevo mecanismo de conducción pública premiando aquellas estructuras administrativas que tienen mejor rendimiento, discutido marginalmente cuanto pueden contribuir a la legitimación democrática (Benz, 2003).

Para Renate Mayntz (2001, 2004) las transformaciones actuales del Estado ha establecido un paradigma dominante de conducción política con un sesgo orientado a resolver problemas. Por lo tanto, la pregunta que se hace la autora es si los desafíos actuales del Estado de bienestar y de sus ciudadanos se pueden solucionar con la forma como están planteado los problemas así como las soluciones.¹⁵

Así, los críticos del nuevo modelo afirman que la gestión pública actual basada en buenas prácticas de programas o proyectos son en la mayoría de los casos definidos por los expertos (y principalmente en coordinación con la Unión Europea) a través de la administración pública limitando fuertemente la discusión política (Banthien y Meyer, 2001). Asimismo, el papel cada vez más decisivo de los expertos en diferentes niveles de gobierno conduce a una mayor coordinación entre los mismos que entre los políticos elegidos democráticamente por la ciudadanía. Concomitantemente, la movilización de los actores sociales en redes participativas se ha limitado preferentemente a los empresarios y las cámaras empresariales, constatándose una tendencia a la formación de redes elitistas (Müller; Wiechmann; Lowis, 2002).

Helmsing (1999) afirma que en este modelo existe una clara tendencia a enfatizar la racionalidad y la eficiencia sistémica, el papel de las empresas, las instituciones de apoyo y los gobiernos locales para la generación de crecimiento endógeno. Benz (2004) resalta la falta de reflexión académica sobre el déficit democrático que puede ocasionar esta nueva forma de gestión pública. Una de las excepciones han sido Sabel y Gestenberg (2002) quienes defienden la tesis de que la

en la perspectiva de contar con elementos de comparación y mejoramiento del desempeño para el conjunto de la administración pública.

¹⁴ En el sector público se ha desarrollado la aplicación de técnicas de *Benchmarking* y de difusión de Buenas Prácticas. Benchmarking significa, basarse en los estándares de desempeño, pero logrado a través de la comparación de resultados o procesos, identificando la mejor práctica e iniciando procesos de mejoramiento. La mayoría de las instancias que tienen la responsabilidad de promover los programas de modernización de la gestión pública, impulsa algún tipo de iniciativa destinada a favorecer el intercambio de información sobre experiencias “exitosas” e “innovadoras”, las cuales se difunden en la perspectiva de contar con elementos de comparación y mejoramiento del desempeño para el conjunto de la administración pública.

¹⁵ Mayntz (2004) diferencia el concepto de “conducción política” del de *governance*. Con sus palabras “political steering is the hallmark of an actor centered approach to policy-making, while “governance” is the hallmark of an institutionalist approach dealing with regulatory structures combining public and private, hierarchical and network forms of action coordination”.

competencia puede fomentar una poliarquía deliberativa. Ello obliga a los actores a realizar continuamente nuevas propuestas políticas, generar nuevas ideas y soluciones de problemas e incorporar nuevos actores al juego político, resultando redes pluralistas y estructuras policentrales.

En los hechos, las propuestas de los actores privados se realizan directamente a la administración, indirectamente a los potenciales partner de cooperación, y rara vez a los organismos de control o la población. Por consiguiente, la motivación de encontrar la mejor solución no llega a la opinión pública. Si bien se tiene un discurso público de fomentar la transparencia y la calidad democrática del proceso, la experiencia muestra que el efecto de democratización se logra de forma limitada (Benz, 2004).

La mayoría de los críticos coinciden en señalar que la legitimidad del modelo actual se asienta en los conocimientos técnicos, en la competitividad, en el sesgo a solucionar los problemas. Sin embargo, es imposible desvincular la racionalidad técnico-sistémica que toda sociedad requiere para autogobernarse de la generación de legitimidad que dicha racionalidad sistémica requiere para hacerse aceptable en el largo plazo, sabiendo que los equilibrios en estas dinámicas pueden variar con el tiempo, según los actores y de acuerdo a específicas dinámicas sociales o arreglos de poder. Pasado el deslumbramiento de los modelos de la NGP como el de redes, la intelectualidad europea debate sobre cómo crear un modelo eficiente pero al mismo tiempo más legítimo para los ciudadanos europeos.

Más allá de las teorías y posibles derivaciones ideológicas, los estudios sobre las reformas de las organizaciones públicas europeas señalan que las transformaciones cumplieron muy bien la dimensión administrativa, logrando racionalizar y tecnificar la administración, aumentar y mejorar los servicios, acercar la gestión al ciudadano, proporcionándole más información. Sin embargo, las dimensiones políticas, fomentar la participación ciudadana y combatir las desigualdades y desequilibrios se han logrado sólo parcialmente. La institucionalización de la participación ciudadana como un mecanismo que permite a la ciudadanía expresar sus demandas complementariamente al sistema de elaboración de las políticas significó un cambio relativo. Relativo porque, según se desprende de los estudios, la mayoría de los esfuerzos se han dirigido hacia la mejora de los aspectos administrativos y no políticos (Colino, 2002; Borgumil et. al., 2003; Benz 2003, 2004).

En este contexto, resulta interesante, desde las transformaciones de las organizaciones públicas europeas, reflexionar sobre las reformas pendientes de los Estados en América Latina, y principalmente repensar para qué y cómo se quiere fortalecer las capacidades estatales.

4. Competitividad, la reforma de las administraciones públicas y los déficits de capacidades estatales. Una mirada desde América Latina

América Latina no ha escapado a los efectos de las transformaciones estructurales. La globalización ha conducido a la adopción del imperativo de la competitividad, así como a la necesidad de fortalecer las capacidades estatales para acompañar dicho proceso.

Las reformas económicas emprendidas en la década del 90 en la mayoría de los países de la región tuvo como objetivo estratégico la integración de las economías nacionales a la economía mundial, haciéndolas más abiertas y competitivas con la región y el resto del mundo. Sin embargo, estas transformaciones provocaron una reorientación del aparato productivo hacia productos primarios y manufacturas basadas en productos naturales destinados a la exportación, pero fracasaron en crear ventajas comparativas dinámicas basadas en el aprendizaje y el conocimiento, que permitieran aumentar el valor agregado de las exportaciones y mejorar la inserción de las empresas y de los países en los mercados mundiales (CEPAL, 2003).

Los limitados resultados económicos y sociales alcanzados han generado un importante debate

con respecto al balance de las reformas realizadas (Devlin y Estevadeordal, 2003; Rodrik, 2003).¹⁶ Este debate ha conducido a numerosos teóricos y hacedores de políticas a plantear el papel central que juegan el diseño de políticas activas y articuladas a una estrategia global de desarrollo de un país, y la importancia de la consolidación de las bases políticas e institucionales para acompañar dicho proceso como condición necesaria para superar muchos de los déficits surgidos en los países de la región.¹⁷

Por su parte, de la mano de Porter y de su empresa de asesorías Monitor, la metodología de clusters no solo se ha aplicado en numerosos países de Europa, sino también a América Latina. En casi todos los países se adelantan acciones para medir y potenciar la competitividad de las regiones, identificar y promover distritos industriales y clusters, organizar sistemas regionales de innovación tecnológica, ordenar ambientalmente el territorio, etc.

El problema en América Latina es que se trata bien de acciones instrumentales sin un marco coherente de política o bien de procesos de regionalización de políticas sectoriales, como el comercio exterior y la ciencia y tecnología, inconexos entre sí. El gran desafío es la racionalidad y eficiencia sistémica, sinergias y coordinación entre el nivel nacional y subnacional, entre políticas sectoriales funcionales) y políticas regionales (espaciales), entre los agentes públicos y la sociedad civil, y entre marcos normativos y acciones operativas. Meyer-Stammer (2005) y desde su Consultora Mesopartner frente al problema señala como la solución la necesidad del articular el enfoque de competitividad sistémica, “networklike forms of organization” y el enfoque de la NGP. Así, se está planteado la misma solución que los países europeos.¹⁸

5. La reforma del Estado y los modelos a seguir

Un importante desafío pendiente en América Latina consiste en construir y fortalecer las capacidades estatales. Si bien muchos países de la región hicieron enormes esfuerzos por modernizar su Estado, en el marco de la primera y segunda generación de reformas los resultados fueron incompletos –en particular los de segunda generación- y no formaron parte de un todo coherente de políticas que permitiera construir capacidad para generar las condiciones mínimas para el desarrollo económico, social y democrático¹⁹.

Las reformas de la gestión pública se inspiraron en modelos de la NGP, sin embargo, cuando se intentaron implementar en muchos países latinoamericanos, quizás la excepción a la regla fue Chile, obtuvieron resultados muy diferentes que en la matriz política-institucional que se generaron, y varios de los diferentes instrumentos aplicados perdieron gran parte de sus virtudes iniciales, eficiencia y calidad.

En el momento de repensar un modelo alterativo de Estado para América Latina, por un lado, se hace relevante tener en consideración la matriz política institucional en las que se pretende realizar las

¹⁶ En efecto, si bien se ha logrado cierta estabilidad macroeconómica, el ritmo de expansión económico acusa un mediocre 3.3% anual. Por cierto, superior al de los años ochenta, pero muy inferior al 7.5% de los “tigres asiáticos”, y en particular, mucho menos del 5.5% logrado entre 1950-1980, cuando prevaleció la estrategia de sustitución de importaciones. Por consiguiente, el desempeño económico general de la región ha sido menos satisfactorio que el esperado, mientras Asia ha duplicado su ingreso per-capita en quince años, América Latina ha tenido que esperar casi medio siglo (Devlin y Estevadeordal, 2003).

¹⁷ La importancia de los factores institucionales para el éxito de las reformas ha recibido especial atención en la literatura reciente (Rodrik 2003; Devlin y Estevadeordal 2003).

¹⁸ Véase Moncayo (2002).

¹⁹ En un primer momento en las llamadas reformas de la primera generación el énfasis estuvo centrada en el objetivo de desregular y reducir el gasto, el tamaño y la intervención del Estado en la economía, habiendo tenido lugar a fines de la década de los ochenta y principios de los noventa (como uno de los pilares fundamentales del llamado consenso de Washington). En un segundo momento, en la segunda generación de reformas, cobra centralidad la construcción de las capacidades estatales.

reformas, y por otro lado, aprender de las experiencias europeas²⁰.

El modelo de Estado en América Latina estuvo históricamente articulado a los partidos y fracciones políticas y una red de relaciones de intereses particularistas. Estas redes constituyeron los ejes centrales de una dinámica que adquirió forma concreta en actores políticos y económicos, en instituciones, en políticas de gobierno y en modelos de gestión e instrumentos de aplicación. En un sistema político en el cual los particularismos²¹ son dominantes, se fueron consolidando formas de procesar las demandas, de resolver los conflictos, de distribuir los recursos públicos y el poder, con fines de satisfacer los intereses particulares. Esto repercutió en la conformación del Estado, y en muchos países de América Latina cuando se pretendieron llevar a delante las reformas estaba presente esta matriz político-institucional. Ello determinó procesos de reformas con la creación y el cierre de organizaciones públicas²² sin tener en consideración la menor racionalidad del para qué y para quiénes. Así, áreas completas de la actividad pública quedaron sometidas a la discrecionalidad de conducciones circunstanciales, a las inercias burocráticas y a las presiones individuales o corporativas. Los mecanismos de coordinación interinstitucionales han demostrado en la práctica escasa continuidad y eficiencia. Asimismo, es muy difícil establecer procesos de control y evaluación de la gestión estatal donde las jerarquías y competencias sólo existen en el papel y una de las principales formas para acceder a cargos públicos o ascender en la carrera burocrática es por reglas particularistas, aún cuando se han tratado de introducir nuevas formas contractuales.

Dispersión, descoordinación, ausencia de control y falta evaluación de la gestión pública impactan negativamente en la calidad de la formulación e implementación de políticas públicas, y más en políticas orientadas a la competitividad, donde la coordinación y las sinergias son un competente fundamental para su éxito. De esta forma las trayectorias económicas estuvieron fuertemente articuladas a las particularidades del régimen político vigente, y la especial estructuración de la relación entre los actores públicos y privados contribuyeron de forma significativa a la generación de políticas públicas discrecionales, inconsistentes y orientadas a otorgar beneficios a particulares, antes que a la elaboración de políticas públicas, coherente y articuladas en el largo plazo (Zurbriggen, 2005).

Chile parece ser la excepción a la regla. El modelo tipo Nueva Gestión Pública es el que tiende a dominar las capacidades del Estado chileno, aunque con altas dosis de continuidad del modelo burocrático-centralizado. Una estructura de conducción institucional jerárquica marcada por la autoridad del Presidente de la República por intermedio de acción directa y participación en las diversas instancias de coordinación que tienden a privilegiar las dinámicas top-down. La dirección y responsabilidad de la ejecución de políticas sigue siendo de exclusiva responsabilidad ministerial, mientras que en los procesos de implementación de política existe una amplia variedad de instituciones, incluidas las del sector privado y en algunos casos de la sociedad civil.

El primer interrogante que surge es si el modelo chileno es el ejemplo a seguir. Una primera respuesta a luz de las experiencias europeas podría ser la siguiente. Los países de la región necesitan fortalecer su eficiencia sistémica y Chile ha realizado importantes reformas en esa dirección. Sin embargo, a la luz de las experiencias europeas, habría que resaltar que la necesidad de fortalecer las capacidades estatales implica no sólo generar un sistema eficiente sino también legítimo, en lo relativo

²⁰En Europa, la introducción de los principios de la NGP en la administración pública, articulado a un modelo de redes (PPP), logró estimular una gestión mucho más eficaz y eficiente dado que ya existían organizaciones con sólidos valores públicos. No obstante, el mismo modelo generó tensiones no resueltas.

²¹ El particularismo adoptar varias formas la patrimonialista (apropiación o uso de los bienes públicos por parte de funcionarios y empleados para fines particulares) el rentismo (la obtención de beneficios en la esfera privada en base a protección y/o privilegios del Estado) o el clientelismo (obtención de bienes, favores o posiciones estatales) (Zurbriggen 2005).

²² Para North (1990) la distinción entre instituciones y organizaciones es un supuesto conceptual básico. Las instituciones, tanto formales como informales, son órdenes abstractos. Las organizaciones son órdenes concretos, determinados por los individuos y los recursos que las integran, creadas para la consecución de fines particulares y específicos.

a la consolidación e institucionalización de los procesos de legitimación de sus decisiones y de implementación de las políticas públicas.

Los países necesitan fortalecer sus capacidades sistémicas, sin embargo, en el análisis de la capacidad estatal concebida como eficacia y eficiencia del gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas públicas, que aseguren la competitividad y hacerlas sustentables en el tiempo, es fundamental incorporar la variable política. Esta última debe emerger de las reglas del juego democrático y asignar capacidades diferenciales de acción y de veto a los distintos actores sociales, según sea su grado de representatividad y participación dentro del sistema democrático y la cultura política. Por lo tanto, las reglas del juego democrático son fundamentales para la conformación de gobiernos legítimos²³, o sea la producción de legitimidad a través de la elección de representantes y la posibilidad de la participación política con un andamiaje jurídico institucional para el ejercicio gubernamental eficiente implementando decisiones con bases amplias de consenso social.²⁴

6. Un dilema pendiente en las sociedades actuales: ¿eficiencia y legitimidad democrática?²⁵

Las nuevas formas de gobernabilidad de un Estado ampliamente insertado en la globalidad, deben traducirse en políticas públicas que posibiliten una relación positiva entre el crecimiento económico y el desarrollo social. El mercado puede ser el principal asignador de recursos, pero el Estado es el que crea las condiciones de equidad y justicia para integrar a los perdedores del sistema.

En un entorno de globalización, el Estado tiene problemas para garantizar el bienestar de los ciudadanos que se encuentran desempleados, marginados o excluidos del sistema. En otras palabras, las instituciones que garantizan el bienestar social se han vuelto disfuncionales. Sin embargo, si bien el Estado, está sometido a la presión de las fuerzas económicas transnacionales y a una revolución tecnológica de la información no debe renunciar a sus funciones de mediador entre la sociedad y el mercado. Por el contrario, el Estado debe fortalecer sus estructuras mediante la reorganización de las instituciones que aseguren eficiencia pero también legitimidad democrática para resolver tal tensión.

La legitimidad política se relaciona con el apoyo (Easton 1992), el consentimiento y aceptación de la ciudadanía sobre un orden político dado y sobre la acción de las instituciones políticas. Por ello, la dinámica y las reglas de juego por medio de las cuales se genera la acción colectiva y con ella el apoyo y el consentimiento sobre dichas reglas y acción, son un tema central de estudio en ciencia política. La legitimidad política descansa esencialmente en la confianza conferida por los individuos de la sociedad a las instituciones políticas. Esta confianza se relaciona con la capacidad tanto del gobierno como de los partidos políticos para conducir efectivamente los procesos políticos básicos y legalmente estipulados. En la democracia actual, la legitimación es un proceso complejo que implica la justificación en varios niveles de decisión, así como la participación de una gran cantidad de actores políticos relevantes en diversos momentos de la acción política y del proceso de las políticas

²³ La legitimación democrática requiere, por un lado, el contacto entre la deliberación institucional y el proceso de toma de decisión dentro de los parlamentos, los tribunales y los organismos administrativos, y, por otro, un proceso inclusivo de comunicación informal de masas. La función de la infraestructura de las comunicaciones en una esfera pública democrática es convertir problemas sociales relevantes en temas de preocupación, y permitir que el público en general se preocupe al mismo tiempo de los mismos temas, tomando una posición positiva o negativa ante las noticias y las opiniones. Con el tiempo, estas actitudes implícitas coagulan hasta constituir la opinión pública, incluso cuando la mayoría de los ciudadanos no envían mensajes públicos aparte de votar o no votar. Sin embargo, hasta el momento, la infraestructura necesaria para una proliferación de opiniones públicas diversas de gran alcance solamente existe dentro de los confines de los Estados-nación.

²⁴ Por lo tanto, es necesario que aquellos que tomen las decisiones colectivamente vinculantes para los ciudadanos lo hagan con efectividad, con la suficiente para lograr los fines deseados, y, también, que existan suficientes controles sobre los decisores para proteger al ciudadano de consecuencias que puede encontrarse seriamente nocivas para sus intereses o identidad (König 1998)

²⁵ Linz (1987) identificó y relacionó el papel de la legitimidad y la eficacia como variables fundamentales para la estabilidad de cualquier régimen político democrática

públicas.²⁶

Por consiguiente, el proceso es complejo y las presiones internas y externas al Estado son cada vez más fuertes. Sin embargo, estos cambios antes que suponer el desmonte del Estado, debería inducir su transformación en una entidad capaz de conducir una inserción selectiva en la comunidad internacional; regular los servicios privatizados, atender y compensar los efectos negativos de la competencia externa en los grupos sociales y regiones más desfavorecidos por el proceso; y constituirse en una institución con la capacidad de responder a las demandas de la ciudadanía.

El desarrollo de la democracia y el desarrollo integral de la sociedad son dos factores importantes para avanzar en las nuevas formas de la gobernabilidad sustentadas sobre la base de un Estado eficaz y con un liderazgo político fuerte y un ejercicio de la autoridad delimitado por las instituciones que articule las diversas fuerzas y armonice los intereses de la sociedad. Todavía, hasta que no aparezca una nueva forma de organización, el Estado nacional originado en los procesos de modernización de las sociedades europeas constituyen la base territorial para sostener la gobernabilidad y la democracia como los primeros recursos para legitimarse y para delimitar la ciudadanía misma que representan.

BIBLIOGRAFIA

Aucoin, P. (1990), "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums", *Governance*, Vol 3, n° 2, April.

Banthien, H.; Meyer, B. (2001), "Regionale Dialog- und Kooperationsprozesse – Schlüssel einer erfolgreichen Wettbewerbsteilnahme", en Adam, B. (edit.), *Bilanz des Wettbewerbs. Fachliche Perspektiven*. Herausgeber: BBR Projektgruppe «Regionen der Zukunft», Bonn, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

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

Blakely, E. y Bradshaw, T. (2002), *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, London, Sage Publications.

Benz, A. (2003), *Governance. Eine Einführung*, Polis-Heft. Hagen.

Bogumil, J., (2003), "Politische Rationalität im Modernisierungsprozess", en Schedler, K. y Kettinger, D. (editores), *Modernisieren mit der Politik*, Bern u.a..

Bogumil, J.; Holtkamp, L. y Schwarz, G. (2003), *Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven*, Berlín: Sigma.

Castells, Manuel (1997), *La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura. Vol 3., Fin de Milenio*, Madrid, Alianza Universidad.

Castells, Manuel (1988), "Hacia un Estado en Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información", en Ponencia presentada en el *Seminario sobre "Sociedad y reforma del estado"*, organizado por el Ministerio de Administracao Federal e Reforma Do Estado, Republica Federativa do Brasil, São Paulo.

Castells, Manuel y Hall Peter (1994), *Technopoles of the World*, London, Routledge.

Cepal (2004), *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Chile: Cepal.

Colino, C. y Del Pino, E. (2003), *Gobiernos locales e impulso democrático: las nuevas formas*

²⁶ Por consiguiente, legitimar decisiones políticas y políticas públicas requiere esencialmente el respecto a la legalidad vigente y a las reglas del juego político previamente establecidas. Sin este prerrequisito, fundamental también para la gobernabilidad democrática, es prácticamente imposible generar argumentos que permitan la justificación de una relación de poder, sea esta relación de poder algo ya existente o potencialmente aplicable dentro de un cuerpo social dado. La incapacidad de satisfacer las demandas y necesidades de la gente dificultan establecer una institucionalidad democrática efectiva; pasar de la democracia electoral a la democracia ciudadana (PNUD, 2004).

de la participación ciudadana en los gobiernos locales europeos. Diputación de Barcelona.

Devvlin, R.; Estevadeordal, A (2003), *Bridges for Development: Policies and Institutions for Trade and Development*, Washington, BID.

Easton, David (1992), *Categorías para el análisis sistémico de la política*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.

Esser, K.; Hellebrand, W.; Messer, D.; Meyer-Stamet, J. (1994), *Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas*, Berlin, Instituto Alemán de Desarrollo.

EU. (2000), *La innovación en una economía del conocimiento*. Disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/>.

EU (2001), *La gobernanza europea: un Libro Blanco*. Disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/>.

EU (2003), *Una Iniciativa Europea de Crecimiento: invertir en redes y conocimiento para estimular el crecimiento y el empleo*. Disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/>.

Freeman, C. (1987), *Technology and economic performance: lessons from Japan*, London, Pinter Publishers.

Helmsing, A.H.J. (2001), "Externalities, learning and governance. Perspectives on local economic development", *Development and Change*, 32, 2, 277-308.

Hilderbrand, M; Grindle, M. (1997), "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?", en Grindle, M. (ed.) *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, Boston, Harvard University Press.

Hood, C. (1991), "A public management for all seasons", a *Public Administration*, Vol 69.

Jordana, J. (1995), "El análisis de los policy networks: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid.

Jessop, Bob (1999), "Crisis del estado de bienestar, hacia una nueva teoría del estado y sus consecuencias sociales", Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia/Siglo del Hombre Editores.

Kersting, N. y A. Vetter, eds. (2003), *Reforming Local Government in Europe Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Opladen: Leske + Budrich..

König, Klaus (1998), "Three worlds of public administration modernization", *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 1(4), 481-520.

Linz, Juan (1987), *La Quiebra de las Democracias*, Madrid, Alianza Universidad.

Lundvall, Bengt-Ake (ed.) (1992), *National Systems of Innovation Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London and New York, Pinter.

Marschall, Alfred (1980), *Los principios de la economía*, México, FCE.

Mayntz, R. (1993), "Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen" en Héritier, Adrienne (ed.) *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS, Sonderheft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag.

Mayntz, Renate (2004), "Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?" *MPIfG Working Paper* 04/1, Köln.

Mayntz, Renate (2001) „Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive“ *MPIfG Working Paper* 01/2, Köln.

Messner, D. (1997), *The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*, London, Frank Cass.

Meyer-Stamer, J. (2005), "Systemic Competitiveness Revisited Conclusions for Technical Assistance, en Private Sector Development", *Mesopartner Working Paper*.

Mizrahi, Y. (2003), *Capacity Enhancement Indicators: Review of the Literature*, Evaluation Studies No. EG03-72, WDC: World Bank Institute.

Moncayo Jiménez, E. "Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización", *Serie Gestión Pública* 27, Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional,

CEPAL.

Müller, B; Wiechmann T. y Von Löwis, S. (2001), *Regionale Verankerung von Netzwerken*, Dresden, Institut für ökologische Raumentwicklung.

Nelson, R.(ed.) (1993), *National Innovation Systems A Comparative Analysis*, New York-Oxford, Oxford University Press.

Narbono, P, Ramos C y Zurbriggen (2003), “Marco conceptual y diseño metodológico para el estudio de las capacidades estatales en la administración central y en las empresas públicas”. Ponencia presentada en el Seminario *Globalización y Transformación Estatal: un análisis comparativo: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, organizado por UDELAR, ORT, PNUD y BID, 18-20 de diciembre 2003, Punta del Este.

North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.

OCDE (1996), *The Knowledge-Based Economy*, OCDE/GD (96) 102. Disponible en la página web de la OCDE: www.ocde.org.

OIT (2002) Website del programa de Desarrollo Económico Local. www.ilo.org/led.

Osborne, D. y T. Gaebler (1994), *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.

Pierre, J y Peters, G. (2000), *Governance, Politics and the State*, Londres, Pallgrave MacMillan.

Pollitt, C.y Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford.

Porter, Michael E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, New York, Free Press.

Porter, Michael E. (1998), “Clusters and the New Economics of Competition”, *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre.

President’s Commission on Industrial Competitiveness (1985), *Commission on Industrial Competitiveness Report*, Washington D.C.

Rodrik, D. (2003) “Growth Strategies”, Working Draft for Handbook of Economic Growth, Harvard University, June.

Scharpf F.(1993), “Positive und negative Koordination” en Héritier, Adrienne (ed.) *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS, Sonderheft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag.

Scharpf, F.W. (2003), “Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU”, *MPIfG Working Papers* 2003 (1), Köln.

Shapiro, C.y Varian, H. (2000), *El dominio de la información. Una guía estratégica para la economía de la Red.*, Madrid, Antoni Bosh Editor.

Stopford, J. y S. Strange (1991), *Rival States, Rival Firms*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.

World Economic Forum (2005), *Global Competitiveness Report 2004-2005*. Disponible en <http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf>.

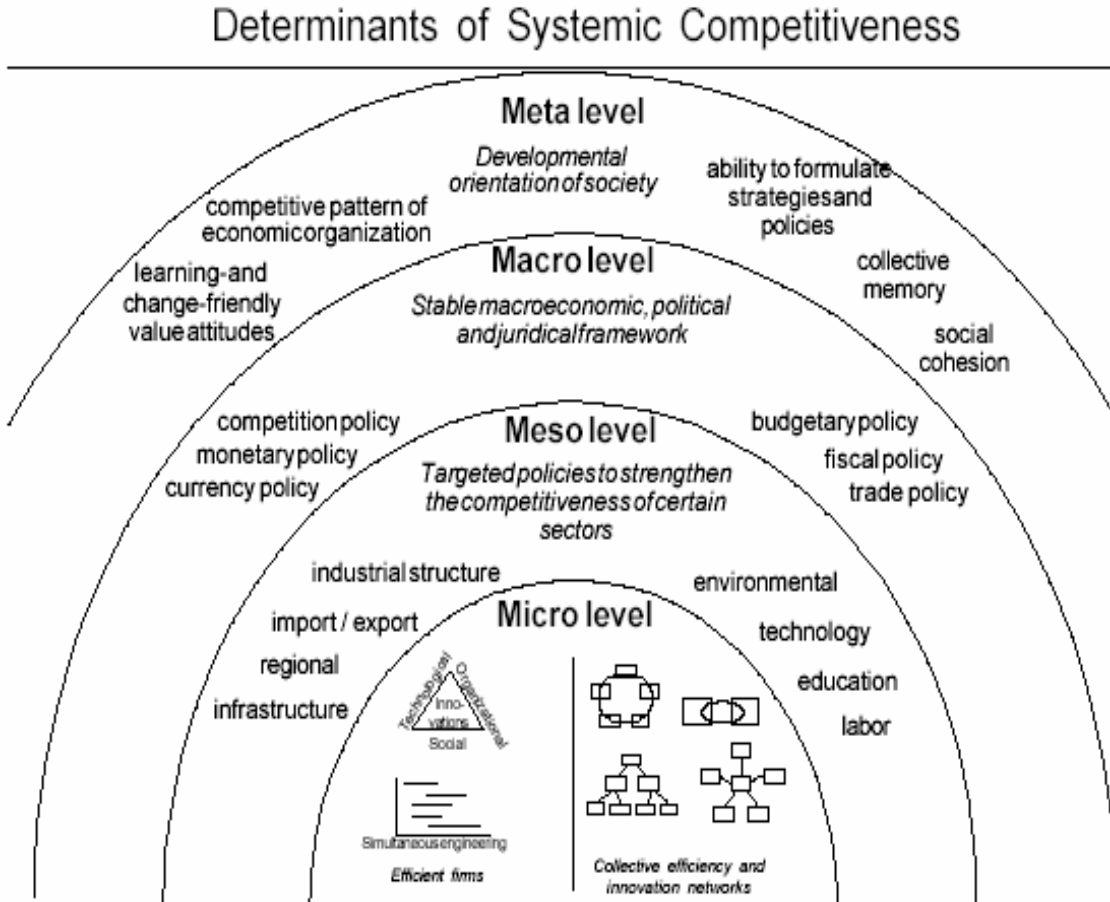
Zurbriggen, Cristina (2005), “Estado, empresarios y redes rentistas. El Contralor de Exporaciones e Importaciones (1931-19161). El Path dependence de la reformas actuales”. *Tesis doctoral*, Universidad Eberhart-Carls, Tübingen, Alemania. (mimeo).

Reseña biográfica:

Cristina Zurbriggen, socióloga, estudios de doctorado en Ciencia Política, Universidad Eberhard-Karls, Tübingen, Alemania. Docente e investigadora del área de Estado y Políticas Públicas en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay). Profesora en la Licenciatura de Estudio Internacionales de la Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Univesidad ORT, Uruguay. Autora de diversas publicaciones y trabajos en el área de redes de políticas públicas.

Cuadros y tablas

Cuadro No 1



Fuente: Meyer-Stamer, J. (2005).

Cuadro N°2 Definiciones conceptuales de tres tipos ideales de gestión pública.

BUROCRACIA RACIONAL-LEGAL

Modelo jerárquico de organización de la autoridad y legitimación legal. Fuerte grado de formalidad en el seguimiento a la norma y densidad de regulaciones burocráticas.

El Poder Ejecutivo tiene la mayor participación en el ciclo de la política. Las organizaciones que participan en la política pública son mayoritariamente públicas. Por lo tanto suele haber una organización central (un Ministerio) quien formula las políticas en cuestión y es políticamente el responsable por ello (ante la ciudadanía indirectamente vía sus representantes electos). La implementación también está a cargo del Ministerio, aunque pueden intervenir otras agencias descentralizadas, preferentemente públicas. El personal administrativo compuesto funcionarios públicos de carrera meritocrática. Estos son responsables ante la jerarquía administrativa, y a través de ésta (es decir, indirectamente) ante los representantes electos por la ciudadanía. (es fiduciaria y ética de servicio público. Los recursos provienen del presupuesto nacional y distribuido políticamente desde los organismos centrales de decisión, mediante procedimientos legales. El gasto se ejecuta y se controla a través de estrictos mecanismos de contabilidad y administración financiera legalmente establecidos.

MODELO GERENCIAL

Estado se concentra en la gerencia estratégica y de supervisión, más que en la implementación de políticas y se deben crear agencias ejecutivas de naturaleza cuasi-autónoma con compromiso de gestión. El universo de organizaciones que participan en las políticas públicas está compuesto por organizaciones públicas y privadas dotadas de autonomía empresarial y en lógica de competencia entre ellas, aunque la responsabilidad última por la política en cuestión recaiga en un Ministerio u otra organización pública equivalente. Rige el principio de que un servicio es más eficiente en la medida en que sea provisto por una organización con lógicas y métodos de la empresa privada (mientras más alejada del núcleo estatal, mejor, a fin de poder desburocratizar sus estructuras y procesos). Este universo tiende a ser amplio y heterogéneo, ya que por lo general, intervienen varias agencias compitiendo por la provisión del servicio. La definición de los objetivos básicos de la política está separada de la definición de las estrategias de implementación. Las agencias (públicas o privadas) encargadas de la implementación, se rigen por la lógica de la eficiencia empresarial. La conducción de quien formula la política, con respecto a las agencias que la implementan, no es jerárquica, sino que se ejerce a través de un vínculo contractual. Las regulaciones, más que por normas generales derivadas del Derecho Público, vienen dadas por normas generales que articulan objetivos y requisitos básicos de servicio público, con la creación y garantía de relaciones de mercado, y por estipulaciones contractuales que se establecen ad-hoc entre el organismo público que formula la política y las agencias proveedoras de los servicios determinados por la misma. La provisión del servicio sigue una lógica de supervivencia en el mercado de provisión, lo que implica su venta y adaptación a las demandas solventes de los clientes. La relación entre políticos y managers es contractual. El sistema de empleo está regido por las cláusulas del derecho laboral privado. No existe un sistema de carrera con escalas salariales homogéneas. Prevalecen las técnicas de gestión de personal empresariales: pagos por performance, modelos de *job system* (puestos y no cargos, ausencia de sistema de méritos asociado a la carrera administrativa). La *accountability* de los managers es más gerencial que política, es decir, se flexibiliza el control procedimental y se hace énfasis en el control por resultados según los objetivos establecidos en el contrato. Los fondos de las organizaciones provienen, o bien del presupuesto nacional, pero a través de contratos o convenios específicos ligados a la definición de metas a alcanzar, o bien de la venta de los servicios en el mercado.

REDES ORGANIZACIONALES

Es una forma multi-organizacional, multi-gobierno y multi-sectorial de gobernabilidad, donde las decisiones sobre las políticas públicas tienen lugar en la red de actores, de diversa naturaleza. En este campo organizacional más horizontal ningún actor posee el poder de determinar las estrategias de los otros dada la interdependencia inherente para obtener varios tipos de recursos. El rol del gobierno central es colaborar en las relaciones de la red al juntar los participantes, establecer lazos y estabilizarlos, y proveer recursos. El universo de organizaciones que participan es heterogéneo, y está compuesto por organizaciones públicas, privadas y voluntarias del tercer sector. Separación de la definición de la definición de objetivos políticos generales, de la definición de las estrategias de implementación. La responsabilidad de las agencias de provisión del servicio fijadas por contrato o convenio, y que rindan cuentas ("*accountable*") ante los organismos políticos contratantes. La relación entre las organizaciones no es jerárquica, sino el producto de una combinatoria de competencia y cooperación negociada entre ellas. Provisión del servicio con libertad de adaptación a condiciones y necesidades de los usuarios específicas, en el marco de regulaciones generales estatales del servicio y de los contratos y convenios

particulares. Cada agencia es responsable por su propia eficiencia. La relación entre políticos y managers es contractual o a través de convenios. Existe una mayor autonomía de las organizaciones que intervienen en la red para definir su propio sistema de recursos humanos, pudiéndose combinar elementos del sistema público de carrera, del derecho laboral privado y trabajo voluntario. La accountability de los responsables de las agencias intervinientes es de tipo gerencial. Los fondos de las organizaciones provienen, o bien del presupuesto nacional, pero a través de contratos o convenios específicos ligados a la definición de metas a alcanzar, o bien de la venta de los servicios en el mercado, y por aportes voluntarios.

Fuente: Narbono, Ramos y Zurbriggen, 2003.