

El Síndrome de Pantaleón

Política y Administración en la Reforma del Estado y la Gestión de Gobierno

Carlos M. Vilas

RESUMEN

La reducción del Estado a un conjunto de procesos e instrumentos de gestión es característica de los programas de reforma institucional auspiciados por el Banco Mundial y otros organismos financieros multilaterales. Aceptando la relevancia y la especificidad de la problemática de la gestión, y la conveniencia de la modernización de sus instrumentos, el artículo destaca la vinculación existente entre esos programas y determinados objetivos políticos y de desarrollo derivados de las transformaciones recientes en las relaciones de poder entre actores. Se afirma que el tipo de reforma estatal así impulsado refuerza esas relaciones de poder y la distribución desigual de ganancias y pérdidas que ellas institucionalizan.

<ESTADO> <ADMINISTRACION PUBLICA> <REFORMAS ADMINISTRATIVAS> <PODER POLITICO> <EMPRESAS PUBLICAS> <EMPRESAS PRIVADAS> <NEOLIBERALISMO> <BUROCRACIA> <TECNOCRACIA> <DEMOCRACIA DIGITAL>

ABSTRACT

The reduction of the State to a number of tools and management processes is an important characteristic of institutional reform programs financed by the World Bank and other multilateral financial institutions. The article analyses the relationship between such programs and specific policy and development goals emerging from last changes in power relationship among actors. It suggests that the type of State reform strengthens such power relationship and the unequal distribution of gain and loss that they institutionalize.

INTRODUCCIÓN

El entramado institucional del Estado y las modalidades de su desempeño guardan siempre una relación de consistencia con la estructura socioeconómica y con la matriz de poder político. La reforma del Estado encarada en la última década y media por la mayor parte de los países de América Latina busca dar coherencia a esa relación de acuerdo con las transformaciones que venían registrándose en los procesos de acumulación de capital y la reconfiguración de los escenarios nacionales, regionales e internacionales. La reforma apunta, asimismo, a brindar sustento institucional a una nueva matriz de poder político gestada al calor de esas transformaciones. Esa matriz de poder se asienta en una creciente polarización social dentro de cada país como resultado de diferencias de productividad, ingresos y propiedad de activos, y en un proceso similar en escala internacional entre un pequeño número de sociedades desarrolladas que concentran porciones crecientes del producto, la inversión, el comercio y los mayores niveles de bienestar, y los países de la periferia —a los que se han agregado, en la última década, los del ex bloque soviético. La mayor polarización nacional e internacional se complementa con procesos de integración real y simbólica de las elites de uno y otro conjunto de países —asociaciones empresariales, turismo y esparcimiento, homogenización tendencial de estilos y pautas de consumo y de vida...— y en consecuencia en un deterioro de los procesos nacionales de integración social y cultural. Es éste un fenómeno que se apoya en tendencias de largo plazo del desarrollo de la región y que los nuevos escenarios refuerzan.¹

Inspirada en las recomendaciones de algunos organismos financieros multilaterales (Banco Mundial, FMI, BID) la

reforma fue presentada a la opinión pública como una tarea eminentemente técnica impuesta por la contundencia de los hechos y orientada a mejorar la calidad de la gestión estatal. Fue encarada como parte de un movimiento de modernización de proyecciones globales, y vinculada a los procesos de redemocratización que varios de esos países estaban encarando después de períodos de dictaduras y autoritarismos. En términos más inmediatos, la reforma se dirigió a resolver los problemas derivados de los abultados déficit fiscales acumulados en la mayoría de los países desde inicios de la década de 1980 y a generar condiciones para un mejor acceso a los flujos internacionales de capital. Después de un primer momento que puso énfasis en el tamaño del Estado, la agenda de la reforma se orientó hacia la cuestión de la calidad de la gestión estatal. La experiencia mostró que una economía de mercado requiere de eficientes instituciones públicas para optimizar su desempeño y prevenir sus desequilibrios. La utopía del **Estado mínimo** dio paso a la necesidad del **Estado efectivo**. Adquirió preeminencia en consecuencia la atención a la calidad de la gestión pública, al diseño y funcionamiento real de las instituciones gubernamentales y a la modernización de la dotación de recursos —humanos, operativos, tecnológicos, organizacionales— de la administración pública. Sobre todo, recibió especial atención el objetivo de reducir los costos financieros de la administración estatal, en el marco de los fuertes condicionamientos derivados de los persistentes desequilibrios en las cuentas públicas. En estas condiciones, la evaluación de la calidad de la gestión resultó estrechamente asociada a su impacto en las finanzas del Estado.

La reforma del Estado encarada en la última década y media por la mayor parte de los países de América Latina busca dar coherencia a esa relación de acuerdo con las transformaciones que venían registrándose en los procesos de acumulación de capital y la reconfiguración de los escenarios nacionales, regionales e internacionales

¹ La cuestión fue señalada a fines de la década de 1960 por varios economistas vinculados a la CEPAL: cfr. Pinto (1965); Tavares (1969); Vusković (1970).

La introducción de reformas en la administración pública se apoya así tanto en consideraciones generales de eficacia y transparencia como en los compromisos asumidos por la mayoría de los gobiernos para renegociar el endeudamiento externo y recomponer los flujos de inversión foránea. La rigidez de esos compromisos obliga a aplicar la tijera a prácticamente todo otro tipo de erogación con excepción de la originada en el endeudamiento público externo; en escenarios de contracción y reorientación del gasto público, la necesidad de abaratar los costos de la gestión pública ha adquirido una urgencia notoria. La preocupación por elevar la calidad de la gestión forma parte de la prioridad de política fiscal de conseguir un Estado más barato. Este encuadre explica el énfasis asignado a enfoques instrumentales que reducen la problemática de la política y el Estado a cuestiones operativas o procedimentales. El debate sobre los objetivos de la política y el desarrollo se desplaza hacia la discusión de las herramientas y los artefactos (por ejemplo, la informatización de procedimientos, la construcción de portales de internet o la masificación del uso de microprocesadores). Una visión instrumentalista y de corto plazo predomina en el análisis del Estado y de sus políticas.

Este modo de plantear las cosas, que usualmente se presenta como una visión técnica, implica la mayoría de las veces una aceptación acrítica de las cuestiones sustantivas y, en especial, de los arreglos de poder político y económico y de los objetivos de la conducción estatal. Lo político resulta así metamorfoseado en técnica administrativa y de hecho invisibilizado tras la racionalidad formal de los procedimientos y los adminículos. Sin desconocer la relevancia o la especificidad de la problemática de la gestión, ni la utilidad de muchas aplicaciones de las nuevas técnicas informáticas a los procedimientos

administrativos, las páginas que siguen prestan atención a la fuerte imbricación que siempre se registra entre los grandes objetivos políticos y sociales del Estado, las configuraciones de poder que ellos expresan y dinamizan, y los esquemas de gestión o administración pública, así como de los peligros que usualmente derivan de la confusión entre instrumentos o paradigmas de gestión, y objetivos y estrategias de construcción y conducción política. La frontera entre decisiones técnicas y decisiones políticas nunca es absoluta; pero la presentación de las cuestiones políticas como si se tratara de asuntos técnicos usualmente restringe la discusión sobre la política y sus objetivos a ámbitos reducidos —por su inserción en la estructura institucional de poder, o simplemente por el acceso desigual a información, conocimiento y experticia producto de las disparidades antes señaladas— mientras que la explicitación de las dimensiones políticas abre el debate al conjunto de la ciudadanía interesada o afectada por las decisiones que vayan a ser adoptadas.

I. PODER POLÍTICO, ESTADO Y GESTIÓN PÚBLICA

Considerado en perspectiva histórica, el Estado moderno, o Estado nación, es una forma particular de organización del poder político y de la vida social, estrechamente asociada al desarrollo de la economía capitalista. Se sintetizan en el Estado dos dimensiones básicas. La primera se refiere a él como expresión institucional de relaciones de poder y de principios de legitimación; es decir la dimensión típicamente **política** del Estado. La segunda dimensión es eminentemente **operativa**: lo que usualmente se denomina administración pública o gestión pública.

En términos políticos puede definirse al Estado, de manera muy sucinta y por encima de sus muchas variaciones, como la unidad suprema de decisión res-



pecto de la población de un territorio. La extensión y modalidades de esa supremacía (la **soberanía** del Estado), su legitimidad efectiva (la **hegemonía**) y su capacidad para garantizar un margen de autonomía respecto de otros Estados (la **independencia**) son el resultado de múltiples factores históricos, estructurales, políticos y culturales, y del sistema internacional de poder. La soberanía implica diferenciación del Estado y sus aparatos respecto de la sociedad, y la efectiva capacidad de imponer a ésta —por generación de consenso activo o pasivo, por coacción real o potencial, o por algún tipo de combinación de unos y otras— determinadas decisiones. La diferenciación es condición de existencia de la capacidad de imposición de las decisiones públicas al conjunto de la sociedad. Pero esa diferenciación es variable y desigual respecto del amplio arco de actores sociales, y a su turno esa variabilidad expresa la desigual posición de los actores en la estructura y relaciones de poder. Por su lado, el modo y la medida en que esas decisiones se hacen cargo, estimulan o desatienden las demandas, aspiraciones u objetivos de los actores de la sociedad, contribuye a fortalecer o debilitar la legitimidad del poder del Estado y a ampliar o reducir su representatividad.

Con el paso del tiempo lo **nacional** del Estado nación perdió referentes étnico-lingüísticos en la mayoría de los estados modernos, que son, en sentido socio-antropológico, estados plurinacionales. La **nación** del Estado implica, simplemente, el ámbito espacial de eficacia de la pretensión soberana del poder político. En la última década, el refloramiento de los movimientos de afirmación identitaria en varias partes del mundo ha vuelto a destacar, en la agenda de la política internacional, un conjunto de conflictos y de procesos conducentes al establecimiento, o a la recreación, de estados nacionales en sentido estricto, vale decir, cuya demarca-

ción territorial se amolde mejor a las identificaciones religiosas, étnicas o lingüísticas de determinados grupos de población. Estos procesos de redefinición territorial «hacia abajo» son contemporáneos de equivalentes procesos «hacia arriba», con la tendencial evolución de las experiencias de integración económica regional hacia modalidades de integración política. Por razones de espacio estos temas quedan fuera de los alcances de este trabajo.

En esta perspectiva, el Estado es ante todo institucionalización de las relaciones de poder entre actores y de su articulación con el sistema internacional de relaciones políticas, comerciales y financieras. Las instituciones políticas y sus formulaciones constitucionales y legales son la expresión de un bloque de poder en el que se conjugan jerarquías de clase, étnico-culturales, de género, territoriales, entre otras. En consecuencia, las transformaciones o la reforma del Estado expresan siempre la existencia de cambios en la relación entre el Estado y la sociedad y, en especial, en el bloque dominante de poder. A su turno, esas modificaciones refuerzan las mutaciones experimentadas en el terreno de la sociedad y de la economía. Del mismo modo, las estructuras de poder internacional gravitan fuertemente en las capacidades de acción y en las modalidades de organización de los estados, y en la compleja red de relaciones entre éstos y los actores que actúan en su territorialidad. La literatura de la última década sobre el papel y la eficacia del Estado frente a la creciente integración de la economía mundial, enfoca el modo en que se plantea en nuestros días la tensión, permanente a lo largo de toda la historia del capitalismo, entre el principio territorial del poder estatal, y la dinámica trans-territorial del capital.

La segunda dimensión del Estado es operativa, y refiere a las capacidades de gestión. Es ésta una dimensión derivada de la anterior, en la que el Estado define

Las instituciones políticas y sus formulaciones constitucionales y legales son la expresión de un bloque de poder en el que se conjugan jerarquías de clase, étnico-culturales, de género, territoriales, entre otras

y ejecuta cursos de acción, y extrae y asigna recursos en función de objetivos referibles al núcleo de su politicidad. A través de ella la dimensión política o sustantiva del Estado se explicita y desenvuelve en el funcionamiento cotidiano de las agencias públicas (gobierno central, tribunales, etc.) y en sus múltiples relaciones con la sociedad y el mercado. El Estado en cuanto estructura de poder funciona (es decir define objetivos y metas, y orienta hacia ellos la movilización de sus recursos) a través de ese conjunto de agencias y procedimientos usualmente conocidos como administración o gestión pública, y más recientemente gerenciamiento público. Ello no significa que en el nivel operativo el Estado se presente siempre como una unidad homogénea; instituciones o agencias particulares pueden expresar y movilizar diferentes arreglos sectoriales de poder. El modo en que un Estado lleva a cabo la administración de sus recursos y la gestión de sus políticas es analíticamente diferenciable de esos arreglos de poder, pero guarda a su respecto una relación de adecuación básica. Antes o después, cambios en las relaciones sociales de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública. Las capacidades de gestión estatal tienen como referencia y horizonte los objetivos de la acción política, y éstos siempre expresan, de alguna manera, los intereses, metas, aspiraciones, afinidades o antagonismos del conjunto social y de la jerarquización recíproca de sus principales actores.²

A su vez, la autonomía relativa —es decir, acotada por parámetros político-institucionales— de los aparatos y procesos administrativos respecto de las ins-

tancias de conducción propiamente política abren el espacio para la existencia de tensiones, resistencias, dilaciones y negociaciones que es posible advertir entre ambas dimensiones de la dinámica del Estado. Esos márgenes de autonomía explican que las más de las veces el paradigma de la decisión teóricamente **óptima** sea sustituida pragmáticamente por lo **satisfactorio** e, incluso, por lo **menos insatisfactorio**. Existe, sin embargo, una coherencia sistémica que mantiene el potencial de conflicto entre agencias —y entre los arreglos de poder que ellas institucionalizan— dentro de márgenes aceptables de gobernabilidad.

La relación básica de correspondencia entre el Estado en tanto sistema institucional de decisión y gestión, y la matriz de poder dominante en la sociedad, plantea dos corolarios importantes. El primero se refiere a los modos de interacción entre agencias gubernamentales y unidades de decisión económica (empresas y asociaciones de empresas); el segundo apunta a la cuestión del tamaño del Estado. Contrariamente a lo que sugieren algunas discusiones recientes en materia de reforma institucional, no existe un conjunto de actividades, o de ámbitos determinados de la interacción social, que, por definición o en abstracto, pertenezcan al ámbito de la gestión pública o de las decisiones empresariales privadas. Los ámbitos de acción legítima del Estado, así como los alcances de las transacciones y la asignación de recursos por el mercado, se definen de acuerdo con diseños macropolíticos y macroeconómicos motorizados por particulares arreglos de poder entre actores, de acuerdo a una variedad de objetivos e intereses.

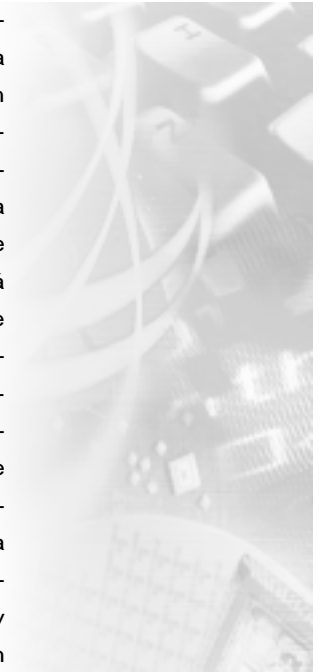
² En algunos sistemas políticos anglosajones, la jurisprudencia desempeña con eficacia esta función de flexibilización institucional, al acordar nuevos significados y contenidos a instituciones preexistentes de acuerdo a los nuevos escenarios socioeconómicos y políticos, sin modificación de las formas legales.

Del mismo modo, la idea de un tamaño óptimo del Estado tiene siempre como referencia explícita o implícita los objetivos hacia los cuales la acción pública se orienta, los intereses que promueve así como aquéllos a los que inhibe o discrimina; carece de sentido, por lo tanto, cuando se la plantea en abstracto, al margen de los actores sociales que gravitan de modo predominante en el comportamiento político del Estado. Son los objetivos que se definen para la gestión estatal, y los ámbitos en los que esa gestión es admitida como legítima, los que dimensionan la magnitud de los recursos asignados, las modalidades de intervención y regulación, y temas similares. Estos asuntos derivan de una multiplicidad de factores —niveles de desarrollo social, estilos de crecimiento, registros históricos...— entre los que destacan las correlaciones particulares de poder entre actores y por lo tanto los objetivos perseguidos a través de la movilización de agencias públicas o privadas. Más aún: la diferenciación entre un ámbito público y un espacio privado es ella misma una variable. En la historia del capitalismo las fronteras entre empresa y Estado nunca han sido rígidas. Empresas de negocios desempeñaron funciones convencionalmente estatales (por ejemplo imposición de tributos, emisión de moneda, coacción física sobre determinadas poblaciones, sanción de normas legales) del mismo modo que los estados desempeñaron algunas funciones empresariales (por ejemplo, búsqueda de rentabilidad a través de la producción y distribución comercial de bienes y servicios). El concepto de **bienes públicos** tiene contenidos e implicaciones variables en función de los objetivos del desarrollo impulsado a partir de determinadas constelaciones de poder entre actores.

Lo anterior no implica desconocer la dimensión instrumental o técnica siempre presente en la determinación de la eficacia y la eficiencia de la gestión y las políticas públicas, y su especificidad relativa. Aun-

que es posible formular definiciones abstractas de una y otra, determinar en cada caso sometido a examen los criterios con los que se evaluarán la eficacia y la eficiencia de una estrategia o de una gestión particular es tan importante como acordar una definición general o formal. El contenido de los conceptos de eficacia y eficiencia está siempre asociado a determinados estilos de desarrollo, trayectorias precedentes, o valoraciones colectivas, e incluso a necesidades y posibilidades históricamente particularizadas. Más exactamente: es posible definir en abstracto en qué consisten, técnicamente, la eficacia y la eficiencia de la gestión y las políticas públicas, pero la valoración de ellas en cada caso particular, y en conjunto, siempre se lleva a cabo con referencia a un marco político y a un plexo axiológico institucional determinados.

La eficacia de la gestión pública requiere, en cada escenario institucional y sociopolítico, la consistencia del diseño de las políticas con los objetivos que se persiguen, así como coherencia en la gradación o jerarquía que se reconoce entre ellos. El diseño de las políticas públicas es fundamentalmente un tema de técnicas e instrumentos; lo segundo es ante todo materia de la política en cuanto ésta se refiere al deber ser del desempeño público. Es también materia de la política la elección entre diferentes opciones instrumentales, en la medida en que éstas involucran cuestiones de costos, recursos humanos, tiempos, y similares. Algo parecido ocurre respecto de la valoración de la eficiencia de las políticas públicas. Eficiencia es en el fondo una cuestión de costo/beneficio, de definición de criterios respecto de cuánto se está dispuesto a pagar para alcanzar determinados resultados, de qué naturaleza son los costos a considerar (económicos, políticos, de prestigio, etc.) y de quién o quiénes deberán hacerse cargo de ellos. Ésta es también una decisión eminentemente política en cuanto siempre tiene como referente las



El paradigma de gestión burocrática es típico de escenarios sociopolíticos de relativa estabilidad y autonomía operativa del Estado respecto de una sociedad de masas con conjuntos sociales relativamente homogéneos

relaciones de poder entre determinados actores y de éstos con relación al Estado; una de las manifestaciones más claras del poder político consiste en la capacidad de hacer pagar a otros los costos de las acciones encaminadas a alcanzar los objetivos de quien lo ejerce. La naturaleza política de ambas cuestiones no se diluye por el hecho de que las respectivas decisiones se deleguen hacia funcionarios que ocupan posiciones formalmente técnicas, o hacia actores del ámbito privado.

Se desprende de lo anterior que la relación entre la gestión pública, la estructura socioeconómica y las orientaciones políticas del Estado siempre es estrecha. Los estilos de gestión de los recursos públicos, y la conceptualización misma de ciertos recursos como públicos, guardan una vinculación íntima con los objetivos a los que apunta dicha gestión y, por lo tanto, con la configuración de la estructura de poder de la que esos objetivos derivan. Así, por ejemplo, el paradigma de gestión burocrática es típico de escenarios sociopolíticos de relativa estabilidad y autonomía operativa del Estado respecto de una sociedad de masas con conjuntos sociales relativamente homogéneos. El supuesto de este esquema de gestión es la previsibilidad de la dinámica societal de acuerdo a los grandes diseños estratégicos del desarrollo económico y el desempeño estatal; se espera de la normativa que contemple todas las situaciones que efectivamente pueden registrarse en la vida real. Al revés del aforismo del derecho romano *ubi societas ibi ius* (donde hay sociedad, hay derecho) el paradigma burocrático imagina que donde existe la norma jurídica existe la relación social. Típico ingrediente de este paradigma es el principio «lo que no está explícitamente permitido, está prohibido», que ata el desempeño de los funcionarios a la observancia estricta de la norma. Al estilo de la pirámide jurídica de Hans Kelsen, el funcionario se limita aplicar las normas y procedimientos previamente establecidos por la autoridad de nivel superior.

Al contrario, un esquema de gestión de tipo gerencial usualmente responde a la necesidad de adaptación rápida a escenarios cambiantes de públicos segmentados, preeminencia de los tiempos cortos, objetivos circunscriptos, toma de decisiones con interpretación y aplicación flexibles de los marcos normativos, o incluso en ausencia de marcos normativos. El dinamismo de la realidad cambiante y el número de factores de incertidumbre desaconsejan la definición de esquemas normativos rígidos. El principio de legalidad recibe un tratamiento laxo, o bien la violación de las normas se justifica por imperativos de emergencia, necesidad y urgencia, o la invocación de alguna otra circunstancia excepcional. La pluralidad de públicos diferenciados demanda una labor permanente de focalización y ajuste de las políticas que, a su turno, ahondan la segmentación del tejido social. El concepto de ciudadano, portador de derechos generales y permanentes, es sustituido por la metáfora del **cliente**, con demandas específicas y segmentadas en función de contraprestaciones particulares de agencias especializadas. La producción de resultados tiende a ser valorada más que la observancia de los procedimientos. Se pretende asimismo que estos resultados sean mensurables y evaluables cuantitativamente en el corto o a lo sumo mediano plazo; los grandes objetivos cualitativos del desarrollo (y no sólo el crecimiento) o el bienestar (y no sólo los niveles de acceso a determinados satisfactores) tienden a ser ajenos a este esquema.

Cada modalidad de gestión pública se articula así a una matriz determinada de relaciones entre el Estado y la sociedad, y contribuye a reproducirla. La gestión de las relaciones laborales entre empresas y trabajadores ofrece una buena ilustración de la vinculación entre esquemas de administración pública y relaciones y jerarquías sociales. El desarrollo del derecho del trabajo, como rama específica del derecho público, fue resultado de una configuración de rela-

ciones de poder entre sindicatos y empresas en el marco de una sociedad de masas, esquema fordista de producción y creciente regulación estatal. La creación de este cuerpo legal ensanchó las modalidades de mediación pública, dio pie al desarrollo de nuevas agencias gubernamentales y ramas de administración de justicia, limitó las facultades decisorias de las empresas, acotó la capacidad de acción de las organizaciones laborales, y contribuyó al fortalecimiento de una ideología de derechos colectivos que coexistió con desiguales niveles de conflictividad con la ideología liberal tradicional de derechos individuales. Al contrario, la progresiva sustitución del derecho laboral por el derecho civil o comercial en el marco de la llamada flexibilización laboral, testimonia en nuestros días el retroceso de la capacidad de afiliación y de negociación de los sindicatos de trabajadores, junto con el predominio de esquemas de acumulación flexible, desregulación amplia de la economía, recuperación de capacidad decisoria por las empresas, y resurgimiento de una ideología de racionalidad individualista. El cambio de marco jurídico implica asimismo una transferencia de la gestión de las relaciones laborales del ámbito público al privado: empresas de mediación, administradoras de riesgos laborales, entre otras.

II. NATURALIZACIÓN DEL BLOQUE DE PODER Y DESPOLITIZACIÓN DEL ESTADO

El reduccionismo instrumental del Estado presenta tres facetas íntimamente vinculadas. De una parte, reducción de la esencia política del Estado a su dimensión administrativa o de gestión. En virtud de ella, el Estado, en tanto institucionalización de relaciones de poder, es disminu-

do a su dimensión administrativa e incluso gerencial: vale decir, a un conjunto de aparatos, agencias y organismos. Este procedimiento tiene como efecto **naturalizar las relaciones de poder**: es decir, asumirlas como un fenómeno invariante o de modificación imperceptible y en el muy largo plazo, sin historicidad o con una historicidad que es irrelevante para la comprensión de su configuración presente.

Al mismo tiempo, este enfoque despoja a las instituciones de lo que éstas representan como expresión de relaciones de poder. Una institución es una conducta social pautaada, sancionada por alguna forma de autoridad. En toda sociedad existen muchísimas conductas y prácticas sociales, pero no todas están pautaadas y legalmente sancionadas, y muchas son prohibidas. El desigual acceso a recursos (por ejemplo, propiedad de activos, educación e información, u otros), la cultura dominante, los condicionamientos históricos y ecológicos, determinan qué prácticas sociales recibirán status institucional, cuáles no, y cuáles son proscritas. Una institución es el resultado de procesos de construcción social y por lo tanto de una cierta constelación de relaciones de poder entre actores. El formato legal de una relación de poder no quita a ésta su naturaleza de tal —es decir de relación de dominación y subordinación, de mando y obediencia— ni elimina la desigualdad de acceso a recursos sobre la cual la relación se construye. Un énfasis unilateral en las reglas y procedimientos, y en general en la dimensión formal de las instituciones, arriesga a dejar de lado la matriz de relaciones de poder de la que ellas son un resultado. Finalmente, este reduccionismo privilegia el debate sobre los instrumentos en detrimento de la discusión sobre los objetivos y el sentido de la acción política y del desarrollo.³



³ Es interesante señalar —aunque el tema excede en mucho el objeto de este trabajo— el reciente surgimiento, en algunos organismos financieros multilaterales, de una equivalente tendencia a naturalizar el proceso de desarrollo, en la medida en que se asigna valor fuertemente explicativo a variables de tipo geográfico, climático o de ubicación con relación a la línea ecuatorial: cfr. por ejemplo BID (1998, 2000).

Aunque en años recientes el reduccionismo instrumentalista ha tendido a presentarse en clave neoliberal —entendiendo por tal el conjunto de enfoques de política y de proposiciones inspiradas en la teoría económica neoclásica— se trata de un artilugio con una trayectoria relativamente larga de apariciones y reapariciones; tiene poco que ver con ideologías determinadas y mucho más con la posición de poder de determinados actores en momentos particulares de la dinámica político-institucional, y en su capacidad de conducirla. **«Para que las «armonías económicas» subsistan la ciencia política no debe preocuparse por la organización del Estado, sino simplemente de su función»**, expresó Frédéric Bastiat, el filósofo liberal de la economía, en momentos en que la turbulencia política de la Revolución Francesa y de las guerras napoleónicas parecía haber quedado definitivamente atrás (Bastiat 1964:308). Su recomendación acopla bien con la utopía marxista de «sustituir el gobierno de los hombres por la administración de las cosas» y la burocratización de la conducción política en los regímenes de tipo soviético. La misma perspectiva se encuentra en Alemania en la segunda mitad del siglo pasado, con el vaciamiento de la teoría del Estado de toda referencia a la problemática del poder, su sustitución por enfoques jurídicos formales y la marginación de las consideraciones históricas y políticas en el análisis del Estado.⁴ Un vaciamiento similar, y el consiguiente reduccionismo, se advierten —bien que con intencionalidad y efectos muy diferentes— en los intentos de proscripción de la actividad

política no gubernamental por las dictaduras militares de las décadas pasadas en Brasil, Chile o Argentina, en las afirmaciones postmodernas del fin de la política, y en ofertas académicas de inspiración neoliberal en las que se efectúa similar reducción de la política al gerenciamiento de instrumentos y herramientas.⁵

Independientemente de sus tonalidades ideológicas y de sus finalidades particulares, las múltiples variantes de este reduccionismo comparten dos características básicas. Ante todo, son conceptualizaciones de la política y del Estado que se formulan en escenarios de consolidación o estabilización de un arreglo institucional de poder, o que toman como hipótesis de partida esa estabilización. La inestabilidad y la incertidumbre derivadas de crisis políticas o financieras, guerras, revoluciones, insurgencias sociales u otros acontecimientos de similar impacto donde de manera explícita están en juego el poder y los grandes objetivos de la acción estatal, pertenecen en la realidad de los hechos o en los supuestos de la teoría, al pasado. La Francia de la tercera década del siglo diecinueve, la Alemania de Bismarck, el socialismo soviético de la segunda postguerra, presentaban escenarios de estabilidad política donde la matriz de relaciones de poder entre actores, así como las orientaciones fundamentales de la dinámica estatal, habían alcanzado una definición institucional. Al margen de los contenidos sustantivos de esas orientaciones y de la identidad particular de los actores ubicados en posiciones de poder o de subalternidad, hay en todos estos escenarios una clara definición

4 *Me refiero a las obras de Carl F. von Gerber y de Paul Laband. Según este último, el hecho consumado de la solidez y consistencia alcanzadas por el Imperio alemán demostraba su virtud intrínseca y desterraba toda valoración política del estudio de sus instituciones. Resulta claro que este formalismo juricista «escondía...una legitimación criptopolítica de la nueva organización estatal alemana» conducida por Bismarck. Vid Sampay (1961:104).*

5 *Por ejemplo, un folleto publicitario de la Universidad CEMA (Buenos Aires) define de esta manera su Licenciatura en Ciencia Política: «Capacita a los estudiantes para identificar las demandas de los ciudadanos, proponer servicios y responder a estas demandas, calcular su costo y supervisar el cumplimiento de objetivos». CEMA (junio 1998).*

política, institucionalmente consolidada, de ganadores y perdedores. El tema del poder se considera resuelto —por lo menos, desde la perspectiva de los que ganaron; por consiguiente la atención debe centrarse en el funcionamiento de las instituciones y en los procedimientos y las herramientas a través de los que operan, y ya no en el modo en que esas instituciones son diseñadas, o en los objetivos que persiguen o excluyen.

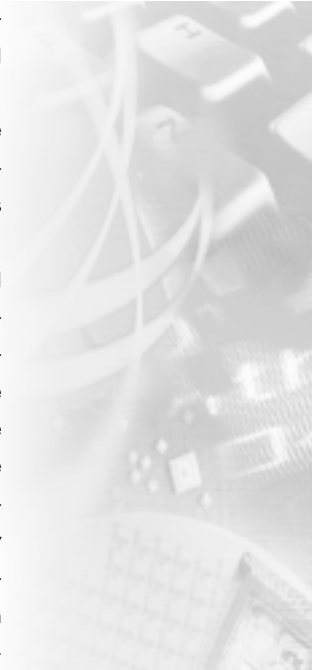
De aquí emerge la segunda característica de estos enfoques: su conservadurismo. Su punto de partida es el arreglo particular de poder alcanzado, y ese es también el horizonte de sus reflexiones. La hipótesis de que otros arreglos de poder son posibles resulta ajena, y en el extremo antagónica, a este modo de ver las cosas. El conservadurismo del enfoque no radica en los ingredientes sustantivos de sus propuestas, sino en su rechazo explícito o implícito de hipótesis de arreglos político-institucionales alternativos y, en consecuencia, de modalidades diferentes de organización y ejecución de la gestión pública. En este enfoque, los actores significativos de la política son siempre actores estatales: burocracias civiles y militares, y en general personal dotado de determinadas destrezas técnicas: burócratas, gerentes, planificadores... La política es un asunto de elites —donde el concepto de elite refiere a los actores que ocupan posiciones de poder—, de líderes o de vanguardias. La política «desde abajo» —la política **agonal**— vale decir, la que corre por cuenta de los actores no estatales, se legitima y es promovida en la medida en que complementa a la que se ejerce desde el Estado en función de los objetivos perseguidos o tolerados por

éste, o se articula a ella. En esta perspectiva, la posibilidad del disenso se reduce al terreno de los instrumentos y las tácticas. La política deviene técnica de gestión de un orden cuyo contenido y objetivos quedan resguardados de las incomodidades del debate.⁶

En virtud de este reduccionismo el Estado queda vaciado de política en cuanto ésta es ante todo construcción, ejercicio y discusión del poder como práctica de conducción social. La atención se dirige fundamentalmente al funcionamiento de las instituciones; la problemática propiamente política de la construcción estatal y del desarrollo social es diluida y remplazada por la cuestión de la administración de una determinada configuración de poder que, para todos los efectos, se imagina constante. La discusión de los grandes objetivos de la acción política —el desarrollo, el bienestar, la integración social, u otros— se desplaza hacia el comentario y las recomendaciones sobre el modo de desempeño de los instrumentos y la administración de los procedimientos.⁷

III. EL REDUCCIONISMO NEOLIBERAL Y EL NUEVO BLOQUE DE PODER

La reaparición de este enfoque en la década de 1980 está ligada a varios factores: un cambio profundo en el patrón de acumulación capitalista; crisis del Estado de bienestar socialdemócrata en Europa occidental y la de sus variantes desarrollistas latinoamericanas; derrumbe de la versión soviética del socialismo y las transformaciones introducidas en los diseños socialistas en China y Cuba; embate del neoliberalismo a partir de las ex-



6 Bresser Pereira (1999) es un buen ejemplo de este reduccionismo. Al responder a la pregunta de por qué la reforma gerencial del Estado «tuvo su inicio en los años ochenta en Gran Bretaña y en países a ella vinculados, como Nueva Zelandia y Australia», la respuesta que halla es que en estos tres países la «revolución burocrática» fue más débil que en Francia, Alemania y Japón, y siempre hubo un servicio civil eficiente (pp. 77-79). No hay siquiera una mención a la «revolución» neoconservadora/neoliberal de Margaret Thatcher y sus sucesivas aplicaciones en los otros países mencionados.

7 Ejemplo de esta reclusión de la política a las instituciones que son el asiento formal del poder, es la frecuente deslegitimación gubernamental de la protesta social con el argumento de que ésta persigue fines políticos o está manipulada políticamente.

perencias de los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan en Gran Bretaña y Estados Unidos respectivamente; consiguiente reorientación de las recomendaciones de los organismos financieros multilaterales muy sensibles a los dictados de la política económica internacional de Washington. Desde mediados de esa década los gobiernos latinoamericanos comenzaron a ejecutar un severo ajuste macroeconómico orientado a la recuperación de la estabilidad económica, el pago del endeudamiento público externo acumulado y la reinserción en los movimientos internacionales de capital, y a garantizar la primacía del mercado como asignador de recursos y fijador de precios. El conjunto de medidas adoptadas por recomendación o imposición del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Departamento del Tesoro del gobierno estadounidense —y poco después, también por el Banco Interamericano de Desarrollo— fue bautizado como «Consenso de Washington» en referencia a que todas estas agencias tenían su sede en esa ciudad.

En un resumen elaborado por quien parece haber inventado la denominación, el «Consenso» consistía de diez ingredientes de política económica: 1) disciplina fiscal; 2) priorización del gasto público en áreas de alto retorno económico; 3) reforma tributaria; 4) tasas positivas de interés fijadas por el mercado; 5) tipos de cambio competitivos y liberalización financiera; 6) políticas comerciales liberales; 7) apertura a la inversión extranjera; 8) privatizaciones; 9) desregulación amplia; 10) protección a la propiedad privada (Williamson 1990). En opinión de sus voceros, el conjunto de estas premisas debería alcanzar el mismo nivel de acepta-

ción que los derechos humanos o la lucha contra el racismo, en vez de estar sometidas a la controversia entre partidos. Los actores políticos responsables deberían dar prioridad a la promoción del «Consenso de Washington» y sacarlo del terreno contencioso del debate político. Williamson recomendó la adopción del paquete a todo el espectro político, y en particular a los partidos de izquierda. Esto dejaría abierta a la discusión política apenas la cuestión del equilibrio entre eficiencia, definida en términos del «Consenso» como soberanía del mercado, y equidad (Williamson 1993). Anticipándose en casi una década a lo que posteriormente sería conocido como la variante neoliberal de la tercera vía, Williamson postuló que los partidos políticos de izquierda, entendidos éstos como los que dan prioridad a la igualdad sobre la eficiencia, fortalecerían su causa adoptando el programa del Consenso de Washington.⁸

A esta afirmación de la inevitabilidad del diseño macroeconómico y macrosocial neoliberal se agregó la ineficacia de la política tradicional, incluyendo la de las democracias reconstituidas en sustitución de diversas manifestaciones institucionales del autoritarismo, para encontrar un tratamiento diferente de la crisis y respuestas efectivas a las demandas de grandes segmentos de la población golpeados por el deterioro de sus condiciones de vida. La credibilidad de los alegatos de los voceros del «Consenso de Washington» respecto del carácter prebendalista, predatorio, corrupto y demagógico del Estado desarrollista, y la descalificación por ineficientes de los debates parlamentarios y de la competencia entre partidos, encontró un aliado estratégico en la frustración provocada en sec-

⁸ La idea de una tercera vía es recurrente en el último medio siglo o más; la presente versión en clave neoliberal soft (por ejemplo Giddens 1999) fue precedida en la segunda postguerra por una variante populista (Vilas 1994) y, en la década de 1970, por una interpretación eurocomunista (por ejemplo Ingrao 1980).

tores amplios de la opinión pública por la ineficacia de las instituciones democráticas para encarar satisfactoriamente las demandas de bienestar. Pero al mismo tiempo era políticamente necesario respetar la vigencia siquiera formal de la democracia representativa, cuya defensa y promoción constituía uno de los temas recurrentes de la política exterior de Washington —por oposición al régimen político imperante en Cuba.

La tensión evidente entre estos dos ingredientes de la política estadounidense —el discurso de la democracia representativa y la promoción de la economía de mercado— se resolvió con la fórmula de las **democracias de mercado**.⁹ La promoción de una determinada estrategia económica devino condición de reconocimiento y parámetro de evaluación de la calidad y la efectividad del régimen político y los arreglos institucionales. Una vez más, la política resultó subordinada a modos particulares de organización de la economía. Así como durante décadas una economía ampliamente colectivizada y planificada centralmente fue considerada como el criterio principal para calificar como socialista a un determinado régimen político, Washington aplicaba el mismo criterio para juzgar a las democracias: su compromiso con el desarrollo de una economía de mercado. En términos operativos, la tensión se resolvió quitando de la esfera del debate parlamentario, y en general de los ámbitos institucionales receptivos de las demandas y reclamos de los sectores mayoritarios de la ciudadanía, los temas y las decisiones de importancia estratégica para el diseño del nuevo esquema de acumulación de capital.

No fue un recurso innovador, salvo en el procedimiento. La idea de que las cuestiones más relevantes para la acumulación del capital deben estar resguardadas del debate público y de las decisiones políticas de los ámbitos donde impera el principio democrático de la voluntad de las mayorías, tiene una larga trayectoria en América Latina. Los golpes militares y los fraudes electorales, todavía no totalmente erradicados de la cultura política de las elites del poder, buscan alcanzar ese mismo resultado, sólo que de manera mucho menos sofisticada.

Ahora bien: si la política entendida como posibilidad de optar por distintos modelos de organización social no existe más o está diluida en una pluralidad indeterminada de ámbitos; si no tiene sentido discutir sobre el poder porque ya es clara la definición de quiénes ganan y quiénes pierden en el modelo de acumulación y de organización social realmente existente, sólo queda espacio para las cuestiones técnicas y administrativas. La conclusión refuerza, obviamente, la entrega de la toma de decisiones a funcionarios técnicos, profesionalmente capacitados para hacerse cargo de esas cuestiones. El discurso de las vertientes más conservadoras del postmodernismo dotó a los argumentos tecnocráticos y antipolíticos de cierto brillo estético —la crítica a las «grandes narrativas»; el rechazo de la proposición filosófica de que la historia tiene un sentido cualquiera éste sea y, al contrario, la afirmación del fin de la historia; el repudio del Estado como fantasía autoritaria; la afirmación de la ubicuidad de la problemática del poder y consiguientemente el descentramiento de

Contrariamente a la opinión convencional que ve en el «Consenso de Washington» un conjunto de recomendaciones económicas, la mayoría de sus prescripciones fue de naturaleza política y, de hecho, tuvo como efecto una verdadera reforma política del Estado

⁹ El primero en emplear la fórmula «democracia de mercado» fue el presidente William Clinton en su discurso ante la Asamblea General de la ONU el 27 de septiembre de 1993: «Nuestro propósito conductor debe ser expandir y fortalecer la comunidad mundial de democracias de mercado», planteó en esa ocasión. Días después Anthony Lake, entonces asesor de seguridad nacional, convirtió el planteamiento presidencial en una nueva doctrina de política exterior: «La sucesora de la doctrina de contención debe ser una doctrina de ampliación (a doctrine of enlargement): la ampliación de la comunidad libre mundial de democracias de mercado»: cfr. Lake (1993).



la política— y contribuyó a maquillar las notorias coincidencias de aquéllas y éstos con los intereses y objetivos del gran capital.¹⁰

Contrariamente a la opinión convencional que ve en el «Consenso de Washington» un conjunto de recomendaciones económicas, la mayoría de sus prescripciones fue de naturaleza política y, de hecho, tuvo como efecto una verdadera **reforma política** del Estado, en cuanto redefinición de la gravitación institucional de los objetivos, metas, intereses y aspiraciones de unos grupos o actores en detrimento de otros. Es decir, se modificó el peso institucional de los actores sociales y, por lo tanto, sus posiciones de poder. El resultado del «Consenso» fue un cambio drástico en las bases sociales del Estado y la institucionalización de un bloque de poder sustancialmente diferente del que había existido en el marco del Estado desarrollista. Las privatizaciones y desregulaciones, la liberalización amplia de la actividad económica, la reforma tributaria, la captación de inversión extranjera, fueron otros tantos instrumentos que permitieron una articulación externa más dinámica y eficiente en los términos de las transformaciones experimentadas en los mercados internacionales de capital. Desempeñaron también un papel estratégico en la promoción de determinados actores económicos a posiciones de poder institucional, legitimando la firme articulación política de sus intereses y la consiguiente movilización en su beneficio de los recursos coactivos del Estado —legislación, tribunales, fuerzas de seguridad...— y las agencias de formación de opinión. Asimismo, modificaron las modalidades de relación del Estado con los grupos de menores ingresos así como con aquellos que

habían sido los interlocutores preferenciales del Estado desarrollista (sectores productivos orientados hacia el mercado interno, pequeñas y medianas empresas, algunos grupos de asalariados...) cambiando drásticamente el sentido y los alcances de la intervención estatal.

Se sesga en consecuencia la disponibilidad del Estado para atender las demandas o aspiraciones de unos y otros; unos y otros son representados de manera diferenciada y desigual por el entramado institucional del Estado. La crisis contemporánea de representación de la que se encuentran frecuentes referencias en la literatura y en los medios de comunicación se refiere así no sólo a la incapacidad, o incomodidad, de algunas organizaciones políticas e instituciones para dar cabida y procesar las demandas y aspiraciones de determinados actores sociales, y traducirlas en políticas, sino también a estas modificaciones drásticas en la **legitimación empírica** de ciertos actores, propuestas y reclamos.¹¹ Por ejemplo: en materia de prestación de servicios públicos privatizados, el concepto de seguridad jurídica tiende a ser interpretado predominantemente en beneficio de las empresas prestadoras para rechazar las peticiones de los usuarios en materia de calidad y precio de los servicios; al mismo tiempo, existe una notoria permisividad institucional en cuestiones como aumentos tarifarios, reformulación de los términos originales de la privatización, etc. (cfr. Azpiazu 1999). Similarmente, el modo de articulación externa de la economía priorizando al sector financiero, y la fuerte dependencia del endeudamiento externo, dotan a los actores que se desenvuelven en estos ámbitos de mayor capacidad de persuasión frente a los organismos e instancias de decisión gubernamental.

¹⁰ Cfr. Lechner (1996s, 1996b). *No por azar el postmodernismo cobra vuelo inicial a partir de la arquitectura: la rama del arte más claramente ligada al mundo de las altas finanzas.*

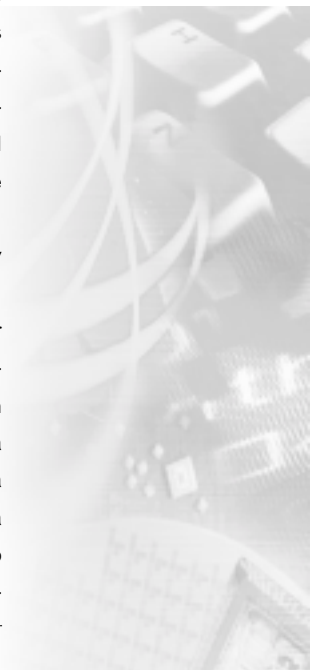
¹¹ Cfr. por ejemplo Manin (1992). *Por legitimación empírica se entiende la efectiva incorporación, como objetivos públicos y decisiones institucionales, de demandas producidas por actores sociales.*

Esta primera ola de reforma del Estado, típica de la segunda mitad de la década de 1980 —aunque en algunos países como Argentina, México y Brasil cobró auge recién en los primeros años del decenio siguiente— fue sucedida por una segunda: la **reforma institucional** del Estado, orientada al rediseño de los instrumentos de política necesarios para garantizar la primacía del mercado, y de los actores dominantes en él, producida por la reforma política. Este segundo momento partió de la evidencia de que para funcionar con mediano éxito una economía de mercado requiere de una red sólida y muy eficiente de instituciones públicas que prevengan y contrarresten la tendencia normal de los mercados al inmediatez, a los desequilibrios y a la recurrencia de crisis. Es éste un planteamiento que ya había sustentado Karl Polanyi medio siglo atrás y retomado, en clave neoliberal, por los trabajos de Douglass North y, en general, de la llamada escuela neoinstitucionalista de la ciencia política estadounidense (Polanyi 1957; North 1986, 1993). Por diferentes caminos se admitía la falacia de la hipótesis neoclásica de la autorregulación de los mercados; a ello se agregó la experiencia recogida en más de un centenar de países que, tras ejecutar durante una década y media las políticas recomendadas por el «Consenso», cosechaban resultados magros incluso desde la perspectiva de las metas fijadas por los propios organismos promotores —lenta y problemática recuperación del crecimiento, persistente vulnerabilidad externa, mantenimiento o ahondamiento de las desigualdades y la fragmentación social— además de la persistencia de muchas de las prácticas públicas y privadas que el «Consenso» se había propuesto erradicar: rentismo, prebendalismo, múltiples modalidades de corrupción pública y «riesgo moral» empre-

sarial, entre otras. La denominación dada al nuevo enfoque —«nueva economía institucional»— permitió legalizar el involucramiento de una dimensión política en la promoción de la primacía del mercado, pero reduciéndola a cuestiones meramente instrumentales, diferenciándola incluso semánticamente de la «economía política» de los economistas clásicos y, sobre todo, de la «crítica de la economía política» de los enfoques marxistas —incluyendo la «nueva economía política» de la década de 1920 en la URSS. Lo institucional de esta «nueva economía» se presenta explícitamente instrumentalizado y subordinado a la preservación de una economía de mercado construida a partir de unas relaciones de poder ya dadas y aceptadas, y que el marco institucional debe consolidar.

La agenda de esta segunda reforma también fue diseñada por el Banco Mundial y formalizada en la serie de informes anuales publicados durante la década de 1990. Desde fines de los años ochentas algunos estudios del Banco destacaban que las reformas orientadas hacia el mercado demandaban la creación o fortalecimiento de un marco institucional adecuado; el abandono del intervencionismo estatal debía tener como correlato la creación de mecanismos y herramientas institucionales que optimizaran el desempeño de los mercados y contrabalancaran sus sesgos nocivos.¹² De acuerdo a este reenfoque, el Estado está llamado a cumplir un papel de apoyo y complementación del mercado, asumiendo únicamente las actividades y funciones que el mercado desempeña mal, o no está interesado en encarar: 1) definir y aplicar un marco legal para la acumulación de capital, 2) generar y garantizar un ambiente político propicio para la iniciativa empresarial (en particular asegurando la estabilidad macroeconómica, evitando la distorsión de los precios y desregulando la economía), 3) responsabilizarse del di-

¹² Cfr. por ejemplo Banco Mundial (1991, 1997, 2000); World Bank 1992, 1993a).



seño de una adecuada infraestructura, 4) dar protección a los segmentos más vulnerables de la población, y 5) proteger el medio ambiente. Debe promoverse la creación o desarrollo de una red institucional que garantice la efectividad del Estado en estas tareas; por consiguiente es necesario un profundo rediseño de procesos, instrumentos y herramientas de política, capacidades y responsabilidades públicas. Se requieren, en resumen, más instrumentos y nuevas capacidades para que el «Consenso» rinda frutos.¹³

Las reformas institucionales se recomiendan tomando como base o punto de partida las reformas políticas del «Consenso de Washington» y la estructura de poder correspondiente. Puede argumentarse que, por su propia naturaleza, un organismo multilateral carece de mandato para involucrarse en aspectos sustantivos como los señalados. De acuerdo con esta interpretación, los organismos actuarían en definitiva como cajas de resonancia de cada gobierno, aceptando y eventualmente fortaleciendo con sus recomendaciones la correlación de poder prevaleciente en cada país solicitante de asesoría o fondos: una misión eminentemente conservadora. La enorme capacidad de persuasión de las recomendaciones de los organismos no derivaría de los recursos que movilizan o de la presión que pueden ejercer sobre los gobiernos, sino de su habilidad para acoplarse a decisiones ya adoptadas por las autoridades políticas —algo así como navegar a favor del viento. El argumento trasluce una vi-

sión incompleta del desempeño de estos organismos y de sus relaciones con los estados miembro. No es un secreto para nadie que las recomendaciones de política pública formuladas por el FMI, el Banco Mundial, el BID y organismos similares, inciden decisivamente en la matriz de poder de la sociedad, promoviendo a algunos actores, discriminando contra otros, y en definitiva interviniendo en la dinámica política y social en nombre de una racionalidad técnica o de los **macroeconomic fundamentals** interpretados de manera estrecha.¹⁴

En varias situaciones de gran conflictividad política y social, las condiciones impuestas por estos organismos para el desembolso de fondos reforzaron la posición del gobierno de Estados Unidos en su confrontación con algunos gobiernos de países en desarrollo; el caso más notorio se registró a fines de la década de 1970 en Jamaica, donde el FMI y el Banco Mundial complementaron desde sus campos específicos de acción la presión política del gobierno de Estados Unidos sobre el régimen socialdemócrata del primer ministro Michael Manley. Similares presiones cruzadas se ejercieron posteriormente sobre Costa Rica, forzando a este país a introducir cambios políticos profundos acordes con las recomendaciones del «Consenso de Washington» y, más recientemente, sobre el gobierno de Sud Africa con el fin de moderar algunas iniciativas de reforma económica y social consideradas excesivamente radicales. Al contrario, el financiamiento amplio en

13 Las recomendaciones de reforma institucional suelen ser presentadas como resultado de la conveniencia de ir «más allá del Consenso de Washington», o de avanzar hacia un «Consenso post-Washington». He discutido este asunto en un trabajo anterior; Vilas (2000a).

14 Los informes de país (country reports) del Banco Mundial suelen ser explícitos en su enfoque amistoso hacia determinados actores y arreglos de poder. Se trata de documentos redactados para funcionarios políticos y técnicos que, a diferencia de los informes generales, como el Informe sobre el desarrollo mundial difundido anualmente, raramente están al alcance del público en general. Por ejemplo: a pesar de que la fuerte concentración de la tenencia y propiedad de la tierra sigue siendo uno de los aspectos centrales de los conflictos sociales y políticos en El Salvador, y una de las fuentes mejor conocidas de generación de pobreza, ni siquiera un párrafo ha sido dedicado a esta cuestión en el informe del Banco Mundial sobre el combate a la pobreza en ese país: cfr. World Bank (1993b).

condiciones concesionarias contribuyó a mantener en el poder a regímenes autoritarios dilapidadores de recursos a los que la política exterior de Estados Unidos consideraba aliados en el marco de la guerra fría —Indonesia es, posiblemente, el caso más notorio.¹⁵

Las recomendaciones de reforma del Estado del Banco Mundial y de agencias del gobierno de Estados Unidos forman parte del objetivo de imponer a los gobiernos de las **economías emergentes**, o sugerir con la contundencia de los argumentos de quien administra el crédito que ellos demandan, una arquitectura institucional relativamente homogénea: se trata de determinar «lo que el Estado debería hacer, cómo debería hacerlo, y de qué modo puede hacerlo de la mejor manera» (Banco Mundial 1997:1-3). El cometido acopla con el objetivo del mismo Banco, el FMI y la Secretaría del Tesoro de Estados Unidos, de diseñar una única arquitectura financiera para la economía internacional. Si esto último ha suscitado cuestionamientos o al menos dudas respecto de su conveniencia o factibilidad, muchas más dudas caben respecto de lo primero.¹⁶ La construcción institucional es usualmente un proceso de desenvolvimiento prolongado en el que está en juego un arco muy amplio de cuestiones materiales e inmateriales, en el que los factores particulares de cada país, y de sus diversas clases y grupos sociales, tienen una gravitación determinante. La exportación e importación de instituciones formales es solamente uno de los muchos ingredientes que intervienen en ese proceso; el funcionamiento efectivo de ellas es el resultado de su interacción, adap-

tación y simbiosis con el plexo de tradiciones, representaciones culturales y características propias de cada sociedad. En el fondo, la pretensión de imponer determinados diseños institucionales da testimonio de la pervivencia de las más convencionales manifestaciones del colonialismo y el imperialismo en el entramado de las relaciones internacionales.¹⁷

IV. DE LA MANO INVISIBLE A LA MAGIA DEL MOUSE

Se instala así en la agenda de la reforma estatal el reduccionismo de la problemática del Estado y la construcción institucional a una cuestión de instrumentos. Esto tiene por lo menos tres consecuencias importantes, que señalaré de manera sucinta.

En primer lugar, facilita circunscribir la democracia en tanto régimen político a un sistema de reglas y procedimientos, olvidando o escamoteando que ella es, también, un sistema de producción de decisiones sobre cuestiones sociales y económicas. A su turno el instrumentalismo es reforzado por el predominio de los tiempos cortos de la contabilidad financiera y la rendición de cuentas de los funcionarios, sobre el tiempo largo de la construcción institucional (Tilly 1995; Vilas 2000a). El reduccionismo procedimentalista de la democracia es conocido y no requiere mayor comentario; aquí se quiere destacar la vinculación de este enfoque a ópticas conservadoras de la dinámica sociopolítica, en cuanto presta atención al modo en que las decisiones relevantes son adoptadas, mucho más que a su eficacia para reproducir, consolidar o

15 Cfr. por ejemplo Payer (1982); Huber & Stephens (1986); George & Sabelli (1994); Bond (2000); Vilas (2000b).

16 Cfr. por ejemplo Rodrik (2000); Stiglitz (2000).

17 Wade & Veneroso (1998) y Panitch (2000) enfocan el papel desempeñado conjuntamente por agencias del gobierno de Estados Unidos y el FMI en el diseño de las condiciones que condujeron a la crisis desatada en varios países de Asia en 1997, así como en el tratamiento acordado a la crisis por los gobiernos de esos países. Desde una perspectiva más general, vid Badie (1992); Cox & Skidmore-Hess (1999); Gray (1999).

modificar un patrón social de asignación de recursos y una estructura determinada de poder. El formalismo procedimental es un producto académico que contrasta con el modo más equilibrado en que la opinión pública enfoca y evalúa el desempeño de los regímenes democráticos, tomando en consideración ambas dimensiones: la formal y la sustantiva.¹⁸ Desde el punto de vista de la política, la preocupación preferencial, excluyente incluso, por las herramientas y los procedimientos implica resguardar del análisis y del debate el contenido y los alcances de las decisiones que se adoptan y ejecutan a través de esos mecanismos. Se deja de lado, por lo tanto, la dimensión sustantiva de esas decisiones, la asignación de costos y beneficios que ellas involucran y, en general, el modo en que afectan a diferentes actores sociales potenciando o reduciendo sus márgenes de libertad, su capacidad de movilización de recursos, su desempeño en los mercados, sus niveles de bienestar, y en consecuencia su ubicación en la matriz de relaciones de poder y la eficacia y alcances de su participación en la toma de decisiones —en resumen, quiénes ganan y quiénes pierden.

Dada la configuración de las estructuras de dominación predominantes en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe y el modo de inserción de la región en los escenarios internacionales, el reduccionismo procesalista permite adaptar las modalidades de gestión a una matriz de relaciones de poder nacional y transnacional que expresa la articulación de los grupos más concentrados del capital local con los actores más dinámicos de la globalización financiera y los objetivos de la política eco-

nómica exterior del gobierno de Estados Unidos. El reduccionismo sirve asimismo de **camouflage** a una característica tradicional de los sistemas políticos en sociedades periféricas: el desplazamiento de los ámbitos institucionales donde efectivamente se toman las decisiones sustantivas. En consecuencia, los espacios institucionales formales de decisión quedan limitados de hecho a la administración de las decisiones que se adoptan en otros lugares y por otros actores. El ejemplo más visible es, posiblemente, la marginación de los parlamentos del proceso de lo que más arriba se denominó reforma política del Estado: privatizaciones, desregulaciones, renegociación de las relaciones económicas y financieras externas, etcétera. En este sentido, la crisis de representación —tema recurrente en la literatura sobre estos asuntos— puede ser interpretada como producto de la transformación de la capacidad y la disponibilidad de las instituciones de la democracia representativa para acoger, expresar y procesar desigualmente las iniciativas, reclamos o propuestas de la sociedad civil y del mercado.

En segundo lugar, este reduccionismo favorece la adopción de modelos y estrategias de gerenciamiento empresarial para la administración pública. Tal adopción sólo tiene sentido si se obvian las diferencias sustantivas que existen entre las empresas y el Estado (nacional, provincial o municipal). Las empresas son organizaciones económicas orientadas hacia la maximización de las ganancias a través de la conquista de mercados.¹⁹ La actividad característica de una empresa es la compra y la venta, generando

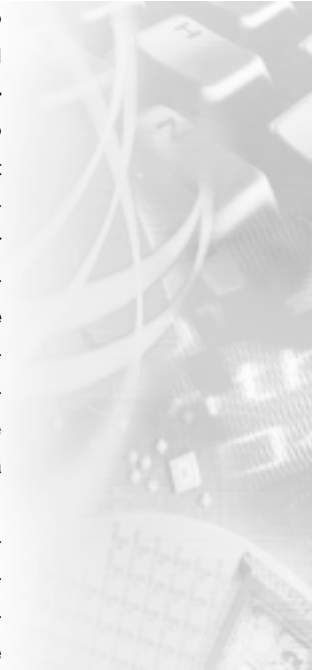
18 V. entre otros Lagos (1997); Franco (1993); Alarcón Glasimovich (1992); Halpern y Bousquet (1992).

19 «Las empresas funcionan para ganar plata, y se apropian de toda la riqueza que pueden»: Claudio Sebastiani, a la sazón presidente de la Unión Industrial Argentina y diputado nacional por el Partido Justicialista (peronista), en *Clarín* (Buenos Aires) 7 de mayo 1998, pág. 25.

sistemas de producción y distribución. Cada empresa implica una estructura de poder —usualmente muy autoritario— y sistemas de gestión; una y otros están orientados hacia aquel objetivo central. El Estado, cualquiera sea el alcance espacial de su desempeño, tiene como objetivo estratégico generar un sistema legal y de lealtades de vigencia efectiva, mediante la movilización de otro tipo de recursos: sentimientos morales y amenaza o activación de la coacción física hacia adentro y hacia fuera de sus fronteras territoriales. Por supuesto, un Estado puede incluir entre sus metas funcionales la reducción de sus costos operativos, pero esto no opaca las diferencias sustantivas derivadas de los objetivos estratégicos y del tipo de recursos movilizados para alcanzarlos. Se señaló más arriba que la frontera entre empresas y estados, en cuanto tipos de organización y estructuras de poder, pueden ser porosas. Por lo tanto no se cuestiona aquí que, en determinadas circunstancias, algunos aspectos del funcionamiento de un tipo de organización sean adoptados por organizaciones del otro tipo; simplemente se llama la atención sobre la funcionalidad de ciertos enfoques reduccionistas para opacar esas diferencias y permitir la imposición de criterios de conducción y administración propios de las empresas de negocios a los estados.

Llevada a sus extremos y apoyada en las herramientas tecnológicas adecuadas, esta perspectiva mercantil enfoca al Estado como una especie de gran empresa cuyos accionistas son los ciudadanos: **«...la revolución digital recompondrá los dos vínculos —distintos pero relacionados— que unen a los pueblos y los gobiernos: uno, el que existe entre el go-**

bierno y el ciudadano como cliente o consumidor de servicios públicos y, el otro, el que une al gobierno y al ciudadano, este último como «propietario» o «accionista» en la comunidad» (Tapscott y Agnew 1999). Un corolario de esta metáfora, devenida paradigma, es que, por encima de todo, el Estado debe ser rentable **en los términos de una empresa de negocios**; reducir el gasto público y cerrar el déficit fiscal se convierten en objetivos en sí mismos. En las condiciones de severo y persistente endeudamiento de la mayoría de los estados latinoamericanos, con la rigidez del gasto público que implica el cumplimiento de los compromisos financieros —condición a su turno de ulterior endeudamiento— el único gasto que no se reduce es el servicio de la deuda externa. La contracción del gasto y del déficit se hace a expensas de las otras erogaciones: salud, educación, deportes, ciencia y técnica, salarios, etc. El paradigma empresarial descarga de manera desigual el financiamiento (o el desfinanciamiento) de la firma-Estado: sus productos sólo son accesibles a quienes pueden comprarlos. En escenarios de profundas y crecientes desigualdades como los predominantes en gran parte del mundo empobrecido, el traspaso de estos rubros al mercado ahonda adicionalmente las desigualdades y fortalece los procesos de exclusión. El concepto de ciudadanía portadora de derechos se metamorfosea en el de un sistema de créditos puntuales en beneficio del ciudadano-cliente; la universalidad de aquéllos cede terreno a la particularidad y puntualidad de éstos, y los dividendos que la firma-Estado reparte entre sus accionistas se limitan al concepto de bienes colectivos en la acepción restrictiva que les acuerda la economía neoclásica.²⁰



²⁰ Es interesante advertir que al mismo tiempo que se predica el modelo empresarial para la gestión pública, las corrientes más recientes en materia de gestión empresarial señalan la conveniencia de introducir en los modelos de gerenciamiento ingredientes típicos de la función política de gobierno: por ejemplo, legitimidad, representación, credibilidad (Etkin 2000).

Por consiguiente la identificación de la modernización con la incorporación de determinados procedimientos y artefactos (modems, comunicación satelital, redes electrónicas, computadoras de nueva generación, etcétera) puede llevar, en escenarios de profundas desigualdades sociales, a incrementar la rigidez y la fragmentación del tejido social, y a erosionar los espacios de acción política colectiva. En la medida en que el acceso de los individuos y hogares a los avances de la nueva tecnología está mediado por las relaciones de mercado, es claro que los patrones de fuerte concentración de los ingresos y el deterioro de los mercados laborales discriminan contra los grupos menos solventes. Es ilustrativo en este sentido que el discurso de la ampliación del acceso a las nuevas tecnologías, en particular la conexión a internet, sólo excepcionalmente tenga como complemento acciones de política encaminadas a facilitar la utilización de los nuevos artefactos de manera comunitaria —en escuelas públicas, centros vecinales o comunitarios, y similares.²¹

En ocasiones un buen microprocesador y una confiable conexión telefónica son presentados también como la condición de acceso a formas superiores de participación ciudadana: la **democracia digital**. De acuerdo a esta perspectiva la «era digital» convierte a la democracia representativa de la «era industrial» en democracia participativa; los ciudadanos dejan de ser «consumidores pasivos» para devenir «socios activos»; la política de masas da paso a la política personalizada, y el «Estado nacional monocultural» se transforma en Estado «virtual, mundial, local, multicultural» (Taps-

cott y Agnew 1999). El **mouse** resultaría así un instrumento tanto o más eficaz que el voto, en todo caso menos esporádico, para hacer posible un involucramiento, desde la comodidad del hogar, en los asuntos públicos. Si la plaza, el mercado o la calle fueron el espacio público por antonomasia de la democracia participativa y representativa del populismo y el desarrollismo y de una ciudadanía que se vivía como pueblo en tanto sujeto colectivo; si las jornadas electorales lo son de una democracia representativa de ciudadanos individualizados y de públicos diferenciados, la **democracia digital** es el instrumento de regímenes políticos que se benefician del aislamiento recíproco de los individuos desde fuera de los espacios donde entablan sus relaciones laborales, profesionales, políticas o comunitarias: la privacidad aislada como ámbito atomizado del involucramiento segmentado en la red de intercambios puntuales entre el cliente y el proveedor estatal.

Una discusión de las posibilidades reales o ficticias abiertas por las nuevas tecnologías informáticas al involucramiento ciudadano en la política cae fuera de los alcances de este trabajo. Entre tanto, planteamientos exultantes como el citado contrastan con el acceso restringido derivado de las ya señaladas profundas desigualdades sociales, y con enfoques mucho más equilibrados.²² Las fuertes apuestas emocionales y discursivas a las virtudes redentoras de ciertas herramientas y **gadgets** ilustran respecto de la persistencia de las fantasías fetichistas en plena postmodernidad, así como sobre la funcionalidad del pensamiento mágico a la rentabilidad de las empresas de tecnología de **punta**.

21 En Argentina, el país de la región con mayor nivel de ingreso por habitante, se ha estimado que, a mediados de 1999, la mitad de los hogares carece de línea telefónica: ¿cómo acceder entonces a la red? En respuesta a esta interrogante, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha iniciado la instalación de centros comunales de acceso gratuito a internet.

El programa contrasta con el más reciente del gobierno nacional, de financiar con tasas de interés preferenciales la compra individual de equipo de informática de uso personal u hogareño: un programa que recibió la acogida entusiasta de las firmas productoras y comercializadoras.

22 Vid por ejemplo European Commission (1996) y OECD (1999). Ford (1999) analiza la imposición cultural usualmente presente en la «democracia digital»

V. CONSIDERACIONES FINALES

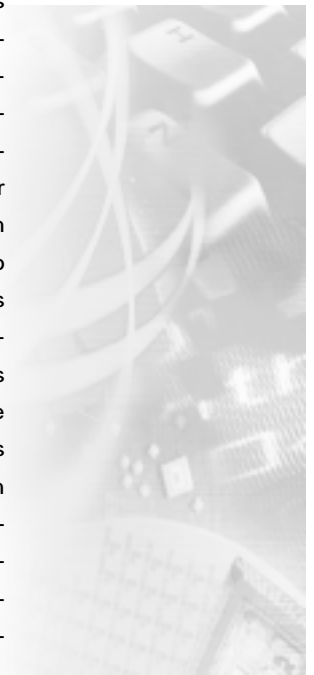
Una gestión estatal de calidad (es decir, eficaz, eficiente y responsable) se fundamenta en el principio elemental de que siempre es mejor hacer bien las cosas que hacerlas mal o de modo chapucero. De manera un poco más sofisticada, es posible vincular la calidad de la gestión pública a los principios básicos de un régimen democrático, aunque la relación entre calidad de la gestión y tipo de régimen político dista mucho de ser unívoca. La responsabilidad pública de los funcionarios, el control ciudadano de las acciones de gobierno, la separación entre el patrimonio público y el patrimonio de los funcionarios, son todos ingredientes de un régimen político que apuntan, entre otras cosas, al uso correcto de los recursos públicos, algo que usualmente se asocia con la democracia y el buen gobierno. En particular hay que mencionar la vinculación, que posiblemente se remonta a las revoluciones burguesas, entre participación política y tributación. El financiamiento del Estado proviene siempre, en definitiva, de los recursos que extrae de la sociedad; existe por lo tanto una obligación legal e incluso ética de los funcionarios de dar un uso correcto al producto de esa exacción, asignándole el destino definido por los ciudadanos y sus representantes, y gestionándolo con eficiencia.

La reforma institucional encarada en la mayor parte de América Latina, y su enfoque reduccionista, presentan como técnicamente neutras cuestiones de clara proyección y significado político: en primer lugar, la cuestión de la estructura de poder configurada en la región desde fines de la década de 1970. Convierten las herramientas de gestión en políticas de gobierno, dirigiendo la atención pública hacia cuestiones operativas o instrumentales y preservando a la estructura de poder y al modo particular de definición de

ganadores y perdedores, del debate público y del riesgo de que él dé paso a esfuerzos de acción colectiva destinados a modificar aquella estructura. Una vez más, en escenarios de profundas disparidades sociales, los argumentos técnicos se muestran vulnerables a una manipulación conservadora.

La preocupación por la eficacia, la eficiencia y la transparencia de las políticas públicas, debe decirse una vez más, no es irrelevante. Al contrario, importa mucho, por respeto a quienes de una u otra manera aportan los recursos con que se financia la gestión estatal, por una efectiva vigencia de una concepción más amplia de la democracia, por la funcionalidad de un buen gobierno a una política de desarrollo, por las fuertes restricciones fiscales que deben ser afrontadas, y porque siempre es mejor hacer bien las cosas que hacerlas mal. Sin embargo, una buena administración no mejora la calidad de los objetivos de las políticas a cuyo servicio se desenvuelve. Un tratamiento de los instrumentos sin una consideración de los objetivos de la acción estatal y sin referencia a las configuraciones de poder que les sirven de sustento, olvida la dimensión material de la problemática y contribuye a promover o a aceptar como ineludibles o inamovibles, objetivos contingentes a arreglos particulares de poder.

El siglo veinte ofrece múltiples ejemplos de cuidadosas preocupaciones instrumentales al servicio de objetivos y políticas deleznable, desde la muy prolija contabilidad de los campos de exterminio nazi hasta la de los centros clandestinos de detención en Argentina. Otras veces, los logros instrumentales positivos quedaron diluidos en el saldo final del régimen político del que formaron parte: la reforma administrativa de Mussolini permitió que los trenes italianos llegaran a horario, pero la puntualidad ferroviaria —ciertamente un logro





importante— no mejoró el resultado general o el juicio histórico universal sobre el fascismo.

La literatura latinoamericana brinda una ilustración menos truculenta o patética de este divorcio entre herramientas y objetivos. Me refiero al capitán Pantaleón Pantoja, el personaje de una de las más originales novelas de Mario Vargas Llosa. Según narra la historia, Pantaleón fue destinado por el ejército de su país a administrar un servicio público de prestaciones sexuales en un destacamento militar en la selva amazónica. El desarrollo de técnicas innovadoras de gestión y un celo profesional justamente reconocido por sus superiores, permitieron a Pantaleón convertirse en poco tiempo en el **gerente público** más eficiente y exitoso de lo que, de todos modos, nunca dejó de ser un lupanar de frontera. El espectáculo de tanta gente encarando la reforma del Estado en términos de reequipamiento informático, elaboración de manuales de procedimiento, rediseño de oficinas o modificación de organigramas, sin una preocupación equivalente por los objetivos que se persiguen y el contenido y el sentido de las decisiones que se toman, demuestra la vigencia amplia de Pantaleón Pantoja como paradigma de gestión pública.

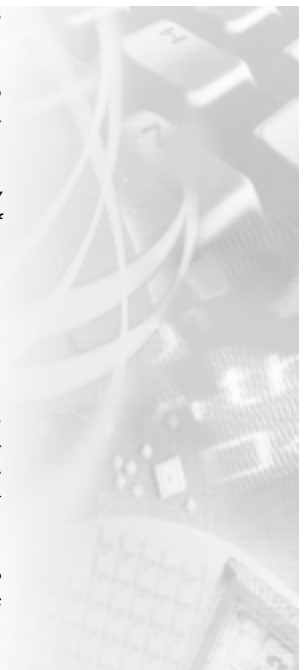
En los escenarios predominantes de profunda fragmentación y desintegración social, con procesos de exclusión social de los que la reorientación del Estado y el ajuste macroeconómico no son ajenos, es legítimo albergar dudas no sólo respecto de la eficacia de la reforma instrumental del Estado para incidir significativamente en el enfrentamiento a esos procesos —una cuestión que, en verdad, es ajena a sus preocupaciones— sino también con relación a la solidez y alcances

de las reformas institucionales mismas. Los modelos instrumentales de reforma y gestión pública han sido desarrollados en su enorme mayoría en sociedades que, además de la institucionalización del neoliberalismo como paradigma de reorganización social y conducción política, se caracterizan por una comparativamente alta homogeneidad cultural, amplio acceso a los satisfactores sociales básicos, mecanismos relativamente eficientes de promoción y compensación social, y niveles relativamente amplios de desarrollo educativo —producto todo ello de estrategias políticas de tipo socialdemócrata y del Estado de bienestar. Difícilmente podría pensarse en un conjunto de condiciones más alejado de las predominantes en la mayoría de los países de América Latina y, en general, del mundo en desarrollo. Es asimismo cuestionable que el parentesco ideológico de los gobiernos pueda compensar las falencias en estas dimensiones sustantivas. Si se me permite adaptar el viejo dicho de la sabiduría popular: **lo que la historia y la estructura no dan, Harvard no presta.**

Después de década y media de ajuste estructural, Argentina, como toda América Latina, se encuentra frente a una típica situación en la que, además de modernizar las herramientas y eficientizar los procedimientos, hay que cuestionarse si acaso no es tiempo de cambiar de rumbo y orientarse hacia horizontes más promisorios. Por lo menos, de someter a severo escrutinio los objetivos que orientan la gestión pública y los arreglos de poder que los sustentan. Si esto no se entiende, nuestros reformadores seguirán víctimas del **síndrome de Pantaleón**: gerentes pulcros y eficientes de un orden de cosas inicuo.

REFERENCIAS

- Alarcón Glasimovich, Walter (1992) «La democracia en la mentalidad y prácticas populares». En W. Alarcón, Carlos Franco y Manuel Montoya, *¿De qué democracia hablamos?* Lima: DESCO: 9-47.
- Azpiazu, Daniel (1999) «Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados: ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de monopolio?». *Realidad Económica* 164 (mayo-junio) 78-106.
- Badie, Bertrand (1992) *L'Etat importé*. Paris: Fayad.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (1998) *América Latina frente a la desigualdad. Progreso Económico y Social de América Latina, Informe 1998-99*. Washington D.C.: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2000) *Desarrollo: Más allá de la economía. Progreso Económico y Social de América Latina, Informe 2000*. Washington D.C.: BID.
- Banco Mundial (1991) *Informe sobre el desarrollo mundial: La tarea acuciante del desarrollo*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (1997) *Informe sobre el desarrollo mundial: El Estado en un mundo en transformación*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2000) *En el umbral del siglo XXI: Informe sobre el desarrollo mundial, 1999-2000*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Bastiat, Frédéric (1964) *Economic Harmonies*. Princeton N.J.: Van Nostrand (trad. del francés).
- Bond, Patrick (2000) *Elite Transition. From Apartheid to Neoliberalism in South Africa*. London: Pluto Press.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1999) *Reforma del Estado para la ciudadanía*. Buenos Aires: Eudeba/CLAD.
- Cema, Centro de Estudios Monetarios de la Argentina (1998) *El saber para ocupar un lugar*. Buenos Aires, junio.
- Cox, Ronald W. & Daniel Skidmorehess (1999) *U.S. Politics and the Global Economy*. Boulder: Lynne Rienner.
- Etkin, Jorge (2000) «¿Gerenciar o gobernar?» *Clarín Económico*, 8 de octubre, pág. 44.
- European Commission (1996) «»Building the European Information Society for Us All». *First Reflections of the High Level Group of Experts*. Interim Report, January.
- Ford, Aníbal (1999) *La marca de la bestia. Identificación, desigualdades e infoentretenimiento en la sociedad contemporánea*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Franco, Carlos (1993), «Visión de la democracia y crisis del régimen». *Nueva Sociedad* 128:50-61.
- George, Susan & Fabrizio Sabelli (1994), *Faith and Credit. The World Bank Secular Empire* Boulder: Westview Press.
- Giddens, Anthony (1999) *La tercera vía*. Madrid: Taurus.
- Gray, John (1999) *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*. Barcelona: Paidós.
- Halpern B., Pablo y Edgardo Bousquet U. (1992) «Percepciones de la opinión pública acerca del rol económico y social del Estado». *Estudios CIEPLAN* N° 36 (diciembre) 99-129.
- Huber, Evelyn & John D. Stephens (1986) *Democratic Socialism in Jamaica*. Houndmills: Macmillan.
- Ingraio, Pietro (1980) *Crisis y tercera vía*. Barcelona: Laia.
- Lagos, Marta (1997) «Actitudes económicas y democracia en Latinoamérica». *Este País* (enero) 2-9.
- Lake, Anthony (1993) *From Containment to Enlargement*. Washington D.C.: Johns Hopkins University School of Advanced International Studies.
- Lechner, Norbert (1996a) «Las transformaciones de la política». *Revista Mexicana de Sociología* 1/96 (enero-marzo) 3-16.
- Lechner, Norbert (1996b) «La política ya no es lo que fue». *Nueva Sociedad* 144 (julio-agosto) 104-113.
- North, Douglass C. (1986) «The New Institutional Economics», *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 142:230-237.
- North, Douglass C. (1993) *Instituciones, cambio y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OECD (1999) *Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality*. Paris: OECD, Public Management Committee.
- Manin, Bernard (1992) «Metamorfosis de la representación», en M. Dos Santos (comp.) *¿Qué queda de la representación política?* Caracas: Nueva Sociedad, 9-40.





- Panitch, Leo (2000) «The New Imperial State». *New Left Review* 2 (Second Series) March/April:5-20. México: Fondo de Cultura Económica (edición original en 1990).
- Payer, Cheryl (1982) *The World Bank: A Critical Analysis*. New York: Monthly Review Press.
- Pinto, Aníbal (1965) «Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano». *El Trimestre Económico* 125 (enero-marzo) 3-69.
- Polanyi, Karl (1957) *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica (la edición original es de 1944).
- Rodrik, Dani (2000) «Gobernar la economía global: ¿un único estilo arquitectónico adecuado para todos?». *Desarrollo Económico* 157 (abril-junio) 3-22.
- Sampay, Arturo Enrique (1961) *Introducción a la teoría del Estado*. Buenos Aires: Omeba.
- Stiglitz, Joseph (2000) «The Insider. What I learned at the world economic crisis». *The New Republic Online* 04.17.00.
- Tapscott, Don y David Agnew (1999) «La gestión pública en la economía digital». *Finanzas y Desarrollo* 36 (4) diciembre:34-37.
- Tavares, María Conceição (1969) «El proceso de sustitución de importaciones como modelo de desarrollo reciente en América Latina», en A. Bianchi et al., *América Latina: Ensayos de interpretación económica*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria:150-179.
- Tilly, Charles (1995) «La democracia es un lago». *Sociedad* 2 (octubre) 5-29.
- Vilas, Carlos M. (1994) «Estudio preliminar: El populismo o la democratización fundamental en América Latina», en C.M. Vilas (comp.) *La democratización fundamental: El populismo en América Latina*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994:11-118.
- Vilas, Carlos M. (2000a) «¿Más allá del «Consenso de Washington»? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial». *Reforma y democracia* 18 (octubre) 25-76.
- Vilas, Carlos M. (2000b) «Neoliberalism in Central America». En Thomas Walker & Ariel Armory (eds.), *Repression, Resistance, and Democratic Transition*.
- *The New Central American Setting*. New York: Academic Press:211- 231.
- Vuscoviç, Pedro (1970) «Distribución del ingreso y opciones de desarrollo». *Cuadernos de la Realidad Nacional* 5 (septiembre) 41-60.
- Wade, Robert & Frank VENEROSO (1998) «The Asian Crisis: The High Debt Model Versus the Wall Street-Trasury-IMF Complex». *New Left Review* 228 (March-April) 3-23.
- Williamson, John (1990) «What the Washington Consensus Means by Policy Reform», en J. Williamson (ed.) *Latin America Adjustment: How Much has Happened*. Washington D.C.: The Institute for International Economics: 13-28.
- Williamson, John (1993) «Democracy and the «Washington Consensus»». *World Development* 21 (8) 1329-1336.
- World Bank (1992) *Governance and Development*. Washington D.C.: The World Bank.
- World Bank (1993a) *The East Asian Miracle: Public Policy and Economic Growth*. Washington D.C.: The World Bank.
- World Bank (1993b) *El Salvador: The Challenge of Poverty Alleviation*. Washington D.C., Report 12315-ES. 

CARLOS M. VILAS

Presidente del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) y Director de Coordinación de la Capacitación del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Argentina. Su libro más reciente es *América Latina: Experiencias comparadas de combate a la pobreza* (México: UNAM, 1998). Las opiniones contenidas en el trabajo son exclusivamente personales y no involucran a las instituciones mencionadas.

Contacto con el autor, e-mail: cvilas@sfp.gov.ar.