LA HUELLA DE LAS INSTITUCIONES

REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA Y DEPENDENCIA DE LA TRAYECTORIA EN AMÉRICA LATINA

WLADIMIR PÉREZ PARRA

ISBN: 978-9907-818-52-9

9 789907 818529

LA HUELLA DE LAS INSTITUCIONES.

Reformas administrativas en la gestión pública y dependencia de la trayectoria en América Latina.

Autores:

Wladimir Alberto Pérez Parra

Código ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4617-8851

Correo electrónico institucional: wladimir.perez@upec.edu.ec

Filiación institucional: Universidad Politécnica Estatal del Carchi

Editorial "ACACFESA SAS"

La presente obra fue revisada por 2 pares académicos externos ciegos conforme al proceso editorial de ACACFESA SAS.

Los rigurosos procedimientos editoriales de ACACFESA SAS garantizan la selección de manuscritos por sus aportes significativos al conocimiento y cualidades científicas.

Editorial: ACACFESA SAS.

Sello editorial: 978-9907-818

Teléfono: (+593) 998955446

Web: https://acacfesa.com/editorial/index.php/1

ISBN: 978-9907-818-52-9

Doi: https://doi.org/10.70577/x1yj2803/ACACFESA.EDITORIAL

Año: Septiembre 2026

Aviso Legal

El contenido de esta obra, que incluye ilustraciones, textos, tablas, gráficos, cuadros y referencias bibliográficas, es responsabilidad única del autor o autores. Lo que se ha dicho, los criterios y los datos no reflejan necesariamente la posición institucional ni el pensamiento de la Editorial ACACFESA SAS.

Derechos de Autor ©

Este documento se publica conforme los términos y condiciones de la EDITORIAL ACACFESA SAS

Esta obra está bajo una licencia internacional

Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0

La "Editorial ACACFESA SAS " y todos sus autores tienen la propiedad única de los derechos de autor y de propiedad intelectual e industrial relacionados con el contenido de esta publicación. La reproducción total o parcial de esta obra, su almacenamiento en sistemas informáticos, su tratamiento digital y cualquier tipo de distribución, transmisión o comunicación pública por medios electrónicos, ópticos, mecánicos, químicos, fotográficos o de grabación están prohibidos. Esto se encuentra bajo las sanciones que establece la legislación vigente a menos que se cuente con la autorización previa y por escrito de los titulares del copyright.

Queda excluido únicamente el uso con fines académicos o de investigación científica, siempre que no busque objetivos comerciales y se ejecute sin remuneración, debiendo mencionarse en todo momento a la fuente editorial correspondiente. Los autores son los únicos responsables de las opiniones expresadas en los diferentes capítulos, las cuales no necesariamente representan el punto de vista institucional de la editorial.

Constancia de Arbitraje

La Editorial ACACFESA SAS, certifica que este libro es el resultado de un estudio llevado a cabo por los autores, el cual fue evaluado por jurados expertos bajo el sistema de Pares Externos, tanto en contenido como en forma. Asimismo, se llevó a cabo un análisis del método de investigación, paradigma y enfoque; a partir de la matriz epistémica adoptada por los autores, utilizando las normas APA, Séptima Edición y el proceso de antiplagio en línea turnitin para asegurar que la obra fuera científica.

Revisor par externo 1

Morejón Santistevan Maryury Elizabeth

Revisor par externo 2

Tayron Cesar Troya Terranova

DATOS DEL AUTOR

Doctor en Gobierno y Administración Pública y Diploma de Estudios Avanzados en Ciencia Política y de la Administración por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid, España. Es Magíster en Ciencias Políticas y Politólogo por la Universidad de Los Andes, Venezuela.

Desarrolló parte de su trayectoria académica en la Universidad de Los Andes, Venezuela, donde fue profesor titular y ocupó, entre otras responsabilidades, la jefatura del Departamento de Políticas Públicas y la coordinación del Doctorado en Estudios Políticos.

Es profesor titular agregado de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi (UPEC), Ecuador. En esta institución se desempeñó como director de la Carrera de Administración Pública y dirige el Doctorado en Políticas Públicas. Ha sido director de proyectos de investigación, editor de la revista Sathiri y coordina el Grupo de Investigación en Gestión y Políticas Públicas. Asimismo, es investigador acreditado por la Senescyt.

Su trayectoria profesional y académica se ha desarrollado en los ámbitos de la docencia, la investigación y la gestión universitaria, con especial dedicación a las políticas públicas, la gobernanza y el análisis institucional. Sus principales líneas de trabajo se centran en los procesos de gobierno, las transformaciones del Estado, el desarrollo institucional y la formación de investigadores en este campo.

Es autor y coautor de libros, capítulos de libros y artículos publicados en revistas académicas nacionales e internacionales, incluidas publicaciones indexadas en reconocidas bases de datos científicas.

DEDICATORIA

A Roba, mi compañera de vida;

a Linda Anmar y Wladimir Alexis, mis hijos;

y a Hannah, Juan Diego y Julieta, mis nietos,

por ser parte esencial de mi vida y de todo lo que soy.

PRÓLOGO

Durante muchas décadas, la administración pública en América Latina ha sido un ámbito donde se han hecho muchas promesas que no se han cumplido y las reformas han quedado a medias. Cada nuevo gobierno asume con la idea de cambiar y modernizar el Estado, buscando una mayor eficiencia en lo administrativo. Sin embargo, al examinar la historia de nuestras instituciones, descubrimos que hay más similitudes que rupturas, más continuidades que innovaciones, y más vestigios del pasado que posibilidades hacia el futuro. Este libro profundiza en esta paradoja: ¿por qué, a pesar de tantos intentos de reformar, las administraciones públicas de la región siguen presentando signos de debilidad institucional, clientelismo y escasa capacidad de respuesta?

La explicación, como desarrolla el autor con detalle en estas páginas, no radica en una falta de voluntad política ni en la carencia de diagnósticos técnicos. En realidad, se encuentra en lo que el neoinstitucionalismo histórico refiere como dependencia de la trayectoria: las decisiones iniciales, los pactos políticos y las inercias culturales que se consolidan dentro de las instituciones y afectan su desarrollo futuro. Las reformas administrativas en América Latina no han fracasado por un mal diseño, sino porque han intentado cambiar las reglas formales del juego sin alterar las instituciones informales que las sustentan.

En este trabajo, el profesor Wladimir Pérez Parra presenta un análisis claro y fundamentado de este fenómeno. Con una perspectiva que combina una profunda comprensión histórica y el enfoque riguroso del neoinstitucionalismo, el autor nos guía a través de los complejos senderos de la reforma administrativa en la región: desde los intentos iniciales de profesionalizar la burocracia hasta las oleadas de modernización promovidas por organismos internacionales, abarcando la crisis del Estado de bienestar y el surgimiento de la Nueva Gestión Pública. Pero no se limita a describir; su objetivo es explicar las razones estructurales detrás de la constante discrepancia entre lo que debería ser y la realidad institucional.

El libro no se presenta como un manual técnico sobre reformas administrativas, sino como una reflexión crítica sobre las condiciones que permiten el cambio institucional. Su lectura es fundamental para gestores públicos, académicos y ciudadanos interesados en fortalecer nuestras democracias. Porque, como bien señala el autor, sin una administración pública profesional, independiente y eficiente, los derechos constitucionales seguirán siendo solo promesas que están en el papel.

La Universidad Politécnica Estatal del Carchi (UPEC), al hacer pública esta obra, reafirma su dedicación a la creación de conocimiento que vaya más allá del aula y ayude a cambiar nuestras instituciones. Este libro representa, en este contexto, una contribución esencial para comprender por qué las reformas administrativas en América Latina han tenido un impacto tan limitado en nuestras instituciones, y para delinear los pasos que nos lleven a edificar Estados que cumplan con nuestras metas democráticas.

ÍNDICE DE CONTENIDO

DATOS DEL AUTOR v
DEDICATORIA vi
PRÓLOGO vii
ÍNDICE DE CONTENIDO ix
LISTA DE TABLAS xiii
LISTA DE FIGURAS xiv
INTRODUCCIÓN 1
CAPÍTULO 1. 8
EL NUEVO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO: BASES EPISTEMOLÓGICAS PARA EL ESTUDIO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS 8
Objetivo del capítulo 8
1.1. Rastreando la impronta: el Nuevo Institucionalismo como punto de partida 8
1.1.1. La Administración Pública como disciplina: entre la ciencia política y el pluralismo metodológico 8
1.1.2. El agotamiento del institucionalismo clásico: formalismo, legalismo y desapego social 9
1.1.3. El desafío del conductismo y la elección racional 10
1.1.4. El reencuentro con las instituciones: March y Olsen y la pluralidad del nuevo institucionalismo 11
1.2. Conceptos fundamentales para el estudio de las instituciones públicas 12
1.2.1. La Administración Pública: definición, alcances y naturaleza política 14
1.2.2. Institución y Organización: una distinción esencial 15
1.2.3. Sistema político y cambio institucional 16
1.2.4. Los actores políticos y su papel en la dinámica institucional 17
1.2.5. Eficiencia y eficacia: criterios de evaluación y sus tensiones 18
1.3. Anatomía de la huella: categorías de análisis del Nuevo Institucionalismo 19
1.3.1. El giro neoinstitucional y el redescubrimiento de las instituciones 20
1.3.2. La crítica al estructural-funcionalismo y el aporte de la sociología histórica 21
1.3.3. Los factores organizativos de la vida política y la evolución limitada de las instituciones 23
1.3.4. La teoría del caos y la autonomía relativa de las instituciones 26

CAPÍTULO 2. 29
CRISIS DEL MODELO BUROCRÁTICO Y LA EMERGENCIA DE NUEVOS PARADIGMAS DE GESTIÓN 29
Objetivo del capítulo 29
2.1. Las reformas del Estado desde la perspectiva del Nuevo Institucionalismo 29
2.1.1. La acción social y los actores políticos en el Nuevo Institucionalismo 29
2.1.2. Las cuatro extensiones de la acción social en la administración pública 33
2.1.3. Estrategias de cambio: consenso e imposición 36
2.1.4. La importancia de la información y la gestión de riesgos en la reforma 38
2.2. Burocracia en crisis: tensiones y desafíos de la reforma administrativa contemporánea 39
2.2.1. El paradigma weberiano y la consolidación del modelo burocrático 40
2.2.2. La tradición ortodoxa y la dicotomía política-administración 41
2.2.3. El desafío heterodoxo: Simon, Waldo y el cuestionamiento del paradigma 43
2.2.4. Disfuncionalidades y crisis del paradigma burocrático 45
2.2.5. La crisis fiscal y la presión por el cambio de paradigma 49
2.3. La reforma administrativa y el modelo gerencial: argumentos para la transformación del Estado en crisis 54
2.3.1. La crisis del Estado de Bienestar y el auge del pensamiento neoliberal 55
2.3.2. Las reformas de primera y segunda generación 56
2.3.3. Los fundamentos del gerencialismo y la Nueva Gestión Pública 57
2.3.4. La Gestión Pública como campo de conocimiento y la NGP como paradigma 60
2.4. Desarrollo institucional y eficacia en la reforma administrativa: de la lógica empresarial al nuevo paradigma de gobernanza pública 64
2.4.1. La gestión pública como respuesta a la crisis del Estado interventor 66
2.4.2. La gobernanza como nuevo paradigma de gestión pública 67
2.4.3. La reivindicación de lo público y el fortalecimiento institucional 70
2.4.4. La Gobernanza Robusta como propuesta integradora 73
CAPÍTULO 3. 76
FUNDAMENTOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA 76
Objetivo del capítulo 76
3.1. Política y Administración Pública 76
3.1.1. La politicidad inherente a la Administración Pública 77

3.1.2. La tensión entre políticos y burócratas 78
3.1.3. La repolitización de la Administración Pública..... 80
3.2. La reforma administrativa en el marco de una nueva relación Estado-sociedad 84
3.2.1. Superando el debate sobre el tamaño del Estado..... 85
3.2.2. Las presiones para la reforma: fiscal, tecnológica y democrática 86
3.2.3. El debate sobre la reforma y la nueva relación Estado-sociedad 88
3.3. Modelos de reformas administrativas 94
3.3.1. Los obstáculos políticos para la reforma y la necesaria alquimia política 94
3.3.2. Tipología de reformas: weberiana, gerencial (NGP) y de responsabilización..... 96
3.3.3. Modelos conceptuales de reforma: garantista, eficientista, contractualista y servicial 96
CAPÍTULO 4. 101
TRAYECTORIA, OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN AMÉRICA LATINA..... 101
Objetivo del capítulo 101
4.1. Problemas fundamentales de las reformas administrativas en América Latina 101
4.1.1. El isomorfismo institucional y la influencia externa..... 101
4.1.2. La brecha entre el diseño formal y la práctica real 102
4.1.3. El crecimiento desproporcionado del Estado y el ciclo de bonanza-crisis..... 103
4.1.4. La ausencia de participación ciudadana y el contexto autoritario 104
4.1.5. La tensión entre la NGP y la realidad latinoamericana..... 105
4.1.6. La informalidad institucional como patología estructural..... 107
4.1.7. El desequilibrio entre reforma económica y reforma administrativa 107
4.2. El proceso de reforma administrativa en América Latina 113
4.2.1. La estrategia de reforma para el desarrollo (1950-1980) 115
4.2.2. La estrategia de ajuste estructural y apertura económica (1980-1990) 116
4.2.3. La estrategia de desarrollo institucional y modernización gerencial (1990-2000).... 117
4.2.4. La era de la gobernanza y el buen gobierno (2000-presente) 118
4.3. Etapas de la reforma administrativa en América Latina 120
4.3.1. Antecedentes (1920-1950)..... 120
4.3.2. El Estado planificador (1950-1970): Reformas y centralidad en el desarrollo económico 122

4.3.3. El Estado en retirada (años 80): Ajuste estructural, modernización y apertura económica 130
4.3.4. Gobernanza del siglo XXI: Las reformas de tercera generación y el nuevo modelo institucional 133
4.4. La reforma administrativa en América Latina, una tarea inconclusa y pendiente 136
4.4.1. El fetichismo legal y la pervivencia de las instituciones blandas 137
4.4.2. El patrimonialismo, el populismo y la captura del Estado 138
4.4.3. Los desafíos estructurales: rigidez, corrupción y fragmentación 140
4.4.4. La urgencia de la reforma: del desmantelamiento neoliberal al fortalecimiento institucional 141
4.4.5. Hacia una agenda de reforma: profesionalización, meritocracia y Gobernanza Robusta 143
CONCLUSIONES GENERALES 145
REFERENCIAS 151

LISTA DE TABLAS

Tabla 1 Evolución paradigmática del estudio de las instituciones en la ciencia política 12

Tabla 2 Conceptos fundamentales para el análisis institucional en la gestión pública..... 13

Tabla 3 Autores y contribuciones fundamentales para la construcción de las categorías analíticas del Nuevo Institucionalismo Histórico 27

Tabla 4 Estrategias de cambio institucional: consenso frente a imposición..... 38

Tabla 5 Principios y disfunciones del modelo burocrático weberiano 49

Tabla 6 Comparación entre el modelo burocrático tradicional y la Nueva Gestión Pública..... 62

Tabla 7 Presiones para la reforma administrativa en las sociedades contemporáneas 87

Tabla 8 Modelos conceptuales de reforma administrativa según Koldo Echebarria..... 98

Tabla 9 Problemas estructurales de la reforma administrativa en América Latina 109

Tabla 10 Etapas de la reforma administrativa en América Latina..... 119

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Trayectoria de la teoría institucional: del formalismo a la autonomía relativa..... 24

Figura 2 Proceso de conversión de la acción individual en acción colectiva y sus implicaciones para la reforma administrativa 36

Figura 3 Presiones sobre el paradigma burocrático y apertura hacia nuevos modelos de gestión..... 53

Figura 4 Evolución de los paradigmas de gestión pública hacia la Gobernanza 74

Figura 5 Ciclo de la reforma inconclusa en América Latina: entre la modernización y la dependencia de la trayectoria..... 135

INTRODUCCIÓN

Históricamente, las administraciones públicas en América Latina han compartido una génesis común articulada por procesos de isomorfismo institucional. Durante la etapa colonial, este fenómeno se manifestó mediante un isomorfismo coercitivo impuesto por el sistema de dominación imperial. Con el advenimiento de la era republicana, dicha evolución transitó hacia un isomorfismo de carácter mimético, bajo el cual las nacientes naciones buscaron replicar modelos de organización externa para legitimar su estructura estatal.

El siglo XIX en América Latina estuvo marcado por profundas convulsiones políticas y económicas; una era de contracciones internas y fragmentación territorial bajo la influencia de caudillismos regionales. No fue sino hasta el siglo XX cuando se impulsó un crecimiento acelerado que expandió significativamente los servicios públicos. Esta progresión histórica demandó una reestructuración profunda de los gobiernos, obligándolos a ampliar la estructura burocrática y crear nuevas organizaciones administrativas. El objetivo central era establecer un vínculo formal y permanente entre el Estado y una ciudadanía en proceso de formación.

Bajo esta óptica, la Administración Pública debe entenderse no solo como una estructura operativa, sino como una de las formas de organización esenciales para la estabilidad política y la cohesión social. Los Estados latinoamericanos emprendieron una expansión vertiginosa a través de planes de asistencia social graduales. Este giro hacia lo social conllevó, intrínsecamente, la necesidad de robustecer el aparato administrativo: se crearon instituciones especializadas y se incrementó el cuerpo funcionarial para operativizar las políticas sociales que comenzaban a implementarse en la mayoría de los países de la región.

El proceso de modernización estatal, iniciado a principios del siglo XX, alcanzó un ritmo frenético tras la Segunda Guerra Mundial. En este periodo, se aceleró la actualización de los órganos administrativos encargados de formular y ejecutar los fines estratégicos del Estado. En la medida en que el aparato público se modernizaba, la sociedad civil se fortalecía, incrementando su capacidad de exigencia frente al Estado. Este dinamismo social impulsó una ampliación sin precedentes del cuerpo burocrático para gestionar las demandas ciudadanas.

En síntesis, desde mediados del siglo XX, el Estado ha transitado por un proceso de crecimiento continuo y acelerado, caracterizado por "explosiones" de demandas sociales y políticas. La respuesta institucional fue la creación ramificada de agencias y servicios, en un esfuerzo por

construir naciones modernas capaces de atender las emergencias sociales dentro de un entorno de complejidad creciente.

Históricamente, el Estado en América Latina salvo contadas excepciones presentó una arquitectura institucional sumamente elemental desde la perspectiva del Estado Social. A pesar de los esfuerzos modernizadores de mediados del siglo XX, prevalecieron estructuras políticas y administrativas incipientes y, en gran medida, laxas. Esta fragilidad institucional se explica porque la prioridad gubernamental no era la provisión de servicios, sino la consolidación del control territorial y la concentración del poder. Los esfuerzos se volcaron, casi exclusivamente, hacia la profesionalización de los ejércitos y la unificación de la hacienda pública, pilares básicos para garantizar la soberanía interna.

Bajo este esquema, la acción estatal era eminentemente defensiva y centralista. El gasto público no se orientaba al bienestar social, sino al mantenimiento del orden: los recursos se destinaban estratégicamente al equipamiento militar y a la construcción de vías de comunicación que permitieran la presencia del Estado central en territorios periféricos y fragmentados. En consecuencia, las necesidades vitales de la sociedad civil educación, salud, electrificación y saneamiento permanecieron relegadas en la agenda de una Administración Pública más preocupada por su propia supervivencia que por el desarrollo humano.

Entre 1919 y 1931, diversas naciones de la región lograron avances moderados en la unificación político-territorial y en la modernización financiera, impulsadas por reformas fiscales y monetarias como las misiones Kemmerer. No obstante, estos cambios técnicos en la superficie no se tradujeron en transformaciones profundas de la estructura social. Por ello, la historiografía política coincide en que, hasta 1950, el Estado latinoamericano fue una organización institucionalmente lacónica. Esta parálisis administrativa permitió la acumulación de tensiones estructurales e inmensas deudas sociales que comenzaron a eclosionar tras el triunfo de la Revolución Cubana, fenómeno que actuó como un catalizador de demandas políticas postergadas durante décadas.

En este complejo escenario, los gobiernos de la década de 1960 se vieron obligados a redefinir el rol del Estado, buscando un papel más protagónico en la esfera ciudadana. El imperativo era doble: modernizar el país y frenar el avance del ideal revolucionario que emanaba de la Sierra Maestra. La Alianza para el Progreso fue la respuesta institucional a este desafío; un programa que, bajo la retórica de la cooperación internacional, buscaba promover el desarrollo

económico y social para fortalecer la hegemonía estadounidense y contener la influencia del bloque soviético en la región.

Para que este ambicioso proyecto de desarrollo fuera viable, no bastaba con la voluntad política o el financiamiento externo. Se requería una transformación radical de la estructura administrativa del Estado. Era imperativo superar la inercia de las viejas burocracias decimonónicas para crear instituciones capaces de agilizar las funciones gubernamentales y operativizar las nuevas políticas sociales. Fue en este punto de inflexión donde la reforma administrativa dejó de ser una opción técnica para convertirse en una necesidad existencial para la estabilidad de las democracias.

La dinámica de los actores políticos articulada a través de partidos, grupos de presión y facciones parlamentarias desvirtuó la naturaleza técnica de las organizaciones administrativas, convirtiéndolas en agencias de empleo destinadas a satisfacer las cuotas de poder partidista. Este fenómeno permitió que los partidos políticos asumieran funciones paraestatales de integración, posicionándose en el núcleo mismo del sistema político. Siguiendo la tesis de Habermas (2000), este ejercicio de funciones paraestatales se manifiesta en tres dimensiones críticas: el reclutamiento selectivo, el desplazamiento de la decisión hacia acuerdos informales y la instrumentalización del espacio público.

A la postre, esta dinámica generó una distorsión estructural traducida en profundos niveles de ineficiencia e ineficacia. Como consecuencia, se clausuraron las vías de participación real para la sociedad civil, insuflando una apatía ciudadana que derivó en una percepción profundamente negativa de las instituciones gubernamentales. Bajo este clima de desencanto, cobró fuerza la premisa de la COPRE (1988): «La sociedad funciona mal y el Estado que la dirige funciona peor». Esta convicción, instalada progresivamente en la conciencia colectiva, ha erosionado la legitimidad del sistema, llevando a amplios sectores de la población a cuestionar la utilidad misma de la democracia.

Frente a esta crisis de confianza, las propuestas de reforma administrativa ensayadas a finales del siglo XX y principios del XXI han pretendido cerrar la brecha entre la élite política y la sociedad civil. El objetivo central ha sido modificar las estructuras de representación para configurar una democracia más participativa, responsable y eficiente en la prestación de servicios. En una primera etapa, las iniciativas de reforma oscilaron entre dos tensiones fundamentales: reconstruir la Administración Pública bajo los preceptos del modelo

burocrático weberiano y erradicar las arraigadas prácticas clientelares y preburocráticas que habían colonizado la gestión pública.

A principios de la década de 1970, irrumpe en el escenario regional la corriente de la "Administración Pública para el Desarrollo". A la ambición previa de establecer un orden administrativo formal, se sumó ahora la visión de la reforma como un motor estratégico para el progreso económico y social. Bajo este nuevo paradigma, la modernización de los medios administrativos dejó de ser un fin en sí mismo para convertirse en la herramienta indispensable para alcanzar los fines del Estado Desarrollista.

A pesar de los desafíos, la democracia en el continente mostró signos de consolidación durante sus primeras tres décadas. No obstante, este proceso se vio empañado por las crisis económicas heredadas o exacerbadas por los regímenes autoritarios de los años setenta, caracterizadas por un endeudamiento externo asfixiante y un déficit fiscal crónico. Los gobiernos, aunque asumían nominalmente competencias cada vez más extensas, terminaron sucumbiendo a la complacencia de grupos de presión y clientelas que gravitaban en torno a la renta estatal. Se consolidó así un modelo de negociación cupular que priorizaba el reparto de beneficios entre élites en detrimento de las demandas reales de la sociedad civil.

Este vacío institucional permitió que grupos de poder fáctico asumieran, como señala Habermas (2000), verdaderos poderes paraestatales. Estos actores capturaron parcelas del poder público para asegurar la distribución de la renta a su favor, debilitando la misión fundamental de la Administración Pública. La reforma, por tanto, quedó atrapada en la tensión entre la norma formal y la persistente "huella" de un Estado capturado por intereses particulares. La postergación de la reforma administrativa por parte de las élites políticas derivó en una fractura sistémica entre las capacidades reales del Estado y las obligaciones normativas de una administración democrática. Cualquier intento de reforma administrativa integral suponía una amenaza directa a la estructura de captación de rentas, la cual ya había permeado profundamente el ADN de las instituciones democráticas en la región.

Al llegar la década de 1980, el agotamiento de este modelo se volvió insostenible. El clamor por una reforma integral se hizo incontenible, impulsado por una sociedad civil que había alcanzado un grado de madurez y complejidad sin precedentes. Bajo esta luz, la reforma no debe interpretarse como una mera simplificación del Estado, sino como el vehículo para optimizar la organización y el control, garantizando un funcionamiento más efectivo,

representativo y responsable ante el ciudadano (*accountability*). Hispanoamérica se encuentra aún en un proceso de consolidación democrática que reafirma que la única ruta viable para superar la crisis de gobernabilidad es apostar por el fortalecimiento de la institucionalidad. En este escenario, la construcción de una burocracia profesional y despartidizada no es solo un imperativo técnico, sino una exigencia ciudadana urgente.

El interés fundamental de esta investigación radica en diagnosticar el estado actual de nuestras administraciones públicas, permitiendo identificar los avances, desaciertos y tendencias que han marcado los intentos de reforma en la región. Al situar la Gestión Pública latinoamericana en el contexto global, se observa una profusión de avances teóricos y conceptuales que, si bien requieren ser tamizados por las particularidades locales, ofrecen un marco referencial ineludible. En la década de los ochenta, las naciones de tradición anglosajona impulsaron un nuevo paradigma de gestión que Michael Barzelay (1998) denominó como "posburocrático". De esta corriente surge la Nueva Gestión Pública (NGP) o *New Public Management*, un modelo que busca desplazar al esquema burocrático clásico mediante la adopción de métodos e instrumentos propios del sector privado.

En la actualidad, existe un consenso prácticamente unánime en Latinoamérica sobre la imperiosa necesidad de modernizar las administraciones públicas. No obstante, persiste una profunda fragmentación respecto al "cómo" ejecutarla. En este esfuerzo por dotar de coherencia a la gestión pública, destaca la labor del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Sin embargo, tras el agotamiento del paradigma de la "Administración para el Desarrollo", la región ha intentado transitar hacia el modelo de la Nueva Gestión Pública. Esta transición no ha estado exenta de controversias; críticos y académicos han señalado que la NGP, gestada en contextos anglosajones, colisiona con la idiosincrasia institucional de Hispanoamérica. Tal como advierte Ramió (2001), la réplica mecánica de estrategias anglosajonas en los países latinos suele omitir los "matices ocultos" la cultura organizacional, la ética del servicio público y la solidez de las reglas informales que son los verdaderos catalizadores del éxito en sus países de origen.

El proceso de reforma que demandan las naciones hispanoamericanas debe trascender la mera modificación de organigramas para dirigirse hacia un replanteamiento institucional profundo. En este sentido, el Nuevo Institucionalismo se erige como la perspectiva más robusta para desentrañar la complejidad de estos procesos, al subrayar no solo la importancia de las estructuras y los actores, sino la interacción dialéctica entre ambos, siempre bajo una necesaria

contextualización espaciotemporal. Bajo este enfoque, el Neoinstitucionalismo se convierte en una herramienta analítica de gran utilidad para comprender el nuevo rol del Estado frente a la sociedad civil. Sin embargo, la reforma desde el Nuevo Institucionalismo Histórico reconoce un desafío mayor: la resistencia al cambio. Las instituciones tienden a la estabilidad y a la autopreservación de sus valores, consolidando una trayectoria (*path dependence*) que hace que el cambio político sea una tarea de alta complejidad técnica y política. Reformar no es solo dictar nuevas normas, sino romper con la huella de comportamientos institucionalizados que se oponen a la modernización.

El valor distintivo de esta investigación radica en su enfoque inédito: una óptica política fundamentada en el Neoinstitucionalismo Histórico. A través del concepto de dependencia de la trayectoria (*path dependence*), formulado por Krasner (1984), se pretenden hallar las respuestas a los problemas estructurales que asfixian a la administración pública regional. Bajo esta premisa, la historia y la tradición no son solo antecedentes, sino factores determinantes en la configuración de las instituciones vigentes. El propósito medular de esta obra es realizar un diagnóstico de la administración continental para comprender por qué las estrategias de modernización no han alcanzado el éxito esperado, dando respuesta a interrogantes fundamentales: ¿Qué sucede con la Administración Pública en América Latina?, ¿Cómo es su configuración actual? y, gracias al aporte clave del neoinstitucionalismo, ¿Por qué se ha estructurado y funciona de esta manera?

Para sustentar este análisis, se ha realizado un exhaustivo arqueo bibliográfico. En cuanto a los referentes fácticos, se ha recurrido a material publicado por universidades y organismos internacionales que documentan los procesos de reforma. Respecto al andamiaje teórico-metodológico, esta investigación se apoya en literatura especializada y foránea de vanguardia, integrando visiones globales con la realidad local. Este esfuerzo responde a una vocación académica vinculada a los estudios de gobierno, bajo la firme convicción de que la modernización administrativa es el único camino hacia el desarrollo institucional, la profesionalización de la función pública y la superación de la crisis de gobernabilidad que aqueja a la región.

Bajo la premisa de que las decisiones del pasado configuran el margen de maniobra del presente, presentamos esta obra titulada "La huella de las instituciones: reformas administrativas en la gestión pública y dependencia de la trayectoria en América Latina", la cual se organiza en cuatro capítulos fundamentales:

El Capítulo I. El Nuevo Institucionalismo Histórico: bases epistemológicas para el estudio de las instituciones públicas. Establece la base epistemológica de la investigación, explicando por qué el Nuevo Institucionalismo, y particularmente su vertiente histórica, constituye el lente más adecuado para analizar las reformas administrativas en América Latina. Se recorren los conceptos nodales de la disciplina y las categorías analíticas que permitirán desentrañar la *huella* que las instituciones dejan en los procesos de cambio y continuidad.

El Capítulo II. Crisis del modelo burocrático y la emergencia de nuevos paradigmas de gestión. Analiza críticamente el agotamiento del modelo burocrático weberiano como paradigma exclusivo de la gestión pública, así como las principales corrientes de reforma que han emergido como alternativas: el gerencialismo, la Nueva Gestión Pública y los enfoques de gobernanza.

El Capítulo III. Fundamentos políticos y sociales de la reforma administrativa. Examina los fundamentos políticos y sociales que subyacen a la reforma administrativa, superando la dicotomía clásica que las presentaba como esferas separadas, y explorando el contexto de la nueva relación Estado-sociedad.

Por último, el Capítulo IV. Trayectoria, obstáculos y desafíos de la reforma administrativa en América Latina. Aterriza el debate en el contexto regional, sintetizando los desencuentros históricos y la dependencia de la trayectoria (*path dependence*), explicando por qué la reforma administrativa persiste como una asignatura pendiente y vital para el fortalecimiento democrático de América Latina.

CAPÍTULO 1.

EL NUEVO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO: BASES EPISTEMOLÓGICAS PARA EL ESTUDIO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Objetivo del capítulo

Este capítulo tiene como propósito sentar los fundamentos teórico-metodológicos que guiarán toda la investigación. Se explicará por qué el Nuevo Institucionalismo, y en particular su vertiente histórica, constituye el lente más adecuado para analizar las reformas administrativas en América Latina. Para ello, se recorrerá la evolución del pensamiento institucional, se definirán los conceptos nodales de la disciplina y se presentarán las categorías analíticas que permitirán desentrañar la huella que las instituciones dejan en los procesos de cambio y continuidad.

1.1. Rastreando la impronta: el Nuevo Institucionalismo como punto de partida

El estudio de la Administración Pública y de las reformas del Estado no puede emprenderse sin un sólido andamiaje teórico que oriente la mirada del investigador. Durante gran parte del siglo XX, la ciencia política osciló entre dos polos igualmente insuficientes: el formalismo legalista del institucionalismo clásico y el reduccionismo individualista del conductismo y la elección racional. Fue en la década de 1980 cuando surgió una respuesta que logró superar esa falsa disyuntiva: el Nuevo Institucionalismo. Pero, ¿por qué fue necesario este giro?, ¿qué carencias venía a subsanar?

Para responder a estas preguntas, es preciso detenerse primero en la naturaleza misma de la Administración Pública como disciplina y en el lugar que en ella ocupan las instituciones.

1.1.1. La Administración Pública como disciplina: entre la ciencia política y el pluralismo metodológico

La Administración Pública es, ante todo, un ámbito de la actividad gubernamental tan antiguo como el arte de gobernar. Sin embargo, su consolidación como campo de estudio sistemático es relativamente reciente. En la tradición anglosajona, suele tomarse como hito fundacional el ensayo de Woodrow Wilson (1887), The Study of Administration, en el que se abogaba por separar la gestión de los asuntos públicos de la esfera política. En la tradición continental

europea, en cambio, sus raíces se hunden en el Derecho Administrativo y en la cameralística alemana.

Con independencia de estas trayectorias nacionales, existe un consenso en que la Administración Pública es una disciplina imbricada con la ciencia política, la sociología, la economía y el derecho. Como señala Heady (2000, p. 33), «la administración pública se ha convertido en un área reconocida de interés especializado, ya sea como subespecialidad de las ciencias políticas o como una disciplina autónoma». Esta naturaleza fronteriza, lejos de ser una debilidad, la enriquece: la Administración Pública no puede explicarse únicamente a través de normas jurídicas o de técnicas de gestión; requiere, fundamentalmente, de una mirada política que atienda a las relaciones de poder, a los actores que las dinamizan y a las estructuras que las contienen.

Ahora bien, ¿qué es aquello que la Administración Pública estudia cuando se enfoca en las instituciones? La respuesta no es unívoca, pues el concepto de institución ha sido utilizado de maneras muy diversas. Sin embargo, en la literatura especializada subyace una idea común: las instituciones son reglas, normas y rutinas que estructuran la interacción humana. Son, en palabras de North (1993, p. 13), «las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana». Esta definición, aunque amplia, tiene la virtud de abarcar tanto las normas formales (leyes, constituciones, decretos) como las informales (costumbres, prácticas arraigadas, códigos de conducta).

1.1.2. El agotamiento del institucionalismo clásico: formalismo, legalismo y desapego social

El llamado viejo institucionalismo o Old Institutionalism que predominó hasta mediados del siglo XX, centraba su atención en las estructuras formales del Estado: constituciones, parlamentos, sistemas judiciales y organismos administrativos, analizados desde una óptica predominantemente jurídica y descriptiva. Como ha señalado Rhodes (1997, p. 59), este enfoque era «excesivamente formalista a la hora de abordar las instituciones políticas», carecía de «conciencia de la complejidad de los acuerdos sociales informales» y resultaba «descriptiva, en vez de centrarse en la solución de los problemas o tener un método analítico».

Las críticas al viejo institucionalismo pueden sintetizarse en cinco puntos, que March & Olsen (1993, pp. 3-4) resumieron de manera magistral:

1. Contextualismo limitado: se analizaban las instituciones como si flotaran en el vacío, sin atender a su entorno social y económico.
2. Reduccionismo: se excluía la integración entre comportamientos individuales, reglas organizacionales y estructuras de interacción.
3. Utilitarismo: se daba por sentado que los actores actúan únicamente movidos por el interés personal, ignorando responsabilidades éticas o compromisos con valores colectivos.
4. Funcionalismo lineal: se suponía que las instituciones evolucionaban de manera predecible hacia un destino histórico único, sin atender a las rupturas y contingencias.
5. Instrumentalismo: se relegaban a un segundo plano los símbolos, las tradiciones y la cultura organizacional, en favor de una racionalidad técnica abstracta.

Este anclaje en la norma y en la forma hizo que el viejo institucionalismo fuera incapaz de dar cuenta de fenómenos como la corrupción sistémica, el clientelismo o la resistencia al cambio. La realidad institucional se mostraba mucho más compleja, desordenada y dinámica de lo que sus esquemas podían capturar.

1.1.3. El desafío del conductismo y la elección racional

Ante el estancamiento del institucionalismo clásico, irrumpieron en la ciencia política dos corrientes que pretendían renovar el análisis social: el conductismo y la teoría de la elección racional (Rational Choice). Ambas compartían una premisa fundamental: para explicar la política había que partir del individuo, no de las estructuras. El conductismo, influido por la psicología, buscaba predecir el comportamiento político a partir de estímulos y respuestas observables. La elección racional, por su parte, modelaba la acción política como un cálculo de utilidad y coste-beneficio, suponiendo que los actores maximizan sus preferencias de manera autónoma.

Estos enfoques aportaron herramientas analíticas poderosas y desplazaron el foco desde las formas jurídicas hacia los comportamientos reales. Sin embargo, su éxito fue efímero en términos explicativos, porque adolecían de un atomismo metodológico: al reducir todo a la acción individual, ignoraban que las preferencias, los intereses y las propias estrategias de los

actores están profundamente moldeados por el contexto institucional en el que se desenvuelven. Como advierten Powell & DiMaggio (1999, p. 38), esta visión *«era atomista no solo por su visión de la acción como producto de individuos racionales orientados a metas, sino también por su concepción abstracta y asocial de los contextos».*

En otras palabras, tanto el conductismo como la elección racional cometían el error opuesto al viejo institucionalismo: mientras este veía estructuras sin actores, aquellos veían actores sin estructuras.

1.1.4. El reencuentro con las instituciones: March y Olsen y la pluralidad del nuevo institucionalismo

El punto de inflexión llegó en 1984, cuando James March y Johan Olsen publicaron en *The American Political Science Review* el artículo *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. En él, los autores denunciaban que la ciencia política había perdido de vista el papel autónomo de las instituciones, y reclamaban un retorno al análisis de la polis, pero no desde el formalismo decimonónico, sino desde una perspectiva renovada que integrara a los actores, las reglas y los significados compartidos.

El Nuevo Institucionalismo no es, sin embargo, una escuela monolítica. Como advierte Peters (2003, pp. 9-10), existe *«escaso consenso acerca del concepto de institución y, menos aún, acerca de la manera en que interactúan con los individuos».* Goodin (2003, p. 14) subraya esta pluralidad al señalar que *«el nuevo institucionalismo no es uno, sino muchos».* Entre las principales variantes destacan el institucionalismo normativo (asociado a March y Olsen), el de elección racional (con raíces en la economía), el sociológico (influido por DiMaggio y Powell) y el histórico, que será el que guíe nuestra investigación.

A pesar de sus diferencias, todos estos enfoques comparten una convicción fundamental: las instituciones importan (institutions matter). Esta máxima, que Schedler (2000, p. 472) considera el núcleo común del neoinstitucionalismo, implica que las instituciones no son meras variables intervinientes ni simples reflejos de fuerzas sociales subyacentes, sino que configuran activamente las preferencias, las estrategias y los resultados políticos.

Como se sintetiza en la Tabla 1, la evolución del pensamiento institucional puede dividirse en tres grandes momentos, cada uno con su objeto de estudio característico y sus limitaciones específicas.

Tabla 1

Evolución paradigmática del estudio de las instituciones en la ciencia política

Enfoque predominante	Periodo aproximado	Objeto de estudio central	Limitaciones principales
Institucionalismo Clásico	Finales del s. XIX – mediados del s. XX	Normas, leyes, constituciones y estructuras formales del Estado	Formalismo excesivo, descriptivismo, negligencia de los actores y de las dinámicas informales
Conductismo y Elección Racional	Mediados del s. XX – década de 1980	Comportamiento individual, cálculo de utilidad, preferencias exógenas	Reduccionismo, ahistoricismo, omisión del contexto institucional que moldea las preferencias
Nuevo Institucionalismo (en todas sus vertientes)	Década de 1980 – presente	Reglas del juego (formales e informales), interacción estructura-actor, trayectorias históricas	Reconocimiento de la complejidad; dificultad para abarcar todos los determinantes del cambio en una sola teoría

Nota. Adaptado de Peters (2003), March y Olsen (1997) y Rhodes (1997). Esta tabla no pretende ser exhaustiva, sino ofrecer un mapa sintético de los giros epistemológicos que han marcado el estudio de las instituciones en la ciencia política contemporánea.

Este recorrido por los avatares del pensamiento institucional nos permite afirmar que el Nuevo Institucionalismo Histórico, en particular, ofrece una caja de herramientas especialmente útil para nuestra investigación. Su énfasis en la dependencia de la trayectoria (path dependence), en las coyunturas críticas y en la interacción entre instituciones formales e informales nos proporciona el lenguaje adecuado para diagnosticar por qué las reformas administrativas en América Latina han sido, con frecuencia, intentos fallidos o transformaciones superficiales que no logran modificar el núcleo duro de las prácticas burocráticas.

En los apartados siguientes (1.2 y 1.3), profundizaremos en los conceptos fundamentales de este enfoque y en sus categorías analíticas, para luego, en los capítulos sucesivos, aplicarlos al estudio de la crisis del modelo burocrático y a la trayectoria específica de la reforma administrativa en la región.

1.2. Conceptos fundamentales para el estudio de las instituciones públicas

Para que el andamiaje teórico del Nuevo Institucionalismo Histórico pueda aplicarse con rigor al análisis de las reformas administrativas, resulta indispensable definir con precisión los conceptos que vertebrarán nuestra argumentación. Una de las principales patologías de la

literatura administrativa es la ambigüedad terminológica: términos como institución, organización, Administración Pública o eficiencia se emplean con frecuencia de manera laxa, lo que genera confusiones conceptuales que lastran cualquier intento de diagnóstico riguroso.

Como bien advertía Pérez, J. (2003, p. 45), *«al depender la acción política del uso eficaz del lenguaje de la comunicación, es muy conveniente poseer una idea clara del papel que en un determinado sistema juegan los conceptos».* Por ello, en esta sección delimitaremos el significado de cinco categorías nodales: Administración Pública, institución, organización, actores políticos y los binomios eficiencia-eficacia. En la Tabla 2 se ofrece un mapa sintético de estas definiciones, que desarrollaremos a continuación.

Tabla 2

Conceptos fundamentales para el análisis institucional en la gestión pública

Concepto	**Definición operativa**	**Autores de referencia**	**Implicación para la reforma administrativa**
Administración Pública	Conjunto de estructuras y procesos mediante los cuales el Estado materializa sus decisiones, actuando como «gobierno en acción».	Heady (2000), Ramió (2017), Habermas (2000), Amaro (1995)	Su reforma no es un mero ajuste técnico, sino una redefinición del vínculo entre poder político y ciudadanía, así como de la legitimidad del sistema.
Institución	Reglas del juego (formales e informales), valores, normas y rutinas que estructuran la interacción social y política, proporcionando estabilidad y significado al comportamiento.	North (1993), García-Pelayo (1991), Acosta (2000), Goodin (2003)	Son el objeto central de la reforma; cambiarlas implica modificar los incentivos, los constreñimientos y las expectativas de los actores.
Organización	Estructura material y social (el «contenedor») donde se albergan y aplican las instituciones; comprende a los actores, los recursos y la arquitectura jerárquica.	Crozier (1969), Duverger (1988)	La reforma organizativa (cambios de organigramas) es insuficiente si no va acompañada de un cambio institucional profundo en las reglas y valores que la sustentan.
Actores políticos	Individuos o grupos (burócratas, líderes, funcionarios, legisladores) que, movidos por intereses, valores y cálculos estratégicos, disputan el sentido y el control de las instituciones.	Serra (1998), Giddens (1990), Habermas (2000), March y Olsen (1993)	Son los agentes del cambio o de la resistencia; su voluntad y sus estrategias de consenso o imposición determinan el éxito o fracaso de la reforma.
Eficiencia y Eficacia	Eficiencia: optimización de medios y procedimientos para alcanzar un fin («hacer bien	Harmon y Mayer (1999), Maquiavelo	La reforma no puede reducirse a la búsqueda aislada de eficiencia

	las cosas»). Eficacia: grado de cumplimiento de los fines y metas propuestos («hacer las cosas correctas»).	(tradición republicana)	económica (ahorro fiscal); debe equilibrarse con la eficacia social (cumplimiento de derechos y bienestar colectivo).

Nota. Adaptado de la discusión conceptual desarrollada en el borrador original, particularmente de las secciones 1.2 y 1.3. Esta tabla no agota la complejidad de cada categoría, pero ofrece un mapa de referencia claro para el lector, facilitando la comprensión de los capítulos posteriores. El concepto de eficiencia y eficacia se aborda aquí en su dimensión política y administrativa, distanciándose de visiones meramente economicistas.

1.2.1. La Administración Pública: definición, alcances y naturaleza política

La Administración Pública es, ante todo, la materialización del Estado en la vida cotidiana de los ciudadanos. Si el Estado es una abstracción jurídico-política, la Administración es su rostro tangible: los ministerios, las oficinas, los servicios de salud, las escuelas públicas y los funcionarios que, día a día, ejecutan las políticas diseñadas por el gobierno. Por ello, la literatura especializada la define como «el gobierno en acción».

Desde una perspectiva funcional, Amaro (1995, p. 4) subraya su papel estratégico: *«La Administración pública constituye el principal instrumento para concretar la acción del Estado, lo que hace a muchos decir que es el factor estratégico del desarrollo».* Esta centralidad implica que su desempeño no es neutral: una Administración eficaz fortalece la democracia y el bienestar; una Administración disfuncional, en cambio, erosiona la confianza ciudadana y reproduce la desigualdad.

Ahora bien, la Administración Pública no es una isla. Como advierte Ramió (2017, p. 31), *«la Administración Pública no es una variable independiente, sino una variable totalmente dependiente de otras como la economía, la política, la tecnología y la evolución de la sociedad».* Esto significa que cualquier análisis de su reforma debe atender a las presiones del entorno crisis fiscales, demandas sociales, cambios tecnológicos, pero también a las lógicas internas de poder y a las trayectorias históricas que la han configurado.

En esta obra, entendemos la Administración Pública como un sistema dual: por un lado, es una estructura técnico-instrumental (con competencias, jerarquías y procedimientos); por otro, es un espacio político-administrativo donde se negocian intereses, se disputan recursos y se construyen (o bloquean) proyectos de transformación. Este carácter híbrido es precisamente el

que exige un enfoque neoinstitucional, que atienda tanto a las reglas formales como a las prácticas informales que realmente gobiernan el comportamiento burocrático.

1.2.2. Institución y Organización: una distinción esencial

Uno de los errores más frecuentes en el estudio de lo público es utilizar indistintamente los términos institución y organización. Si bien están íntimamente relacionados, se refieren a planos de la realidad distintos, y confundirlos lleva a diseñar reformas superficiales.

Siguiendo a North (1993, p. 13), definimos las instituciones como *«las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana».* Estas reglas pueden ser formales (constituciones, leyes, decretos) o informales (costumbres, códigos de conducta no escritos, rutinas). Las instituciones son, por tanto, el entramado normativo que define lo que está permitido, lo que está prohibido y lo que es esperable en cada contexto.

Las organizaciones, en cambio, son los contenedores materiales donde esas reglas se ponen en práctica: los ministerios, las agencias, los equipos de trabajo, los sindicatos. Como señala Duverger (1988, p. 32), las organizaciones son «las formas y estructuras sociales establecidas más de hecho que de derecho» y, a diferencia de las instituciones, tienen una identidad física, unos recursos humanos y una jerarquía visible.

García (1991) ofrece una distinción aún más precisa al descomponer la realidad institucional en tres categorías:

1. Orden: el conjunto de relaciones estables que constituyen la estructura social de fondo.
2. Ordenamiento: el sistema de pautas prescriptivas (normas) que regulan cómo deben disponerse los elementos del orden.
3. Organización: la estructura intencionalmente diseñada para alcanzar fines concretos, con competencias definidas y jerarquías precisas.

Esta distinción es crucial para nuestra investigación, porque la mayoría de las reformas administrativas en América Latina se han quedado en el nivel de la organización (cambios en los organigramas, fusión o supresión de ministerios) sin modificar el ordenamiento (las reglas de acceso al empleo público, los incentivos al rendimiento o la cultura del cumplimiento formal). El resultado son reformas que, en palabras de Nieto (2008, p. 31), derivan en mal

gobierno: *«Mal gobierno es el establecimiento o fijación de unas políticas públicas erróneas y mala administración es su gestión o realización desacertada».*

1.2.3. Sistema político y cambio institucional

Las instituciones no flotan en el vacío; se inscriben en un sistema político que las contiene y les da sentido. Siguiendo a Easton (1953), entendemos el sistema político como el conjunto de interacciones mediante las cuales una sociedad asigna autoritativamente valores. Es el espacio donde las demandas sociales (inputs) se transforman en decisiones vinculantes (outputs), y donde la retroalimentación (feedback) permite ajustar el rumbo.

En este sistema, las instituciones juegan un papel doble: son a la vez canales de procesamiento de las demandas y filtros que seleccionan y jerarquizan los problemas que merecen atención pública. Por eso, Acemoglu & Robinson (2021, p. 102) señalan que *«la política es el proceso mediante el cual una sociedad elige las reglas que las gobernarán. La política acompaña a las instituciones... existe una estrecha sinergia entre instituciones económicas y las políticas».*

Ahora bien, ¿cómo cambian las instituciones? Durante décadas, el institucionalismo histórico concibió el cambio como un fenómeno disruptivo, asociado a coyunturas críticas (guerras, revoluciones, crisis económicas) que rompían la inercia institucional. Sin embargo, la visión contemporánea, representada por Thelen & Conran (2016), ha matizado esta perspectiva al señalar que el cambio institucional suele ser, en realidad, un proceso incremental y endógeno.

Estas autoras identifican las «brechas» (gaps) entre el diseño formal de una institución y su funcionamiento práctico como los motores de la transformación. Dichas brechas surgen porque:

- Los diseñadores no pueden prever todos los usos futuros de una norma.
- Las instituciones son a menudo el resultado de compromisos ambiguos entre intereses contrapuestos.
- Con el tiempo, el contexto cambia y los actores reinterpretan las reglas para adaptarlas a sus necesidades.

Es precisamente en estas brechas donde la política viva la disputa entre actores erosiona la rigidez del diseño formal y transforma la institución desde dentro. Esta concepción dinámica

del cambio institucional será fundamental cuando, en el capítulo 4, analicemos por qué las reformas latinoamericanas han fracasado o se han desviado de sus propósitos originales.

1.2.4. Los actores políticos y su papel en la dinámica institucional

Las instituciones no se mueven solas. Son los actores políticos funcionarios, ministros, legisladores, líderes de partidos y grupos de presión quienes las habitan, las interpretan y, en última instancia, las transforman o las conservan. Como señala Serra (1998, p. 10), *«un votante, un Comité del Congreso, un Dictador, el secretario de una rama de un partido político, un magnicida y un grupo de presión, son actores políticos».*

Desde la perspectiva del Nuevo Institucionalismo Histórico, los actores no son meros maximizadores de utilidad al estilo de la elección racional; sus preferencias, sus identidades y sus estrategias están moldeadas por el contexto institucional en el que se desenvuelven. Esta visión, inspirada en la sociología de Giddens (1990), concibe la relación entre actor y estructura como una espiral dialéctica: las instituciones constriñen a los actores, pero los actores, mediante su acción, reinterpretan y modifican las instituciones.

En el ámbito de la Administración Pública, esta interacción se manifiesta en la tensión entre dos tipos de actores:

- Los políticos de turno (ministros, altos cargos de designación discrecional), cuya permanencia es temporal y cuyo horizonte está marcado por el ciclo electoral.
- Los burócratas profesionales, cuya estabilidad en el cargo les otorga un conocimiento acumulado y una capacidad de influencia que, en ocasiones, supera a la de los propios políticos.

Esta asimetría temporal el burócrata permanece, el político genera lo que Habermas (2000) denominó poderes paraestatales: la capacidad de los funcionarios de carrera para condicionar, desviar o incluso bloquear las decisiones de los gobernantes electos. En palabras de Baena (1996, p. 41), *«estos colectivos no son desde luego neutros ni apolíticos»,* y su poder se ejerce a través de tres mecanismos: (1) el reclutamiento selectivo de personal afín, (2) el desplazamiento de la decisión hacia acuerdos informales y (3) la instrumentalización del espacio público.

Comprender esta dinámica es esencial para nuestra investigación, porque las reformas administrativas no se implementan en un vacío político, sino que son disputadas por actores que ven amenazados sus privilegios (si son burócratas) o que buscan consolidar su control sobre el aparato estatal (si son políticos). El éxito o fracaso de una reforma depende, en gran medida, de la capacidad de los actores reformistas para construir consensos o, en su defecto, para imponer su voluntad mediante alianzas estratégicas.

1.2.5. Eficiencia y eficacia: criterios de evaluación y sus tensiones

Finalmente, abordamos dos conceptos que, aunque de uso cotidiano en el lenguaje administrativo, suelen ser malinterpretados o reducidos a su dimensión economicista. En el contexto de la reforma del Estado, eficiencia y eficacia son dos caras de una misma moneda, y su correcta comprensión es vital para diseñar políticas de modernización que no se limiten al mero ahorro fiscal.

- Eficiencia se refiere a la relación entre los medios utilizados y los resultados obtenidos. Es la capacidad de lograr un objetivo con el menor coste de recursos posible (tiempo, dinero, personal). Podría resumirse en el conocido aforismo de *«hacer bien las cosas».*
- Eficacia, en cambio, alude al grado en que se alcanzan los fines y metas propuestos. No basta con ser eficiente en el uso de los recursos si esos recursos se destinan a objetivos equivocados. La eficacia es, por tanto, *«hacer las cosas correctas».*

La tradición administrativa ortodoxa, influida por el taylorismo y la escuela de la eficiencia, tendió a priorizar la eficiencia sobre la eficacia. El resultado fue una Administración capaz de ejecutar procedimientos con rapidez y bajo coste, pero a menudo desconectada de las necesidades reales de la ciudadanía. Habermas (2000, p. 255) critica esta deriva al señalar que *«la Administración es el proceso de realización de valores previamente fijados, en un mundo de hechos contingentes»;* es decir, la eficiencia por sí sola no es un valor, sino un medio al servicio de fines que deben ser definidos políticamente.

Por ello, Harmon & Mayer (1999, p. 68) advierten que «la preocupación histórica del gobierno por la eficiencia y la eficacia se basa en la condición de que el dinero público debe gastarse con tanto cuidado y consideración como sea posible». Sin embargo, reducir la evaluación de la gestión pública a criterios puramente financieros es un error. Una reforma administrativa que solo busque la eficiencia (recortar gastos, reducir personal) sin atender a la eficacia (¿mejora

realmente la calidad de los servicios? ¿reduce la desigualdad?) está condenada a generar rechazo social y a profundizar la crisis de legitimidad del Estado.

En definitiva, en esta obra asumimos que la eficiencia y la eficacia deben mantenerse en una relación binómica indisoluble. La primera proporciona la racionalidad instrumental; la segunda, la racionalidad teleológica (orientada a fines). Y ambas deben estar al servicio de los valores democráticos y del interés general, tal como los define el Estado social y democrático de Derecho.

Este recorrido conceptual nos deja en condiciones de abordar, en la siguiente sección (1.3), las categorías analíticas específicas del Institucionalismo Histórico especialmente la dependencia de la trayectoria (path dependence) y las coyunturas críticas, que serán el verdadero corazón teórico de nuestro estudio y nos permitirán, más adelante, interpretar la persistente «huella» de las instituciones en América Latina.

1.3. Anatomía de la huella: categorías de análisis del Nuevo Institucionalismo

Como ya ha quedado dicho, en 1984 James March y Johan Olsen publicaron en *The American Political Science Review un pequeño artículo titulado The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life* (El nuevo institucionalismo, factores organizativos en la vida política); la importancia de la publicación de dicho artículo fue lo que, posteriormente, se describiría como el redescubrimiento de las instituciones, es decir, la vuelta de estudios sociales como la sociología institucional, la ciencia política, la filosofía del Derecho y la administración pública a un primordial objeto de estudio: las instituciones políticas y jurídicas del Estado y de la sociedad civil (Almond et al., 1993, p. 47).

La publicación de Nuevo Institucionalismo puede entenderse como una consecuencia del giro pragmático de la filosofía occidental de mediados de los años sesenta. A este contexto pertenece La ciencia política de Marcel Prélot, uno de los textos fundamentales de la época que ayuda a dimensionar el clima intelectual en el que se produjo dicho giro, quien afirmaba que el concepto de política se había tergiversado en las ciencias filosóficas de la modernidad; la traducción de polis de Aristóteles no se aplicaba exclusiva ni pertinentemente a las instituciones públicas del Estado, la polis según los estudios de género de Aristóteles estaba conformada atómicamente por el polites, el ciudadano, de allí que la ciencia de la política y del

derecho asuman al ciudadano y sus derechos como el centro principal de sus análisis (Prelot, 1967, p. 33).

1.3.1. El giro neoinstitucional y el redescubrimiento de las instituciones

En la década de los sesenta los enfoques estructurales y de sistemas simples funcionales empezaron a decaer, entre otras razones, principalmente gracias a la capacidad de la realidad para sobrepasar los esquemas de análisis empíricos de estos enfoques, es decir, debido a la riqueza de los hechos de la realidad frente a la pobreza de aquellos enfoques para explicarlos. Las ciencias sociales, a través del método estructural-funcionalista, no encontraron una fundamentación razonable para explicar cómo un grupo de individuos lograron hacerse de los medios políticos suficientes para hacer tambalear a las instituciones del Estado más poderoso del mundo, esto es, los Estados Unidos.

Como consecuencia, lo que Hannah Arendt denominó Crisis de la República (1996), generó un profundo cambio en las ciencias sociales y su metodología analítica de estudio de la realidad: el conductismo se colocaba en la primera línea y en el centro de contraataque de las ciencias sociales para acceder una vez más, y desde perspectivas diferentes al simple conductismo, a aquella realidad negada por casi media década.

Estudios como los de Michel Foucault y Hannah Arendt empezaron a marcar la diferencia respecto de los estudios conductistas de la época, hasta que John Rawls publicara A *Theory of Justice en 1971;* a partir de esta publicación, la senda de la recuperación de una filosofía política y jurídica de corte constitucionalista marcaría el estudio de las ciencias sociales hasta la época contemporánea. Pese a ello, el método conductual numérico se unía progresivamente al método de la *Rational Choice y Public Choice* y, como consecuencia, se hacía a sí misma una coraza epistemológica matemática, que significaría la estabilidad de la visión o enfoque conductista y de su metodología individualista hasta bien entrada la década de los noventa.

Sin embargo, las constantes publicaciones sobre las nuevas metodologías para el acceso al conocimiento científico de las instituciones, y sus traducciones en Europa y América Latina, empezaban a hacer mella en aquella visión de las ciencias del Derecho y de la Política que tenían los investigadores. Una de las preguntas principales que se debían contestar era: ¿cómo responder a la necesidad de hacer más justas las democracias de Occidente y de fortalecer las instituciones (y dentro de ellas, a la Administración pública) para proteger los derechos de los

ciudadanos, como lo proponía la nueva doctrina rawlsiana? Los análisis conductistas se quedaron prontamente cortos ante las nuevas perspectivas que se habían planteado las ciencias sociales para el estudio de las instituciones de la democracia y sus problemas.

Tras lo indicado, es conveniente resaltar que también los análisis de las instituciones desde la perspectiva histórica habían experimentado un cambio trascendental con anterioridad a la propuesta del nuevo institucionalismo. La escuela de Cambridge de historia, liderada por Quentin Skinner (*The Return of Grand Theory in the Human Sciences, 1985), Theda Skocpol (States and Social Revolutions, 1979), Barrington Moore (Social Origins of Dictatorship and Democracy, 1973), Perry Anderson (Lineages of the Absolutist State, 1983),* había introducido un nuevo esquema para el análisis de las instituciones del Estado, colocando a este y sus correlaciones con la economía y la cultura en el centro de los estudios de las ciencias sociales. El Nuevo Institucionalismo ha dado a este nuevo esquema la determinación de colocar, como núcleo de ese centro de análisis, las propuestas y análisis doctrinales que se articulan a favor o en contra de las propuestas de la teoría de la justicia de John Rawls, insertándose en el debate entre comunitaristas y liberales que desde los ochenta discuten las reformulaciones constitucionales de Europa y Estados Unidos.

1.3.2. La crítica al estructural-funcionalismo y el aporte de la sociología histórica

El Old Institutionalism, según autores como Aristóteles y Montesquieu, analiza las instituciones en su referente social, desde cuyo contexto los ámbitos, las reglas y las fórmulas de procesamiento de recursos de las instituciones pasan a ser simples espejos de las condiciones de estructuración cultural de la sociedad. Una de las teorías más profundas en esta materia es La Política de Aristóteles y El Espíritu de las Leyes de Montesquieu, estudios que pretendieron dar una conciencia cultural a la formación originaria de las instituciones que luego sería reconsiderada como la base político-epistemológica de las perspectivas marxistas hasta mediados del siglo XX.

Pero la revolución de las fuerzas ocultas y replegadas de la sociedad y su presión efectiva ante las instituciones y los procesos de legitimación de la democracia dieron un giro a los métodos del Estado-reflejo de las condiciones culturales de la sociedad. Desde la sociología histórica y, especialmente, con el estudio de las instituciones europeas liberales realizado por Theda Skocpol (1979), se reconstruyeron las bases del análisis histórico institucional que se basaba en la siguiente fórmula: analizar las estructuras de las instituciones, su origen social, las fuentes

de legitimación para su formación, su evolución histórica, obteniendo de ella las debilidades y fortalezas ante determinado conjunto de problemas a resolver, las fórmulas de transformación de recursos en respuestas efectivas; para, luego, determinar los pasos a seguir para su perfeccionamiento estructural funcional.

La reconstrucción vino especificada por una protesta contra la incapacidad analítica de los estudios históricos de determinar quién cambia primero, si las instituciones o la sociedad, además de una incapacidad para lograr organizar las etapas de cambio, las fórmulas de adaptación institucional a los cambios de los procesos de estructuración social y los procesos de respuesta a esos cambios, entendiendo que estos no tienen siempre un orden racional que excede en mucho las normativas institucionales.

Moore (1973) admiraba la capacidad del institucionalismo histórico para recopilar información sobre el desenvolvimiento de las instituciones a lo largo de su evolución, pero aseguraba, al igual que Skocpol, que las deficiencias de este análisis es la incapacidad para adentrarse en las instituciones mismas y reconocer las cualidades particulares de cada una de ellas, sus formas de tomar decisiones, las presiones que se encuentran en su interior, los conflictos que desbordan los mecanismos normativos y los fines aleatorios y racionales de dicha decisión; por tanto, afirmaría el autor posteriormente, es necesario que: de las instituciones se analice su evolución histórica… solo en esto estamos de acuerdo con el institucionalismo, pero de igual modo es necesario y la ciencia social así lo amerita, estudiar la quiebra de esta evolución y tal vez más difícil será determinar el momento en que las instituciones deben poner fin a dicha evolución, debido a un término de la eficiencia de sus requerimientos funcionales (Moore, 1976, p. 14).

Las propuestas de Moore y de Skocpol se unieron a las consideraciones de Quentin Skinner sobre la interpretación de los hechos y documentos históricos según un análisis contextualista. Así, cada institución responde a un contexto cultural adecuado y necesario al mismo tiempo; su pertinencia de respuesta la hace mantenerse en el tiempo, y esto es un acierto del viejo institucionalismo; sin embargo, este análisis olvida que el cambio y el movimiento cultural es constante, de ahí que esa pertinencia se deba, entre otros de sus fundamentos, principalmente a la capacidad de las instituciones para observar, reacomodar y, hasta, impulsar dichos cambios; por tanto, el estudio de las instituciones, en algunos casos, debe acoplarse a un conservadurismo analítico y, en no pocos casos, asirse de una teoría y una filosofía de las revoluciones.

Posteriormente, Perry Anderson asumiría el papel de incluir a las interacciones institucionales como otra fórmula analítica de las ciencias sociales, asumiendo que:

> La gran importancia de las esferas de acción económica para el mundo de la vida individual hace que las instituciones culturales y políticas asuman un carácter de relación continua y continuada con respecto a todas y cada una de estas esferas, con ello, analizar cualquier institución requiere analizar todas las relaciones que esta institución tenga con las demás en la sociedad… ubicando los sistemas de comunicación, su dirección, los recursos que necesita y las relaciones internas a cada una de las interacciones, es decir, las interacciones entre actores institucionales (Anderson, 1983, p. 78).

1.3.3. Los factores organizativos de la vida política y la evolución limitada de las instituciones

Con la nueva propuesta de la sociología histórica, y en una versión más político-económica que histórica, March y Olsen descubren y obtienen sus herramientas para el análisis de las estructuras institucionales, esto es, que los factores organizativos de la vida política son las instituciones, cuestión que implica tres momentos de estudio, a saber:

a. Que se determinen, a través de nuevas propuestas en las teorías de las organizaciones, hasta el momento relegadas a la observación de las instituciones económicas privadas, los elementos materiales, normativos, formales e informales y las generalidades de jerarquía y autoridad que se encuentran en el interior de las instituciones políticas y jurídicas; además de los esquemas de organización de las relaciones interinstitucionales.
b. Que se determine, a través de los análisis de las teorías conductistas y de las propuestas de la rational choice y de la public choice (elección racional, elección pública), las causas y consecuencias de las decisiones pertenecientes a los actores institucionales, sus requerimientos de relación y la extensión (extensibilidad) e intensidad de estas consecuencias, para los elementos propios de las instituciones y también para los elementos de otras instituciones.
c. Que se determine, a través de la evolución histórica de las instituciones, el desgaste de su estructura, el contexto originario en que se han conformado, la evolución de sus respuestas a las demandas de las demás instituciones; y todo esto con la finalidad de

determinar el momento evolutivo de las instituciones con el cual prescribir los cursos de acción para el tratamiento de dichas instituciones.

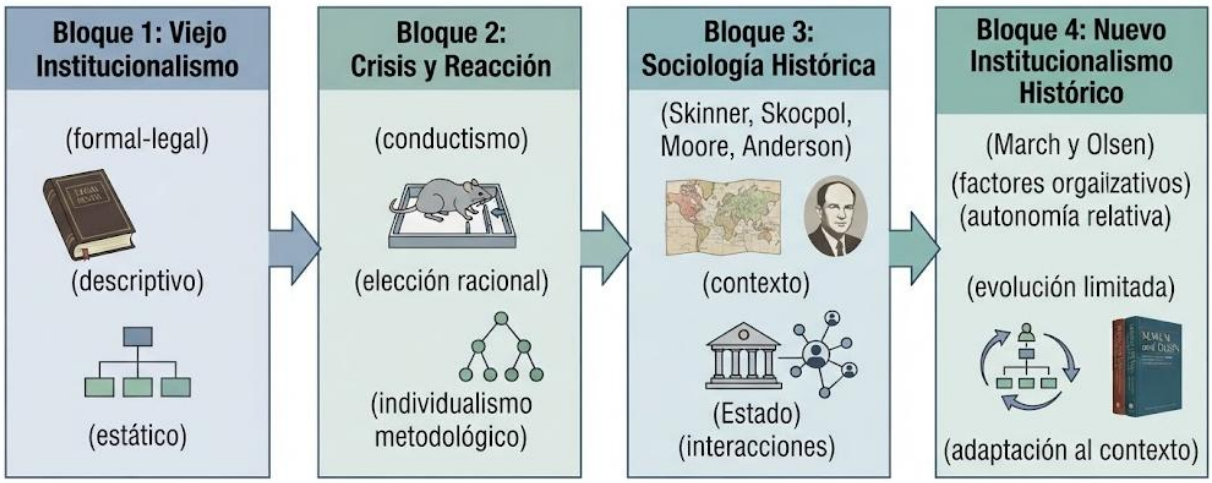
Tal vez la parte más complicada del análisis se refiera a la última determinación, debido a que, al romper con el hilo unificador de la cultura y la estructura institucional, el nuevo institucionalismo debe asemejar las instituciones más a un organismo vivo como la propuesta de Herbert Spencer *(El Individuo contra el Estado, 1984),* que a una simple máquina sistemática como la propuesta por David Easton *(Some Fundamental Categories of Analysis, 1965).*

Los sistemas pueden no tener un tiempo de vida útil definido puesto que muchos de ellos han nacido con el mundo de la vida y tal vez con ellos han de desaparecer, pero los organismos vivos, como el caso de las instituciones que han sido artificialmente creadas, poseen un tiempo de vida en plena eficiencia y eficacia que es producto de la capacidad para dar las respuestas a las demandas para las cuales han sido creadas. Sin embargo, al igual que los organismos vivos ha de llegar un momento de decaimiento de la capacidad de sus procesos de transformación de sus recursos en respuestas efectivas a las demandas planteadas, y es labor de las ciencias sociales determinar la etapa de inicio de dicho decaimiento.

Esta trayectoria del pensamiento institucional desde el formalismo legalista hasta el reconocimiento de la autonomía relativa de las instituciones puede visualizarse de manera sintética en la Figura 1, que resume los hitos epistemológicos descritos.

Figura 1

Trayectoria de la teoría institucional: del formalismo a la autonomía relativa



Nota. Elaboración propia a partir de la revisión de la literatura presentada en esta sección (Almond et al., 1993; March y Olsen, 1993; Skocpol, 1979; Anderson, 1983). La flecha indica el tránsito epistemológico desde el formalismo hacia un enfoque que reconoce la complejidad, la historicidad y la autonomía relativa de las instituciones.

Estas últimas consideraciones hacen posible el análisis de las reformas institucionales del Estado que desde el estudio del viejo institucionalismo se mostrarían solo como pertenecientes a una regla del caos o a una yuxtaposición pragmática sin sentido de la experiencia político-administrativa. Un ejemplo claro de estas consideraciones fue propuesto por Clauss Offe en su estudio sobre la transición democrática en los países de Europa Oriental. En dicho enfoque, Offe muestra cómo en el software de las instituciones existe un cúmulo de demandas de transformación que, a medida que se van haciendo más numerosas, van desgastando las fuerzas y los recursos de las instituciones mismas; se consuma una etapa en la cual las instituciones han de atender más al cúmulo de respuestas internas de transformación que al conjunto de demandas de la sociedad y como consecuencia se olvidan progresivamente de las segundas; esto se agrava cuando,

Los recursos intangibles, o software mentalidades, rutina, hábitos, modos de enfrentar los problemas, marcos cognitivos y expectativas, familiaridad con los modelos institucionales que tan sorprendente significado estratégico tienen como factores determinantes de un proceso sostenido y exitoso de reconstrucción, parecen estar ausentes (Offe, 2004, p. 63).

De manera contraria, en algunos casos este cúmulo interno de demandas de transformación funcionan como un elemento latente, que se sabe que tiene consecuencias graves y extensivas en la sociedad, solo que son de difícil observación; esto genera que una buena porción de los recursos sea asumida con carácter de exclusividad por parte de los procesos de respuesta para las demandas de la sociedad, es decir, para los procesos exógenos de demanda-respuesta; con lo cual, la transformación se convertiría en un problema de transcendencia que latentemente exigiría la imprescindibilidad de cambio institucional y que públicamente exigirá una continuidad de las funciones de esa institución.

El anterior asunto reclama una extensión de las investigaciones jurídicas y políticas de las instituciones que asegure el análisis de las relaciones humanas en el interior de las estructuras políticas, sociales y económicas, la subordinación a las exigencias de las normas de regulación de recursos humanos y, especialmente, la posibilidad de que las deficiencias, ineficacias e

insuficiencias sean producto de un desgaste institucional más que de un mal entendimiento de las fórmulas institucionales de organización. Por otra parte, queda de las ciencias sociales analizar ese momento en que una institución manifiestamente se promueve a sí misma como una institución eficiente y que, dado algún cambio en las perspectivas interinstitucionales, debe desaparecer del sistema institucional: en la década de los treinta del siglo pasado, gracias a las consecuencias de la crisis de 1929 y 1930, un cuarto de las instituciones del gobierno norteamericano debieron de desaparecer en beneficio de la implementación de las políticas keynesianas y de las políticas sociales del New Deal.

1.3.4. La teoría del caos y la autonomía relativa de las instituciones

Una de las explicaciones preferidas del (y privilegiadas en) análisis institucional consistía en afirmar que las instituciones que desaparecieron ya no se adaptaban a las nuevas exigencias de la política social gubernamental, pero el problema se presentaba en el momento en que las relaciones culturales y las formaciones originarias (de las instituciones) se colocaban como centro metodológico de explicación, puesto que al obtener como resultado del análisis la necesidad de hacer desaparecer alguna institución, de igual modo no se comprendía por qué hacer desaparecer unas y mantener otras. El resultado de estas interrogantes fue la inclusión de la teoría de la evolución limitada de las instituciones propuesta por March y Olsen, quienes afirmaban que:

> El contexto genera nuevas formas de interacción entre instituciones y sociedad, las primeras son relativamente autónomas, las segundas son relativamente independientes, unas y otras están íntimamente relacionadas, pero unas pueden desaparecer por una insuficiencia interna y no por una insuficiencia relacional, las de la sociedad no, esto diferencia a las instituciones de su contexto cultural de origen y permite que sea determinado el espacio temporal de culminación de las funciones de una institución (March & Olsen, pp. 2-3).

El que nuevas instituciones deben conformarse en nuevos contextos gubernamentales y viejas instituciones deben asumir nuevos papeles en estos contextos, es una simplificación de la teoría del caos propuesta por Ilya Prigogine, para quien, un elemento que cambia de contexto debe no solo adaptarse a sí mismo, sino también a los elementos propios y existentes previamente en ese contexto, de allí que, en esta interacción el primer elemento termina por eliminar sus características primigenias al igual que lo hacen los demás elementos (Prigogine, 1997, p. 21).

En nuestro ámbito de estudio procede una consideración semejante a esta teoría del caos, puesto que, en nuevos contextos políticos y económicos los sistemas institucionales tienden a hacer desaparecer aquellas instituciones que sirvieron de sustento principal al antiguo contexto institucional y a crear en su puesto nuevas instituciones; sin embargo, existe una particularidad que diferencia al nuevo institucionalismo del viejo institucionalismo, dado que las nuevas instituciones no solo responden de manera geométrica al nuevo contexto, sino que también lo hacen de manera aritmética, es decir, responden a las demandas del nuevo contexto y su origen tiene también el objetivo de transformar y adaptar las demás instituciones al nuevo contexto, de manera que las instituciones se empiezan a observar cómo relativamente autónomas y no simplemente como reflejo objetivo y regular del sistema cultural de la sociedad.

Tabla 3

Autores y contribuciones fundamentales para la construcción de las categorías analíticas del Nuevo Institucionalismo Histórico

Autor(es)	**Aportación principal**	**Implicación para el estudio de las reformas**
James March y Johan Olsen	Factores organizativos de la vida política; autonomía relativa de las instituciones; evolución limitada; tres momentos de análisis (material, conductual e histórico).	Las instituciones no son espejos de la sociedad; tienen dinámicas internas que deben ser estudiadas para entender su cambio o resistencia. La reforma debe atender a los tres niveles.
Quentin Skinner, Theda Skocpol, Barrington Moore, Perry Anderson	Análisis contextualista y comparativo del Estado; revoluciones y origen social de las instituciones; interacciones institucionales y su relación con la economía y la cultura.	El cambio institucional debe entenderse en su contexto histórico y en relación con las fuerzas económicas y culturales. Las reformas no son procesos neutrales, sino históricamente situados.
Clauss Offe	Software institucional (mentalidades, rutinas, hábitos, marcos cognitivos y expectativas) como factor determinante para la reconstrucción o el agotamiento institucional.	Las reformas fallan si no se atiende al software (cultura organizativa, rutinas, marcos cognitivos) tanto como al hardware (estructuras formales, leyes, organigramas).
Ilya Prigogine (Teoría del Caos)	Adaptación contextual y transformación de elementos al cambiar de contexto; las instituciones no responden solo de manera geométrica (reflejo), sino también aritmética (transformando a otras).	La reforma administrativa implica no solo crear nuevas instituciones, sino adaptar las viejas y transformar el entorno institucional en su conjunto. Es un proceso de reconfiguración sistémica.

Nota. Adaptado de la discusión desarrollada en esta sección a partir de las fuentes citadas (March y Olsen, 1993; Offe, 2004; Prigogine, 1997; Skocpol, 1979; Anderson, 1983). Esta tabla sintetiza las principales voces que han contribuido a construir el andamiaje teórico del Nuevo Institucionalismo Histórico, tal como se ha expuesto en el texto.

Se ha establecido, a lo largo de este capítulo, los fundamentos epistemológicos que permiten comprender por qué las instituciones no son marcos neutrales, sino estructuras que configuran activamente las preferencias, las estrategias y los resultados políticos. El énfasis en la path dependence, en las coyunturas críticas y en la interacción entre reglas formales e informales nos proporciona un lenguaje teórico robusto para diagnosticar la persistente resistencia al cambio que caracteriza a las administraciones públicas de la región. La distinción entre instituciones y organizaciones, la comprensión de la politicidad inherente a la acción administrativa y la precisión conceptual en torno a la eficiencia y la eficacia nos permitirán, en los capítulos sucesivos, analizar con rigor los intentos de reforma y sus recurrentes fracasos.

En definitiva, el Nuevo Institucionalismo Histórico no es un mero ejercicio académico; es una lente crítica que revela las estructuras de poder, los legados históricos y las inercias culturales que subyacen a los procesos de modernización administrativa. Con estas herramientas conceptuales, estamos ahora preparados para examinar la crisis del modelo burocrático y las alternativas que han emergido para superarlo, siempre atentos a la pregunta que guía toda nuestra investigación: ¿por qué la reforma administrativa en América Latina persiste como una tarea inconclusa y pendiente?

CAPÍTULO 2.

CRISIS DEL MODELO BUROCRÁTICO Y LA EMERGENCIA DE NUEVOS PARADIGMAS DE GESTIÓN

Objetivo del capítulo

Este capítulo tiene como propósito analizar críticamente el agotamiento del modelo burocrático weberiano como paradigma exclusivo de la gestión pública, así como examinar las principales corrientes de reforma que han emergido como alternativas: el gerencialismo, la Nueva Gestión Pública y los enfoques de gobernanza. Se buscará comprender las tensiones, límites y posibilidades de estos modelos, especialmente en su aplicación a contextos con institucionalidad débil, como los de América Latina.

2.1. Las reformas del Estado desde la perspectiva del Nuevo Institucionalismo

Ciertamente, una de las principales características de la ciencia social que se ha tratado de construir a partir de la publicación de "*The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" en The American Political Science Review* (1984), consiste en que concentra muchos de sus esfuerzos en la reubicación de la literatura analítica con respecto a los factores institucionales y dentro de ellos los grupales e individuales que hacen de la vida política de las democracias contemporáneas liberales un sistema autorreferente de comportamiento cuyas consecuencias sobrepasan las esferas de las instituciones y tienen un carácter de vinculación con todas las demás formas institucionales de la sociedad y de los grupos e individuos que hacen vida en ellas (Friedland & Alford, 1993, p. 161).

Este Nuevo Institucionalismo ha tratado de estrechar los posibles vínculos entre el análisis de las estructuras funcionales de un Estado al cual se le exige socialmente demasiado y una ciencia social que pretende (y se promueve para) dar cuenta exacta de una realidad administrativa que, incluso para los mismos actores políticos privilegiados por la experiencia directa, escapa de su pleno conocimiento.

2.1.1. La acción social y los actores políticos en el Nuevo Institucionalismo

En la mayoría de la literatura del Nuevo Institucionalismo, en su versión más histórica, puede observarse la inclusión y necesidad de comprensión de la voluntad de los actores políticos

como factor integral de las actuaciones institucionales. Esta voluntad de los administradores tiende a sustituir la capacidad para construir destinos prefijados para las actividades administrativas de un predefinido Estado de Derecho, del sistema estático de normatividad organizacional. La voluntad presente en las acciones de los administradores públicos retoma aquella concepción (ilustrada) de convergencia entre las fuerzas estructurales de la cultura y la historia (estructura institucional) y la conciencia de la voluntad individual para hacer historia (Voluntad del administrador) (Hegel, 1980, p. 131).

Por estos derroteros, aquello que definimos como destino institucional se trasladaría a un plano axiológico totalmente distinto al que hasta el momento se ha pretendido mantener desde la ciencia social construida por el Old Institutionalism que no solo perduró hasta finales del siglo XX sino que favoreció, como lo destaca G. Peters (2003, p. 13) y como ya se ha dicho, dos enfoques teóricos más basados en supuestos individualistas: *"el conductismo y la elección racional",* desde cuya perspectiva se *da "por sentado que los individuos actúan autónomamente como individuos, basándose en características socio-psicológicas o en un cálculo del posible beneficio personal".*

Las principales características del *Old Institutionalism* fueron resumidas por James March y Johan Olsen como: a) enfoque contextualmente limitado; b) enfoque reduccionista excluyente de una integración entre consecuencias agregadas de comportamientos individuales, reglas organizacionales coactivas, comportamiento adecuado a las reglas y estructuras de interacción socio-políticas; c) utilitaria, excluyente de responsabilidades de los actores e incluyente de un egoísmo organicista; d) funcionalista, asignativa de un destino histórico predispuesto producto de la linealidad del desarrollo político; e) instrumentalista, en la cual las fuerzas de la conciencia, sus símbolos y sus tradiciones juegan un papel muy reducido a favor de decisiones racionales y de procesos de distribución institucionales (March & Olsen, 1993, pp. 3-4).

El nuevo plano axiológico que se le asigna a los destinos de la administración pública según el Nuevo Institucionalismo histórico está configurado por un extracto de la teoría de la estructuración social de Anthony Giddens. Para el autor de *The Constitution of Society* (1984), la interactualidad del yo cognitivo con la estructura del yo social genera una especie de espiral cultural a partir de la cual la historia de las sociedades se va estructurando, y a partir de la cual, se pueden prever cambios sociales e institucionales más allá de las simples teorías utilitaristas del valor que asumen a la concepción de las preferencias individuales, sumadas en una

totalidad, como el fundamento de mantenimiento de una especificidad del sistema social y cultural (Giddens, 1990, p. 278).

En este espacio novedoso, la acción social se reconstruye a partir de una perspectiva epistemológica distinta a la que había tomado desde *The Structure of Social Action* (1937) de Talcott Parsons. Si la estructuración de los espacios de interacción, sus reglas y sus destinos históricos son producto de actuaciones y mutaciones compartidas entre estructuras cognitivas psíquicas y estructuras culturales sociales, de manera similar, los espacios institucionales, sus actuaciones, los destinos de sus recursos, las funciones que deberían (o no) cumplirse, los posibles cambios internos y la eficacia de las regulaciones también podrían observarse como *producto de actuaciones compartidas entre estáticas y dinámicas psíquicas y culturales, las cuales compartirían roles funcionales en un mismo nivel epistemológico y en un mismo nivel práctico* (Parsons, 1968, p. 74).

Así pues, la acción social empieza a estructurarse desde el Nuevo Institucionalismo histórico como una actividad individual y al mismo tiempo colectiva suscrita a intereses variables y prescritos por utilidades y responsabilidades necesariamente compartidas en tanto que las regulaciones tienen un carácter esencialmente geométrico (a todos por igual). Retomar esta visión de la acción social implicará volver a considerar la posición de Max Weber descrita en *Roscher und Knies die logischen der historischen National ökonomie*; para el autor alemán, la ciencia social debe entender obligatoriamente que:

> La complejidad de la realidad social es humana y se describe a sí misma como un mundo de interacciones conectadas por vínculos no siempre racionales, pero cuyos vínculos se convierten, por sus derivaciones utilitarias e individualistas en sistemas de información que determinan el interés por o de ejercer una u otra acción a partir de una decisión entre alternativas dadas o construidas a partir de la voluntad del actor social (Weber, 1985, p. 7).

Concentración y desintegración son los dos conceptos fundamentales de la dinámica sociológica de la acción político-institucional, en la que se incluyen la dinámica de la acción administrativa y sus reformas:

> Según el concepto de concentración, los elementos materiales derivados de la voluntad se entrecruzan y crean nodos sociológicos para proponer, defender, encausar, garantizar

> o construir espacios de libertad de actuación; según el concepto de desintegración, el interés agregado de la concentración de los esfuerzos termina por distribuir y disgregar la unidad de beneficios generados por la acción política dirigidos desde y hacia actores sociales involucrados en la construcción de la unidad o vinculados por ella (Granovetter, 2000, p. 42).

A partir de allí, la ciencia social construida desde el Nuevo Institucionalismo empieza a comprender que los dos momentos diferenciados deben ser asumidos como términos epistemológicos distintos y sociológicamente complementarios.

La recuperación de esta concepción de la acción social por parte del Nuevo Institucionalismo histórico pretende dar cuenta de la capacidad de los actores políticos de convertirse en factores determinantes de la continuidad y ruptura de los destinos prefijados de las instituciones del Estado, especialmente de las instituciones de la administración pública. Las decisiones de los actores políticos se colocarían en dos planos según lo anteriormente dicho: un plano efectivo de intereses particulares e intereses socialmente colectivos; y un plano ético de logro de equilibrios entre las derivaciones de las alternativas y las decisiones con respecto a estas alternativas producto de aquellos intereses particulares y colectivos.

Desde la ciencia social de tradición estructural-funcionalista, la acción política dentro de la administración estatal se vería racionalmente criticada en el momento de incluir intereses particulares en la realidad de la decisión que determina la posición oficial de las instituciones, puesto que dichos intereses, desde la perspectiva del *Old Institutionalism*, no tendrían ninguna cabida como parte integral de los factores que determinan la adopción de alguna fórmula de transformación de recursos administrativos en respuestas efectivas a las demandas provenientes de partes específicas de la sociedad, por su contradicción histórica con el interés colectivo (Almond et al., 1993, pp. 58-59). Sin embargo, desde el neoinstitucionalismo histórico, categorías como el interés particular de los administradores, por ejemplo, ascender en la estructura jerárquica de la organización institucional, podrían asegurar, entre otras cuestiones, la competencia entre administradores públicos por cumplir con las mejores referencias de costo beneficio, y la materialidad de las funciones asignadas según los límites y posibilidades que se desprenden de la regulación de su cargo.

Solo entonces, se puede observar cómo el interés particular puede, y de hecho lo hace, generar una predisposición de la voluntad del administrador a cumplir con algunas de las expectativas

público procedimentales esperadas de él; esto con la finalidad de obedecer las demandas de su interés particular de promoverse a sí mismo en el interior de la organización administrativa pública y hacerse partícipe, en mejor posición jerárquica, de los sistemas de distribución de valores y recursos, especialmente financieros, de la institución en la cual ejecuta su acción administrativa.

2.1.2. Las cuatro extensiones de la acción social en la administración pública

Esta visión de la necesidad de equilibrios entre intereses particulares e intereses socialmente colectivos creados a partir de una acción político-administrativa responsable con la democracia y con el sistema de normas institucionales del Estado de Derecho, extiende sus derivaciones positivas y negativas, prácticas y teórico-epistemológicas a:

1. La posición del yo cognitivo del administrador frente al yo estructural de la administración como sistema de transformación de recursos públicos en respuestas a las demandas de grupos organizados en la sociedad;
2. La posición del yo cognitivo del ciudadano con respecto a las acciones individuales del administrador y al tratamiento de la acción colectiva por parte del sistema administrativo tanto a sus demandas efectivamente formuladas como a sus expectativas de demanda;
3. La posición del yo cognitivo del administrador con respecto a los demás administradores en su posición jerárquica y en posiciones jerárquicas de mayor o menor rango organizacional;
4. La posición del yo colectivo del ciudadano con respecto a las respuestas del sistema administrativo y con respecto a las demandas de legitimación y gobernabilidad de este sistema hacia los ciudadanos.

En cuanto a la primera extensión, el administrador público de primer nivel Líder político, Jefes del Ejecutivo, Ministros y del segundo nivel Directores de oficinas, asesores técnicos, planificadores de políticas intermedias debe construir un esquema de posicionamiento y expectativa con respecto a la Administración pública en la que sirve; este sistema de información personal le permitiría reconocer las posibilidades de actuación y las prohibiciones que el sistema institucional le ofrece, además de las capacidades y los recursos con los que cuenta el sistema institucional.

Un conjunto de expectativas y metas se desprenden de este sistema de información personal, y tal vez lo más importante para nuestra investigación es que, a partir de su buena utilización se logran reconocer las expectativas de vida funcional y de estatus funcional del sistema administrativo, con lo cual, en caso de ser favorable a esas expectativas, el yo cognitivo del administrador tomará partido por tratar de extenderlo en el tiempo y, en su caso, de recolocarlo dentro de un esquema funcional que apuntale con mayor intensidad hacia los objetivos propuestos; en caso contrario, ese yo cognitivo abogará activa o pasivamente porque el destino prefijado de la institución se cumpla y concluya, observando el rol que ejecutará en el nuevo esquema institucional que será planteado, y esto en caso de que, por su posición de funcionario meramente ordinario, su participación no se refleje como verdaderamente influyente y trascendental en el proceso de transformación o conservación que se lleva o se llevará a cabo.

Con respecto a la segunda extensión, *el ciudadano cumple una función subsidiaria de las transformaciones o esteticidades gestadas o en gestación dentro de la administración pública. Si bien las expectativas ciudadanas aumentan luego del reconocimiento del inicio de procesos publicitados de conservación o transformación institucional, en términos de factores políticos, la posición más importante del yo colectivo ciudadano se encuentra centrada en las capacidades de ejercer acciones colectivas en apoyo o desacuerdo con respecto a un actor administrativo específico* (Peters, 1999, pp. 191-192); a partir de ello, el actor administrativo será excesivamente cuidadoso en los espacios de publicidad, o con respecto al sistema administrativo en su conjunto, lo que implicaría problemas o estabilidades de los niveles de gobernabilidad y legitimidad de las decisiones tomadas en el interior de la administración pública.

La tercera extensión representa uno de los aspectos fundamentales de la propuesta del Nuevo Institucionalismo histórico: *la competencia de intereses particulares y los equilibrios logrados entre estos y los intereses colectivos, incluyendo el desempeño eficiente y eficaz de la estructura administrativa en conjunto, se convierte en un factor político determinante del éxito o fracaso de los procesos iniciados a partir de una acción colectiva consensuada, una acción colectiva autoritativamente propuesta o una acción particular que ha ganado las condiciones suficientes para proponerse desde sí misma como el ducto a través del cual las fórmulas de transformación de los recursos administrativos serán ejecutados de una manera específica* (Adaptado de March & Olsen, 1993, pp. 34-36).

Desde la cuarta extensión, las necesidades de legitimación de procesos tan frágiles y complejos como las reformas administrativas conllevan a la observancia del tratamiento de lo público y de las acciones colectivas y particulares públicas de los administradores. La acción colectiva de los ciudadanos permite, en tanto que esquema de organización y agregación de valores e intereses, la constitución de un sistema de presión más perfeccionado hacia la administración pública, de suerte que, *con el entendimiento de esta realidad, la posición del yo ciudadano colectivo jugaría un papel de pesos y contrapesos de las decisiones cuyos fundamentos han de someterse, más que cualquier otras decisiones administrativas, a rigurosos esquemas de legitimación y aceptación popular democrática* (adaptado de Habermas, 1999, p. 152); puesto que lo contrario implicaría la ruptura de procesos de legitimación preestablecidos y un gasto innecesario en construcción de nuevos esquemas de legitimación que terminan desgastando recursos imprescindibles para el éxito de las reformas que se pretenden llevar a cabo.

Estas cuatro extensiones representan el proceso de constitución de una acción individual en:

a) Una acción colectiva intra-institución administrativa;
b) Un impulso para una acción colectiva de apoyo o desacuerdo desde la ciudadanía;
c) Una acción colectiva que deriva consecuencias desde el ámbito intra-institución administrativa hacia otros órganos constituyentes del Estado.

En el primer caso, como resultado de la imposición o el consenso posible y probable proveniente de la posición del yo cognitivo del administrador frente a los demás Yo cognitivos de administradores adyacentes y a la propia estructura institucional administrativa. En el segundo caso, el tratamiento de la publicidad de las consecuencias y efectos del primer proceso de constitución generaría un impulso de una acción colectiva a favor o en contra de éste. En el tercer caso, las decisiones de reforma que comienzan en la estructura interna de la administración pública empiezan a derivar consecuencias hacia los demás poderes públicos del Estado, en términos de exigencias de nuevas legislaciones, flexibilidades de permisos o posibilidades para ejecutar esta u otra función, requerimientos de recursos normativos y financieros, etc.

Este proceso de conversión de la acción individual en acción colectiva y sus implicaciones para la reforma administrativa puede visualizarse de manera sintética en la Figura 2 que representa el flujo de influencias entre los distintos niveles.

Figura 2

Proceso de conversión de la acción individual en acción colectiva y sus implicaciones para la reforma administrativa

Nota. Elaboración propia a partir de la discusión presentada en esta sección (March y Olsen, 1993; Habermas, 1999; Peters, 1999). El diagrama ilustra cómo las decisiones individuales de los administradores, mediadas por estrategias de consenso o imposición, se traducen en acciones colectivas que impactan a la ciudadanía y a otras instituciones del Estado, configurando así el proceso de reforma administrativa.

A pesar de una importancia compartida de las derivaciones de las acciones individuales y de sus procesos de constitución que llevan a estas acciones y a sus actores a convertirse en factores determinantes de la vida política dentro de la administración pública y del Estado, es necesario considerar a las derivaciones de la relación del administrador (yo cognitivo) con los demás administradores como una interacción fundamental para el éxito o fracaso de los planteamientos de reforma propuestos. En el establecimiento de las posiciones del yo cognitivo del administrador juegan un papel fundamental sus posturas tanto respecto al concepto de reforma y conservación institucional, como a las derivaciones que pueda extraer de dicho concepto respecto a la situación de las instituciones administrativas en un ámbito espacio temporal determinado.

2.1.3. Estrategias de cambio: consenso e imposición

Así, la conclusión extraída de la contrastación entre percepción de reforma o conservación y necesidad de reforma (reforma-necesidad de conservación), pasada por el tamiz de los intereses particulares y de los equilibrios que se puedan lograr a partir de este contraste, generaría un mecanismo de actuación cuyas vetas pueden definirse de la siguiente manera: a) metodología

de actuación con racionalidad de suma variable en la cual los consensos, las coaliciones y los acuerdos juegan un papel preponderante; b) metodología de actuación con racionalidad de suma cero, en la cual los mecanismos de imposición, uso eficiente de la autoridad, el carisma, la lealtad y la obediencia juegan un papel principal.

Según la primera veta, *las decisiones individuales del administrador se formarían en decisiones colectivas en el momento en que se produce el resultado de la competencia de alternativas propuestas en espacios de pluralidad reducida o pluralidad ampliada* (Downs, 1992, p. 93). El resultado de la competencia estará respaldado por un sistema de alianzas, acuerdos y consensos cuya estructura compleja requerirá del administrador grandes gastos de recursos y de virtud política para ser mantenidos, agotando, como en el caso del príncipe de Maquiavelo, las fuerzas políticas del actor social (es decir, del administrador) y devolviéndole su visión trágica de que una vez agotado, la sociedad agradecería su exilio de la vida institucional.

Según la veta de la racionalidad de suma-cero, las decisiones individuales se convertirán en acciones colectivas en el momento en que logren construirse, a partir de la acción social del individuo que las impulsa, las condiciones contextuales estructurales y particulares suficientes para lograr una imposición no competitiva ni consensuada de sus propuestas de reforma. Sin embargo, a pesar de que los recursos político-administrativos se concentran en una sola función de imposición, resulta necesaria una virtud política suficiente de parte del actor social, para frenar las críticas y las oposiciones que se desprenderán del desplazamiento de otras propuestas de reforma.

En ambos casos, el proceso de constitución de una acción individual en un factor determinante del destino histórico de las instituciones administrativas del Estado, se asume como un proceso complejo que requerirá del actor social, además de cubrir adecuadamente y con todas sus derivaciones las dos etapas o peldaños anteriormente mencionados (esto es, consenso e imposición), la construcción de un sistema de información eficiente que logre dar cuenta de su posición real dentro de la estructura institucional, al tiempo que de conocimiento de la posición de grupos políticos internos a la institución y de la posición de posibles grupos organizados a favor o en contra de algunas especificidades de los procesos de reforma, así como la intensidad racional con la que actúan; con ello se pretende disminuir el alto nivel de probabilidades de riesgo que se generan en toda conformación de un destino de conservación o reforma de las

fórmulas de transformación de recursos normativos y materiales en respuestas efectivas a las demandas de la sociedad.

En la Tabla 4 se resumen las principales características de cada estrategia, sus requisitos y sus riesgos.

Tabla 4

Estrategias de cambio institucional: consenso frente a imposición

Dimensión	Estrategia de consenso (suma variable)	Estrategia de imposición (suma cero)
Fundamento	Acuerdo, alianza, negociación entre actores	Autoridad, carisma, uso eficiente del poder jerárquico
Procedimiento	Competencia de alternativas en espacios de pluralidad (reducida o ampliada)	Imposición no competitiva basada en la posición del actor
Recursos requeridos	Grandes gastos de recursos políticos y virtud para mantener alianzas	Concentración de recursos en una sola función de imposición
Riesgos principales	Agotamiento de las fuerzas políticas del actor; posible exilio de la vida institucional	Críticas y oposiciones derivadas del desplazamiento de otras propuestas
Condición de éxito	Construcción de un sistema de información eficiente sobre la posición propia y la de los demás actores	Virtud política suficiente para frenar críticas y mantener la legitimidad
Implicación para la reforma	Las reformas se construyen gradualmente, con ajustes y concesiones	Las reformas se imponen desde arriba, con menor participación, pero mayor velocidad

Nota. Adaptado de la discusión sobre estrategias de cambio en March y Olsen (1993), Downs (1992) y Riker (1992). La tabla sintetiza las dos lógicas contrapuestas que los actores pueden seguir al impulsar reformas administrativas, y los costos y beneficios asociados a cada una.

2.1.4. La importancia de la información y la gestión de riesgos en la reforma

Desde el punto de vista de la reflexión que antecede, puede afirmarse que la falta de construcción de un sistema de información para la acción política impone la incapacidad de reconocer los riesgos y las contingencias que se desprenden de la conformación de una decisión particular en un factor político determinante, implicando también, la posibilidad real de caer en un dilema del prisionero, en el cual la acción social del administrador está sometida a la dificultad para acceder a los mejores recursos y las decisiones más acertadas, habida cuenta que desconoce tanto las potencialidades de lo que posee como la situación real en la que se encuentra.

Riesgos y contingencias se unen a potenciales complejidades producidas por un mantenimiento o permanencia artificial de un destino histórico de las instituciones administrativas. Ante la unión de factores difíciles de controlar por la virtud política del administrador, la información juega un papel fundamental ex ante de cualquier toma de decisiones colectivas y/o particulares, en tanto que se presenta como la única herramienta de comprobada eficiencia para mantener, desde la artificialidad de los sistemas de clasificación y procesamiento de información, una artificialidad institucional o, en su defecto, para transformarla desde su esencia constitutiva.

2.2. Burocracia en crisis: tensiones y desafíos de la reforma administrativa contemporánea

El Estado moderno se configura como una entidad dirigida por gobernantes que precisan de una estructura institucional para ejecutar y garantizar sus decisiones políticas. De esta exigencia surgen las organizaciones administrativas, cuya función primordial es la gestión operativa del poder. Este aparato estatal ha atravesado una evolución profunda: desde el modelo de "Estado policía" enfocado restrictivamente en seguridad, soberanía y justicia hacia el "Estado social", consolidándose finalmente como un Estado protector responsable de suministrar bienes y servicios esenciales. Tal transformación ha robustecido la maquinaria gubernamental, orientándola definitivamente hacia la prestación de servicios al ciudadano. Al respecto, la literatura especializada señala:

> La concepción del Estado en buena parte del siglo anterior y durante el primer tercio de este siglo se centraba en el modelo de un Estado gendarme, preocupado de manera exclusiva por garantizar la seguridad y soberanía además de impartir justicia. Se trataba de un Estado no interventor, regido estrictamente por lo que la norma jurídica le permitía hacer. El estudio del marco legal particularmente del derecho administrativo permitía entender casi en su totalidad el conjunto de la acción de gobierno. Posteriormente, desde la década de los treinta, en la mayor parte de los países capitalistas la concepción del Estado evolucionó hacia el modelo del Estado providencia la primera fase del Estado benefactor. En este modelo se ampliaban las responsabilidades estatales hacia la oferta de los bienes públicos básicos, como educación, salud, vivienda y algunos otros (Bozeman, 1998, p. 19).

2.2.1. El paradigma weberiano y la consolidación del modelo burocrático

Max Weber, figura central de la sociología y la teoría de la administración pública, aportó una visión fundamental sobre la arquitectura estatal mediante su concepto de dominación legal-racional. Al analizar la estructura del aparato administrativo, Weber sostiene que la burocracia representa la forma más depurada de organización jerárquica y técnica. Bajo esta óptica, al examinar la naturaleza del Estado, el autor postula que:

> Es conveniente definir el concepto de Estado en correspondencia con el moderno tipo del mismo: caracteriza hoy formalmente al Estado el ser un orden jurídico y administrativo por el que se orienta la actividad del cuadro administrativo y el cual pretende validez no solo frente a los miembros de la asociación sino también respecto de toda acción ejecutada en el territorio a que se extiende su dominación. Es además característico: el que hoy solo exista coacción legítima en tanto que el orden lo permita o lo prescriba. Este carácter monopólico del poder estatal es una característica tan esencial de la situación actual (del Estado) como lo es su carácter de instituto racional y de empresa continuada (Weber, 1993, p. 45).

El análisis administrativo bajo la óptica legal-racional weberiana fue determinante para comprender la génesis del Estado moderno. No obstante, este desarrollo intelectual se cimenta en una robusta tradición europea que precede a la sociología comprensiva: se originó en Francia con Charles-Jean Bonnin y su obra *Principios de Administración (1808), donde se categorizó la disciplina como una ciencia social; prosiguió en Alemania con la Teoría de la Administración (1868) de Lorenzo von Stein, y en Italia con las contribuciones de Giovanni de Cimalis en su Curso de Ciencia de la Administración (1876).* Esta evolución teórica alcanzó su madurez definitiva y su mayor esplendor con la sistematización del modelo burocrático propuesta por Weber, consolidando así el estatus científico de la Administración Pública.

Enfatizamos que el paradigma weberiano es concluyente para entender mejor y percibir el origen del Estado moderno. Si bien este desarrollo intelectual se cimenta en la robusta tradición europea iniciada por Bonnin, continuada por Von Stein y por De Cimalis, Max Weber produjo un clivaje. Mientras sus predecesores definieron la disciplina desde una perspectiva mayormente técnica o jurídica, la sistematización de la burocracia de Weber supuso una ruptura epistemológica: elevó el estudio de la Administración Pública a una categoría sociológica

superior, logrando que los estudios público-administrativos alcanzaran su mayor esplendor al consolidar el modelo clásico-burocrático como el pilar de la modernidad.

> Desde los estudios de Weber sobre la burocracia, el papel fundamental del derecho para entender el comportamiento de la burocracia ha sido estudiado de manera amplia. Para este autor, la racionalidad que sustenta a la burocracia es de tipo legal, la cual consiste en aplicar la norma, considerada como el medio para conseguir los objetivos de la organización. Esta concepción ha contribuido mucho al desarrollo de las administraciones en casi todos los países durante gran parte de este siglo (Lynn y Wildavsky, 1999, p. 13).

2.2.2. La tradición ortodoxa y la dicotomía política-administración

El estudio de la administración pública en el mundo occidental se originó bajo el paradigma de la teoría tradicional, expandiéndose en la Europa continental a finales del siglo XIX a través del Derecho Público especialmente el Derecho Administrativo y la Ciencia Política. Paralelamente, en Norteamérica, Woodrow Wilson publicó en 1887 un ensayo seminal donde proponía que la administración pública fuera abordada como una disciplina independiente dentro de las ciencias políticas. Wilson, a quien se le considera el padre de la disciplina en los Estados Unidos, propuso que la administración se encuentra fuera de la esfera propia de la política; sostuvo dos premisas fundamentales: primero, que la ciencia administrativa es eminentemente práctica y de conocimiento indispensable; y segundo, que debe ser integrada en el currículo universitario para optimizar la organización y los métodos de las oficinas públicas (Waldo, 1979).

No obstante, Wilson introdujo en los Estados Unidos la dicotomía entre política y administración, una distinción que desencadenó un debate tan persistente como estéril durante más de medio siglo. Esta polarización académica desvió esfuerzos que, en lugar de robustecer la disciplina, postergaron el análisis de sus dimensiones más sustanciales. En su influyente ensayo de 1887, The Study of Administration, Wilson sostuvo que la gestión pública debía operar con neutralidad técnica, argumentando que «la administración se encuentra fuera de la esfera propia de la política». Sería Frank J. Goodnow quien, en 1900, dotaría a esta separación de una estructura teórica más rígida en su obra Politics and Administration, donde definió a la política como la expresión de la voluntad estatal y a la administración como su ejecución operativa.

> Mucha tinta se consumió para reflexionar sobre ella. Muchas horas de estudio partían de ella y a ella regresaban. Muchos esfuerzos se invirtieron para visualizarla de un modo y de otro, pero sin aportar elementos relevantes. A final de cuentas, se acepta que la dicotomía es una construcción artificial con fuerte carga valorativa e ideológica y con propósitos claros: imputar a la política las deficiencias, insuficiencias o errores de la administración pública. Por tal motivo, Woodrow Wilson considera que la política altera los fines de la Administración Pública e incluso evita o desvía su cumplimiento.
>
> Para los autores, la repetición y la reetiquetación teórico-conceptual limitan los esfuerzos por trabajar a profundidad con las ideas y provoca un estado mental proclive a la aceptación de las doctrinas antes que ponderar la importancia de los argumentos. Respecto a la dicotomía político-administrativa, puede señalarse que, por su insistencia en ella, ha alcanzado rango de doctrina. De ahí que llegara a considerarse que la Administración pública carecía de objeto de estudio y que únicamente debía estudiarse como medicina, es decir, como conocimiento aplicado (Uvalles, 1997, pp. 15-16).

Pese a que la tradición anglosajona suele atribuir la dicotomía entre política y administración a Woodrow Wilson, las raíces de este concepto son estrictamente continentales. El propio Wilson admitió en su ensayo que la ciencia de la administración era un producto extranjero, gestado por académicos franceses y, fundamentalmente, alemanes. En este sentido, la influencia directa de Johann Caspar Bluntschli resultó determinante: fue él quien formuló la distinción funcional entre la política entendida como la expresión de la voluntad estatal o "gran política" y la administración, concebida como la ejecución técnica de los "asuntos menores". Esta estructura establece una jerarquía donde la política define las metas y la administración se limita a su operatividad.

> Existe una distinción de alta autoridad, eminentes escritores alemanes insisten en esto, como es natural, Bluntschli, por ejemplo, aconseja que se separe la administración tanto de la política como del derecho. La política dice, es una actividad del Estado "en cosas grandes y universales", al paso que "la administración, en cambio", es "la actividad del Estado en cosas individuales y de poco momento. La política es, pues, el dominio especial del estadista, y la administración lo es del funcionario técnico" (Wilson, 1979, pp. 91-92).

2.2.3. El desafío heterodoxo: Simon, Waldo y el cuestionamiento del paradigma

Simultáneamente, el campo de la Administración Pública experimentó un intenso debate sobre su fundamentación metodológica y la producción de conocimiento científico. Hacia la década de 1930 en Estados Unidos, estudiosos como William Mosher, Robert Hutchins y Frank J. Goodnow quien sistematizó la división funcional entre "voluntad" (política) y "ejecución" (administración) impulsaron la búsqueda de nuevas estrategias de investigación. En esta misma línea, Luther Gulick y Lyndall Urwick se enfocaron en los "principios de la administración" (como la estructura formal y la unidad de mando), bajo criterios estrictos de economía y eficiencia. Su objetivo era generar saberes válidos que optimizaran la capacitación de los funcionarios frente a las exigencias de la nueva realidad estatal.

Este proceso de maduración técnica culminaría, tras 1945, en la célebre confrontación intelectual entre Robert Dahl, Herbert Simon y Dwight Waldo. Dicho debate representó el choque entre los desarrolladores ortodoxos de la disciplina y una nueva generación de investigadores heterodoxos, quienes buscaban adaptar la ciencia de la administración pública a la complejidad y a los nuevos retos que debería afrontar Estados Unidos como potencia hegemónica en la era de la posguerra.

Los ortodoxos representaron la era de la eficiencia y la consolidación de la gran sociedad, ejerciendo una influencia predominante desde finales del siglo XIX hasta la década de 1930. Su postulado central se basaba en la premisa de que la Administración Pública es una ciencia técnica que debe disociarse de la política; pilar fundamentado en la dicotomía política-administración analizada previamente. El objetivo de esta corriente era robustecer la institucionalidad estadounidense mediante estructuras formales, presupuestos técnicos y una reforma administrativa integral orientada a erradicar el clientelismo.

Dicho fenómeno clientelar se había institucionalizado desde la presidencia de Andrew Jackson, quien justificó el llamado spoils system (sistema de botín) en su primer mensaje anual al Congreso en 1829. En aquel discurso, Jackson defendió la rotación de cargos públicos bajo la idea de que las tareas gubernamentales debían ser accesibles para cualquier ciudadano. Su argumento central sostenía que las responsabilidades de los funcionarios son «tan claras y simples que hombres de inteligencia pueden calificarse fácilmente para su desempeño». Esta postura permitió a Jackson reemplazar a cientos de empleados federales por leales seguidores

políticos, consolidando una práctica que dominó la administración de los Estados Unidos hasta la implementación de las reformas del servicio civil a finales del siglo XIX.

Esta visión representa el polo opuesto al modelo de dominación legal-racional de Max Weber, quien concebía la burocracia como una estructura técnica compuesta por especialistas altamente capacitados, profesionalizados y jerarquizados. En contraste, el modelo de gobierno democrático jacksoniano sostenía que la permanencia prolongada en el cargo fomentaba la corrupción y una desconexión elitista con los intereses populares. Bajo esta premisa, Jackson fue un firme defensor de la rotación de cargos, argumentando que el riesgo de que los funcionarios veteranos percibieran sus puestos como una propiedad privada superaba con creces los beneficios de su experiencia técnica.

Esta pugna ideológica entre el amateurismo político de Jackson y la tecnocracia de inspiración weberiana halló su resolución institucional en 1883 con la promulgación de la Ley Pendleton (Civil Service Reform Act). Esta reforma marcó el fin del spoils system al establecer que el acceso a la función pública debía basarse en el mérito y la competencia técnica, evaluados mediante exámenes competitivos, en lugar de la lealtad partidista. Con ello, Estados Unidos abrazó definitivamente la profesionalización del servicio civil, sentando las bases para que los ortodoxos de la administración como Wilson y Goodnow consolidaran la disciplina bajo criterios de eficiencia, neutralidad y estabilidad institucional.

La corriente heterodoxa representó un profundo desafío conceptual que emergió hacia 1938 como una reacción crítica frente a los "dogmas" de la ortodoxia. Su postulado central sostenía que la separación entre política y administración es artificial e irreal, argumentando que la administración pública es, en esencia, un proceso político. Bajo esta premisa, los heterodoxos afirmaron que no existen principios universales de gestión, sino decisiones humanas intrínsecamente influenciadas por valores y contextos sociales específicos.

Entre sus exponentes más influyentes destacan:

- Dwight Waldo: En su obra fundamental The Administrative State (1948), desafió la noción de neutralidad técnica. Waldo sostuvo que los administradores públicos no deben limitarse a la búsqueda de la eficiencia, sino guiarse por valores democráticos y éticos, reconociendo el carácter político de su función.

- Herbert Simon: Lanzó una crítica demoledora contra los "proverbios de la administración" ortodoxos, calificándolos de contradictorios y carentes de rigor científico. En su lugar, propuso un enfoque centrado en el comportamiento humano y el proceso de toma de decisiones bajo una racionalidad acotada.

En conjunto, este giro intelectual desplazó el foco de la disciplina hacia los valores públicos, la ética profesional, el análisis de políticas y, fundamentalmente, la responsabilidad democrática del funcionario frente a la sociedad.

En suma, la hegemonía de los principios ortodoxos en la administración pública tradicional fue desafiada grandemente tras la Segunda Guerra Mundial, principalmente por la obra disruptiva de Herbert Simon, *El comportamiento administrativo (1947). Simon lanzó una crítica demoledora contra lo que llamó los "proverbios de la administración"* como la unidad de mando y la especialización, argumentando que estos principios eran contradictorios, carecían de rigor científico y no ofrecían una guía clara para la acción. Para Simon, el núcleo de la Administración Pública no debía ser la estructura formal, sino el proceso de toma de decisiones, el cual está limitado por la racionalidad acotada de los individuos.

Al igual que Waldo, como académico de elevada credibilidad y compromiso con la renovación de la administración pública, arrojó fuertes críticas a la ortodoxia.

> La grandeza de Waldo como administrativista obedeció a un espíritu de rebeldía ante la ortodoxia estadounidense, ante la cual propuso alternativas epistemológicas de gran alcance. Normalmente Waldo exploraba nuevos territorios temáticos, al mismo tiempo que observaba de un modo diverso los tópicos usuales. Dotado de una poderosa imaginación, supo visualizar aspectos usuales de la administración pública en forma distinta y hacer propuestas atrevidas para ampliar sus perspectivas temáticas (Guerrero, 2023, p. 54).

2.2.4. Disfuncionalidades y crisis del paradigma burocrático

En este contexto, la administración pública tradicional se consolidó con el modelo clásico-burocrático después de finalizada la segunda guerra mundial, sustentándose en la teoría de la burocracia. Este esquema se define por una estructura piramidal de jerarquías y responsabilidades, donde cada nivel se somete a un control superior estricto. Financiado mediante presupuestos anuales de fondos generales y dotado de un monopolio legal, el modelo

prioriza el cumplimiento normativo sobre la obtención de resultados. Pese a sus limitaciones actuales, en su origen representó una propuesta disruptiva que permitió superar los rezagos de un sistema anacrónico, impulsando la modernización racional del Estado.

> La Administración pública tradicional va asociada al concepto de burocracia, es decir, una organización jerárquica en que cada unidad tiene unas responsabilidades claramente delimitadas, con sus actuaciones reguladas mediante reglas escritas y mecanismos de control vertical. En su momento, aunque ahora pueda resultar una paradoja, el modelo de organización burocrático fue la respuesta a las necesidades derivadas de la modernidad, una modernidad racionalizadora que se manifestaba en el dominio de la eficiencia, la predictibilidad, la calculabilidad y el control tecnológico. Pero la Administración pública tradicional, que se inspira en el modelo organizativo burocrático, ha desarrollado con el tiempo disfunciones muy importantes que tienen como resultados más sustantivos la falta de adaptación de las organizaciones públicas al contexto socioeconómico actual (Ramió, 2002, p. 155).

La Administración Pública emerge como una consecuencia directa del desarrollo del Estado moderno; por ello, el modelo clásico-burocrático se constituyó como el paradigma idóneo para estudiar y gestionar este nuevo orden institucional. Con la consolidación del Estado Social, Democrático y de Derecho, el proceso de burocratización se aceleró debido a la expansión de las funciones estatales y la necesidad de incorporar cuadros técnicos para atender las crecientes demandas ciudadanas. Este fenómeno es el resultado de una fragmentación administrativa fundamentada en la jerarquía rígida y la centralización del mando. Como bien señala Chevallier (1983), el modelo burocrático se erige sobre el triple principio de homogeneidad, jerarquía y unidad, configurándose como una organización monocrática donde la autoridad emana de la cúspide hacia la base.

La extensión de este aparato administrativo no solo garantizó la gobernabilidad, sino que instauró una relación de dependencia entre el Estado y el colectivo social, reforzada mediante vínculos impersonales y normativos. De esta manera, el aparato administrativo se convirtió en el instrumento predilecto para consolidar la dominación estatal a través de una estructura piramidal de subordinación jerárquica. Finalmente, en el Estado de Bienestar instaurado tras 1945, esta lógica administrativa priorizó las políticas redistributivas sobre los criterios de eficiencia puramente técnicos.

> Tras la segunda Guerra Mundial, durante varias décadas, las políticas redistributivas ocuparon la posición central de las arenas políticas de todos los países industrializados, mientras que las políticas de la eficiencia fueron relegadas al papel auxiliar de proveer los medios para sufragar la largueza del gobierno. Recordemos que las políticas o las instituciones se dicen eficientes si su objetivo es mejorar (con respecto al statu quo) la posición de todos, o casi todos, los individuos o grupos en la sociedad; el objetivo de las políticas o instituciones redistributivas, por el contrario, consiste en mejorar la posición de un grupo en la sociedad a expensas de otro (Majone, 2001, p. 890).

Las reflexiones del autor parecen situar la eficiencia en su concepción más ortodoxa como el fin supremo de la gestión pública, relegando a un segundo plano la función redistributiva del Estado. Sin embargo, es necesario precisar que, bajo esta lógica, el proceso decisorio queda confinado a una élite jerárquica, consolidando un flujo comunicacional estrictamente vertical. Este modelo burocrático impone una cultura de subordinación donde la observancia del rito procesal y la legalidad formal se anteponen a cualquier ejercicio deliberativo. Así, la legitimidad se reduce al cumplimiento de la norma, desplazando la evaluación de los resultados hacia un plano de marginalidad técnica.

Desde esta perspectiva, la eficiencia por sí sola no constituye una solución para las brechas de desigualdad o la exclusión social. Es improbable que un "eficientismo" que ignora las consecuencias redistributivas de sus actos logre generar bienestar colectivo. Por tanto, resulta fundamental reivindicar la relación binómica entre eficiencia y eficacia: la optimización de los recursos (eficiencia) no debe colisionar con los fines teleológicos de la institución. En última instancia, la gestión pública debe garantizar que la agilidad operativa no se alcance a expensas de la eficacia, entendida esta última como la meta social irrenunciable que otorga sentido a la existencia del Estado.

La Administración Pública prestadora de servicios, configurada tras la recomposición socioeconómica de la posguerra europea, se erige como una institución que ejerce sus funciones bajo el amparo de la legitimidad legal. Esta condición le otorga una capacidad de intervención social específica al estar investida del monopolio del uso legítimo de la fuerza, lo que evidencia la prevalencia de lo político sobre la acción administrativa. Existe, por tanto, un vínculo intrínseco entre el poder estatal y la Administración, ya que la influencia del Estado sobre el tejido social se materializa a través de la actividad administrativa. Así, la

Administración constituye la estructura formal que operativiza el poder político institucional, otorgando a sus actuaciones una dimensión estrictamente jurídica.

Desde la perspectiva del Derecho Administrativo tradicional, el Estado ostenta una primacía sobre la ciudadanía; los individuos se conciben como agentes sociales sujetos a las responsabilidades políticas y jurídicas dictadas por el Estado. El ordenamiento jurídico establece una relación de sujeción y potestad, donde la Administración tiene el mandato de ejecutar y hacer cumplir la ley. No obstante, esta capacidad de mando está rígidamente delimitada por reglas precisas y minuciosamente definidas que enmarcan su actuación.

Como "gobierno en acción", la Administración Pública posee la potestad de controlar los medios de coacción conforme al orden jurídico. Representa la capacidad institucional y constituye una manifestación de fuerza cuya prioridad es la observancia legal. Al respecto, Chevallier (1983) sostiene que esta estructura posee un valor fundamentalmente disuasivo: a través del despliegue de los atributos de autoridad, busca inspirar respeto hacia la norma y prevenir su transgresión.

Sin embargo, las organizaciones administrativas carecen de plena autonomía, pues sus competencias están estrictamente tasadas por la ley. En el modelo clásico-burocrático, la Administración ejerce una autoridad de carácter derivado y mediatizado, lo que convierte a los funcionarios en delegados técnicos que actúan por cuenta del Estado. Esta rigidez procedimental suele degenerar en un ritualismo burocrático, donde el cumplimiento formal de la norma se convierte en un fin en sí mismo. Esta distorsión afecta la jerarquía, la especialización y la centralización, provocando sesgos en la información y dificultando una toma de decisiones acertada ante las demandas de la realidad contemporánea.

> La "adhesión a las reglas", concebidas originariamente como un medio, se transforman en un fin en sí mismo. La burocracia vive así un desplazamiento de metas que transforma el valor instrumental en valor final. La disciplina deja de ser concebida como una medida destinada a objetivos específicos para convertirse en el valor fundamental para la organización de la vida del burócrata. Esto da lugar a un desplazamiento de los objetivos originarios que da como resultado un excesivo ritualismo basado en la adhesión puntillosa a procedimientos formales y una serie de actitudes rígidas que hacen imposible adaptarse rápidamente al cambio. El "virtuosismo burocrático" no

olvida nunca "ni una sola regla", pero no siempre se traduce en una ventaja (Zabludovsky, 2000, p. 17).

En la Tabla 5 se sintetizan los principios fundamentales del modelo burocrático weberiano y sus principales disfuncionalidades, tal como han sido diagnosticadas por la literatura especializada.

Tabla 5

Principios y disfunciones del modelo burocrático weberiano

Principios del modelo burocrático	Disfuncionalidades y patologías asociadas
Jerarquía rígida y centralización del mando: estructura piramidal con canales de comunicación verticales y autoridad emanada de la cúspide.	Ritualismo y desplazamiento de metas: el cumplimiento de la norma se convierte en un fin en sí mismo, desplazando los objetivos originales de la organización.
Especialización y división del trabajo: competencias claramente delimitadas y funciones asignadas según criterios técnicos.	Fragmentación y compartimentación: las unidades trabajan en "silos", dificultando la coordinación y la visión integral de los problemas.
Impersonalidad y aplicación universal de normas: las decisiones se basan en reglas generales, sin consideración de las características particulares de los casos.	Alienación y desmotivación del funcionariado: la rigidez normativa despersonaliza el trabajo, generando desinterés y falta de compromiso con los resultados.
Meritocracia y profesionalización: acceso al empleo público mediante oposición y carrera administrativa basada en el mérito.	Buropatologías y resistencia al cambio: la estabilidad laboral y la cultura del "cumplimiento" generan inercia y obstaculizan la innovación y la adaptación al entorno.
Racionalidad legal-formal: la legitimidad se fundamenta en el cumplimiento del ordenamiento jurídico y en la aplicación impersonal de las leyes.	Obsolescencia y desconexión social: la rigidez procedimental impide dar respuestas ágiles y pertinentes a las demandas de una sociedad compleja y cambiante.

Nota. Adaptado de la discusión sobre el modelo burocrático weberiano y sus críticas en Ramió (2002), Zabludovsky (2000), Chevallier (1983) y Majone (2001). La tabla contrasta los ideales del modelo con las patologías que han llevado a su cuestionamiento como paradigma exclusivo de la gestión pública contemporánea.

2.2.5. La crisis fiscal y la presión por el cambio de paradigma

Desde esta perspectiva, es imperativo señalar que las transformaciones globales de las últimas cinco décadas han superado cualquier previsión histórica, consolidando lo que diversos teóricos denominan una crisis de paradigmas. Este fenómeno ha forzado la búsqueda de propuestas alternativas frente al evidente agotamiento del modelo administrativo gestado en la modernidad.

En el marco de la era posmoderna, se intenta descifrar una realidad socioeconómica caracterizada por la complejidad y el cambio constante, donde el modelo burocrático centralizado es objeto de severos cuestionamientos. Se le atribuye, fundamentalmente, la incapacidad de garantizar un desempeño eficiente y ágil de la Administración. Este modelo de Estado intervencionista, otrora omnipresente en la dinámica social, atraviesa una crisis sin precedentes, lo que subraya la urgencia de impulsar procesos de reforma estructural que permitan a las instituciones adaptarse y responder con eficacia a los desafíos contemporáneos.

> Una vez que el Estado omnipresente entra en una profunda crisis de legitimidad a fines de la década de los setenta, se inicia nuevamente la reconfiguración del aparato estatal. Surge lo que algunos han denominado el Estado modesto o el Estado regulador como lo han llamado otros, comprometido en la articulación de los esfuerzos del conjunto de los actores, dejando de lado la tentación de atender directamente con dependencias propias todos los asuntos públicos. De hecho, en este escenario lo público deja de ser un monopolio estatal que recobra su esencia original: un espacio para el conjunto de individuos, agencias y agentes de una sociedad, dentro del cual las dependencias gubernamentales son solo uno de los componentes (Bozeman, 1998, p. 21).

El modelo burocrático-jerárquico no solo enfrenta críticas severas, sino que ha experimentado un declive en su base de defensores teóricos. Se le cuestiona por ser un sistema opresor que fomenta la rutina administrativa, lo cual deriva en la desmotivación del funcionariado y en barreras estructurales que impiden alcanzar niveles óptimos de eficiencia y eficacia. Ante este escenario, existe una urgencia manifiesta entre académicos y gestores por hallar un paradigma alternativo capaz de revertir este estancamiento.

El desafío radica en redimensionar una Administración Pública que, bajo su apariencia de aparato sólido y consistente, se resiste a transformaciones profundas. Esta resiliencia al cambio se debe, por un lado, a la dispersión de enfoques sobre cómo sustituirla y, por otro, a la percepción de que muchas de las nuevas corrientes son modas gerenciales carentes de un sustento teórico perdurable.

No obstante, esta falta de consenso permite que la administración burocrática persista como la forma más racional para el ejercicio del poder en las sociedades de masas, al ser hasta ahora la única estructura que garantiza la autoridad mediante la jerarquía formal. Si bien se registran avances significativos para reemplazar este modelo incongruente con la realidad

contemporánea por uno más adaptable y dinámico, la realidad institucional sugiere que el esquema clásico-burocrático mantendrá su vigencia mientras no se consolide un paradigma uniforme que logre superar la fragmentación teórica actual y sustituirlo de manera integral.

> Los trabajos sobre el desmoronamiento de la administración pública progresiva y la emergencia de la nueva gestión pública están menos desarrollados y más dispersos. Nosotros todavía carecemos de criterios para medir y comparar ambos estilos de gestión pública, es más, la distinción entre cambio superficial y cambio profundo siempre ha sido difícil en las organizaciones públicas. Además, el modelo de gestión pública de la administración pública progresiva no ha desaparecido en la misma medida en todas partes, si un "dinosaurio" político se está extinguiendo, el proceso todavía está en curso.
>
> Además, hoy día todavía muchos investigadores ven estos cambios como una rápida sucesión de modas efímeras que tienen sus breves momentos de glorias antes de caer en el olvido, y no como una tendencia de fondo de la gestión pública. Por ejemplo, Dick Spann (1981) concibió la idea de gestión pública como una rueda de la moda, donde todo resulta ser fenómenos de corto plazo, tan duraderos como la moda del calzado con plataforma o las corbatas anchas; cada moda por muy extraña que sea volverá algún día (Hood, 1996, p. 487).

En este periodo de transformación, el debate central se enfoca en la sustitución de un paradigma que ha agotado su ciclo natural. Las investigaciones actuales se orientan a la búsqueda de un modelo ideal capaz de corregir las distorsiones en la toma de decisiones gubernamentales y ofrecer soluciones efectivas ante la evidente crisis del sector público. Estas propuestas, enmarcadas en el incipiente paradigma posburocrático, abarcan un espectro diverso que incluye la Nueva Gestión Pública *(New Public Management),* la gestión de calidad, la externalización de servicios y la propia reinvención del gobierno. Aunque variadas y en ocasiones fragmentadas, estas corrientes coinciden en la urgencia del cambio, adoptando denominaciones como modelos neoburocráticos, posweberianos o neoweberianos, según el enfoque de cada autor.

A pesar de esta diversidad conceptual, existe un consenso fundamental: la necesidad de superar un modelo cuya crisis y colapso inminente han sido advertidos con antelación. Cabe destacar que los cuestionamientos al paradigma clásico-burocrático no son recientes; ya desde la década de 1930, diversos autores formularon reparos críticos, señalando las limitaciones estructurales

de una arquitectura administrativa que hoy resulta anacrónica frente a las demandas de la sociedad contemporánea.

> El paradigma burocrático fue blanco de la crítica de los intelectuales desde los años treinta. Algunos censuraban la idea de que la organización formal fuera la principal determinante de la eficiencia y la efectividad. Otros instaban a que el control se considerara como un proceso en el que todos los empleados buscaran coordinar su labor con la de los demás. Algunas voces criticaban la idea de que, dentro de las jerarquías, el ejercicio de la autoridad unilateral fuese una receta para el buen gobierno. Otros más argumentaban que, en el paradigma burocrático, el significado de economía y eficiencia era conceptualmente confuso. Muchos llegaron a sugerir que los responsables del presupuesto analizaran los costos y los beneficios sociales de los programas gubernamentales, en vez de enfocar su atención exclusivamente en los gastos (Barzelay, 1998, p. 42).

La crisis que se manifestó a partir de la década de los setenta en las naciones desarrolladas puso en entredicho la sostenibilidad del Estado de Bienestar. El incremento sostenido del déficit fiscal obligó a estos países a adoptar la denominada "cultura de la escasez" como eje ordenador de sus políticas, impulsando una serie de transformaciones institucionales profundas. Ante este escenario, fue imperativo implementar medidas de disciplina fiscal para contener la crisis, sin descuidar el interés político por optimizar la prestación de los servicios públicos, lo cual se había convertido en una demanda ciudadana inaplazable.

Con el fin de evitar el deterioro de los servicios debido a la restricción presupuestaria, la prioridad se centró en hallar mecanismos alternativos para la reducción del gasto público sin comprometer los estándares de calidad. Bajo esta lógica, se buscaron fórmulas orientadas a la eficiencia operativa el principio de "hacer más con menos", cuyo objetivo último era la maximización de los recursos para garantizar una cobertura equitativa y de alto impacto para la mayor parte de la población.

> En los años sesenta y setenta, se llevaron a cabo algunas iniciativas con el objetivo de mejorar el rendimiento de las organizaciones públicas, resolviendo todo aquello que se percibía como una seria deficiencia de los métodos establecidos de trabajo. La primera de estas iniciativas fue mejorar la calidad y la cantidad de la información al alcance de

> los decisores políticos y de los gestores públicos, así como impulsar una comunicación y coordinación más eficaz entre estos dos últimos (Elcock, 1996, p. 425).

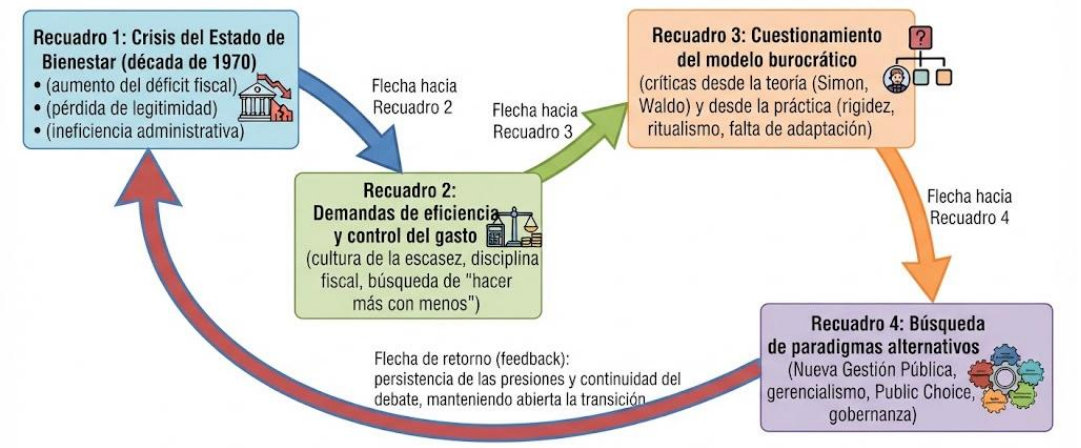
La trayectoria histórica de la administración pública muestra una transición nítida: mientras que el inicio del siglo XX estuvo marcado por una burocratización expansiva, los albores del siglo XXI se caracterizan por una tendencia hacia la desburocratización, fenómeno que algunos teóricos interpretan como el desmantelamiento progresivo del Estado administrativo tradicional. Este interés desburocratizador se agudizó en la década de los ochenta, impulsado por la crisis del Estado de Bienestar y el colapso de los modelos de socialismo real. Para diversos autores, este escenario representa la retirada de la burocracia clásica tal como se concibió a mediados del siglo pasado; es decir, el resquebrajamiento de la estructura piramidal como fuente de autoridad única, dando paso a modelos de gobernanza horizontal basados en redes de reciprocidad y colaboración.

Este tránsito sugiere que asistimos a la fase terminal del paradigma burocrático. No obstante, como advierte Villoria (1997), aunque este modelo parece agotado, los rasgos del paradigma emergente aún no logran consolidarse con la claridad necesaria para configurar un nuevo mapa cognitivo. Persiste, por tanto, una brecha teórica y práctica que dificulta la percepción coherente y sistemática de la realidad cambiante que las instituciones públicas deben enfrentar de manera cotidiana.

Las presiones descritas crisis fiscal, demandas de eficiencia, pérdida de legitimidad y búsqueda de alternativas pueden visualizarse de manera integrada en la Figura 3, que representa el ciclo de presiones que condujeron al agotamiento del paradigma burocrático y abrieron el camino a nuevos modelos de gestión.

Figura 3

Presiones sobre el paradigma burocrático y apertura hacia nuevos modelos de gestión



Nota. Elaboración propia a partir de la discusión presentada en esta sección (Bozeman, 1998; Barzelay, 1998; Hood, 1996; Villoria, 1997; Elcock, 1996). El diagrama ilustra cómo la crisis fiscal y las disfuncionalidades del modelo burocrático generaron un ciclo de presiones que, hasta la fecha, mantiene abierto el debate sobre la dirección que debe tomar la reforma administrativa.

2.3. La reforma administrativa y el modelo gerencial: argumentos para la transformación del Estado en crisis

La era en que la gestión pública se limitaba a la formulación de políticas, la distribución de recursos y la ejecución de programas ha quedado atrás. Ante la crisis de la administración tradicional, ya no basta con el diseño de políticas; se requiere una razón política renovada para enfrentar fenómenos como el estancamiento económico, la inflación, la recesión y el déficit fiscal. Estos problemas, sumados al deterioro de las estructuras financieras del Estado, han consolidado una percepción ciudadana negativa hacia la burocracia.

La tendencia es transfigurar al burócrata en un gerente o gestor, impulsando la aplicación de las ciencias de la gestión al ámbito estatal. Esta corriente ejerce una presión arrolladora sobre el modelo clásico, bajo la premisa de que las técnicas de gestión exitosas en el sector privado son igualmente eficaces para reformar, modernizar e innovar las organizaciones públicas.

El recurso al management en la Administración Pública no es una novedad absoluta. Históricamente, el management adoptó una vocación universal; precursores como Henri Fayol ya aplicaban estos principios al Estado en su teoría administrativa. Asimismo, en Estados Unidos, el auge empresarial y la valoración de la racionalidad económica dieron madurez a este movimiento. Cabe rememorar nuevamente que, a finales del siglo XIX, Woodrow Wilson el pionero de la ciencia de la administración pública estadounidense abogaba por separar las

funciones políticas de las administrativas, aplicando a estos últimos métodos científicos de trabajo (Echebarría & Mendoza, 1999).

2.3.1. La crisis del Estado de Bienestar y el auge del pensamiento neoliberal

Entre los años ochenta y noventa, el orden internacional forzó un replanteamiento político y económico que situó la reforma administrativa en el centro de la agenda, especialmente en los países desarrollados. Era necesario modernizar y en muchos casos, desmantelar las estructuras consolidadas durante décadas. Las críticas al Estado de bienestar fueron devastadoras, marcando a la burocracia como un obstáculo para la voluntad interventora del Estado y atacando la figura del "Estado patrono" o gestor de empresas públicas. Los cuestionamientos neoliberales subrayaron los elevados costos y la escasa rentabilidad de estas actividades, lo que, sumado al déficit fiscal, derivó en una pérdida de calidad y de credibilidad de los programas sociales.

Desde la óptica liberal, la intervención estatal genera una espiral ineficiente: al intentar resolver un problema social, el Estado a menudo lo transforma o crea nuevos conflictos, perpetuando su intromisión en la sociedad civil. Martínez de Pisón (1994) sostiene que esta práctica ha demostrado que la actividad estatal es más ineficaz que el mercado, pues coarta las capacidades individuales y satura el espacio privado.

Para el pensamiento neoliberal, la crisis del Estado de bienestar es crónica y su única salida es el repliegue hacia un Estado liberal. Este nuevo modelo se encargaría de sanear el déficit, controlar la inflación y reducir el crecimiento desmedido de la burocracia, a la que percibe como un grupo de presión con poder suficiente para condicionar la política gubernamental. Desde esta perspectiva, la injerencia estatal no solo es ineficiente en términos de productividad, sino que sustituye virtudes como la flexibilidad, la agilidad y la inventiva propias de la empresa privada por la rigidez, la inercia y la lentitud burocrática (Cotarelo, 1990).

Esta búsqueda de soluciones en la gestión privada comenzó en el mundo anglosajón hacia 1979. El enfoque conocido como gerencialismo o gestiología introdujo las técnicas de dirección empresarial en las organizaciones públicas, bajo una supuesta premisa de neutralidad política. Durante la década de los setenta y ochenta, el management público se presentó como una doctrina universal y portátil, capaz de aplicarse en diversos niveles de administración y sectores (desde educación hasta saneamiento). Se argumentaba que sus prescripciones técnicas eran

herramientas asépticas que podían servir tanto para defender como para desmantelar el Estado benefactor, dependiendo de la voluntad política de turno (Echebarría & Mendoza, 1999).

2.3.2. Las reformas de primera y segunda generación

Las reformas de las décadas de los ochenta y noventa se orientaron a redefinir el papel de las instituciones administrativas para limitar el alcance del Estado interventor. Este proceso se alineó con ajustes profundos en la política económica conocidos como las reformas de primera generación o el "Consenso de Washington", cuya prioridad absoluta era la estabilización macroeconómica. Bajo este paradigma, los reformadores buscaron descargar al Estado de sus responsabilidades directas en la economía, reestructurando el tejido institucional para optimizar la asignación de recursos fiscales, reducir el empleo público y establecer una nueva relación con el mercado.

Si bien estos cambios lograron éxitos en el ámbito económico, resultaron insuficientes en la esfera social. Una década después, la necesidad de paliar las consecuencias sociales del ajuste y fortalecer la sostenibilidad de las reformas económicas impulsó una nueva oleada de transformaciones: las reformas de segunda generación (la era post-Washington). Este nuevo ciclo reconoció que, sin una modernización profunda del sector público, los logros macroeconómicos estarían condenados al fracaso.

Como señala Martínez Puón (2003), estas reformas de segunda generación desplazaron el enfoque hacia aspectos cualitativos. El objetivo central fue la construcción de una Administración Pública de alta calidad, capaz de gestionar servicios sociales, combatir la corrupción, profesionalizar la función pública y garantizar la gobernabilidad democrática. Se trataba, en esencia, de regular y controlar los procesos de desregulación y privatización iniciados previamente, ajustando tanto el tamaño como la eficacia de la actuación estatal.

Desde esta perspectiva, el pensamiento liberal rescata la doctrina de la relación Estado-sociedad-individuo, visualizando al Estado como un conjunto de instituciones políticamente neutrales. Bajo este esquema, el Estado no debe ser un actor económico directo, sino el garante de un marco regulador sólido y pasivo que permita el libre juego de las fuerzas sociales y económicas (Picó, 1990).

No obstante, la crisis del Estado de bienestar y el auge del neoliberalismo no solo transformaron el ejercicio del gobierno, sino el desarrollo mismo de la Ciencia de la Administración Pública.

La crisis fiscal y la dificultad de los gobiernos para cumplir sus compromisos ciudadanos forzaron la adaptación de los aparatos administrativos a una filosofía de privatización y desregulación. Según Aucoin (1996), estas tensiones condujeron a respuestas políticas de gran envergadura enfocadas en el control presupuestario, la reducción de servicios y la externalización de operaciones gubernamentales.

2.3.3. Los fundamentos del gerencialismo y la Nueva Gestión Pública

La sustitución del modelo clásico-burocrático se presentó como un hecho consumado. Ese paradigma emergente, diseñado para suplantar un modelo considerado anacrónico, busca reinventar el gobierno para hacerlo funcional ante la complejidad del mundo globalizado. Esta corriente, denominada Nueva Gestión Pública (NGP), fundamentó la acción gubernamental en el postulado de las *"tres E" (Economía, Eficiencia y Eficacia).* Aunque la Administración Pública tradicional no vaticinó la celeridad de estos cambios, la urgencia por adoptar estos criterios económicos se ha vuelto ineludible para la transformación de un sector público bajo constante cuestionamiento.

La Administración Pública tradicional se cimentó sobre la aplicación global y uniforme de las normas, priorizando el cumplimiento procedimental por encima de la eficiencia en el uso de recursos o la calidad de los resultados. Ante el agotamiento de este modelo, surge un creciente interés por el management público: un marco que, si bien se nutre de técnicas del sector privado, reconoce que los problemas públicos no admiten soluciones prêt-à-porter (prefabricadas). Como señalan Echebarría & Mendoza (1999), las organizaciones estatales deben adaptar sustancialmente estas herramientas o construir modelos propios, en un proceso de aprendizaje social que responda a la complejidad intrínseca de lo público.

En este escenario, la NGP emerge como una respuesta política y técnica a los problemas estructurales del Estado. Aunque la NGP ha dominado el discurso de la reforma administrativa en las últimas décadas del siglo pasado y parte del presente, es preciso reconocer que aún no constituye un cuerpo teórico monolítico; se trata de una corriente en gestación, un modelo interdisciplinario y, en ocasiones, indefinido, que agrupa muchas corrientes, tendencias y modelos de gestión diferentes. Barzelay (2003) describe la literatura de la NGP como "amorfa", lo cual es previsible en un campo orientado a la acción y fuertemente influido por la economía y el compromiso electoral de contener el crecimiento del sector estatal.

A pesar de su naturaleza diversa, la NGP ha logrado integrar y desplazar términos tradicionales como ciencias de la administración, políticas públicas y gerencia pública bajo un enfoque reformador que cuestiona los parámetros weberianos. Según Ramió (2001), tras numerosos intentos fallidos por modificar la administración tradicional, la NGP se ha consolidado como la perspectiva dominante para modernizar las estructuras públicas.

Este modelo no ha tratado de fortalecer al modelo burocrático, sino por el contrario, lo que ha convenido es debilitarlo y sustituirlo en lugar de complementarlo para beneficio de la fortaleza institucional. "El problema de este modelo gerencial es que se asentó sobre una crítica feroz al modelo burocrático, pero no reflexionó en reconocer sus méritos. Adoptó una visión muy instrumental de gestión y se despreocupó por el diseño institucional en un sentido amplio. La entrada con mucha fuerza de este nuevo estrato conceptual generó un temblor institucional que hizo aflorar antiguas prácticas de patronazgo y de clientelismo" (Ramió, 2017, p. 132).

Barzelay & Armajani (1990) acuñaron el término paradigma posburocrático para definir y clarificar la corriente que se centraba en la productividad y la rendición de cuentas. Cabe precisar que este concepto no se vincula con el debate filosófico de la posmodernidad, sino con la innovación técnica para optimizar la gestión pública. El adjetivo 'posburocrático' es estratégico: reconoce la herencia del modelo tradicional, pero busca superarlo mediante un enfoque orientado a la excelencia y los resultados (Barzelay, 1998).

Con la publicación de la obra *Breaking Through Bureaucracy (1992),* Michael Barzelay, tras investigar el caso de Minnesota, argumentó que el enfoque normativo es insuficiente para comprender las dinámicas públicas contemporáneas. Para este autor, el modelo legal-racional había llegado a su límite; la rigidez y la impersonalidad han perdido vigencia frente a la necesidad de un nuevo paradigma orientado a la gestión de la complejidad.

Con *La reinvención del gobierno (1992),* Osborne y Gaebler impulsaron una transformación radical de la Administración Pública bajo una óptica neoempresarial. Alineados con el pensamiento de Barzelay, definieron diez principios rectores para superar el modelo de Estado tradicional y mejorar la gestión de los servicios públicos:

- Timonear en lugar de remar: El gobierno debe dirigir y establecer objetivos, dejando la ejecución de servicios a otros actores.

- Empoderamiento y competitividad: Se deben facultar a los funcionarios para la excelencia e introducir mecanismos de competencia que rompan los monopolios públicos.
- Orientación a resultados y al cliente: Sustituir el rígido cumplimiento de normas por la consecución de metas, tratando al ciudadano no como un sujeto pasivo, sino como un cliente (usuario) cuyas necesidades deben ser satisfechas.
- Gestión empresarial y previsora: El gobierno debe enfocarse en generar recursos ("ganar en lugar de gastar"), actuar con visión de futuro (prevención) y descentralizar la toma de decisiones hacia la base.
- Orientación al mercado: Fomentar que el sector privado participe activamente en la prestación de servicios públicos.

Estas obras no solo enriquecieron la literatura de la Nueva Gestión Pública (NGP), sino que intensificaron el debate en Occidente sobre la incapacidad del modelo burocrático para satisfacer demandas ciudadanas cada vez más complejas en contextos de restricción fiscal. Como señala Ramió (2001), tanto el enfoque posburocrático de Barzelay como la reinvención de Osborne y Gaebler actuaron como catalizadores de una reforma estructural sin precedentes.

Dentro de la NGP coexisten dos tensiones fundamentales: las corrientes neoempresariales (gerencialistas) y las neopúblicas. Hasta ahora, la tendencia neoempresarial ha logrado imponerse como la visión mayoritaria. Esta corriente sostiene que la gestión es una actividad intrínsecamente ligada al flujo de recursos y al cumplimiento de objetivos (Pollitt, 1993). En este proceso, el llamado "managerialismo" se ha consolidado como la herramienta predilecta para el cambio administrativo, evidenciando una pérdida de influencia de las ideologías y los partidos políticos tradicionales frente a la tecnocracia gerencial.

Hoy, la Administración Pública se enfrenta al desafío de gestionar una acumulación histórica de valores. Como advierte Villoria (1996), no basta con que el Estado rinda cuentas democráticas; ahora también debe ser eficiente, eficaz y capaz de responder políticamente a una pluralidad de actores con intereses en conflicto, operando en un entorno de diálogo y horizontalidad.

2.3.4. La Gestión Pública como campo de conocimiento y la NGP como paradigma

Es importante resaltar y aclarar con respecto a la Gestión Pública y la Nueva Gestión Pública que conceptualmente son diferentes, aunque están estrechamente relacionados entre sí. La primera es un campo general de conocimiento de la acción gubernamental que nació en los EE. UU. como alternativa frente a la Administración Pública tradicional u ortodoxa, mientras que la segunda es un modelo o paradigma específico para ejecutarla que surgió como crítica al sistema tradicional burocrático. En otras palabras, la Gestión Pública es la actividad de administrar el Estado, mientras que la Nueva Gestión Pública es la versión moderna y "gerencial" para reformar las administraciones públicas y de cómo hacerla hoy en día más eficaces y legítimas.

Siguiendo al respecto sobre la gestión pública y desde una perspectiva integral, la misma se define como la función de dirección gubernamental tanto de las estructuras como de los procesos de decisión. Representa el mapa técnico-político que orienta al cuerpo administrativo. Mientras algunos autores la vinculan al análisis de programas y la asignación de recursos, otros enfatizan su relación con la gestión del capital humano, la productividad, la gestión financiera y la planificación estratégica del gobierno.

Hoy, la gestión pública es un área de conocimiento gubernamental de espíritu pluridisciplinar. Si bien nació bajo el impulso de la nueva economía institucional, se nutre constantemente de la ciencia política empírica y de las técnicas de las organizaciones privadas. Su fin último es la organización y dirección de recursos para alcanzar objetivos predeterminados en el ámbito público bajo los parámetros de economía, eficiencia y eficacia.

En lo que respecta a la NGP, acuerdo con Barzelay (2003), constituye un campo de intervención sobre las reglas institucionales y las rutinas organizativas. Estos instrumentos que abarcan desde la gestión financiera y la contratación hasta la auditoría y la evaluación no dictan necesariamente el contenido de las políticas, pero estructuran de manera omnipresente el modo en que los organismos gubernamentales son operados y supervisados. En definitiva, la nueva gestión pública es el engranaje que permite que la voluntad política se transforme en resultados administrativos tangibles.

La gestión del gobierno debe entenderse como un proceso complejo donde coexisten planos de realidades distintas: la estrategia política, la planificación operativa y la ejecución

administrativa. Para que una gestión pública sea óptima y de buenos resultados, no basta con la eficiencia técnica; se requiere un ecosistema de instituciones sólidas y sistemas de información fluidos que permitan una interacción real entre el Estado y la sociedad. Aunque la gestión pública ha adoptado rasgos de la gestión general (privada), su fin último no es el lucro ni la producción de bienes intercambiables, sino la generación de resultados con valor público.

Estos resultados se evalúan bajo una doble dimensión: la capacidad institucional para atender las demandas sociales y el grado de aceptación ciudadana ante dichas respuestas. Bajo esta lógica, la eficacia gubernamental no solo garantiza la gobernabilidad, sino que redefine el éxito de cualquier reforma administrativa; esta no debe ser un fin técnico, sino una estrategia política para fortalecer el vínculo entre gobernantes y gobernados. Este enfoque coincide con la tesis de Aguilar Villanueva, quien sostiene que el debate contemporáneo ha dejado de centrarse en la estructura del Estado para enfocarse en la calidad de su dirección. Al respecto, el autor señala: "La problematización del gobierno significa actualmente un desplazamiento de la atención intelectual y cívica de los ciudadanos… Ha habido un desplazamiento del Gobernante hacia la Gobernanza, hacia el gobernar del gobierno. Importa la efectividad directiva del gobierno democrático legítimo y no solo la legitimidad de su posición de autoridad" (Aguilar, 2022, p. 25).

En este proceso de modernización administrativa, la gestión pública ha tomado conceptos fundamentales del sector privado, reinterpretándolos bajo una lógica política: Eficacia: entendida como la celeridad y precisión en el cumplimiento de las metas del programa de gobierno. Y la eficiencia que es concebida como la optimización de los recursos públicos para maximizar el impacto social, logrando la mayor cobertura posible con el menor gasto de insumos.

Como sostienen Metcalfe & Richards (1989), el supuesto de los reformadores es que el management ofrece una aproximación más racional y ordenada que la práctica burocrática tradicional, basándose en jerarquías nítidas, tareas definidas y responsabilidades claramente asignadas. Sin embargo, en la NGP, este enfoque se enriquece con aportes de la Economía (la administración de recursos escasos) y de la Ciencia Política, la cual introduce el concepto de gerencia responsable. Esta responsabilidad (accountability) implica que el desempeño organizativo no solo debe ser supervisado por órganos estatales, sino también por una sociedad civil activa.

Para evitar que la gestión se convierta en una estructura rígida y meramente jurídica, la NGP propone mecanismos de flexibilización administrativa, equilibrándolos con dos pilares modernos: la primera, la rendición de cuentas: como garantía de transparencia y control frente a la corrupción. Y la segunda es la calidad orientada al ciudadano: la transformación del ciudadano en un "usuario-cliente".

Esta noción de "usuario-cliente" sugiere que quienes usufructúan los servicios estatales merecen una atención basada en estándares de excelencia, similares a los del sector privado. Según López & Gadea (2001), el concepto de calidad en la Administración Pública ha recorrido una trayectoria evolutiva: desde el simple respeto a las normas y procedimientos, pasando por la búsqueda de eficiencia operativa, hasta llegar a su etapa actual, donde la calidad se define, fundamentalmente, como la satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

En la Tabla 6 se sintetizan las principales diferencias entre el modelo burocrático tradicional y el paradigma de la Nueva Gestión Pública.

Tabla 6

Comparación entre el modelo burocrático tradicional y la Nueva Gestión Pública

Dimensión	Modelo burocrático tradicional	Nueva Gestión Pública (NGP)
Fundamento teórico	Sociología weberiana, derecho administrativo	Economía, management, teoría de la organización
Estructura organizativa	Jerárquica, piramidal, centralizada	Horizontal, descentralizada, flexible
Mecanismo de control	Control de procedimientos y cumplimiento normativo	Control de resultados y rendimiento
Relación con el ciudadano	Ciudadano como sujeto pasivo (administrado)	Ciudadano como cliente o usuario
Lógica de actuación	Legalidad y formalidad	Eficiencia, eficacia y economía ("las tres E")
Criterio de legitimidad	Cumplimiento de la norma	Satisfacción del usuario y resultados tangibles
Rol del funcionario	Burócrata técnico, aplicador de normas	Gerente público, gestor de recursos y resultados
Principal disfunción	Rigidez, ritualismo, resistencia al cambio	Posible desatención de la equidad y el interés general por la lógica de mercado

Nota. Adaptado de la discusión sobre modelos de gestión en Ramió (2001, 2017), Barzelay (1998), Osborne y Gaebler (1992) y Pollitt (1993). La tabla no pretende ser exhaustiva, sino ofrecer un mapa comparativo de los dos paradigmas que han dominado el debate sobre la reforma administrativa en las últimas décadas.

En definitiva, la gestión pública contemporánea es un mapa donde la técnica gerencial sirve al propósito político de la legitimidad, transformando al Estado en una organización capaz de aprender, adaptarse y, sobre todo, responder con eficacia a los desafíos de una sociedad democrática.

En el ámbito de lo público, el lucro no constituye un propósito. No obstante, la implementación de servicios privatizados o externalizados bajo criterios corporativos ha generado una resistencia persistente que aún hoy alimenta el debate académico y político. El verdadero reto radica en hallar un punto de confluencia entre los imaginarios sociales de bienestar y la racionalidad empresarial. Quienes defienden la convergencia entre ambos mundos plantean la existencia de un mercado político, donde los ciudadanos son vistos como consumidores de servicios. Sin embargo, a diferencia del sector privado, el ciudadano no accede a estos servicios por voluntad propia en un mercado libre, sino bajo el poder coercitivo del Estado, que financia la oferta mediante el sistema impositivo.

Esta naturaleza coercitiva limita la capacidad de los individuos para expresar sus preferencias de forma directa en la producción de bienes públicos. En el sector público, el ciudadano no decide individualmente qué comprar ni puede asegurar que el gobierno produzca exactamente lo que él desea. No obstante, la democracia representativa ofrece el instrumento de la elección política: los ciudadanos pueden seleccionar voluntariamente a los directivos públicos cuya oferta en el "mercado político" sea más afín a sus intereses y, de igual modo, castigarlos mediante la no renovación de su mandato.

Como sostiene Mark Moore (1998), los recursos de los directivos públicos emanan de este proceso de elección voluntaria. Aunque la elección individual no controla el sistema en su totalidad, las instituciones de la democracia representativa crean las condiciones para que los individuos se asocien y decidan colectivamente sus objetivos comunes, intentando armonizar el bienestar social con los deseos individuales.

En la actualidad, la incidencia de los conflictos sociales sobre la Administración Pública exige un análisis profundo de las diversas perspectivas en juego. Es imperativo desarrollar una administración que sirva de sustento a un nuevo modelo de Estado. A pesar de la falta de unidad en los criterios teórico-metodológicos, existe un consenso en el diagnóstico de la crisis: el déficit fiscal y la hipertrofia burocrática son indicadores indiscutibles del agotamiento del modelo tradicional. Independientemente de la nomenclatura que se adopte Gerencia Pública,

Gestión Posburocrática o Nueva Gestión Pública, el fondo es el mismo: una administración que busca adaptarse a la modernidad mediante estrategias orientadas a optimizar el rendimiento del gobierno.

Esta estrategia central, como proponen Osborne & Plastrik (2003), debe enfocarse en "llevar el timón" y no en "remar"; es decir, en establecer propósitos claros y estratégicos en lugar de perderse en la ejecución operativa. Cuando un sistema público define con nitidez su propósito fundamental, la mejora del rendimiento se convierte en un proceso mucho más fluido y efectivo.

En suma, la urgencia por resolver las ineficiencias estatales ha llevado a la NGP a importar técnicas de gestión que priorizan la calidad de los servicios públicos. No obstante, es crucial reconocer que este paradigma originado a partir de la realidad anglosajona en la década de los 80s se propagó a nivel mundial, fue una especie de panacea para reducir la baja calidad del gobierno burocrático que venía en franca expansión después de la segunda guerra mundial; este proceso se dio por medio de un plan de reformas administrativas, las cuales muchas veces las denominaron Reformas del Estado. "A partir de los años 80 la propuesta de reformas administrativas de la NGP alcanzó tal difusión, importancia y consenso mundial que se llegó a llamarla con una denotación imponente 'Reforma del Estado', 'Reinvención del Gobierno'" (Aguilar, 2022, p. 96).

Aunque en América Latina se han implementado con éxito reformas macroeconómicas, de liberación de mercado y privatización, la modernización administrativa sigue siendo un desafío pendiente. Aún no existe un paradigma definitivo que responda con total claridad a las particularidades regionales, lo que obliga a seguir explorando soluciones pluridisciplinares que garanticen un Estado más funcional, transparente y orientado a los resultados.

2.4. Desarrollo institucional y eficacia en la reforma administrativa: de la lógica empresarial al nuevo paradigma de gobernanza pública

El orden mundial que emergió después de 1945 se disolvió con el colapso de los regímenes comunistas, desatando un debate global sobre la supuesta victoria definitiva del capitalismo. Sin embargo, aunque el modelo comunista desapareció del escenario principal, el sistema capitalista no quedó exento de vulnerabilidades; al contrario, se enfrenta hoy a una crisis sin precedentes. La discusión actual ya no busca la sustitución de un sistema por otro, sino la

superación de aquel modelo de Estado que floreció en la posguerra. Este esquema institucional muestra claras limitaciones para responder a los desafíos sociales contemporáneos, evidenciando que, pese a su aparente triunfo histórico, el capitalismo atraviesa una fase de inestabilidad profunda.

Dicha crisis patentizó el agotamiento de un modelo de Estado que se hizo perceptible a finales de los años 70. En esa época, la economía adquirió un papel protagónico sobre las demás ciencias sociales, al posicionarse como la disciplina principal para proveer soluciones a la crisis estatal. Bajo esta perspectiva hoy considerada obsoleta, se pretendió edificar un orden mundial con un marcado sesgo economicista, priorizando el capitalismo corporativo en detrimento de sectores fundamentales como la salud y la educación. En consecuencia, la investigación y las políticas se volcaron hacia los bienes controlados por el mercado, postergando los fines colectivos, el combate a la pobreza y la mejora en la calidad de vida de las personas.

> El capitalismo no triunfó en absoluto; lo hizo el equilibrio. En Occidente hemos estado viviendo en sociedades equilibradas con fuertes sectores privados, fuertes sectores públicos y una gran solidez en los sectores intermedios. Los países que se encontraban bajo el comunismo estaban totalmente desequilibrados. Allí el Estado controlaba una enorme proporción de toda actividad organizada. Había poco o ninguna fuerza de oposición. De hecho, la primera grieta del bloque del Este apareció en el único lugar (Polonia) en que había sobrevivido una fuerza de ese tipo (la Iglesia Católica).
>
> El convencimiento de que el Capitalismo ha triunfado está desequilibrando a las sociedades occidentales, especialmente al Reino Unido y a los Estados Unidos. El hecho de que el desequilibrio se incline a favor de la propiedad privada y no de la pública no ayudará a la sociedad. Me opongo a Milton Friedman de la Universidad de Chicago que ha estado comparando lo que él llama "empresa libre" con el socialismo "subversivo". La propia noción de que una institución, independiente de las personas que la constituyen, pueda ser libre es en sí misma subversiva en una sociedad democrática. Cuando las empresas son realmente libres, las personas no lo son (Mintzberg, 1999, p. 197).

2.4.1. La gestión pública como respuesta a la crisis del Estado interventor

En este contexto, importa destacar que los fines colectivos han sido dirigidos por una Administración pública contemporánea prestadora de servicios, que necesita, para evitar (o, cuando menos, disminuir) la crisis inmersa en el modelo capitalista al tiempo de seguir cumpliendo con las funciones prestacionales que le son inherentes, apelar a estructuras técnicas y andamiajes institucionales alternos a los tradicionales, que, al efecto, le permitan actualizar y, si se quiere, redimensionar sus mecanismos de respuestas ante las demandas colectivas. Es por ello por lo que dicha Administración pública ha encontrado mediante la nueva gestión pública un medio para alcanzar dichos objetivos, muy a pesar de que, en este ámbito y como ya se ha dicho, por existir enfoques muy variados suele señalarse que su consolidación es aún incipiente.

La necesidad de optimizar la distribución de recursos hacia la ciudadanía ha impulsado al Estado a reformar sus procesos de toma de decisiones. Bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública, se han incorporado métodos y técnicas de la gestión privada que dotan a los funcionarios de mayor agilidad en el cumplimiento de los fines estatales. Es relevante subrayar que la Administración pública refuerza esta tendencia al emular el funcionamiento de aquellas instituciones que, aun siendo públicas, operan bajo criterios de racionalidad empresarial para estructurar sus actividades.

Ahora bien, el análisis de toda esta actividad pública siempre ha estado determinado por las relaciones de poder que se establecen entre los distintos grupos sociales que operan dentro de las instituciones. Y justo estos grupos sociales han investido de poder ejecutante a unos actores políticos para que lleven adelante la aplicación de una serie de ajustes y, con ello, las liberaciones dentro de las organizaciones públicas a raíz de la crisis del Estado del Bienestar. Ahora los principios clásicos de la economía vuelven por sus fueros dentro del sector público, y la finalidad de la gestión pública es dotar a las organizaciones públicas de instrumentos que garanticen un comportamiento eficiente y eficaz dentro de los criterios de maximización y organización yuxtapuesta a los políticos como actores decisores y a los gestores como ejecutores.

> Una idea básica de la gestión pública es que las intervenciones públicas han de ser eficientes, mejorando la situación inicial. La acción colectiva, con su generalidad y coactividad, puede ser útil potencialmente, pero necesita, para contar con la lógica

económica, que las intervenciones públicas sirvan para que los individuos alcancen más eficientemente determinados objetivos. Otra idea fundamental de la gestión pública es que los objetivos sociales se alcanzan mejor; en ocasiones, con financiación y regulación pública, pero con producción de organizaciones privadas (o públicas que actúen con criterios empresariales y de competencia) (Albi, 1997, p. 11).

Entrados los años 90 se empiezan a producir una serie de cambios políticos en el ámbito público; a partir de este momento se comienza a mirar más hacia el seno de las instituciones y menos hacia los aspectos macroeconómicos. Queda evidenciado que la economía por sí sola no puede hacer frente a tantas exigencias sociales, con lo cual la esfera de cambio se extiende hacia lo político y lo social; ahora lo necesario es ver o considerar con mayor interés y atención a las instituciones públicas formales. Es el resurgimiento del interés por las instituciones, de tal manera que si no existe un desarrollo institucional no es posible una radical modernización de la gerencia pública.

2.4.2. La gobernanza como nuevo paradigma de gestión pública

Así, la idea del Estado mínimo queda atrás, y se entra en la era en que la democracia deja de ser considerada como un impedimento formal para el logro eficiente y eficaz de decisiones económicas; en tal sentido, se comienza a hablar del "buen gobierno", y con la llegada de la teoría de la Gobernación (governance), se establece que la acción de gobernar debe ir más allá del gobierno, y ya no es solo un problema de gobernabilidad, sino más bien una vía hacia la búsqueda de componentes y características que la nueva gobernación puede darle a la relación Estado-sociedad a través del entendimiento, y aquí la Administración pública juega un papel muy importante.

> Por su parte, el concepto de governance o "Buen Gobierno", remite al uso compartido del poder y a la coordinación de acciones entre el sector público y el privado, y tiene como eje la aceptación, por parte de las autoridades políticas, del fenómeno de la extensión de la esfera de lo público más allá de su ámbito formal de influencia, a raíz de la crisis resolutiva del Estado de Bienestar y de la emergencia de nuevos actores, identidades colectivas, problemas e intereses sociales (Brito, 2003, p. 22).

La era de los ajustes macroeconómicos pasa a ser cosa del pasado, ahora los tiempos son de la revalorización de la naturaleza pública de la Administración pública. Los trabajos sobre el tema

del Estado no vendrían de manera unilateral de parte de los teóricos de este sector, ahora vendrían también de los expertos contratados al servicio de los organismos multilaterales como el Banco Mundial, BID, FMI, PNUD y la OCDE, quienes, junto con diversas agencias bilaterales, enfatizan y llegan a un consenso por cuyo través se entiende que sin un desarrollo institucional no sería posible lograr los avances en la gestión dentro del sector público, de tal suerte que el desarrollo institucional es el reflejo de instituciones fuertes, capaces de soportar verdaderas reformas en sus estructuras.

Al hilo de lo indicado, es importante resaltar que los cambios constantes en el sector público a finales de la década de los 70 marcaron su inicio por medio de la apertura y liberación económica, que se ha identificado como consenso neoliberal o consenso Washington, dado que fue en esta reunión donde se establecen los ejes y los lineamientos principales para el establecimiento de una economía de mercado enmarcada dentro de los límites de un Estado mínimo, frenándose y cuestionándose cualquier excesivo intervencionismo estatal, condenándose de alguna manera al repliegue del modelo burocrático interventor en aras de un nuevo modelo administrativo basado en la privatización y el libre mercado, que trajo conflictos, choques y contrapesos de toda índole, incluyendo aspectos psíquicos y culturales en el comportamiento de los funcionarios de la Administración pública.

> El consenso neoliberal, a partir de los años ochenta, ha representado un sismo en la estructura, funciones y operación de la administración pública, que se encuentra todavía en proceso de rehacer su productividad social mediante otros estilos, procesos y rendimientos. El primer impacto fue de orden mental, de cultura. Acostumbrados los administradores públicos, particularmente los administradores de los estados desarrolladores, a tener una interpretación protagónica de su función y a considerar que su trabajo era factor de nacionalización, orden, cohesión y desarrollo social frente al atraso de sus sociedades y frente a los desarreglos y trastornos sociales de los mercados no podía sino resultarles perturbadora y hasta escandalosamente contradictoria la propuesta de retiro, repliegue, redimensionamiento, ajuste, privatización (venta, concesiones, contrataciones) de los organismos públicos encargados de la provisión de bienes y servicios públicos para fines de compensación, desarrollo y seguridad social (Aguilar, 2005, pp. 136-137).

La desazón y la complejidad de la intervención y la regulación estatal unida a los procesos administrativos que estaban cargados de excesivos trámites y requisitos reiterados, hacen del

activismo burocrático un enemigo a vencer mediante un plan diseñado primeramente para desmontar la regulación económica y social reinante. Se empieza ahora con un proceso político de desregulación y rediseño de normas más decisivas para tal fin. Posteriormente a esto, y con la intención de garantizar el éxito de estas reformas, se procede con un plan de nuevas reformas dentro de la estructura de las organizaciones administrativas, con la finalidad de contar con instituciones eficientes y eficaces en el sentido que hemos definido estos términos (y no, como es habitual en nuestro ámbito de estudio, en el sentido estrictamente economicista y, lo que es peor, en divorcio de la relación binómica que ha de existir entre eficiencia y eficacia, tal como lo hemos indicado al referirnos a esta cuestión), de modo que garanticen el éxito de la primera ola reformista.

Este nuevo proceso de reformas, conocidas como de segunda generación o post-Washington, profundizan aún más que la primera etapa de reformas; esta última se centra ahora en el perfeccionamiento del sistema político democrático, estimulando los mecanismos de comunicación entre el Estado y la sociedad civil y, así, no solo se da importancia al buen gobierno sino también a la elección de buenos gobernantes, recepción de demandas, definición de la agenda pública, creación de nuevas reglas y normas de convivencia. Sin dejar atrás lo económico, se resaltan los objetivos políticos; entre otras razones para fortalecer las capacidades legislativas y judiciales que le den soporte al buen gobierno, que se considera posible a través del desarrollo institucional y la modernización gerencial de la Administración pública para la consecución de unos servicios públicos de altísima calidad.

> El redimensionamiento y el diseño de organizaciones, la reingeniería de procesos, la gestión de calidad total, la mejora continua, los esquemas postburocráticos de administración... se vuelven palabras de orden en la disciplina y en la profesión de la Administración Pública. Se trata de la adopción y la adaptación de teorizaciones y tecnologías que provienen de las tendencias administrativas contemporáneas del sector privado exitosas y que marchan en sentido contrario al formato tradicional para organizarse y operar de la Administración Pública, la cual persiste en estructurarse según el formato de las viejas grandes corporaciones industriales y del ejército más que conforme a los esquemas de las empresas modernas descentralizadas, atentas a la dinámica de su entorno, competitivas, de equipos multifuncionales y de servicios de calidad (Aguilar, 2005, p. 137).

2.4.3. La reivindicación de lo público y el fortalecimiento institucional

Los cambios y las tendencias del Estado y de la Administración pública en la era del fin del siglo XX dejan de ser un monopolio exclusivo de la economía; ahora, dentro del seno del sector público, van a congeniar disciplinas con objetos de estudios diferentes pero con causa común, esto es, mejorar una Administración pública carente de capacidades innovadoras y nutrirla de medios, herramientas y técnicas modernas de gestión, a fin de dar una conexión más directa entre el Estado y la sociedad en los procesos administrativos. En tal sentido, surgen nuevas ideas y propuestas en torno al papel que debe jugar el Estado y la Administración pública en la forma de cómo aumentar la eficiencia de lo público frente al ciudadano.

Es un giro que se ha dado en la manera de entender y practicar, dentro de la Administración pública, un pensamiento administrativo proveniente, en parte, del ámbito empresarial: surgen nuevos esquemas de organización, y entramos a la era del desmontaje de la llamada "estatización de lo social", que viene a ser una especie de rescate de lo social de los espacios estatales para colocarlo dentro de nuevos esquemas organizacionales, con la deliberada intención de devolver el poder de decisión a los ciudadanos bajo aquellos nuevos esquemas de organización, que apuntalen a lograr el éxito, medido por la innovación y la sustitución de las pautas burocráticas por otras de carácter empresarial que resulten adaptables a la Administración pública.

> La crisis del modelo burocrático no es, desde luego, de hoy ni de ayer. Toneladas de papel y ríos de tinta se han invertido durante décadas para poner de manifiesto sus limitaciones y alertar sobre sus riesgos. Lo que caracteriza a la época presente es más bien la transición de la teoría a la práctica: el cuestionamiento del modelo ha dado paso al declive efectivo de las grandes burocracias empresariales y a la sustitución progresiva de las pautas burocráticas por nuevos esquemas de organización, aunque frecuentemente incipientes e incompletos. (...) En resumen, el declive efectivo de las grandes burocracias es consecuencia de su incapacidad para proporcionar las respuestas adecuadas al doble desafío de la innovación y la competitividad, piedras angulares del éxito, y aun de la supervivencia de la mayor parte de las organizaciones empresariales modernas (Longo, 1999, pp. 212-213).

En el sector público, para los defensores de la teoría de la gestión, se está haciendo un buen ejercicio de democracia, hay una especie de reivindicación del sector público dentro del sistema

político gracias al aporte de las técnicas gestiológicas. La democracia como mecanismo permite a la ciudadanía no solo exponer sus demandas políticas y económicas, sino también tiene la responsabilidad de garantizar servicios públicos eficaces contando para ello con los modernos instrumentos que ofrece la teoría de la gestión, la cual brinda diversas soluciones a los diferentes problemas que padecen las organizaciones públicas.

La democracia debe ser la promotora y fomentadora de la innovación pública que representan las técnicas de gestión exitosas personificadas en las organizaciones privadas, pero guardando distancia y teniendo mucho cuidado en no caer en un aprendiz de brujo o en la charlatanería. La teoría de la gestión permite la complementación de dos hechos profundamente interrelacionados en el ámbito de la Administración pública: la economía y la política. En tal sentido, ahora la teoría de la gestión no podrá ver en la democracia solo un sistema de partidos interesados únicamente en las elecciones para el logro y el ejercicio del poder, que, en ocasiones, se comporta de manera arbitraria.

Hoy, muy en contra de los tiempos pasados, la política y, por consiguiente, la democracia configura un orden institucional que se apoya en una sociedad civil fuerte y autónoma económicamente hablando. Estamos frente a un nuevo orden institucional más desarrollado, que permite la organización y la expresión pública en todos sus mecanismos, lográndose con ello el posicionamiento de la meritocracia frente a la clientelización o el patrimonialismo.

Es por lo antes dicho que los cambios constantes que en el sector público se experimentaban gracias al posicionamiento del pensamiento único (el neoliberalismo y el empresarialismo público), que representa la adopción de criterios de eficiencia, competitividad y gestión por resultados dentro del aparato estatal, transformando la cultura burocrática tradicional en una cultura orientada al rendimiento, y sus técnicas de gestión subyacentes están variando de manera ostensible, habida cuenta de que a esas posturas comienzan a notársele ciertas grietas con la aparición de connotados teóricos y pensadores administrativos, muy críticos y propugnadores de la inviabilidad de dichas actitudes dentro del sector público, particularmente de la improcedencia de aplicarle las técnicas de gestión.

Así, hay un fuerte contrapeso al llamado consenso neoliberal y a la aplicación de las técnicas privadas al sector público, dado que ahora no existe un pensamiento único que amenace con acorralar al Estado para convertirlo en un ente mínimo. De modo que a las reformas de segunda generación o reformas post-Washington, que son consideradas como las primeras críticas que

debilitan el mito de aquel pensamiento, hay que sumarle el reproche de estos pensadores administrativos de onda reformista. Su filosofía se basa en hacer más eficiente y eficaz a la Gestión pública, pero sin volver al pasado intervencionista, adoptando sus posturas desde la óptica del fortalecimiento del sector público a través de las instituciones y distanciándose de la teoría de la gestión.

> En la reunión de 1995 de la Academia de Gestión, Henry Mintzberg dedicó a los asistentes un chispeante ataque sobre la influencia de la teoría de la gestión en el sector público. La publicación Harvard Business Review, afirmó, debería tener en la portada una calavera con dos tibias cruzadas y la leyenda "no administrar al sector público". Durante ese mismo año, Peter Drucker escribió un largo artículo para el Atlantic Monthly. Al igual que Mintzberg, Drucker se preguntó por qué el gobierno tenía que pensar en la gente como clientes con objeto de hacer las cosas que se debían hacer naturalmente.
>
> Pero su principal queja fue que la mayor parte de la teoría de la gestión del sector público se reducía a dos cosas: parchear incesantemente los servicios o reducir el número de empleados, cuando ambas estrategias ya han fracasado en el sector público. Y lo que es todavía peor, estos remedios se estaban aplicando a organizaciones fosilizadas que han cambiado muy poco desde Herbert Hoover. Lo que se necesitaba era "repensar" el sector público, formular unas preguntas básicas acerca de cada parte del gobierno como "¿Cuál es su misión?", "¿Es todavía una misión adecuada?", y así sucesivamente. La cuestión, afirmaba Drucker, no era reducir el gobierno por el gusto de reducirlo, sino hacerlo más eficaz (Micklethwait, 1998, pp. 399-400).

Más allá de establecer si ahora hay una reivindicación de lo público frente a lo privado después de haber pasado la implosión del pensamiento único neoliberal, o si es necesario volver de nuevo al debate, ya superado, en torno a quién domina o debe prevalecer entre lo público y lo privado, y en fin, de regresar al debate entre capitalismo versus comunismo o la privatización frente a la nacionalización, de lo que se trata en estos tiempos de cambio es, en todo caso, de poner el énfasis en que, ahora, lo más importante tiene que ver con los individuos, y al efecto, ha de proyectárseles a los ciudadanos la convicción de defender sus espacios particulares, frente a las pretendidas, y renovadas, intromisiones estatales desacertadas en nombre de un supuesto interés público.

Ha quedado evidenciado que los individuos pueden intervenir de forma más cercana en las organizaciones privadas ya que les pertenecen, y las pueden controlar y supervisar, en tanto que en las organizaciones públicas esto no es posible, dado que, en la práctica, más bien son instituciones estatales controladas por el gobierno en nombre de la representación colectiva, donde los individuos no tienen ni poseen, en principio, ningún mecanismo para su control.

> Es claro que existen organizaciones de propiedad privada, las cuales están controladas de cerca por los individuos o de manera más amplia mediante acciones en la bolsa de valores. Y hay organizaciones de propiedad pública, aunque en realidad debieran llamarse estatales, ya que en ellas el Estado actúa en nombre del público. Nosotros como ciudadanos no controlamos nuestras organizaciones públicas tan directamente como lo hacemos con las privadas en nuestra calidad de clientes (o como pequeños accionistas). Pero hay otros dos tipos de propiedad que merecen igual atención.
>
> Primero, hay organizaciones de propiedad cooperativa, ya sea controladas formalmente por sus proveedores (como las cooperativas agrícolas), por sus clientes (como las compañías mutuales de seguro o las cadenas minoristas cooperativas), o por sus empleados (a la manera de algunas empresas comerciales como Avis). Segundo, tenemos lo que yo llamo organizaciones sin propietarios, controladas por comités de dirección autoselectivos y a menudo muy diversos. Por lo general nos referimos a estas entidades sin ánimo de lucro como organizaciones no gubernamentales (ONG), pero también son organizaciones no empresariales y no cooperativas (ONE y ONC). De hecho, estamos rodeados de organizaciones sin propietarios. Entre ellas se encuentran muchas de nuestras universidades (incluyendo la Universidad de Chicago de Friedman), hospitales, instituciones de caridad y voluntarias (la Cruz Roja & Greenpeace) (Mintzberg, 1999, pp. 198-199).

2.4.4. La Gobernanza Robusta como propuesta integradora

En definitiva, más allá de la dicotomía entre lo público y lo privado, la ciudadanía debe hallar un espacio de libertad que trascienda tanto el lucro privado como el control gubernamental estricto. La disputa actual ha dejado de ser una resistencia frente a un sector privado que pretendía reducir el Estado a su mínima expresión; hoy, el conflicto real se sitúa entre quienes promueven un espacio público supuestamente renovado por la gestión que encubre, en última instancia, un liberalismo neoempresarial aliado con el Estado y aquellos que defienden la

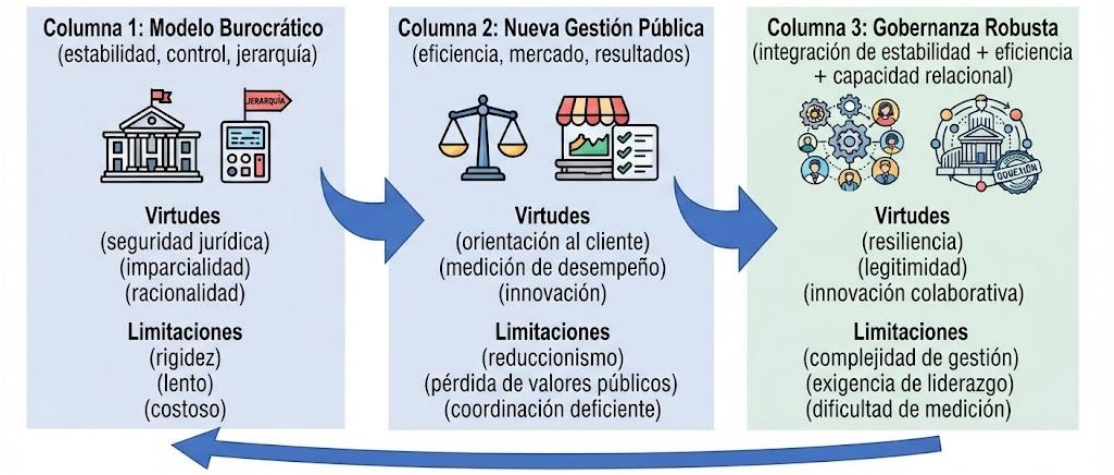
autonomía ciudadana frente a un Estado neointerventor. Bajo este escenario, el desarrollo institucional no puede alcanzarse mediante la simple técnica gerencial, sino que exige la repolitización de la Administración pública. Solo a través de este nuevo paradigma de gobernanza pública será posible garantizar el buen funcionamiento estatal y delimitar una verdadera responsabilidad social que proteja el interés colectivo frente a la lógica del mercado.

Es por ello que hay que apostar por fortalecer el paradigma de la gobernanza, y más específicamente por el de la gobernanza robusta, que muy bien representa, según Ramió & Salvador (2024), un nuevo modelo de gestión pública el cual está diseñado para que las instituciones operen con eficacia en entornos de turbulencia y crisis estructurales; no sería la sustitución de un paradigma por otro, sino que se asienta sobre un nuevo equilibrio entre estabilidad y cambio, integrando de manera pragmática lo mejor de los tres paradigmas existentes en la gestión pública: la burocracia (por su estabilidad), la nueva gestión pública (por su eficiencia) y la gobernanza en red (por su capacidad relacional); esta amalgama de modelos, los cuales son importantes entre sí, sería una buena solución para afrontar la crisis gubernamental que nos atañe a todos los países a escala planetaria.

La Figura 4 ilustra la evolución hacia este nuevo paradigma integrador, que busca superar las limitaciones de los modelos anteriores.

Figura 4

Evolución de los paradigmas de gestión pública hacia la Gobernanza



Nota. Elaboración propia a partir de la propuesta de Ramió y Salvador (2024). El diagrama muestra cómo la Gobernanza Robusta no reemplaza a los paradigmas anteriores, sino que los

integra en un nuevo equilibrio, aprovechando lo mejor de cada uno para afrontar la complejidad y la turbulencia del entorno contemporáneo.

En definitiva, y para finalizar, lo hacemos con el gran aporte que nos hacen Carles Ramió y Miquel Salvador en su último libro La Gobernanza Robusta (2024). Los mismos proponen el paradigma de la Gobernanza Robusta, el cual es un modelo de renovación institucional diseñado específicamente para que las administraciones públicas de América Latina afronten sus crisis crónicas y entornos de alta turbulencia. Esta propuesta exige transitar hacia una hibridación de modelos que combine el rigor y control de la burocracia clásica esencial para frenar la corrupción y el clientelismo con la flexibilidad de la gestión en red y el fortalecimiento de las capacidades analíticas del Estado.

Para América Latina, la gobernanza robusta implica blindar un núcleo técnico de servicio civil capaz de absorber las perturbaciones de la alternancia política, descentralizar la ejecución mediante alianzas estratégicas con actores territoriales, e institucionalizar la innovación tecnológica no como un elemento cosmético, sino como una herramienta predictiva. En definitiva, se trata de estructurar un aparato estatal con la resiliencia necesaria para mantener la estabilidad de sus funciones esenciales, la agilidad para responder a las demandas sociales y el blindaje democrático frente a los liderazgos populistas.

Este capítulo ha recorrido el camino desde la crisis del modelo burocrático hasta la emergencia de nuevos paradigmas de gestión, pasando por el auge del gerencialismo, la Nueva Gestión Pública y los enfoques de gobernanza. Como se ha visto, cada paradigma responde a un contexto histórico y a un conjunto de problemas específicos, pero ninguno ofrece por sí mismo una solución definitiva a los desafíos de la gestión pública contemporánea. La propuesta de la Gobernanza Robusta, al integrar lo mejor de cada tradición, se presenta como una vía prometedora para superar las limitaciones de los modelos anteriores y construir administraciones públicas más capaces, legítimas y resilientes. En el siguiente capítulo, abordaremos los fundamentos políticos y sociales de la reforma administrativa, que proporcionan el marco necesario para comprender las condiciones de posibilidad de cualquier proceso de modernización estatal.

CAPÍTULO 3.

FUNDAMENTOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Objetivo del capítulo

Este capítulo tiene como propósito examinar los fundamentos políticos y sociales que subyacen a la reforma administrativa. Se analizará la relación entre política y Administración Pública, superando la dicotomía clásica que las presentaba como esferas separadas. Asimismo, se explorará el contexto de la nueva relación Estado-sociedad que enmarca los procesos de modernización, y se presentarán los principales modelos teóricos que han orientado las reformas administrativas en las últimas décadas.

3.1. Política y Administración Pública

La mayoría de las investigaciones realizadas en el campo público dirigen su búsqueda hacia la explicación de cuál es la razón de una rígida y dogmática organización con respecto al análisis de las Administraciones públicas y, de paso, de la no correspondencia con la realidad mundial. Estas investigaciones tienen bastante coincidencia en la apreciación de la excesiva politización que nada favorece al mejor desempeño administrativo, motivo por el cual, el enfoque de la Administración pública se encuentra prácticamente en una fase de transición que, además de interesante, es relevante para no continuar con el error ya conocido: se trata de la dicotomía de lo político frente a lo administrativo, punto en el que se perdió mucho tiempo reflexionando, aunque, al final, esta dicotomía ha sido aceptada como una concepción artificial con una fuerte carga valorativa e ideológica, cuya tendencia resaltante es la de incluir o imputar dentro de la política aquellas deficiencias o errores que afectan negativamente la Administración pública.

Lo más importante de este gran debate es lo bueno y lo provechoso que ha sido para la Ciencia Política, dado que ha quedado demostrado que la Administración pública no es un ente neutro sino un objeto de poder, por tanto, es política por esencia y por su propia naturaleza y, como tal, debe ser abordada desde el análisis político. Pero además de las luchas por el poder, se agregaría que la Administración pública constituye en cierto modo una solución para la problemática vigente de la vida social, pues siguiendo el camino correcto de las políticas de modernización, no solo ha acercado a las organizaciones públicas y privadas mediante la humanización de las técnicas y la flexibilización de las normas y las formas, sino también está

contribuyendo a la superación de la crisis actual del Estado y, por consiguiente, del sistema político.

> En la práctica, las decisiones y el discurso administrativo, si bien se expresan en términos técnicos o formales, no son neutros. Esas decisiones también se enmarcan en procesos de poder, aunque este hecho no sea puesto de manifiesto. Los directivos en los cargos públicos también deben preservar sus lugares frente a los cambios en el gobierno. Y ello pesa a la hora de elegir alternativas. Aunque sus decisiones se basen en razones técnicas, los gerentes, de hecho, son un factor de poder, ocupan un lugar y hacen sus movimientos en el tablero de la organización. El análisis político nos dirá si estos movimientos los aíslan o los integran, los hacen más innovadores o conservadores (Etkin, 2000, p. 316).

3.1.1. La politicidad inherente a la Administración Pública

De los cambios sociales que están sucediendo en la actualidad a nivel mundial, la Administración pública ha sido testigo sigiloso. Entre estos cambios está la necesidad de reducir el poder que ha venido acumulando la burocracia como grupo social. Este grupo, carente de neutralidad política, se ha convertido en un verdadero poder, el poder de los funcionarios, con lo cual, con el transcurrir del tiempo la burocracia ha ido sido señalada como el factor determinante en el fenómeno de la politización. Si bien ayer se pensaba que la Administración pública era o debería ser agente neutro, hoy día la realidad es otra, puesto que no existe tal neutralidad, así que ese debate dicotómico (política frente a administración) ha sido superado.

No se debe dejar de lado que la toma de decisiones en el ámbito público por muy técnicas que sean, siempre estarán sujetas a presiones políticas. La Administración pública está integrada por personas y, en tanto que agente humano, tiene y asume posiciones: dentro de las organizaciones, por muy simples que sean, siempre participan del poder político. El control burocrático de las Administraciones públicas frente al poder de los políticos también es un tema de discusión actualmente. Frente a la titularidad del poder entonces habrá que preguntarse, ¿quién manda a quién? De hecho, en las organizaciones públicas existen dos tipos de poder interpretables como grupos que dominan o logran imponerse dentro de las mismas.

Y es que en el interior de las organizaciones públicas se encuentran dos grupos que hacen vida dentro de las mismas: por un lado, están los políticos provenientes del exterior de las organizaciones y, por el otro, están los profesionales provenientes del interior de estas. De cara a la lucha por el control de estas organizaciones por parte de los políticos y de los burócratas se viene insistiendo en la necesaria repolitización de las organizaciones públicas para rescatarla del poder de la burocracia que hoy es señalada como la ganadora de esta batalla. Pero también hay un peligro de politización ilegítima cuando los partidos intervienen de manera excesiva en las designaciones de los funcionarios gubernamentales. Lo cierto del caso es que es innegable el poder de decisión que han venido tomando los profesionales de la Administración pública, y esto se debe en gran parte al conocimiento y al manejo que estos poseen sobre el aparato administrativo, frente al desconocimiento del político proveniente del exterior.

> Esto lleva a destacar la importancia del papel desempeñado por los altos funcionarios que desde el punto de vista de los colectivos personales integran la Administración. Estos colectivos no son desde luego neutros ni apolíticos, cuestión de importancia para el enfoque del tema desde nuestra perspectiva. En efecto, del punto de partida de esta meditación se deduce el carácter indispensable de la vinculación entre el poder y la organización que lo sirve con los grupos que dominan dicha organización. Inicialmente puede hablarse de la existencia de un grupo humano constituido por los políticos en el poder y de otro diferente que forman los administradores profesionales. Pero la cuestión básica es precisamente ésta, la de si existe una diferencia o una identidad total o parcial entre titulares formales del poder político y personas que dominan profesionalmente la organización. Para usar el lenguaje moderno estamos ante la presencia de las relaciones entre políticos y burócratas que puede sospecharse que se resuelve en una identificación parcial entre ambos grupos (Baena, 1996, p. 41).

3.1.2. La tensión entre políticos y burócratas

La sensatez de los políticos los obliga a depender de los funcionarios, debido a la impericia que estos poseen para el manejo de la organización. La duración del burócrata frente a lo transitorio del político le da un poder discrecional y un poder racional que acumula en virtud del conocimiento progresivo de la institución a la que pertenece y sus competencias, al tiempo que, por la misma razón, determina con mayor claridad sus fortalezas y debilidades; el tiempo de los burócratas en la organización y su permanencia se debe en gran parte a la estabilidad que ofrece a los funcionarios la carrera administrativa. Este personal perdura pese a los cambios

del gobierno; en cambio, los políticos por ser cargos de elección su permanencia es temporal, y esta simbiosis determinará una dinámica de enfrentamiento o cooperación.

Con el subterfugio de frenar la discrecionalidad de la burocracia, los políticos suministran un nivel alto de politización en la Administración pública, y esto es notorio con la llegada de los partidos al poder por la forma de ocupación que hacen de todos los puestos de la Administración; los espacios en la Administración pública pasan a ser ocupados por personal de confianza o personal político. Es decir, los partidos o los gobernantes instalan sus propias burocracias; la neutralidad política se pierde y la Administración pública solo va a representar los intereses del partido y su ideología; en un sistema político que tenga estas características de politización su Administración solo puede concebirse como una institución atrapada tanto por los partidos como por sus dirigentes, destacándose una detención "ilegítima" dentro de un espacio de acción que no les concierne y extralimitándose en sus funciones.

> El problema de la determinación de la naturaleza de la relación entre política y Administración se presenta en su manifestación más pura: es posible identificar a los políticos y a los funcionarios como dos grupos distintos que intervienen en el proceso de elaboración de políticas y es posible investigar cómo interviene cada uno de estos grupos en dicho proceso. El poder de la burocracia en un sistema como éste solo puede medirse por su capacidad de imponer a los políticos su visión sobre cómo hacer las cosas y el problema se convierte en un conflicto de legitimidades distintas de enfrentamiento o cooperación en el espacio político-administrativo donde se decide la asignación de recursos.
>
> En un sistema con estas características la politización de la administración solo puede entenderse como la interferencia "ilegítima" de los partidos en un ámbito de actuación que no les corresponde (por ejemplo, interviniendo directa o indirectamente en el nombramiento de los altos funcionarios) y la naturaleza no partidista de la burocracia puede seguir siendo una característica del sistema (Román, 2001, p. 22).

Una Administración politizada ilegítimamente es donde entra en el juego el interés de los partidos políticos en el gobierno por encima del beneficio colectivo. En tal sentido, existen dos formas de interpretar la politización, una de forma crítica que nos permite apreciar cómo la apropiación indebida de los intereses partidistas desnaturaliza el problema y superpone los intereses de los partidos y de sus dirigentes a su conveniencia, convirtiendo las demandas en

muestra de sectarismo grupal o partidista. La otra forma es una vertiente de politización más coherente con los procesos de gobierno y consiste en ubicar el problema en un contexto más amplio dentro del marco de los proyectos de conjunto. En otras palabras, no es más que la defensa de la política como proyecto, como debate para la selección de la mejor alternativa en las prestaciones públicas y, en fin, como búsqueda del poder para, una vez llegado al mismo, en lugar de gobernar con criterios de inmediatismo y cálculo táctico electoral, imponer en la configuración de los servicios y prestaciones públicas las opciones ideológicas que más se correspondan con la mejor prestación de servicios.

> Lo contrario a la politización es el llamado "minimalismo ideológico", la falta de debate, el temor a la política como proyecto. Desde el punto de vista de M. Garretón (1996): Es la visión corta de la política, incapaz de representar y convocar a los ciudadanos y un debate que no mira el largo plazo. Así, todo queda sujeto al cálculo táctico y al éxito inmediato. En este realismo o pragmatismo político, desaparecen los grandes temas de la institución y de la sociedad. Se reduce la actividad política a la lucha por el poder y el manejo de las comunicaciones con la población, en el sentido deseado desde el gobierno (Etkin, 2000, p. 319).

3.1.3. La repolitización de la Administración Pública

La Administración pública, como ya se ha resaltado, se remonta en sus orígenes al modelo de Estado liberal, donde lo fundamental es la libertad de los individuos, para lo que es imprescindible que el poder esté controlado. Aquí la Administración entra en correlación con la teoría de la separación de poderes, dado que, en primer lugar, da sentido a la separación entre Administración y política, al tiempo que se constituye precisamente para servir a los ciudadanos. La cuestión referida a la política y a la Administración, así como sus vínculos y relaciones, ha generado un debate permanente que, muchas veces, se ha convertido en un problema referente a la relación entre ambas desde las percepciones que, claro está, se tengan de una y otra cuestión.

De ahí que el control de la Administración por la política y, con ello, la existencia de vínculos indisociables e irrenunciables entre ambas, pese a estar perennemente programada en su configuración y diseño, ha coexistido con la ficción de que debe lograrse la separación absoluta y/o divorcio entre ambas. En el contexto de esta dicotomía se han instituido unos pilares sobre los que descansa la doctrina liberal de un gobierno controlado. Woodrow Wilson en Estados

Unidos sienta las bases no solo de la corriente del modelo tradicional administrativo sino también la dicotomía política-administración, que llegó incluso a ser considerada una doctrina dentro del seno de los investigadores.

Así, según esta corriente, el funcionario no debía hacer política, solo estaba facultado para administrar. Otra corriente liberal inspirada en la Administración tradicional consideraba que la Administración debería estar sometida pero alejada de los intereses del poder político; en todo caso, sin estar separada de la política, debería ser neutral desde el punto de vista político. Prácticamente la Administración era una especie de organización simplemente para recibir órdenes. De modo que, en ambas corrientes, el elemento predominante es el de la neutralidad política.

> Una Administración que, de acuerdo con la teoría de la separación de poderes y con la del gobierno representativo, habría de ser políticamente neutral. En diferentes países se ponen en marcha reformas administrativas encaminadas a alejar a la Administración de las injerencias de los políticos, creando un sistema de administración por profesionales exigido, además, por la necesidad de gestionar eficazmente las cada vez mayores prestaciones del Estado. Es así como el concepto de neutralidad política se sitúa en el centro de las reformas que se producen durante la segunda mitad del siglo XIX; forma parte del modelo legal-racional weberiano y se concibe para una Administración separada (situación) y subordinada (relación) al poder político (Román, 2001, p. 20).

La separación entre la Política y la Administración es una construcción liberal artificial que, con el transcurso del tiempo, ha quedado obsoleta, y es por medio de la Nueva Gestión Pública que se ha logrado desmantelar este mito liberal, al reparar en lo difícil que es la separación de ambas realidades. Con lo cual se logra desmontar de una buena vez esta tradición liberal, quedando evidenciado que la repolitización de la Administración Pública es necesaria y es un hecho real, dado que garantiza la racionalización y el control para la mejora en los servicios públicos, sobre todo en el contexto de una Administración dinámica, no formal y en constante expansión.

Así, es imposible concebir a la Administración pública como un poder independiente del poder político, ya que este último es el que le proporciona la legitimidad y, en buena parte (aunque sea indirectamente), le asigna sus funciones, conservando dentro de un espectro teórico y práctico un perfil instrumental de sus actividades al servicio de los intereses colectivos. Los

defensores de la repolitización administrativa tienen un peso desigual, por inferior en seguidores y en producción literaria, frente a las nuevas corrientes que impulsan un mayor incremento de lo privado en el ámbito público. Sin embargo, esta tendencia va en ascenso ya que en la Nueva Gestión Pública hay un sector que reivindica la naturaleza política de la Administración Pública, e insisten que el control político no es más que el control de la burocracia.

Dentro del crisol de propuestas del modelo postburocrático, existe una corriente en gestación conocida como neopública, la cual trata de rescatar la importancia de la repolitización de la Administración pública por medio del control político frente a la burocracia, pero con renovados mecanismos de responsabilidades que deben ir más allá de un estricto cumplimiento de las normas o de una elemental ejecución de órdenes impuestas de manera piramidal, que en su conjunto evidencian la inviabilidad de la separación entre Administración y política.

> Como muy acertadamente ha señalado el profesor Nieto, "el mito liberal de una burocracia simple ejecutora de las decisiones políticas se ha roto en mil pedazos al tomar contacto con la realidad. El poder político de la burocracia es un hecho que ha dejado de cuestionarse y de considerarse un tanto ingenuamente como una enfermedad aberrante (...)". Como acabamos de ver, esto ocurre bastante antes de que comience a hablarse de la Nueva Gestión Pública, cuando el aumento de las actividades de la Administración deja claro que ni es posible una separación radical entre tareas políticas y administrativas, ni lo político y lo administrativo representan tiempos sucesivos del proceso decisional, ni los criterios utilizados para delimitar el aparato administrativo del orden político son universalmente aplicables a cualquier Administración Pública. Pero además, una serie de medidas que se incluyen en esta nueva "filosofía de la Administración pública" (o de la "no Administración pública") que es la Nueva Gestión Pública ponen de manifiesto que la idea de la separación entre Administración y política es difícil de mantener en la práctica (Román, 2001, p. 26).

Por otra parte, los procesos de privatización y de descentralización administrativa, que han producido el desmontaje y la reducción del papel del Estado para intentar reducir el déficit fiscal instaurando un nuevo estilo gerencial que podría favorecer el divorcio entre burocracia y política, han generado no pocas polémicas en virtud de las consecuencias imprevistas que ese nuevo modelo de gestión podría generar.

> En los años ochenta se llevaron a cabo reformas de la administración pública, que en algunos países formaban parte de estrategias más amplias para reducir el rol del Estado a través de un ahorro en su sector público, de la descentralización y la privatización. En otras palabras, reduciendo complejidades. Este nuevo estilo gerencial está generando polémicas, no solo por su faceta privatizadora, sino también por sus potenciales consecuencias imprevistas en la relación entre burocracia y política. En particular, en una estructura más descentralizada, aparecen problemas de definición de roles (responsabilidad presupuestaria y transparencia política) (Ulrich, 1996, p. 146).

El nuevo modelo de Estado que está en proceso de construcción desde los años ochenta por la crisis fiscal y la magnitud de la burocracia, ahora está centrado más en la responsabilidad hacia sus ciudadanos y sus funcionarios, que han de pasar, de simples ejecutores de normas y procedimientos, a asumir un mayor poder de decisión frente a las solicitudes de los ciudadanos o usuarios demandantes de servicios, toda vez que los ciudadanos tienen una aptitud más proclive a la participación frente al Estado para controlar la ejecución de los recursos gubernamentales. Ahora lo más importante serán los resultados y no el fiel cumplimiento de las normas, pero bajo unos mecanismos de control bien orientados hacia los objetivos. En otras palabras, es el paso de simples burócratas a gerentes con participación política, y de simples políticos espectadores a gobernantes más responsables ante los ciudadanos, lo que evidencia la necesidad e importancia de la repolitización de la Administración pública, entendida en el sentido de proporcionar legitimidad a la actuación administrativa, tal como quedó apuntado anteriormente cuando hicimos referencia a las dos versiones de la politización.

Esta repolitización así entendida contribuirá, a buen seguro, a potenciar las expectativas de los ciudadanos, a fortalecer la capacidad de respuesta de los burócratas-gerentes públicos y, en fin, ayuda a la comprensión expansiva de los asuntos públicos por parte de los políticos con paso itinerante por la función pública. Es posible que esta cuestión pueda contribuir a facilitar el paso desde la administración liberal de carácter vertical hasta la administración del Estado social y democrático de derecho de carácter horizontal y, como establece la mayoría de las Constituciones de nuestros países, con interés primordial, más allá de las fórmulas jurídico-normativas, en la prestación efectiva y, por ello, material de los servicios a los que aquella se encuentra incardinada.

3.2. La reforma administrativa en el marco de una nueva relación Estado-sociedad

Las "disfunciones" en los procesos de autoridad, poder e influencia política, inciden en el débil desempeño de las funciones del aparato administrativo del Estado. Muchas de las críticas hechas a las organizaciones públicas son justificadas. Esta causa ha permitido abrir una discusión en torno al cometido del Estado donde han sobrado posiciones ideológicas las cuales han estado colmadas de mitos, slogans, artificios y otros recursos del discernimiento espontáneo carente de todo conocimiento científico. Se han hecho señalamientos categóricos sin tener respaldo de estudios empíricos, no queriéndose afirmar con ello que no sea una realidad el disfuncionamiento administrativo del Estado.

Muchas de estas proclamas han tenido un punto de vista ideologizante con precaria calidad y objetividad científica. Por tanto, para poder llegar al fondo del problema y alcanzar el Estado necesario, habrá que superar las formalidades y los discursos para adentrarse al contexto actual. Y no limitarse o quedarse únicamente en cuestiones de tamaño o de niveles de intervencionismo por parte del Estado, donde se denota que la única solución a la crisis del Estado está en el ámbito macroeconómico reduciéndose el déficit fiscal y dando mayor apertura al mercado y la privatización. No faltan voces que, no obstante, inviten a trascender ese debate.

> Tratemos de ir más allá de este tipo de debate, superar las "etiquetas" y establecer contacto con lo que está sucediendo en la realidad. Carlos Almada hace en su contribución a la conferencia una advertencia que debe tomarse muy en cuenta: "lo más importante no es el grado de intervención del Estado sino las formas y medios". En varios trabajos hemos tratado de demostrar que el tema no puede reducirse, como se ha hecho con frecuencia, a la mera cuestión del tamaño. El tema real es el del papel del Estado frente a los problemas de la economía y de la sociedad, el modo de interrelación que se establece entre Estado y sociedad civil, así como la capacidad de gestión real del Estado para cumplir el papel que sería conveniente que se lleve a cabo históricamente. ¿Qué papeles debería cumplir el Estado postajuste? ¿Cómo debería juzgar con la sociedad civil? ¿Qué podemos aprender de las experiencias al respecto? (Kliksberg, 1994, p. 24).

3.2.1. Superando el debate sobre el tamaño del Estado

En realidad, venimos observando de manera paulatina la necesidad de mejorar la actividad administrativa del Estado, que lleva de manera implícita una expansión de los servicios públicos en forma relevante, así como también el alcance de una sólida legitimación de los procedimientos administrativos en los últimos cincuenta años. En los tiempos actuales la única forma de superar la crisis en que se encuentra la Administración pública es mediante un proceso de reforma o modernización profunda que pueda garantizar no solo la gobernabilidad, sino el éxito de la gobernanza en los distintos países democráticos del mundo, mediante el diseño de un nuevo modelo de Estado que está en proceso de consolidación aún.

La reforma o modernización de la Administración pública no debe ser vista como un mero proceso técnico o de moda intelectual, sino como un proceso político viable y creíble. De ahí que la eficiencia, la eficacia y la efectividad que se refleja en la reducción del déficit fiscal, la privatización y la externalización de los servicios públicos, así como la descentralización administrativa se debe concatenar también con la eliminación de la excesiva regulación de los asuntos económicos. Es prioritario por tanto el logro de una mejor calidad en los servicios públicos, incluyendo la necesaria orientación de los ciudadanos-usuarios dentro de un proceso de mayor participación, para que se involucren más decididamente en los asuntos públicos y, por su través, incrementar los criterios de rendimiento y de legitimidad de las acciones de la Administración pública.

En tal sentido, las propuestas de Reforma Administrativa son una continuación de la ola reformista que, en materia económica, se inició a finales de los años setenta y principios de los ochenta, y ha continuado ahora en el ámbito administrativo del sector público. El entorno mundial, la sociedad del conocimiento, y las complejidades inherentes a ambos, entre las que juegan un papel fundamental el cambio significativo de las valoraciones sociales y de las concepciones de la autoridad pública y del ejercicio de sus poderes de decisión administrativa, han empujado, y presionado, a los países a buscar reformas administrativas significativas.

> El cambio de valores de la sociedad (...) supone en muchos países un reto a las Administraciones Públicas, no solo desde su interior, sino también desde el exterior. Este reto implica que se contraponen los valores tradicionales del deber y de la aceptación de la autoridad a los valores en los que se enlaza el desarrollo personal de

> los empleados públicos a la hora de desempeñar su trabajo (Olmeda y Parrado, 2001, p. 871).

Y es que el asunto de las valoraciones sociales problematiza en un nivel tan elevado a la actividad de la Administración pública que, inclusive, las distintas alternativas de respuesta, disponibles para la Administración, pueden resultar no satisfactorias desde el punto de vista de las valoraciones sociales legítimas, pues como se ha dicho acertadamente, en las sociedades complejas no existe el predominio de un solo valor.

> En las sociedades complejas puede que, ni incluso en condiciones ideales, estén abiertas ni la primera ni la segunda alternativa, como ocurre siempre que todas las regulaciones propuestas afectan de muy distintos modos y maneras a intereses muy diversos, sin que quepa fundamentar un interés generalizable con el predominio inequívoco de un determinado valor (Habermas, 2000, p. 233).

Además, dichas valoraciones, como se acaba de indicar, tienen incidencia en la concepción de la autoridad administrativa en lo referente al ejercicio de los poderes de decisión y en el sentido de la misma: la sociedad no acepta como legítima la decisión por emanar del órgano administrativo que detenta la competencia sino que, principalmente, está interesada en el contenido, alcance y consecuencias de la misma; y en el mismo sentido, tampoco está interesada por los contenidos declarativos del sistema de derechos anidados en el andamiaje existencial de la Administración sino, más bien, en el carácter constitutivo y material de los contenidos de aquél sistema.

3.2.2. Las presiones para la reforma: fiscal, tecnológica y democrática

Esa búsqueda de reforma ha obligado a mirar tanto hacia la interioridad del espacio estatal como hacia las nuevas vinculaciones y relaciones del espacio mundial, con la finalidad de lograr reformar el sector público y adaptarlo a las nuevas condiciones cambiantes de aquel entorno, que se evidencian en la configuración e interacción de los tres actores fundamentales de la gobernanza: Estado, mercado y sociedad.

> En casi todas partes, los gobiernos han tenido que buscar el ajuste entre el Estado, el mercado y la sociedad. Todas estas presiones, en muchos casos conectadas entre sí, implican una serie de desarrollos diferentes y de valores distintos: prejuicios

ideológicos contra el Estado, contra la expansión presupuestaria, contra las soluciones universales... (Olmeda & Parrado, 2001, p. 870).

Aquella mirada hacia lo interior y hacia lo exterior, las nuevas vinculaciones y relaciones, así como la internacionalización de la economía y de los mercados financieros, ligadas al impacto de las superestructuras de integración, cada vez más creciente, encuentran mayor impulso para presionar la necesidad de reformas administrativas en la reducción de recursos financieros, cada vez más escasos, en el auge de la tecnología y la presión democrática. Estos tres aspectos, entre otros, han sido resaltados como parte de las presiones más destacadas para que el sector público modernice su estructura y funcionamiento. En la Tabla 7 se resumen estas presiones y sus implicaciones para la reforma.

Tabla 7

Presiones para la reforma administrativa en las sociedades contemporáneas

Tipo de presión	Descripción	Implicación para la reforma administrativa
Presión fiscal	Crecimiento de las funciones del sector público y del personal que desempeña esas funciones, al mismo tiempo que los recursos financieros comienzan a ser escasos.	Obliga a buscar eficiencia en el gasto, racionalizar recursos y reducir el déficit, lo que impulsa la búsqueda de "hacer más con menos".
Presión tecnológica	El maridaje de la tecnología de la información y de la electrónica, que supone un potencial enorme para reformar la Administración Pública y su relación con los ciudadanos.	Permite la digitalización de trámites, la mejora de la transparencia, la reducción de la discrecionalidad y la agilización de los procedimientos administrativos.
Presión democrática	La demanda de más y mejores servicios provistos por Administraciones más transparentes, abiertas y personalizadas. Además, esta presión democrática pide que la burocracia sea más responsable ante los ciudadanos y más representativa de los intereses de la comunidad.	Exige una mayor rendición de cuentas (accountability), participación ciudadana, orientación al usuario y legitimidad en la gestión pública.

Nota. Adaptado de Olmeda y Parrado (2001, p. 871). La tabla sintetiza las tres grandes fuerzas externas que, desde finales del siglo XX, han empujado a las Administraciones Públicas a modernizar sus estructuras y procesos, y que continúan vigentes en el debate contemporáneo sobre la reforma del Estado.

Así, el cambio de las estructuras, de los procesos y de los recursos administrativos ahora no es solo una necesidad de algunos países sino, más bien, una cuestión transnacional. Desde esta perspectiva, las Administraciones públicas han sido empujadas y presionadas para que sean

más diligentes en los asuntos gubernamentales. Dicha presión está dirigida a la obligatoriedad de dar respuestas oportunas a los deseos y necesidades de los ciudadanos, y desde esta perspectiva, se han diseñado distintos intentos de reforma, en los cuales los diferentes autores no han logrado ponerse de acuerdo; ahora bien, sea como fuere y prescindiendo de los distintos matices incluidos en cada propuesta así como de las distintas denominaciones que se le otorguen, lo importante a resaltar es que todas tienen un fin similar: reformar y/o modernizar la Administración pública para hacerla más eficiente y más eficaz ante las demandas de los ciudadanos.

3.2.3. El debate sobre la reforma y la nueva relación Estado-sociedad

El término reforma o modernización, desde sus diferentes vertientes hasta sus distintas concepciones, siempre ha permanecido asociado al marco del Estado, por lo que se incardina paralelamente a la misma existencia del Estado. Este, desde sus orígenes, ha experimentado un proceso continuo de reforma. En la actualidad, la *Reforma Administrativa* se ubica en la crisis del Estado del Bienestar reflejado en el modelo burocrático prestador y proveedor de servicios. De tal manera que se puede definir a los años ochenta del siglo pasado como la década del inicio de las *Reformas o la Modernización Administrativas* en el mundo y por consiguiente en América Latina.

> En la actualidad existen muchos términos que se refieren a cómo deben cambiar las estructuras, los procesos y los recursos que se manejan en las Administraciones Públicas para que éstas sean más eficientes y respondan mejor a las necesidades y los deseos de los ciudadanos. Entre estos términos destacan algunos como: la reforma de la Administración, la reforma del Estado, la modernización de la Administración, la Nueva Gestión Pública (NGP). Todos estos enfoques apuntan hacia un grupo de ideas en las que los diversos autores, normalmente, no se ponen de acuerdo. Cada autor se refiere a la modernización del sector público mostrando un catálogo de elementos que servirán para identificar cuáles son las dimensiones principales de esta modernización (Olmeda & Parrado, 2001, p. 869).

El interés por desmantelar el intervencionismo estatal vigente después de la segunda guerra mundial en la esfera de la economía produjo una serie de cambios en el sector público de los países desarrollados y posteriormente en nuestros países. Los países en vías de desarrollo, ahora denominados países emergentes, se propusieron llevar adelante un proceso denominado

"reformas de primera generación", y conjuntamente con los organismos multilaterales se prestaron a llevar adelante programas de reformas. Era perentorio realizar cambios en las estructuras de la economía; posteriormente estas fueron acompañadas de una serie de reformas administrativas conocidas como de segunda generación y serían las encargadas de garantizar el suministro de servicios sociales a la ciudadanía.

Esta última ola de reformas nace como una necesidad de dotar al Estado de reglas claras de juego en torno a las relaciones con la sociedad al tiempo de ampliarlas para garantizar aquel suministro, dado que la primera ola reformadora estaba encaminada a reducir el aparato estatal en lugar de fortalecerlo, ampliarlo y diversificarlo.

La reforma estatal de los años ochenta, centrada en el reajuste macroeconómico, descuidó la redefinición del aparato administrativo, dejando sin estructuras modernas al Estado. Esta falta de capacidad directiva, según Luis F. Aguilar (2022), generó una crisis de gobernanza donde la reforma administrativa quedó en suspenso, postergando la funcionalidad burocrática y la efectividad gubernamental necesarias para la legitimidad.

La reforma ha estado presente continuamente en el desarrollo del Estado moderno, y la llegada del Estado del bienestar es prueba de ello. Con dicha causa reformadora se da un cambio profundo del modelo liberal al social, en medio de grandes presiones por parte de movimientos sociales representados en su mayoría por sindicatos, gremios y partidos políticos. Al agudizarse la crisis de este modelo a mediados de los años ochenta del siglo pasado, se lleva a cabo un proceso de reforma de amplio espectro en lo económico. El cual tuvo un gran eco y aceptación como pensamiento único en un principio, pero al transcurrir del tiempo, hubo la necesidad de redimensionar las llamadas reformas necesarias, dado que, en lo que aquí importa, habían dejado a un lado aspectos puntuales como la reforma o modernización del aparato administrativo.

Consciente de esta realidad, y al notarse que estas reformas no estaban dando los resultados esperados toda vez que la crisis seguía latente en el ámbito social y ante la ausencia de políticas capaces de rescatar a los ciudadanos de la pobreza, se comprendió que las reformas macroeconómicas de primera generación estaban condenadas al fracaso si no se atendían las necesidades de la población. Es por ello que se da un giro hacia el estímulo de las políticas sociales; sin embargo, para que estas tuvieran éxito, era imperativo acompañarlas de una reforma administrativa capaz de transformar la función pública. Este aspecto, no obstante, fue

sistemáticamente omitido en la agenda transformadora, priorizándose la estructura macro del Estado por encima de su capacidad operativa interna, una contradicción que se evidencia en la siguiente reflexión:

> Mucho se habla hoy de la reforma del Estado y poco de la reforma administrativa presente. Es como si esta última materia excluyente en la literatura y en la acción transformadora del Estado hasta hace solo una década atrás, hubiera sido barrida de la superficie por la embestida liberadora de los nuevos ludditas antiburocráticos (Oszlak, 1994, p. 57).

Por tanto, los analistas, los estudiosos de este sector y los actores políticos emprenden un proceso de impulso de una segunda ola reformadora que estableciera o instituyera una nueva relación o nuevas fronteras entre el Estado y la sociedad, y desde allí, más que propiciar la reducción o el desmantelamiento del Estado del Bienestar, lo que tratan es de estimular a la sociedad civil a organizarse y constituirse a través de movimientos sociales y asociaciones voluntarias en organizaciones protagónicas de los asuntos públicos. En este contexto, muchas responsabilidades que antiguamente eran monopolizadas por el Estado, hoy día la clase gubernamental y los poderes públicos se han encargado de trasladarlas a estos movimientos y asociaciones. Consecuentemente, queda evidenciado que la ola reformadora de la nueva gestión pública no solo puede implicar una solución a los problemas de la eficiencia, la eficacia y la efectividad, sino que también supone una nueva relación entre el Estado y la sociedad, dirigida fundamentalmente a relegitimar la acción administrativa y política del Estado.

> Durante la construcción del Estado benefactor, los movimientos y asociaciones constituyeron, en gran medida, foros de discusiones designadas a definir intereses comunes. Sobre la base de estos intereses comunes, se seleccionaron estrategias de entre las opciones presentadas. La acción estratégica se planteó al Estado en forma de demandas de bienestar social. Y el resultado de tales reformas fue el desarrollo del Estado benefactor. Actualmente, cuando las presiones que se ejercen para demoler el Estado benefactor y los sistemas de seguridad social y educación pública son sumamente fuertes, las alternativas de los movimientos sociales y asociaciones voluntarias se definen cada vez más desde arriba. Las autoridades del Estado se esfuerzan por delegar a las asociaciones voluntarias un gran número de tareas educativas y de seguridad social que en los años sesenta y setenta el Estado tenía a su cargo (Siisiäinen, 1994, p. 232).

Los cambios mundiales, como ya ha quedado dicho anteriormente, ahora son más acelerados, con lo cual los desafíos para la investigación, la innovación y la creatividad en la gestión pública y las políticas públicas son mayores. Se necesitan respuestas inmediatas y un compromiso de la ciencia y el conocimiento para que se busquen nuevas propuestas en los múltiples campos del saber, dado que los cambios son inéditos y de monumental amplitud, lo que ha convertido al mundo lejano en un ente pequeño e inmediato.

La revolución tecnológica que ha traído entre nosotros a la robótica y la inteligencia artificial han simplificado todo notándose en las áreas económicas y en las administraciones públicas, ha traído consigo muchos beneficios, pero también innumerables problemas en la existencia cotidiana, y fundamentalmente en la actuación administrativa, que en virtud de ese impacto demanda un nuevo marco en su actuación. Esta transformación no solo exige una reforma profunda y una modernización efectiva, sino una actualización operativa, que plantea una advertencia crítica sobre la autonomía del sector público frente al avance del mercado innovador, tal como se plantea a continuación:

> Hay consenso entre los especialistas sobre el hecho de que el gran cambio que se avecina en el futuro en la nueva organización de trabajo va a venir de la mano de la robótica y de la inteligencia artificial (Ocaña, 2027; Mercader, 2017). Los estudios de prospectiva más conservadores anuncian que la inminente revolución de la robótica va a implicar la desaparición de un 30 por ciento de los actuales puestos de trabajos. Otros análisis impulsados por instituciones serias anuncian que este impacto puede afectar hasta algo más del 50 por ciento.
>
> Uno u otro porcentaje da la idea de la magnitud del cambio que se espera para los próximos quince años... La entrada tardía de la robótica en la Administración pública puede implicar en el futuro su total dependencia del mercado privado como actor que atesora la experiencia, el conocimiento y que impone las reglas de juego. No hay que perder de vista que si la Administración se incorpora de manera tardía a la robótica, el impacto directo va a ser una gran privatización de los servicios públicos (Ramió, 2025, pp. 28-29).

Ante este escenario de cambio exponencial, se vuelve evidente que los marcos de actuación heredados del pasado resultan insuficientes. En efecto, es bien sabido que la Administración tradicional era de carácter bipolar, puntual y reactiva, una estructura diseñada para una realidad

mucho menos dinámica que la actual. Esta limitación histórica se explica en la siguiente caracterización:

> La Administración interventora de corte clásico era reactiva en cuanto que presuponía siempre un suceso externo que se interpretaba como perturbación; bipolar en cuanto que la actividad se restringía a la relación entre el Estado y el elemento perturbador; y puntual en cuanto a que se agotaba en la prevención o eliminación de perturbaciones particulares (Grimm, 1991, p. 165, como se citó en Habermas, 2000, p. 516).

Pues bien, los cambios arriba apuntados hacen imposible que la Administración pública pueda desenvolverse bajo ese marco tradicional, toda vez que no puede anticipar y configurar ex ante y con carácter definitivo el marco de relaciones en las que ha de desenvolverse y las respuestas que puede brindar al ciudadano, siempre cambiantes y contingentes en virtud de la misma complejidad, de la dependencia contextual y relacional y, en fin, de la incertidumbre que no admite anticipaciones completas y definitivas, aunque necesariamente finales en algún momento desde el punto de vista autoritativo, dadas las implicaciones utilitaristas y pragmáticas en las que, también y principalmente, se desenvuelve la actuación Administrativa en términos de resultados de su actuación.

> ... La racionalidad de la actividad administrativa viene asegurada por discursos pragmáticos. Estos (...) están cortados a la medida de la elección de tecnologías y estrategias que las circunstancias dadas (teniendo en cuenta la limitación de recursos, los plazos, las resistencias a la aceptación y otras restricciones) resulten aptas para realizar los valores y fines que vienen previamente fijados y establecidos por el poder legislativo (Habermas, 2000, p. 255).

La bioingeniería, la informática, la robótica y la revolución de las telecomunicaciones han sintetizado la vida diaria, pero también están creando grandes problemas que antiguamente no existían como el reemplazo de la mano de obra y de materias primas, así como la contaminación del medio ambiente. Ante un futuro plagado de incertidumbre y de muchos errores en la política nacional e internacional, donde ha desaparecido uno de los bloques hegemónicos dándose por terminada la guerra fría, empiezan a aparecer otros problemas mundiales antes no imaginados.

Frente a este nuevo escenario se hace necesaria la búsqueda de nuevas formas de cooperación mundial, y para que esto suceda se requiere de un actor central el cual vendría a ser el Estado.

Ahora sería un nuevo tipo de Estado que en nada se asemejaría al modelo interventor fracasado, pero tampoco al Estado mínimo y acorralado tal como lo había diseñado el modelo neoliberal; vendría a ser la institución que junto con la sociedad harían frente a una agenda abierta que incluya la multiplicidad de problemas que hay y permita la incorporación de los que están por venir. Es decir, un modelo incluyente de relaciones de mutuo respeto y de cooperación entre un Estado participativo y una sociedad protagónica.

> Las potencialidades y superioridad del modelo Estado más sociedad civil, en lugar del modelo que los enfrenta como excluyentes, está ampliamente subrayadas en las contribuciones recibidas en el área de la conferencia conducida por Vasant Moharir. Oscar Oszlak (Argentina) subraya que al atacar las dimensiones del Estado y no centrarse en sus deformaciones, se ha llegado a una situación que representa un problema mucho más complejo. Por su parte, Moharir resalta que es mediante una relación cooperativa entre Estado y sociedad que los mejores intereses de los ciudadanos se realizarán.
>
> Bekk y Van der Knaap identifican nuevas funciones regulatorias del Estado imprescindibles para los países. Knott indica que no es la propiedad pública o privada de las organizaciones la que determina la eficiencia, sino la calidad de su gerencia. Moharir concluye de todos los trabajos, que el retiro del Estado de ciertas actividades no implica su debilitamiento si se hacen los cambios necesarios, el papel del Estado será en realidad más importante que antes, puesto que se concentrará en cuestiones mucho más estratégicas. Sugiere la creación de una agencia especial en la estructura del gobierno que se encargue de promover y desarrollar las interrelaciones entre gobierno, organizaciones no gubernamentales y sociedades privadas voluntarias (Kliksberg, 1994, p. 28).

En los países de economías emergentes, la reforma administrativa se ha dirigido (en parte) principalmente a garantizar la asignación de recursos a los más vulnerables, el mejoramiento del entorno para los negocios mediante la reducción de la corrupción y, algo muy importante, la reestructuración del sistema judicial para garantizar un Estado de derecho y de seguridad jurídica, junto a la garantía de la regulación de los mercados recientemente liberados. La reforma del Estado como concepto amplio fue sin duda alguna importante, pero no podía quedarse solo en meros aspectos macroeconómicos o redefiniendo las fronteras entre lo público y lo privado. Habría que ir más allá y preocuparse por los asuntos sociales enmarcados dentro

de unas nuevas relaciones Estado y sociedad; de allí la importancia que tiene la reforma administrativa, por la necesidad de tener una buena Administración que garantice todo lo antes mencionado, instaure un nuevo marco de relaciones Estado sociedad y, a la postre, establezca de manera funcional una visión integral del Estado y de la sociedad que permita dar respuestas oportunas, eficientes, eficaces, efectivas, legítimas, objetivas, imparciales y justas.

> La transformación de las relaciones entre Estado y sociedad implica una externalización de la reforma. Ésta deja de consistir en un proceso principalmente intraburocrático, como ocurre con el mejoramiento administrativo, y pasa a ser, esencialmente, un nuevo tratado sobre los límites legítimos que deben trazarse entre ambas esferas. El alcance de la reforma estatal tiende a involucrar al conjunto de la sociedad civil, en la medida en que las fronteras se corren, se adjudican nuevos papeles a diferentes grupos o actores sociales o se priva a otros de los beneficios de la actividad del Estado (Oszlak, 1994, p. 57).

3.3. Modelos de reformas administrativas

Las reformas constituyen un tema muy serio y para que tengan éxito hay que sortearlas entre el inmediatismo electoral y la resistencia al cambio. Por otra parte, la reforma administrativa desde el ámbito de la captación del voto no es muy apetecible electoralmente hablando, dado que no generan beneficios de forma inmediata ya que los resultados son lentos y tardíos y los políticos por sus aspiraciones a ser electos, o reelectos, necesitan de instrumentos expeditos que les ayuden a impulsar sus carreras políticas. Aparte de esto, tampoco los altos funcionarios de la Administración están dispuestos a apoyar políticas reformistas que, muchas veces, sus resultados son a largo plazo y, en no pocas ocasiones, de efectos inciertos.

3.3.1. Los obstáculos políticos para la reforma y la necesaria alquimia política

La resistencia al cambio siempre ha generado rechazo en el interior de las instituciones, más cuando se está consciente de la pérdida de prebendas de unos pocos por el bien de una mayoría. Implementar un plan de reforma no es tarea fácil; sin embargo, según Schneider (2001, p. 2), para que las mismas sean exitosas desde una óptica ideal los sistemas democráticos deben saltar tres estadios llenos de trances. La primera es cuando hay conciencia y madurez por parte de los partidos, líderes de la sociedad civil y los políticos para apartar los obstáculos que se oponen a

la acción colectiva, empezando por elegir a candidatos favorables y comprometidos con la reforma.

La segunda es cuando los legisladores cooperan con las políticas reformistas. La tercera es cuando ya se han aprobado dichas políticas reformistas, el presidente de la República se compromete a implantarlas y delega a sus subordinados en el tren ejecutivo para su establecimiento. Destaca el autor citado que la reforma administrativa confronta graves problemas en las tres etapas de este modelo; es decir, entre la elección, la aprobación y la implantación. Las condiciones internas de las organizaciones públicas también atentan contra la reforma. Se necesita de una gran cantidad de personas y, por supuesto, no se puede contar con los burócratas de las organizaciones, debido a que es una de las causas que ataca la reforma administrativa: la "buropatología", el comportamiento poco rendidor de los funcionarios ha sido diagnosticado como el principal problema que se tiene que atacar. Por lo tanto, es poco probable que se adhieran a un plan del que discrepan (Schneider, 2001, pp. 2-5).

Todos los intentos de reformas en general son difíciles, y en muchos casos han sido ensayos fallidos. Sobre todo, esto sucede con mayor frecuencia en países emergentes como los nuestros, donde las reformas que suelen aprobarse solo llegan a implantarse parcialmente, de tal manera que tienen un claro significado de fracaso en el mediano y largo plazo. Ahora bien, se pudiera decir que no todo ha sido malo en lo que se refiere a la implantación de las políticas de reforma en muchos países, sobre todo los desarrollados. Habrá que preguntarse entonces cómo es que algunas sí han logrado ser implantadas y otras no. Ross Schneider (2001) logra aventurarse un poco para tratar de dar respuestas a esta interrogante. Parte de que las posiciones de los principales agentes de acción colectiva son las mejores vías para la identificación de los obstáculos a la reforma, pero se debe ir más allá, tanto teóricamente como empíricamente para analizar cómo algunos reformadores han logrado superar y eludir los obstáculos.

> En términos de la teoría derivada de la nueva economía institucional, especialmente de aquellas partes que tienen que ver con la acción colectiva, principales y agentes, la reforma administrativa parece casi imposible, aun comparada con otras reformas difíciles. Por consiguiente, requeriría de una alquimia política o de un acto de prestidigitación (Schneider, 2001, p. 2).

3.3.2. Tipología de reformas: weberiana, gerencial (NGP) y de responsabilización

El habla y establece tres tipos de reformas administrativas: weberiana, gerencial o nueva gestión pública y la de la responsabilización. La reforma weberiana: está dirigida a reducir el nivel de clientelismo, politización y la corrupción; también se le conoce como reformas del servicio civil. Esta teoría se vale de procedimientos que se basan en el mérito para reclutar el personal, la promoción, la estabilidad del empleo y el aislar la burocracia de la política. En cuanto a la reforma gerencial o nueva gestión pública: es uno de los modelos más novedosos, pero a la vez el más controversial, esta propuesta de reforma plantea erradicar la ineficiencia y la rigidez de la burocracia rechazando un conjunto de leyes que traban la actividad administrativa, pero dándoles a los administradores públicos la discrecionalidad para gerenciar sus departamentos y responsabilizándose por su desempeño. Esta reforma es muy criticable por el escaso control que pesa sobre los funcionarios.

En torno a la reforma de la responsabilización: no es más que la reintroducción del control político de la burocracia, es decir la repolitización de la Administración pública que ya anteriormente hemos hablado, lo que se trata es de poder controlar el poder que han acumulado los burócratas frente a los gobernantes y los políticos, esta reintroducción del control político no se da de una manera simple sino por medio de canales institucionalizados como el control legislativo sobre el comportamiento del ejecutivo, implementación de comités de vigilancia donde el poder legislativo pueda confirmar los cargos de los altos funcionarios que el ejecutivo designe y se comprometan a hacer informes exhaustivos. Esto puede interpretarse como un modelo que viene a fortalecer las debilidades del modelo gerencial.

En suma, la implantación de una política de reforma coherente y continua no es nada fácil, esto podría lograrse siempre y cuando exista una alta presión y compromiso político por parte de todos los actores involucrados en el quehacer cotidiano de una nación.

3.3.3. Modelos conceptuales de reforma: garantista, eficientista, contractualista y servicial

La literatura que existe en la actualidad sobre la reforma administrativa es amplia, por lo tanto, delimitarla no es tarea fácil. Koldo Echebarria (2000) dentro de la reivindicación que hace de la reforma administrativa, parte del aporte de García-Pelayo sobre "las transformaciones del Estado contemporáneo" centrando su estudio de las reformas por la amplitud de su objeto en

dos grandes categorías: reformas institucionales y reformas sustanciales. Las primeras, dentro del Estado liberal, fueron de índole institucional, esto es, la instauración de mecanismos para la separación de los poderes y la legalidad y el control de la función pública profesional e independiente; esto garantiza los derechos y las libertades individuales en su versión liberal. La segunda se refiere a la forma cómo el Estado pone énfasis en la distribución, la solidaridad y la seguridad social como enmendador de las fallas del mercado; en otras palabras, es la construcción del Estado de Bienestar.

Por su parte, la reforma institucional del Estado a su vez se subdivide en reformas políticas y reformas administrativas. La primera es discontinua y de mayor facilidad de reconocimiento. Son transformaciones decisivas en la conformación del poder político a través de las instituciones, por ejemplo, el cambio de un Estado unitario a federal, o de una dictadura a una democracia. Las reformas administrativas son de mayor dificultad para reconocerlas, tienen como objeto mejorar las estructuras gubernamentales y administrativas, la ordenación y articulación entre élites políticas y administrativas, la gestión financiera y presupuestaria, el régimen y gestión del Servicio Civil, el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos ante la Administración, así como de participación de la sociedad en la elaboración e implantación de las políticas públicas. De tal manera, que la variedad y la complejidad de la reforma administrativa para que sea exitosa en todos los sentidos se debe asumir como un cambio institucional, enmarcada dentro de un Estado social democrático y de derecho que funcione como tal.

> La naturaleza institucional de la Administración es una noción esencial del Estado democrático de Derecho. No hay verdadera democracia, ni garantías de observancia del principio de legalidad, sin una Administración Pública que opere con profesionalidad, neutralidad y objetividad. En estos principios se soporta la concepción de la autonomía institucional de la Administración y del Servicio Civil, que no significa independencia, sino actuación en el marco de la legalidad y de las racionalidades técnicas y económicas que amparan la profesionalidad de los agentes públicos, con sometimiento a la dirección superior del gobierno (Echebarria, 2000, p. 2).

Echebarria interpreta a Barzelay explicando que más que lograr profundizar en el significado de la reforma, es necesario un esfuerzo para encontrar categorías conceptuales que puedan ayudar a reagrupar y ordenar las medidas y propuestas que aparecen desordenadamente expuestas en los programas de reformas. A su vez, Barzelay (1994), según Echebarria, reordena

el contenido de varios trabajos comparativos de reformas de autores como: Savione, 1994; Aucoin, 1990; Hood, 1990; Pollit, 1990; Schick, 1990 y Schwartz, 1994, precisando tres niveles de abstracción: estrategia, políticas e instrumentos. Las diferentes tipologías que existen en cuanto a la Reforma Administrativa están determinadas por los modelos que plantea Aucoin (1990), quien hace una distinción entre dos paradigmas, la public choice y el gerencialista. Peters (1993) establece cuatro modelos que inicialmente los planteó como visiones de: mercado, participación, flexibilidad y desregulación. Por otro lado, Klages y Haubner (1992), establece tres tipos de estrategias: contractualización, comunicación y otra que sería una mezcla de las dos anteriores.

Barzelay (1993) describe tres visiones: burocrática, los procedimientos decisionales y las relaciones con los ciudadanos. Él parte de cuatro componentes fundamentales que componen la institucionalidad: el servicio civil, las estructuras administrativas, los procedimientos decisionales y las relaciones con los ciudadanos. Echebarria se inclina por desarrollar cuatro modelos de reforma, los cuales se sintetizan en la Tabla 8.

Tabla 8

Modelos conceptuales de reforma administrativa según Koldo Echebarria

Modelo	Eje / Valor central	Principal aporte	Crítica o riesgo principal
Modelo garantista	Ideales de libertad y justicia del Estado liberal de Derecho	Aspira a lograr la plena jurisdiccionalidad de la actuación de los poderes públicos; es la vía para impedir la arbitrariedad y garantizar los derechos y libertades políticas de los ciudadanos, mediante la aplicación objetiva y uniforme del ordenamiento jurídico.	Puede derivar en un excesivo formalismo y rigidez que limite la capacidad de acción del Estado frente a problemas complejos y cambiantes.
Modelo eficientista	Racionalidad técnica, economía y eficiencia administrativa	Se basa en el instrumental clásico de la gestión que incluye la gestión de compras, inventarios, clasificación de puestos y la evaluación de cargas de trabajo. Busca optimizar los recursos y procedimientos internos.	Tiende a descuidar la dimensión política y social de la administración, reduciendo la gestión pública a una cuestión meramente operativa y descontextualizada.
Modelo contractualista	Competencia, mercado y autonomía de gestión	Se define por pautas antiburocráticas de gestión. Su inspiración ideológica se basa en el pensamiento de	Puede fragmentar el servicio público, generar inequidades en el acceso y debilitar la coordinación y

		la public choice, las teorías de la organización empresarial y la moderna teoría económica de la organización. Es una visión centrada en sustituir la coordinación jerárquica por una coordinación contractual con competencias entre proveedores que dispondrían de autonomías de gestión.	la planificación estratégica del Estado, al priorizar la lógica del mercado.
Modelo servicial	Participación ciudadana, aprendizaje organizacional y valores públicos	Se sitúa en tres corrientes de pensamiento: teorías de las relaciones humanas en las ciencias de gestión, la moderna sociología de las organizaciones y las teorías políticas y administrativas de la participación ciudadana y comunitaria en la acción pública. Tiene una visión posburocrática orientada a equipar gestión con aprendizaje, es decir, con la adquisición del conocimiento que haga posible el control.	Puede resultar difícil de implementar en administraciones con culturas jerárquicas arraigadas; la participación puede generar expectativas no siempre satisfechas y procesos lentos.

Nota. Adaptado de Echebarria (2000, pp. 9-10) y de la discusión sobre modelos de reforma administrativa presentada en el borrador original. La tabla sintetiza los cuatro modelos conceptuales que, según el autor, ofrecen un marco para comprender las diferentes lógicas y valores que han orientado los procesos de reforma administrativa en las últimas décadas.

De modo pues que, conforme a la inconmensurabilidad indicada, se repite aquí, para el caso de nuestro ámbito de estudio, lo que ya ocurre no solo a nivel de los valores distintos, y muchas veces tan opuestos como antinómicos entre sí, que existen en la actual sociedad plural, sino también a nivel de lo atinente a la recepción que el constitucionalismo contemporáneo hace de esta realidad a través del Estado constitucional y sus garantías, por cuyo través se admite de modo inequívoco que:

> La idea de un pluralismo constitucional no hace otra cosa que recoger el hecho de que vivimos gobernados por lógicas diversas. (...) Todavía es fuerte la inercia de los viejos discursos y todavía sigue habiendo modos de decir y sentencias de los tribunales que tienen una idea del poder de acuerdo con la cual es la vida misma la que es anticonstitucional. Afortunadamente, la vida es más poderosa que sus normas, menos

> rígida, más favorable a que principios distintos compartan un mismo espacio o a que se pueda ser varias cosas al mismo tiempo (Innerarity, 1998, s/p).

Es por lo anteriormente dicho que, ante la nostalgia de los defensores y partidarios de la Administración pública de corte weberiano, formalista, vertical, depurada, que se desenvuelve dentro de una exactitud de actuación casi matemática, que para nuestro ámbito no es sino reflejo de aquella nostalgia compartida por los partidarios del 'viejo' y 'buen' Derecho liberal, que acompaña a aquella administración en sus actuaciones, introducido por la burguesía europea creadora del derecho positivo moderno, reacios a admitir la relatividad propia de la pluralidad constitucional, cabe sugerirles algo análogo a aquello que decía J. M. Keynes de los economistas "clásicos": si resulta que las paralelas insisten en juntarse cuando según los principios de nuestra geometría no deberían hacerlo, hay que cambiar de geometría en vez de dedicarse a fustigar a las paralelas (Jiménez, 2000, p. 16).

En definitiva, para el análisis de la Administración pública y la explicación de sus problemas, en cuyo través la relación lógica entre modelos, tal como se ha apuntado anteriormente, no puede ser sino la de complementariedad entre ellos, es interesante no perder de vista que, a fin de cuentas, hay que considerar la posibilidad de colisión de los diversos fines humanos, pues como ya nos enseñaba I. Berlín (2004, p. 169), *"en la vida, según se vive normalmente, los ideales de una sociedad y una cultura chocan con los de otras, y (...) con el paso del tiempo llegan a chocar unos con otros dentro de una misma sociedad y, a menudo, dentro de la experiencia moral de un mismo individuo", con el agravante de que "tales conflictos no siempre, ni siquiera en principio, pueden resolverse totalmente".*

Este capítulo ha recorrido los fundamentos políticos y sociales de la reforma administrativa, desde la superación de la dicotomía política-administración, pasando por el análisis de las presiones que impulsan la modernización en el marco de una nueva relación Estado-sociedad, hasta la presentación de los principales modelos teóricos que orientan las reformas. Como se ha visto, la reforma administrativa no es un proceso meramente técnico, sino un fenómeno profundamente político, atravesado por tensiones de poder, valores en conflicto y una compleja interacción entre actores estatales y sociales. La comprensión de estos fundamentos es esencial para abordar, en el siguiente capítulo, el caso específico de América Latina, donde las reformas administrativas han enfrentado obstáculos estructurales que solo pueden entenderse a la luz de su trayectoria histórica y su particular cultura institucional.

CAPÍTULO 4.

TRAYECTORIA, OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN AMÉRICA LATINA

Objetivo del capítulo

Este capítulo tiene como propósito realizar un diagnóstico de la trayectoria histórica de la reforma administrativa en América Latina, identificando los principales problemas estructurales que han obstaculizado su consolidación. Se analizará el proceso histórico de las reformas, sus etapas y los factores políticos, económicos e institucionales que han configurado la "huella" de las instituciones en la región. Finalmente, se reflexionará sobre por qué la reforma administrativa persiste como una tarea inconclusa y pendiente, y se esbozarán los desafíos para el fortalecimiento institucional en el siglo XXI.

4.1. Problemas fundamentales de las reformas administrativas en América Latina

Uno de los principales planteamientos que giran en torno a la determinación de las causas oficiales y no publicitadas del escaso éxito de las reformas administrativas (del Estado y de las instituciones de la administración pública propiamente dichas) en América Latina, es la ausencia de una racionalidad burocrática práctica, semejante a la desarrollada en el modelo clásico moderno de las instituciones administrativas elaborado por Max Weber. La vinculación por razones históricas de la democracia latinoamericana al pensamiento organizacional y administrativo de Europa occidental hace que predomine la hipótesis de que solo una racionalidad occidental burocrática puede solucionar muchos de los problemas que aquejan actualmente las instituciones del Estado en la región.

4.1.1. El isomorfismo institucional y la influencia externa

Los movimientos reformistas en América Latina, después de la Segunda Guerra Mundial, obedecieron a compromisos adquiridos con factores y actores externos y no a reflexiones internas de las necesidades más urgentes de resolver en el ámbito público. El protagonismo de los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial como potencia mundial, le permitió impulsar y llevar a cabo una serie de reformas administrativas en la región, a tal punto que la Administración del Estado en la región se terminó denominando "el patio trasero de la administración pública estadounidense".

América Latina, como consecuencia de la hegemonía estadounidense en el continente, se involucra en una ola reformista entre los años sesenta y setenta hasta nuestros días; muchos actores de la región involucrados en las reformas administrativas se educaron en los Estados Unidos, aprendiendo la práctica de esta tradición administrativa (más convención que tradición); ello nos lleva a pensar que pudiese interpretarse que, tanto como la primera etapa de reformas administrativas (denominada reformas de primera generación), como la segunda (reformas de segunda generación) representan causas y derivaciones de un isomorfismo institucional que ha copiado el proceso de reforma llevado en Estados Unidos sin antes percatarse de la realidad local y sin establecer las diferencias con el mundo anglosajón. Este esquema de reforma cuyo eje fundamental estaba constituido (aunque no necesariamente de manera consciente) por el tipo ideal weberiano y su correlato de búsqueda intensiva de racionalidad instrumental, fue el que impulsó en la región la primera ola de reformas del Estado.

Los esfuerzos estaban dirigidos a alcanzar una dimensión eficientista de la reforma, que prescindía de las consideraciones que, para esta investigación, hemos reseñado respecto al lugar e imbricación adecuada que a estos conceptos debe corresponder en nuestro ámbito de estudio. Así, se dejó a un lado las condiciones particulares de cada país y todos fueron incluidos en una sola receta aplicable a todas las administraciones particulares por igual, y desde esta perspectiva era prioritaria la utilización (aunque fuese impositiva) de la racionalidad instrumental sobre los problemas más apremiantes que el Estado padecía.

> El predominio del criterio de la racionalidad instrumental en el diseño y ejecución de programas de reforma administrativa operó como filtro que excluía del análisis el problema de la esencia del Estado y de las circunstancias históricas particulares que en los distintos países inciden sobre el papel y el comportamiento de las organizaciones del sector público. Más aún, condujo a suponer la existencia, en el aparato estatal de cada país, de una homogeneidad que dista mucho de reflejar la realidad imperante (Pérez, 1994, p. 28).

4.1.2. La brecha entre el diseño formal y la práctica real

Las propuestas de reforma dirigidas a mejorar la función pública dentro de la concepción weberiana distan mucho de los resultados posteriores. El sistema de mérito que se intentó hacer con la finalidad de eliminar el favoritismo y el sistema de patronazgo o spoils

system prevalecen en América Latina. Todavía no se ha visto un progreso sostenido en el avance de las reformas administrativas y aunque sean innegables las iniciativas y los buenos propósitos gubernamentales en la materia, todavía se está muy lejos de alcanzar algunos de los resultados esperados.

> Con mucha frecuencia, especialmente en los países latinoamericanos, las acciones de reforma no van más allá de meras expresiones de buenos deseos que casi nunca cristalizan en acciones concretas respaldadas por una efectiva toma de decisiones. En otros casos se formulan ambiciosos planes que son objetos de solemne presentación y reciben amplia difusión a través de los medios de comunicación de masas, pero que no pasan de ser simples ensayos formales alejados por completo del contexto social y administrativo de la realidad que pretenden modificar (Rodríguez, 1984, pp. 297-298).

Insistentemente se ha venido sosteniendo que la aspiración por lograr una reforma administrativa en América Latina no ha cristalizado fundamentalmente por factores institucionales internos de los partidos, de sus líderes históricos y las propias instituciones administrativas que han impedido que las reformas puedan lograrse con un éxito suficiente.

> Reiteradamente se han señalado factores político-institucionales como obstáculos a la reforma administrativa en América Latina, especialmente la fragmentación de los sistemas de partidos políticos que impediría la consolidación de alianzas para la reforma administrativa. Esto es importante puesto que una reforma del Estado debe concebirse como un proceso a largo plazo más allá del periodo de un mandato electoral y que la estabilidad política durante la fase de implantación la favorece (Fuhr, 1999, p. 423).

4.1.3. El crecimiento desproporcionado del Estado y el ciclo de bonanza-crisis

Otro de los problemas que han presentado las propuestas de reforma de la década de los años sesenta y setenta en América Latina ha sido su desarrollo en los períodos posteriores a etapas de cierta bonanza económica, cuestión que coincide con la expansión del gasto público: el Estado asume el papel de motor del desarrollo nacional por lo que se hacía notorio el excesivo crecimiento de su aparato institucional, a lo que se adiciona la cantidad de recursos que entraron en Latinoamérica para impulsar los programas de reforma administrativa ofrecidos por Estados Unidos en la Alianza para el Progreso a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID).

Esta situación en lugar de estimular la eficiencia de la administración pública terminó por estimular el crecimiento desproporcionado de la estructura burocrática del Estado, generando con ello las condiciones necesarias para producir un exceso de cargas públicas de exclusividad estatal y de sobre empleo de funcionarios al servicio del Estado, cuestiones estas que complicaban aún más la funcionalidad de una deteriorada Administración pública.

Este crecimiento desproporcionado del Estado se debe también a que, en los países de economía emergente, la ciudadanía y la clase política asumen con fuerte voluntarismo político que no puede existir otro actor que logre el desarrollo nacional que no sea el Estado. Ningún plan de reforma que se hace en la fase de declive después de un "boom" económico ha generado buenos frutos, por el contrario, en los momentos de crisis, la misma impulsa el inicio de un proceso de reforma para salir adelante producto de circunstancias sobrevenidas por la estrechez de recursos financieros.

> Por la misma razón se entiende también por qué las reformas del sector público no se inician en las fases de abundancia de ingresos estatales (por ejemplo, en la década de los setenta en México y Venezuela), sino casi siempre en situaciones de escasez y crisis, como en los años de la crisis de la deuda en América Latina. En estos casos, las élites gubernamentales y administrativas tradicionales sienten los efectos muchas veces negativos en carne propia, viéndose obligadas a mostrarse dispuestas a sujetarse al cambio y permitirlo, so pena de verse desplazadas (Fuhr, 1999, p. 423).

4.1.4. La ausencia de participación ciudadana y el contexto autoritario

Otro elemento que podría agregarse como causa de los fracasos que han tenido las reformas administrativas en América Latina, viene representado por la poca participación de la sociedad civil en dichas propuestas, ya que estas no han salido al debate político por lo que la ciudadanía ha estado al margen de su deliberación, comprobando con ello la hipótesis de que el desarrollo político (participación de la ciudadanía en los asuntos institucionales) es vinculante del desarrollo administrativo.

El embate de gobiernos de corte autoritario que mayoritariamente gobernaron las sociedades de América Latina entre los años sesenta y setenta, impulsó programas de reforma sin necesidad de contar con el consenso y la participación ciudadana para ser validados ni legitimados. Aún en los países donde imperaba el régimen democrático (por ejemplo, Venezuela), resultó difícil

que se tomara en cuenta la opinión ciudadana, y cuando esta oportunidad se presentó solo fue como discusiones y negociaciones de una clase política gubernamental que nunca salió de la sede del gobierno.

Es de suma importancia determinar las causas principales del por qué estas propuestas de reforma no se han consolidado ni se han podido llevar a cabo con suficiente efectividad, y por qué no han existido las condiciones idóneas para llevarse a cabo. En tiempos presentes los resultados no son nada promisorios. En este sentido, Joan Prats reflexiona:

> No nos engañemos, no obstante. Si la reforma administrativa fracasó no fue porque el modelo burocrático que se trataba de implantar no era el adecuado. De hecho el modelo ha dado y sigue dando un rendimiento excelente en muchos países desarrollados. Fracasó porque en América Latina no existían las condiciones políticas, económicas y sociales para la vigencia eficaz del modelo. En América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económicos-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron *"buropatologías",* que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó *"burocracias patrimoniales"* (Prats, 1998, pp. 8-9).

4.1.5. La tensión entre la NGP y la realidad latinoamericana

Las décadas de los setenta y ochenta no solo fueron de presión para el modelo de Estado clásico burocrático en los países desarrollados, lo fue también para el modelo de Estado desarrollista, benefactor y distribuidor que imperó en los países latinoamericanos desde los años 50. Es una época de presión por la baja credibilidad que tenían la clase política y la ciudadanía en el Estado, a causa de la mala gestión que determinaba la ineficiencia funcional de las instituciones públicas. En la década de los 90 vemos cómo en la mayoría de estos países se abre un gran debate político en torno a las nociones de la reforma del Estado y a la modernización del sector público. No solo era un discurso de moda entre algunos actores políticos, ahora se observa que en los programas de los partidos y del gobierno está incluida la agenda de la reforma del Estado y la modernización del sector público.

En cuanto a la tercera ola de reformas administrativas que se inicia a finales de la década de los 80 y a principios de los 90, su discusión y su imposición se presenta ahora con una visión de mayor fortaleza impositiva por parte de los organismos internacionales de administración y financiación administrativa y la situación adversa que atraviesan los países en el campo económico. Esta nueva ola de reformas ha tenido una fuerte crítica por la poca discusión sobre la viabilidad o no de este modelo. *"En América Latina tampoco se ha producido, en la mayoría de las ocasiones, este debate debido a que los organismos internacionales, fundamentalmente el Banco Mundial, han inhibido la posibilidad de establecer en cada país esta discusión, dando por sentado que solo existe un modelo de Estado futuro de carácter neoliberal"* (Ramió, 2001, p. 85).

Así pues, cabría preguntarse, ¿es aplicable el modelo de la nueva gestión pública a países como los nuestros sin tradición burocrática y más aún, un modelo que se gestó y se aplicó en países con una tradición administrativa distinta a los nuestros? De todos modos, la mayoría de los países (en especial los de América Latina y los países de la Europa mediterránea) no poseen modelos de Estado claramente institucionalizados. Más bien poseen modelos mixtos o híbridos que están en proceso de transición y que tienen unos componentes tan tiernos que la aplicación de las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública, además de ser absorbidas sin resistencia, suponen la adopción de parámetros propios del modelo de Estado residual o del neomodelo de Estado híbrido aparentemente progresista vinculado al actual gobierno laborista británico (Ramió, 2001, p. 93).

En esta materia, Ramió trata de iniciar un debate sobre los problemas de la implantación de la nueva gestión en los países latinos, para lo cual propone que primero se debiese definir el modelo de Estado para luego crear el modelo de gestión.

> En este sentido, primero hay que definir el modelo de Estado y después buscar los mejores instrumentos de gestión acordes con los objetivos y condicionantes del modelo de Estado seleccionado. Nuestra hipótesis es que en buena parte de los países de América Latina y de la Europa mediterránea no se ha producido un debate político sobre el modelo de Estado que se desea implantar y, en cambio, sí se ha decidido implementar un nuevo instrumental de gestión de la mano de la Nueva Gestión Pública de carácter neoempresarial, que parte de unos valores ideológicos y administrativos que acaban, con el tiempo, por definir el nuevo modelo de Estado. Es decir, el cómo (forma de gestionar) acaba definiendo el qué (modelo de Estado) (Ramió, 2001, p. 84).

4.1.6. La informalidad institucional como patología estructural

En América Latina la mayoría o por qué no decir todas las administraciones son centralizadas y jerarquizadas verticalmente. Se posee una burocracia disfuncional que convierte a las Administraciones Públicas en instituciones informales (incumplimiento de las normas).

Es, cuando menos, difícil implementar una serie de técnicas para mejorar la calidad de gestión en unas instituciones donde impera la informalidad, donde no se respeta lo planificado, donde los proyectos no son ejecutados y el presupuesto no se cumple. Prácticamente la informalidad se ha institucionalizado, destacándose el oportunismo y la ineficiencia, que supone altos costos para el Estado en cuanto al mantenimiento de una burocracia generadora de círculos viciosos cada vez más grandes y extensibles.

> Las administraciones en América Latina y el Caribe poseen reglas y estructuras formales muy coherentes con el modelo jerárquico (y centralizado) que prevalece en la mayoría de los países avanzados. Pero el comportamiento burocrático real es diferente (...). Caracterizando esta diferencia entre las reglas aparentes de la jerarquía weberiana y las reglas reales como la "informalidad", que se produce cuando la conducta burocrática informal real no corresponde a las reglas formales. Aunque parece cumplirse, las reglas se infringen o se tergiversan; de hecho, el estado de derecho se encuentra socavado (Shepherd, 1999, p. 83).

Pareciera que las reglas no existieran o no se les asigna la importancia adecuada, y por ello, podemos observar cómo las iniciativas públicas se encuentran fuera del presupuesto planificado de racionalidad institucional; es bastante común ver esos aumentos exorbitantes del gasto público. *Así, el presupuesto ejecutado no se asemeja a lo planificado originalmente (...) La informalidad es un esquema institucional con costos nacionales y beneficios cada vez más particulares. El oportunismo (corrupción, fraude, influencia política y rent-seeking) y la ineficiencia prosperan y son 'institucionalizados', lo que aumenta los costos de las transacciones burocráticas* (Shepherd, 1999, p. 86).

4.1.7. El desequilibrio entre reforma económica y reforma administrativa

América Latina ha entendido que las reformas de sus economías son prioritarias para insertarse en un mundo cada vez más globalizado y competitivo; en este sentido, los procesos que se han iniciado son necesarios y no deberían tener marcha atrás:

> Los organismos internacionales que hoy están fijando las recomendaciones o mejor dicho imponiéndolas, han reconocido el avance de nuestros países en materia de reforma económica sin dejar a un lado la necesidad que tienen nuestras administraciones de una reforma para brindar no solo servicios de calidad a los ciudadanos sino también que sea factor de convencimiento a los inversionistas. Un buen punto de partida es preguntarse cuán buena ha sido la respuesta de los gobiernos y las administraciones públicas en América Latina y el Caribe frente a las crisis que las han afectado desde la década de los ochenta.
>
> La respuesta, que no puede ser impresionista, es mixta. Muchos gobiernos de la región son famosos por la mala calidad de sus servicios y su excesiva regulación. Pero existe otra dimensión: la región ha alcanzado logros sustanciales en cuanto a estabilización económica. También ha hecho mucho por cambiar el papel del Estado mediante reformas estructurales que favorecen la privatización y la desregulación (Shepherd, 1999, p. 82).

Las reformas económicas serán insuficientes si no se inicia una transformación profunda de la Administración pública. Este último procedimiento debería acabar la interferencia del Ejecutivo sobre los otros Poderes Públicos; debe existir plena separación e independencia de los Poderes para que exista respeto por las normas de contenido jurídico; en definitiva, se debe pasar cuanto antes de la informalidad a la formalidad, y todo esto vendría a fortalecer unas instituciones que se encuentran muy debilitadas en el presente.

En cuanto a la función pública, se debe resolver cuanto antes este problema de desequilibrio de los poderes del Estado y, al efecto, acabar con la contratación de empleados públicos sin mínimos exigibles de capacitación técnica, así como con las políticas y las prácticas cotidianas del "reparto del pastel" en los cargos burocráticos, elementos que impiden a la función pública reclutar y conservar personal altamente calificado; en el presente existen pocas condiciones para motivar a un personal con un buen perfil y desempeño para que ingrese o se mantenga dentro del sector público.

América Latina tiene que seguir impulsando todas aquellas reformas que ayuden a superar la crisis por la que sus instituciones político-administrativas atraviesan. Si bien la nueva gestión pública es un modelo ajeno a nuestra idiosincrasia, tampoco hoy es un procedimiento aislado totalmente de nuestra cultura, por el contrario, ha traspasado las fronteras del mundo

anglosajón, y es una realidad mundial como la globalización y la liberación económica. Hay muchos elementos que son aplicables a esta realidad, y hay otros que se pueden adaptar.

> La nueva Gestión Pública proporciona un poderoso conjunto de ideas acerca de los usos de las jerarquías, los mercados y la voz, el cual ha reconfigurado el programa de reforma del sector público. Muchos países de la OCDE y varios países en desarrollo han comenzado a avanzar en esta dirección. La devolución de las actividades al sector privado, a entidades corporativas, o a niveles inferiores de gobierno es un importante elemento común (Shepherd, 1999, p. 98).

Frente al debate de la viabilidad de la Nueva Gestión Pública en América Latina, no está demás prestar atención a las propuestas que plantea Ramió para sus posibles implantaciones en las administraciones públicas latinoamericanas. Sabemos que no es una tarea fácil, pero vale la pena el empeño.

> Cambiar la tendencia de esta reciente crisis del sector público de nuestros países es posible, aunque hay que reconocer que va a ser una tarea complicada. La estrategia básica sería hacer un esfuerzo en formación y socialización en unos valores y una ética pública moderna que contribuya a configurar una nueva cultura organizativa. No se trata tanto de dar marcha atrás sino de reconocer la situación. (...) Deben diseñarse unas estrategias que tengan como objeto revitalizar valores públicos como lealtad institucional, la integridad, la objetividad e independencia, la competencia profesional, la confidencialidad, el respeto a las personas, y reforzar las dimensiones políticas, sociales y técnicas que permitan diseñar una 'infraestructura de la ética pública (Ramió, 2001, p. 110).

En la Tabla 9 se sintetizan los principales problemas estructurales que han obstaculizado la reforma administrativa en América Latina.

Tabla 9

Problemas estructurales de la reforma administrativa en América Latina

Problema	Manifestación	Consecuencia para la reforma
Isomorfismo institucional y dependencia externa	Importación acrítica de modelos de reforma diseñados en contextos anglosajones, sin adaptación a las realidades locales.	Las reformas carecen de arraigo y legitimidad; se implementan por presión externa, no por convicción interna.
Brecha entre diseño formal y práctica real	Existencia de marcos legales modernos que coexisten con	Las reformas se quedan en el papel; la cultura organizacional y

	prácticas informales, clientelares y patrimoniales.	las rutinas informales terminan devorando los cambios formales.
Crecimiento desproporcionado del Estado en épocas de bonanza	Expansión de la burocracia y el gasto público durante ciclos económicos favorables (ej. México y Venezuela en los años 70).	Se genera una estructura estatal hipertrofiada y difícil de reformar; la resistencia al cambio se institucionaliza.
Ausencia de participación ciudadana	Las reformas se diseñan e implementan desde las élites gubernamentales, sin consulta ni involucramiento de la sociedad civil.	Las reformas carecen de legitimidad social; la ciudadanía no las siente como propias y no las defiende.
Contexto autoritario	Muchas reformas de los años 60 y 70 se implementaron bajo regímenes dictatoriales, sin consenso ni debate democrático.	Al estar asociadas a regímenes autoritarios, las reformas pierden legitimidad al retornar la democracia; se descontinúan o se revierten.
Informalidad institucional	Conducta burocrática real que no corresponde a las reglas formales; incumplimiento de normas, presupuestos y procedimientos.	Las reformas basadas en la formalidad y el mérito chocan contra una cultura de la improvisación y el atajo; la informalidad se institucionaliza.
Desequilibrio entre reforma económica y administrativa	Las reformas de primera generación (Consenso de Washington) priorizaron el ajuste macroeconómico, descuidando la modernización del aparato estatal.	La reforma administrativa queda postergada; el Estado se debilita en su capacidad de gestión y ejecución, lo que socava los logros económicos.

Nota. Adaptado de la discusión presentada en esta sección a partir de las fuentes citadas (Pérez, 1994; Rodríguez, 1984; Fuhr, 1999; Prats, 1998; Ramió, 2001; Shepherd, 1999). La tabla sintetiza los principales obstáculos estructurales que han impedido la consolidación de la reforma administrativa en América Latina, ofreciendo un diagnóstico de las patologías que persisten en la región.

En América Latina no existe una extensiva temporalidad para construir un modelo burocrático de Administración pública; sin embargo, no se nos permite quedarnos atrás con las reformas que se están implantando a escala mundial; la sustitución del modelo clásico en el mundo desarrollado parece inminente. Por tanto, es necesario apresurar el paso de los procesos políticos para superar los problemas presentes en la inmediatez de las necesidades imperantes.

El deficiente modelo normativo de administración burocrática o modelo "burocrático patrimonial", debe ser sustituido por uno que se adapte a los nuevos tiempos. Frente a las propuestas de reforma o neorreformismo administrativo latinoamericano del presente, hay que adoptar una posición de diálogo crítico que considere, con mayor urgencia en la reforma administrativa, la creación de verdaderas burocracias capaces de asumir eficazmente las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica (Prats & Catalá, 1998, p. 9).

Las reformas de la era post-Washington o reformas de segunda generación, cuyos elementos contextualizan la reforma administrativa en la actualidad vienen a reajustar muchas deficiencias que había dejado en el sector público las llamadas reformas de primera generación o Consenso de Washington. Uno de los elementos positivos de las reformas de segunda generación radica en sus finalidades, esto es, la necesidad de tener una Administración pública de alta calidad que garantice el suministro de servicios sociales, la reducción de la corrupción, así como asignación de recursos a las clases sociales por mucho tiempo excluidas del sistema. Sin reforma del sector público no puede existir gobernabilidad democrática, así como tampoco éxito en la apertura económica para alcanzar el desarrollo en la región.

A pesar de los resultados poco alentadores tras la aplicación de las reformas de primera y segunda generación sigue vigente la materialización de los elementos que constituyen los fines positivos antes planteados. Entre ellos destaca la necesidad de alcanzar el tan anhelado desarrollo institucional. Una forma de llegar a tiempo es la búsqueda del atajo histórico sin dejar de pasar por alto las enseñanzas que hoy está dando la Gobernanza Robusta que propone integrar al modelo burocrático, el gerencialismo y la gobernanza en red. Sin desconocer el aporte de la Nueva Gestión Pública, su aplicación debe pasar por el tamiz de la realidad política y social que cada país posea; la cautela es, pues, recomendable frente a modelos de corte isomorfista miméticos o coercitivos.

> Los países que desean aprovechar las enseñanzas de la Nueva Gestión Pública tal vez harían mejor en adoptar un enfoque más escalonado para efectuar la reforma de la administración pública (...) Huelga decir que deberíamos además aconsejar cautela respecto de la cautela. No hay consenso en los organismos de desarrollo ni en los organismos de administración pública acerca de lo que da resultado en materia de reforma, especialmente cuando se trata de países en desarrollo (Shepherd, 1999, pp. 10-11).

El éxito de la reforma en América Latina no puede estar sujeto solo a un liderazgo presidencial, es decir, a merced de las particularidades cognitivas de los jefes de Estado. La reforma debe ir más allá con base en un cambio institucional profundo. La mala gestión es producida principalmente por la inercia funcional de las instituciones públicas del Estado; el *"path dependency"* o la inercia institucional causada por esta dependencia de la trayectoria que han tenido las instituciones públicas en la región, la cual ha sido difícil de erradicar, más cuando

no se han contado con instituciones y actores comprometidos con el proceso revolucionario. Podemos observar muchas veces que los partidos políticos han llegado al poder con una visión de cambio y han encontrado obstáculos en el seno de la administración para desarrollar sus propuestas de reforma. *"En este proceso de reforma, los partidos políticos contaron con disposiciones diferentes, asociadas al impacto diferencial de los legados de las etapas anteriores: ineficiencia del sector público, modalidades de clientelismo extremo, corrupción y de boicot al sistema partidario"* (Cavarozzi y Casullo, 2003, p. 16).

Hasta ahora se puede hablar de un fracaso para llevar adelante un proceso profundo de reforma en América Latina; se ha venido señalando insistentemente que uno de los actores principales causantes de los problemas antes mencionados son los propios funcionarios públicos, quienes se resisten al cambio para no perder muchos privilegios que se obtienen en su seno, lo cual ya ha quedado planteado en nuestro devenir profesional y académico durante años, nos referimos a las expectativas de vida funcional (es decir, a los desarrollos de sus proyectos de vida individuales en el marco de la administración pública) que pueda tener el yo cognitivo del administrador frente a las estructuras de la administración pública en la cual desempeña sus funciones. También han existido otras causas que han impedido que la reforma se concrete; por ejemplo, el hecho de no tomar en cuenta la opinión ciudadana en este tema, esto es, la posición del yo colectivo del ciudadano con respecto a las respuestas del sistema administrativo y con respecto a las demandas de legitimación y gobernabilidad de este sistema hacia los ciudadanos.

Siguiendo con nuestro planteamiento, se encuentran también los partidos políticos como actores principales en la esfera gubernamental quienes llevan una cuota de responsabilidad grande; así pues, interpretando lo expuesto por Cavarozzi & Casullo sobre los problemas que presentan los partidos en Latinoamérica (2002, pp. 19-29), podemos afirmar que: el déficit en la constitución de la ciudadanía participativa y en la resolución del equilibrio entre la función representativa y la función gubernativa de los partidos políticos, también es causal del fracaso de la reforma en la región.

Es difícil vender una idea de cambio cuando existe un sentimiento generalizado de decepción por parte de la ciudadanía debida a la incapacidad gubernativa. Los partidos gobernantes son señalados por la falta de capacidad que han mostrado para resolver los problemas económicos y sociales; a todo esto, se suma el nivel de vida de la población que se ha visto reducido en los últimos 20 años. Sería muy difícil vender una propuesta de reforma que implique la reducción de personal y el aumento de los costos en los servicios públicos.

Tampoco es deseable que los partidos políticos latinoamericanos se transformen en meros gerentes de la cosa pública y abandonen su función natural como es el compromiso de la representación y la ideología con sus electores. Pero sí deben tener una relación constante entre la función representativa y la función gubernativa. Los partidos deben aprovechar sus experiencias gubernamentales y deben aprovechar que tienen entre sus militantes actores e individuos formados en el área pública para dar respuesta a las demandas que se derivan de las necesidades de la gestión de la cosa pública.

Así pues, queda demostrado que las intenciones y las propuestas de reforma administrativa nunca han estado ausentes en la mayoría de los países latinoamericanos, de manera contraria, representan una constante que los autores y especialistas en la materia han encontrado, en estos países el impulso y el dinamismo de los procesos de reforma duran mientras se mantienen los gobiernos de turno; al ser derrocados o derrotados electoralmente los gobiernos promotores de las reformas, estas mueren o se van con el gobierno.

Sería muy beneficioso que esta última ola de reforma extendiera su temporalidad y que, al contrario de anteriores intentos, llevara las propuestas más cercanas a su realización; es decir, que se deben diferenciar de aquellos proyectos que no han llegado a su meta final. Es necesario que termine esa insatisfacción hacia el sector público y hacia sus instituciones de gobierno, cuestión que ha puesto en grave peligro la estabilidad democrática que ha logrado ganarse Latinoamérica en las tres últimas décadas. Al respecto, cabe precisar que:

> Se trata de insatisfacción con la calidad de la administración pública en general, la provisión de infraestructura pública básica y de servicios sociales, especialmente en las áreas de salud y educación, aunque también respecto a la falta de programas eficaces para erradicar la pobreza. La crítica parte de casos de corrupción conocidos por todo el mundo, nepotismo y mala gerencia de la administración y las empresas públicas, todo ello aunado al alza de los precios de muchos servicios públicos (Fuhr, 1999, p. 407).

4.2. El proceso de reforma administrativa en América Latina

La necesidad de una reforma profunda del Estado y de la administración pública no es exclusividad de las naciones desarrolladas. Aunque estos procesos se originaron en contextos industriales, en América Latina el interés por transformar el aparato público se reactivó con fuerza a partir de la década de los ochenta. La crisis del Estado nacional aceleró una serie de

cambios estructurales que hoy se perciben como irreversibles. El objetivo central de esta reforma es superar la crisis de gobernabilidad que afecta a las instituciones latinoamericanas; o bien, como sostiene Alcántara (1994), busca *"sustituir el papel específico anteriormente desempeñado por el Estado ('matriz estadocéntrica') y establecer nuevas reglas de juego en la economía"* (p. 161). A través de estas transformaciones, se intenta estabilizar el sistema social y consolidar los ajustes económicos necesarios, destacando que las reformas políticas no solo han impulsado la democratización de la región, sino también la apertura de sus economías.

De acuerdo con Kliksberg (1984), la reforma estatal se planteó como el medio para robustecer las capacidades de gestión y enfrentar la creciente complejidad del sector público en América Latina. Estos procesos no solo generaron una mayor conciencia sobre el valor estratégico de la administración, sino que también permitieron sentar las bases institucionales, formar cuadros de especialistas y acumular un acervo de experiencias fundamentales para futuras transformaciones en la región.

A diferencia de los países desarrollados, América Latina percibe la modernización dentro de un proceso vinculado más a la reforma estructural de las instituciones (Estado) que a la transformación de sus valores culturales. El término modernización tiene un significado distinto al europeo. Si nos apegamos a la realidad europea, América Latina no ha sido moderna, puesto que no ha recorrido una Edad Media, no ha tenido una Ilustración y apenas vislumbra una revolución industrial, por lo tanto, no hay coincidencia con el significado que se le da en Europa al término modernización.

El concepto varía de acuerdo con el desarrollo logrado: los países que han llegado a la modernización pasaron por una serie de estadios o ciclos históricos hasta alcanzar el desarrollo (capitalista y democrático). En el caso de América Latina esta definición no es aplicable debido a que las sociedades de la región no han recorrido esos períodos; en lugar de modernización del Estado se habla de reforma, y la modernización se incluye en el proceso de cambio institucional que se da con la reforma. Esta particularidad regional, donde la modernización se subsume en la reforma estatal, permite inferir las tendencias que hoy moldean la gestión pública en el subcontinente, tal como se analiza en la siguiente perspectiva:

> (...) describiendo algunas de las líneas actuales de los procesos de modernización administrativa que conocemos (sobre las que el lector de cada país puede extrapolar sus especificidades y contrastarlas con la situación actual de su Administración Pública)

podríamos inferir el contexto que, seguramente, determinaría un sistema u otro control y evaluación de políticas públicas o de los desempeños gubernamentales. Por ello, aunque siendo muy sintético, podríamos decir que, por ejemplo, en el caso de América Latina, las tendencias más significativas de modernización administrativa (aunque casi siempre enmarcadas en procesos más complejos de "reforma del Estado"), actualmente concretadas en procesos en curso o diagnosticadas como evidencias que precisan de su desarrollo, según se desprende especialmente de las numerosas fuentes consultadas de los documentos presentados en los Congresos del CLAD (...) Muchas de las Administraciones iberoamericanas estarían hoy en fases de reacomodación e instalación de sistemas garantistas, democráticos, igualitarios, transparentes y legitimados ante la sociedad. (...) junto a esas definiciones, cada vez más crece el debate, todavía confuso a nuestro juicio, sobre la "modernización administrativa" en América Latina (Ramió, 2002, pp. 35-37).

4.2.1. La estrategia de reforma para el desarrollo (1950-1980)

América Latina ha vivido un proceso de reforma cuya temporalidad se inicia con la llegada del siglo XX. Resulta importante hacer referencia a ese primer intento de cambio institucional (y social) que se determinará como el inicio de los antecedentes de la reforma institucional del Estado en la región. Y siguiendo el planteamiento de varios autores, se pueden observar tres oleadas de reforma ocurridas en los últimos sesenta años, cuyo objetivo principal ha sido el desarrollo económico y político de la región. América Latina ha experimentado una estrategia de reforma para el desarrollo definida desde la era de la posguerra (1950) hasta los años 80. Esta estrategia de reforma tenía como finalidad la búsqueda del crecimiento económico mediante un proceso de industrialización y de sustitución de importaciones, meta que sería lograda con la creación de un mercado interno protegido y unas políticas de bienestar de justa distribución del ingreso para materializar una verdadera justicia social.

Para el logro de tal fin era necesario que el Estado y el Gobierno contasen con mecanismos administrativos adecuados para llevarlo adelante. El Estado, contando con el gobierno como su brazo ejecutor, sería el motor de la economía y de la planificación del desarrollo, redistribuidor del ingreso, garante de la integración social, protector del empresariado nacional y subsidiario del resto de la población, sobre todo de aquellos estratos excluidos del sistema de acumulación y de participación política. En esta era de reformas latinoamericana el Estado asumió un rol central en la sociedad.

En cuanto a la Reforma Administrativa del Estado, su esfuerzo se dirigió a la implantación del modelo racional weberiano con la finalidad de erradicar las rutinas procedimentales negativas de la Administración pública. Por ello, se puede observar en la mayoría de los países de la región acciones políticas centradas en la capacitación de mejores funcionarios públicos con apoyo de organismos internacionales tales como las Naciones Unidas y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), también se contó con planes específicos de gobiernos de países desarrollados como la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy.

4.2.2. La estrategia de ajuste estructural y apertura económica (1980-1990)

La segunda estrategia de reforma que se llevó a cabo entre las décadas de los años 80 y 90, correspondió a la crisis del Estado del Bienestar en los países desarrollados. En Latinoamérica se desata la crisis del Estado benefactor debido al agotamiento del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones y a la necesidad de superar la organización societal imperante (subdesarrollo); a ello se puede sumar la búsqueda de un crecimiento económico que deje atrás el intervencionismo estatista y paternalista y así crear las condiciones adecuadas suficientes para atraer capitales extranjeros y abrir la economía. Es la necesidad que ve América Latina de incorporarse a la economía global con un fortalecimiento de sus mercados internos, la que trajo como consecuencia un ajuste macroeconómico para lograr la estabilización sociopolítica deseada.

Esta estrategia de cambios estructurales es conocida como lo hemos descrito anteriormente como reformas de primera generación, y bajo este concepto se dio prioridad a la solución de los problemas económicos, pero muchas de las soluciones fueron buscadas en las ciencias económicas y empresariales. El redimensionamiento del Estado se hizo desde una óptica economicista; así pues, la actuación del Estado en materia de desarrollo sería mínima y se limitaría solo a competencias básicas tales como: seguridad y defensa nacional, educación, salud y programas sociales a aquellos sectores que no generaban condiciones de acumulación, los más vulnerables de la población. Ahora el sector público sería replegado a un segundo plano en asuntos económicos, cediendo espacio al mercado y a los grupos económicos y empresariales.

En esta primera generación de reforma era prioritaria la reducción del tamaño del Estado con la idea de disminuir el gasto público, y así, el ahorro fiscal se transferiría al financiamiento de una amplia gama de servicios públicos prestados a la sociedad civil. No solo se eliminaría el

excesivo intervencionismo estatal cuyas consecuencias eran el clientelismo y el paternalismo, sino que se empezaría a descentralizar, privatizar y desregular los servicios públicos trayendo calidad a través de la gestión pública a las funciones administrativas del Estado.

4.2.3. La estrategia de desarrollo institucional y modernización gerencial (1990-2000)

La era de reforma que invadió a Latinoamérica desde los años cincuenta, trajo secuelas que afectaron al sistema político y al régimen democrático; por razones justificadas o no, los gobiernos autoritarios que se extendieron en América Latina sostuvieron que la democracia era proclive al desorden y contraria a la realización del desarrollo económico. Observaremos que muchos intentos de reforma fueron estimulados y adelantados por gobiernos autoritarios.

En los años 90, se pudo determinar que los resultados generados por esta generación de reforma no arrojaron las expectativas esperadas. Se determinó la necesidad de un reajuste al proceso de reforma propuesto por el *"Consenso de Washington";* de manera similar se pudo determinar que los costos sociales eran muy altos, esto por la presencia de una escasa equidad social que produjo un aumento de la desigualdad social. En otras palabras, el decrecimiento social fue mayor si lo comparamos con los resultados del crecimiento económico. Por su parte:

> Las nuevas propuestas intentan complementar lo que había quedado pendiente estabilización macroeconómica y confrontación de los estilos tradicionales de administrar lo público con variantes significativas respecto a los instrumentos y objetivos del cambio (institucional); se incluyen allí, tanto el desarrollo institucional como una radical modernización gerencial de la administración pública, además del perfeccionamiento del sistema político democrático. Desde el neoinstitucionalismo, se invierte la relación causal entre crecimiento económico y democracia y los procesos políticos pasan, si no a superar en importancia, a equipararse con los procesos económicos (Brito, 2003, p. 17).

En esta segunda generación de reformas, conocidas también como "post-Washington", se unen el desarrollo institucional y las técnicas gerenciales del sector privado para el logro de una moderna Administración pública. Esta reforma vendría a realizar los respectivos correctivos que quedaron pendientes desde la implantación de la primera generación de reforma, así como la reivindicación tanto del ciudadano por contar con servicios públicos eficientes como de la

política por asegurar las condiciones de estabilidad institucional necesarias para el fortalecimiento de la democracia.

Estos cambios darían un crecimiento sostenido de la economía, lo que sería traducido en un perfeccionamiento de las instituciones administrativas y, por consiguiente, en una mejor percepción ciudadana del sistema político y de la democracia. Aquí juega un papel preponderante el enfoque neoinstitucional, su perspectiva metodológica logró invertir la relación causal entre lo económico y lo político, es decir, entre el crecimiento económico y unas instituciones públicas fuertes que funcionen y promuevan el fortalecimiento de la democracia. De esta manera, los procesos políticos serían equiparables en importancia con los procesos económicos.

4.2.4. La era de la gobernanza y el buen gobierno (2000-presente)

La influencia del neoinstitucionalismo y su revisión de los procesos de implantación de las recomendaciones del "Consenso de Washington", vienen a fortalecer las ideas de perfeccionar y mejorar un nuevo modelo de reforma; este modelo neoinstitucional de revisión trajo algunos beneficios macroeconómicos en la tan golpeada y debilitada economía latinoamericana.

En la clase política de las naciones Latinoamericanas se respiraba un ambiente de sensibilidad hacia la necesidad urgente de seguir transformando la relación entre el Estado y la sociedad. De igual modo, se debían solucionar los problemas sociales que trajo consigo la etapa del Consenso, problemas a los que se vieron sometidos muchos de los países latinoamericanos. Frente a los altos grados de inestabilidad causados por el mercado, el Estado por medio del gobierno es el encargado de buscar condiciones de estabilidad, y para ello sería necesario perfeccionar el Estado de Derecho y el fortalecimiento gubernamental por medio del desarrollo institucional y de la modernización de la Administración pública, única institución que podía garantizar la buena acción del gobierno; en otras palabras, la única garantía de la gobernabilidad sería el "Buen Gobierno" como aparato reivindicador de la política.

Un buen gobierno es sinónimo de eficiencia y eficacia y, si son imbricados en la estrecha relación que dichos conceptos deben guardar (en un todo conforme a lo que ya dijimos cuando nos referimos a dichos conceptos), podrían traducirse en una mayor aceptación del sistema político por parte de la sociedad civil. Así pues, eficiencia y eficacia administrativa son vinculantes con la estabilidad política y una buena salud para la democracia por medio de la

legitimidad que da la ciudadanía. Pero para que esto sea posible se ameritan también buenos directivos públicos. En tal sentido, Luis F. Aguilar Villanueva nos explica lo siguiente:

> El buen gobierno no es solo el gobierno que respeta la ley y los derechos, sino el que es capaz de dirigir a su sociedad hacia el logro de los objetivos de interés público que la propia sociedad ha definido y valorado como necesarios para su vida en común. La legitimidad de origen es insuficiente si no se complementa con la legitimidad por resultados; es decir, con la capacidad directiva de producir los bienes y servicios públicos que justifican la existencia misma del Estado (Aguilar, 2022, p. 16).

Es evidente que la reforma del Estado y de la administración pública en América Latina no constituye un fenómeno reciente; por el contrario, representa una "promesa incumplida" de la acción política en términos de Norberto Bobbio (1986) que la realidad cotidiana de la región se encarga de confirmar. Sin pretender agotar el vasto debate teórico sobre su periodización, el presente análisis estructura la experiencia administrativa latinoamericana en cuatro etapas clave que se presentan en la Tabla 10.

Tabla 10

Etapas de la reforma administrativa en América Latina

Etapa	Periodo aproximado	Características principales	Modelo de Estado subyacente
Antecedentes	1920-1950	Primeras misiones de asesoría técnica (Kemmerer); creación de Contralorías Generales y Bancos Centrales; reformas aisladas de profesionalización y control fiscal.	Estado oligárquico en transición hacia el Estado interventor.
Estado planificador y Administración para el Desarrollo	1950-1970	Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI); planificación centralizada; influencia de la CEPAL y la Alianza para el Progreso; creación de organismos de planificación y reforma administrativa; énfasis en la profesionalización weberiana.	Estado desarrollista e interventor; Estado como motor del desarrollo.
Ajuste estructural y modernización neoliberal	1980-1990	Crisis de la deuda; reformas de primera generación (Consenso de Washington); privatización, desregulación, reducción del gasto público y apertura económica; inicio de la Nueva Gestión Pública en algunos países.	Estado mínimo o residual; primacía del mercado.
Gobernanza y reformas de segunda generación	1990-presente	Reformas post-Washington; desarrollo institucional; modernización gerencial; énfasis en la calidad de la gestión, la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas;	Estado regulador y facilitador; búsqueda de un nuevo equilibrio entre Estado,

	búsqueda de la gobernanza y el buen gobierno.	mercado y sociedad.

Nota. Adaptado de la discusión presentada en esta sección y en el borrador original, a partir de las fuentes citadas (Brito, 2003; Kliksberg, 1984; Ramió, 2002; Prats, 1998; Aguilar Villanueva, 2022). La tabla sintetiza las cuatro grandes etapas de la reforma administrativa en América Latina, indicando sus características centrales y el modelo de Estado que las acompañó.

4.3. Etapas de la reforma administrativa en América Latina

4.3.1. Antecedentes (1920-1950)

Al igual que los países desarrollados de Europa y Norteamérica, en América Latina ha existido un marcado interés por llevar adelante reformas institucionales para el mejoramiento de la calidad del Gobierno y de la Administración pública. De manera, pues, que no es reciente que en la región se manifieste el afán por ordenar el sector público. Es necesario recordar los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial, años en los que funcionaron la misión norteamericana presidida por el Dr. Edwin Kemmer y la reforma administrativa brasileña de los años treinta. Entre 1920 y 1930 países latinoamericanos como Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia y Chile recibieron asesoría técnica de estas misiones, cuyo aporte se centró en la elaboración de recomendaciones para lograr un mejor orden, control contable y control jurídico de todas las acciones realizadas por el Estado. No era simplemente una asesoría técnica aislada, representaba íntegramente a todo el sistema financiero nacional y al sistema monetario público y privado.

Con respecto a la ordenación y al control contable y jurídico se establecieron en esos países las Contralorías Generales sustituyendo en muchos casos a los Tribunales de Cuentas (existentes desde principios del siglo XX). A las Contralorías Generales se les reconoció como instituciones de tipo *"General Accounting Office"* (Oficina de Contabilidad Pública). Con su creación se estableció su separación e independencia del Poder Ejecutivo y del Legislativo. En cuanto al asesoramiento en materia bancaria y monetaria, se establecieron los Bancos Centrales y las Superintendencias de Bancos. Por ejemplo, en Colombia se creó en 1923 la Contraloría General, que centralizó las funciones de contabilidad y fiscalización de la Corte de Cuentas; la Dirección General de Contabilidad, la Oficina Nacional de Estadísticas y la Oficina Central de Ordenamiento del Ministerio del Tesoro.

En Chile, mediante decreto-ley, se creó la Contraloría General el 26 de marzo de 1927; fue una fusión del Tribunal de Cuentas, la Dirección General de Contabilidad, la Dirección General de Estadísticas y la Inspección de Bienes Nacionales. En Bolivia, mediante legislación directa promulgada el 5 de marzo de 1928 se crea la Contraloría General de la República y viene a centralizar todas las funciones de contabilidad y fiscalización del presupuesto público. En Perú se creó a través de la promulgación legislativa de fecha 27 de febrero de 1930, la Contraloría Nacional con la finalidad de asumir funciones de tesorería, contabilidad, fiscalización interna y la elaboración del presupuesto.

En el caso de México se crea en 1935 la Comisión de Eficiencia, cuya utilidad estaba dirigida a proponer modificaciones requeridas a las Secretarías (Ministerios). Para 1943 se crea una Comisión Intersecretarial encargada de formular un plan coordinado para el logro de la modernización de la administración pública en ese país.

En el caso de Brasil, el proceso de reforma administrativa se originó formalmente con el ascenso de Getúlio Vargas al poder en 1930, marcando el inicio de la modernización del aparato estatal. El Ejecutivo brasileño es sometido a un proceso de reforma administrativa que abarcó todos los niveles de la Administración Federal. "...las primeras medidas de reforma se concentran en el área de administración de materiales con la creación de la comisión permanente de normalización de compras en 1931" (Kleber, 1970, p. 2). Entre 1930 y 1945 se institucionaliza un Estado de organización y administración semejante al modelo moderno europeo y norteamericano, proceso impulsado por una reforma del presidente Vargas. Sus dos iniciativas más importantes serían la transformación de la administración de personal y la creación del Departamento Administrativo de Servicio Público; se produce así mismo, una expansión del sector público en todos los niveles y se genera de igual manera una expansión empresarial del Estado.

La modernización de la Administración pública en Venezuela se inició formalmente entre 1912 y 1918 bajo la gestión de Román Cárdenas, quien centralizó la Hacienda Pública y estableció la Unidad del Tesoro, salvando al país de la desintegración fiscal y sentando las bases del presupuesto nacional. Con la aparición del petróleo en la década de 1920, la labor de Gumersindo Torres profesionalizó la inspección de hidrocarburos, permitiendo que el Estado cancelara su deuda externa y comenzara a crear los primeros organismos técnicos bajo una racionalidad instrumental.

Sin embargo, el salto definitivo ocurrió con el *"Programa de Febrero"* de 1936, liderado por Eleazar López Contreras, quien rompió con el esquema patrimonialista de Juan Vicente Gómez para instaurar un "gobierno de las leyes". Este plan dio origen a instituciones pilares como el Banco Central de Venezuela, la Contraloría General de la República (1938) y ministerios estratégicos como los de Sanidad y Asistencia Social, Educación y Trabajo, consolidando los cimientos del Estado Social de Derecho. A pesar de estos avances, el intento de López Contreras por establecer un "Estado Pedagogo" que educara a la sociedad para la democracia fue desplazado por la presión de las demandas sociales y la abundancia financiera del petróleo. En lugar de consolidar un servicio civil basado en la eficiencia técnica, el Estado optó por una expansión burocrática masiva, sustituyendo la reforma cualitativa por la cantidad organizacional y el gasto público. Este modelo se profundizó en 1947 con la creación de la Comisión de Estudios Financieros y Administrativos (CEFA), el primer intento técnico de reforma integral, que lamentablemente fue debilitado por la falta de voluntad política tras el derrocamiento de Rómulo Gallegos en 1948.

Durante la dictadura militar subsiguiente, la reforma administrativa se fragmentó y quedó en manos de consultoras extranjeras bajo el lema de "cada oficina para sí misma", perdiéndose la visión de conjunto del Estado. Finalmente, tras la nacionalización de la industria petrolera en 1976 y la llegada de la democracia moderna, se consolidó un modelo donde la modernidad se entendió únicamente como capacidad de respuesta financiera. El Estado se convirtió en un ente rentista poderoso que utiliza el presupuesto como un "sombrero mágico" para calmar conflictos bajo una lógica de costo-beneficio, pero sin resolver los problemas estructurales de la administración. Esta trayectoria ha generado una hipertrofia organizacional donde la legitimidad y la eficiencia institucional dependen exclusivamente de la solvencia fiscal del petróleo, dejando pendiente hasta el presente la transición hacia una administración pública verdaderamente profesional, racional e independiente de la volatilidad del ingreso petrolero.

4.3.2. El Estado planificador (1950-1970): Reformas y centralidad en el desarrollo económico

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos impulsó la cooperación técnica internacional, posicionando a América Latina como un centro estratégico y un verdadero laboratorio para el desarrollo técnico-administrativo. Como líderes del bloque occidental, los estadounidenses se enfocaron en transferir métodos orientados a optimizar la eficiencia y la productividad estatal; sin embargo, esta transferencia ha sido históricamente asincrónica. La

asesoría internacional norteamericana no suele traspasar sus tecnologías de gestión de punta en tiempo real, sino que entrega programas y manuales una vez que estos han sido superados o reemplazados en su propio sistema administrativo.

Bajo esta premisa, la potencia vencedora priorizó la importación de estándares de gestión que, en la actualidad, muestran un claro agotamiento por no estar acordes a nuestra realidad ni a nuestros intereses soberanos. Se percibe, por tanto, una brecha significativa y un desfase evidente entre las innovaciones institucionales de vanguardia y las recetas desactualizadas de la cooperación clásica. Por consiguiente, resulta imperativo repensar la vigencia de estos esquemas frente a las demandas de gobernanza del siglo XXI, entendiendo que la modernización del Estado latinoamericano requiere de un enfoque propio que trascienda la adopción tardía de estándares externos.

> En una primera etapa los ejércitos americanos de ocupación en Europa después de la Segunda Guerra Mundial importan los conocimientos y técnicas aplicativas propias del enfoque ingenieril sobre la Administración. Naturalmente los ejércitos de ocupación no suelen incorporar los mejores hombres ni las más depuradas técnicas académicas. Lo que importa no es el pensamiento americano del momento sino una vulgarización de las aplicaciones prácticas a las que se había llegado en América durante la década anterior (Baena, 1996, pp. 55-56).

En los albores de la cooperación técnica internacional, Estados Unidos impulsó inicialmente el programa conocido como "Punto Cuarto" en 1949, precursor de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) la cual cesó sus funciones desde el 1 de julio del 2025 por instrucciones del presidente Trump. De manera simultánea, la labor de las Naciones Unidas en esta materia se originó con la Junta de Asistencia Técnica (TAB, por sus siglas en inglés), evolucionando posteriormente hacia el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Durante este periodo, las propuestas de reforma administrativa para América Latina se centraron en optimizar la eficiencia y la productividad estatal a través de técnicas de desarrollo institucional. Estas recomendaciones se orientaron específicamente a perfeccionar los métodos y procedimientos de la función pública bajo una premisa clara: el desarrollo económico y la consolidación de la democracia liberal como régimen político predilecto eran fines predefinidos e incuestionables. Como consecuencia, la mayoría de las naciones

latinoamericanas se vieron inmersas en profundos procesos de reestructuración interna de sus instituciones políticas y administrativas, siguiendo estos estándares internacionales.

Entre 1952 y 1962 se realizaron en Brasil algunos estudios y se elaboraron proyectos para la construcción de una administración para el desarrollo integral de la nación, y aunque no logró concretarse el proceso se observa como uno de los primeros antecedentes a los cuales se han abocado una gran cantidad de recursos institucionales nacionales. En 1967, mediante un decreto-ley se impulsaron cambios en la organización y el funcionamiento del Estado brasilero. Entre 1979 y 1982 se dividen los objetivos de la reforma en dos programas prioritarios: a) la desburocratización mediante la simplificación; y, b) racionalización de las normas organizacionales, ello con la finalidad de hacer más rápidas y dinámicas las funciones de los organismos públicos y así desestatalizar muchos campos de la sociedad civil, dirigiendo recursos al fortalecimiento de la economía y la libre empresa. Con la restauración de la democracia en Brasil, también se restaura el esfuerzo por la Reforma Administrativa.

El gobierno de José Sarney (1985-1990) retoma el proceso de reforma en el contexto de la nueva forma de gobierno que nació con la Constitución de 1988. Fernando Collor de Melo (1990-1992) propone una amplia reforma administrativa llamado Plan Brasil Nuevo. Con Itamar Franco (1992-1994) se reorganiza la Presidencia de la República y los Ministerios. Con Fernando Enrique Cardoso (1995-2002) se transformó la secretaría de la Administración Federal en el Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado (MARE). Entre los proyectos de este Ministerio están: la reforma de la Constitución, la descentralización de los servicios sociales, la profesionalización de la Administración pública. Con la reelección de Cardoso en 1999 se origina una reorganización ministerial y el MARE es eliminado transfiriendo sus funciones al Ministerio de Presupuesto y Gestión.

En Colombia el proceso de reforma se inicia con el Gobierno del presidente Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957). Se crea la Comisión para la Reforma de la Administración Pública, con la misión de encargarse del estudio y la búsqueda de soluciones a los principales males que aquejaban al sector público. Se planteó reorganizar la Administración pública, así como la creación del servicio civil y de una racionalidad administrativa técnica. Con la llegada al poder del "Frente Nacional" en el Gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), se aprueba la Ley 19, comprensiva de un conjunto de reformas que van desde asuntos relacionados con la organización y métodos de función pública hasta el servicio civil de carrera.

Había un interés por crear la carrera y la profesionalización administrativa, el ordenamiento de los servicios públicos y la descentralización administrativa. Para intentar llevar adelante estas propuestas se crea en paralelo la Comisión Nacional de Servicio Civil, el Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC), la Sala del Servicio Civil en el Consejo de Estado, la secretaría de Organización y Métodos en la Presidencia de la República y en los Ministerios y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Posteriormente en 1967 durante el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo se aprobaron las leyes 62 y 65, cuya finalidad era otorgarle facultades al presidente de la República para transformar el funcionamiento de la administración pública nacional y regional. En 1966 se promulga el Estatuto Básico de la Administración y el Estatuto Orgánico de las Entidades Descentralizadas.

En el Gobierno de Misael Pastrana (1970-1974) se revisa la organización administrativa nacional y se reorganiza la Secretaría de Organización e Inspección de la administración pública, también se promulgan los decretos que contienen el estatuto básico de la administración de personal para la rama Ejecutiva. En el Gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978) se modifica la estructura de los Ministerios y departamentos administrativos. Con Julio César Turbay Ayala (1978-1982) se crea el Consejo Nacional para la Descentralización Administrativa. Con Belisario Betancur (1982-1986) se integra la Comisión del Gasto Público. En el Gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) se crea la Comisión Presidencial para la reforma de la administración pública del Estado Colombiano, cuya finalidad era hacer una nueva estructura general de la Administración Pública Nacional, jerarquizar la función pública, la profesionalización gerencial y la democratización de la gestión pública y el control administrativo.

En Ecuador los procesos de reforma comienzan con los cambios a la estructura del poder político de la Junta Militar que preside el Dr. Castro Jijón. La reforma administrativa es incluida dentro del Plan General de Desarrollo Económico y Social que se trazó cumplir la Junta entre 1963 y 1974. Entre los planes de reforma se encontraban la Ley de Servicio Civil de Carrera con lo que se introduce en el sector público las Técnicas de Organización y Métodos (procedimientos).

En 1960 se aprueba en Chile el decreto-ley nº 338, que contiene el estatuto administrativo para reglamentar todas las disposiciones relacionadas con los servidores públicos. Con la toma del poder por el General Augusto Pinochet en 1973, se crea la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), su objetivo primordial era abordar la reforma integral de la

Administración Pública chilena. En 1977 se aprueban un conjunto de normas vinculadas a la carrera administrativa, al siguiente año se le otorgó facultades especiales al Ministerio del Interior para iniciar un proceso de desburocratización y agilización administrativa.

En el año de 1958 se crea en México la Secretaría de la Presidencia, institución que absorbería las funciones de modernización administrativa de la secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. "*No fue sino hasta 1966, mediante la creación de la Comisión de Administración Pública cuando se iniciaron y sistematizaron los esfuerzos de modernización administrativa con la intención de realizar en forma permanente la revisión y modificación de las estructuras administrativas del sector público*" (Quiroga, 2004, p. 17). En el Gobierno de Echeverría (1970-1976), se hacen algunos intentos para crear un equipo de trabajo que llevara adelante la reforma del sector público; sin embargo, es con el Gobierno de López Portillo (1976-1982) cuando se empiezan a materializar estas propuestas. Para impulsar tal proceso se promulga la Ley Orgánica para la Administración Pública Federal, cuyo fin era estructurar nuevamente los organismos del Gobierno Central. También se modificaron los sistemas de planeación, programación y contabilidad, así como también se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto.

> La Administración Pública mexicana, a pesar de haber pasado un largo período de reformas administrativas (1970-1982) y de modernización (1984-2000) y haber logrado una serie de avances tanto en aspectos legales, organizacionales, procedimentales, como tecnológicos, con el propósito de contar con aparatos administrativos eficientes en sus tres niveles de gobierno: federal, estatal, municipal, todavía tiene asignaturas pendientes (Martínez, 2003, p. 100).

En el caso de Venezuela, al iniciarse la transición democrática en 1958, el gobierno provisional de Venezuela buscó superar el desorden administrativo heredado de la dictadura de Pérez Jiménez mediante un ambicioso plan de profesionalización estatal. Para ello, se estableció una estrecha cooperación técnica con organismos internacionales y expertos de alto nivel, destacando la asesoría de Herbert Emmerich de las Naciones Unidas y la influencia del modelo estadounidense de la Comisión Hoover. El informe preliminar de Emmerich vinculó el éxito de los futuros programas sociales con la mejora urgente de la capacidad operativa del Estado, encontrando una voluntad política excepcional para acelerar el desarrollo nacional.

Bajo esta premisa, el 27 de junio de 1958 se creó la Comisión de Administración Pública (CAP) como el órgano encargado de ejecutar la reforma. Sus objetivos se centraron en la reorganización gubernamental, la simplificación de procedimientos, el control fiscal y, fundamentalmente, la creación de la carrera administrativa. Paralelamente, se fundó la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), estableciendo un sistema donde la reforma institucional y la planificación económica avanzarían de forma conjunta. Este esfuerzo buscaba cerrar la brecha de eficiencia entre el sector público y el privado, inspirándose en metodologías de países desarrollados para garantizar que el nuevo régimen democrático contara con una institucionalidad sólida, eficaz y comprometida con el desarrollo social. La Comisión de Administración Pública (CAP) se edificó como un órgano temporal y plural para la reforma administrativa en Venezuela, buscando modernizar el Estado bajo un modelo racional-weberiano. Con apoyo inicial de consultoras norteamericanas, la entidad trabajó bajo áreas técnicas de personal, organización y sistemas para sentar las bases institucionales del desarrollo nacional, basada en el modelo y la experiencia de los EE. UU.

La década de los setenta es un período de reformas que muchos autores y organismos internacionales han denominado la época de las "Reformas Globales". La mayoría de los países de Occidente inician un proceso de reforma sin distinción del régimen político acogido; ello debido a que, en esa época, existe una extensión amplia de gobiernos autoritarios, aunque también los gobiernos democráticos se someten a la ola reformista.

> A partir de 1970 comienza lo que se podría llamar la etapa de las grandes reformas administrativas o reformas globales. Casi todos los países de América Latina comienzan grandes procesos de reformas que coinciden con determinados períodos políticos unos democráticos otros dictatoriales. Entre estas reformas quizá las dos sobre las que más se ha escrito han sido la reforma administrativa de Venezuela y la de México (Pérez, 1984, p. 14).

La trayectoria de las reformas administrativas en América Latina está plagada de intentos fallidos; los ensayos de suplantar una administración patrimonialista por una burocracia-racional se inician en la primera mitad del siglo XX. Este intento, aunque fallido, representa un gran esfuerzo político a pesar de las grandes limitaciones que poseía la región con respecto a los recursos humanos propios de las administraciones nacionales. Sin embargo, es importante destacar que, en Latinoamérica en la segunda mitad del siglo XX, se presentó un gran movimiento de reforma que arropó todo el continente en un intento por superar el subdesarrollo

a partir de la reforma gubernamental. Esta idea estuvo presente por más de tres décadas, nos referimos a la corriente de la denominada *"Administración para el Desarrollo",* que abarcó las décadas de los años cincuenta, sesenta y setenta.

La Administración para el Desarrollo fue un movimiento continental que estuvo a favor de la transformación del aparato público de los países de América Latina. Este movimiento tuvo su máxima expresión y expansión en la década de los años sesenta y parte de los setenta, pero ya desde los años cincuenta existía con un gran impulso propiciado por las Naciones Unidas. Si bien, la Administración para el Desarrollo fue un movimiento reformista del ámbito público, estuvo también dirigida al logro de la reforma administrativa como hecho puntual. Era prioritario el enfoque de la función pública eficiente como motor de fortalecimiento del Estado impulsor del desarrollo económico.

El discurso político que irrumpe en los años 50 en Latinoamérica está centrado en el cambio hacia el desarrollo; para la clase política e intelectual de la época, es necesario superar lo tradicional por una estructura social más moderna (cuestión que incluye a las instituciones políticas y administrativas), proceso que sería realizable solo a través de un conjunto de reformas en el campo público y gubernamental, estimulando así el proceso de industrialización. El Estado tendría funciones de orientador, promotor y planificador del desarrollo industrial económico y del manejo de las consecuencias de la urbanización y de las exigencias de más servicios públicos. De esta manera, el desarrollo económico se supone como vinculante de la reforma administrativa.

La búsqueda de soluciones al problema del desarrollo económico y político en la región, proceso que nace en los años 50, se fortaleció con los acontecimientos como la llegada al poder de la Revolución Cubana y del ambiente convulsionado que se vive en la región, hechos históricos que generan una convocatoria en el seno de la Organización de Estados Americanos para una importante conferencia interamericana en el mes de agosto de 1961 en Punta del Este (Uruguay), con la finalidad de comprometer a los países miembros, *"a concretar el conjunto de políticas que venía proponiendo la CEPAL desde su creación. Específicamente a acelerar el desarrollo y a la promoción de la justicia social, a partir de un nuevo esquema de cooperación multilateral con Estados Unidos y dentro del marco de la planificación a largo plazo*" (Cunill, 1997, p. 201). De tal manera que así es como se configura definitivamente los planteamientos de la "Administración para el Desarrollo".

Para Raúl Prebisch y los principales exponentes de la CEPAL, el desarrollo latinoamericano dependía de una comprensión crítica de su inserción en el sistema capitalista global. Este diagnóstico impulsó un modelo de reforma estructural donde la modernización administrativa era el eje central. El objetivo era sustituir el arcaico paradigma funcionarial de origen colonial caracterizado por el "acatar, pero no cumplir" por una gestión pública eficiente capaz de garantizar el desarrollo nacional.

Esta cultura de la simulación explica por qué muchas reformas administrativas en América Latina han fracasado. Siguiendo la crítica de Tejas (1963), la región ha padecido una "esquizofrenia política" caracterizada por la redacción de constituciones y leyes ejemplares que conviven con realidades institucionales opuestas. En este contexto, la producción intelectual a menudo ha funcionado como un paliativo que ignora los hechos, perpetuando una tradición donde la norma se acata en el papel, pero se ignora en la práctica.

El concepto de Administración Pública para el Desarrollo fue objeto de un intenso debate durante años en los países de Occidente, tanto en las naciones industrializadas como en aquellas en vías de desarrollo. Esta corriente reflejaba la voluntad política de implementar políticas sociales directas y eficaces. Si bien el término se popularizó rápidamente en los países subdesarrollados, ahora denominados emergentes como lo hemos señalado anteriormente. Para muchos especialistas representó el desafío de vincular la gestión administrativa con la resolución de los problemas estructurales de América Latina. Como señala Jiménez (1987), el objetivo de esta terminología fue *"hacer un esfuerzo técnico para vincular la Administración Pública con los problemas y soluciones del desarrollo, es decir, que ésta deje de ser un obstáculo o un instrumento neutro y se convierta en algo eficaz para sus fines"* (p. 287).

La Reforma institucional para construir una administración desarrollista parte de la concepción del Estado núcleo de activación de mejores y mayores niveles de bienestar social y de estabilidad política, condiciones necesarias para lograr el desarrollo de las economías nacionales de la región. Por su parte, los críticos de la administración para el desarrollo condenan su actuación como una manifestación política y económica sin contenido real, una declaración de buenas intenciones que ha obtenido crédito gracias a sus precisiones conceptuales. Este modelo fue bien acogido en Venezuela, y era observado como un mecanismo de dinamización administrativa para solucionar los problemas sociales crecientes de ese país.

No parece aventurado afirmar que un buen funcionamiento, aunque sea a nivel básico, de los entes públicos y una fortaleza institucional de la democracia son condiciones iniciales para el éxito de los planes de reforma en el sector público y en la economía nacional de América Latina. Y es que, en efecto, La Reforma Administrativa *"(...) no se cumple por decreto sino a través de un proceso de cambios que lleva a una transformación en el proceso social y económico, modifica las relaciones sociales y el comportamiento de organismos, personal y dirigentes"* (Martner, 1984, p. 58).

En Latinoamérica, la Reforma Administrativa para el Desarrollo se consolidó como un compromiso ineludible con las metas estratégicas de la región. A diferencia de las naciones desarrolladas, donde la industrialización fue un proceso de larga data con una participación estatal limitada, en América Latina el factor tiempo es crítico y la capacidad del Estado actúa como el motor fundamental del progreso. Así, el sector público asume un rol protagónico en la estructuración socioeconómica, pues se considera que el desarrollo debe ser impulsado desde lo institucional para ser viable. Como señala la CAP (1972), el papel del Estado es preponderante, ya que la planificación representa el único sistema capaz de generar una expansión y modernización acelerada en el contexto regional.

La Administración pública es la institución que le puede garantizar al Estado la ejecución y vigilancia de los planes de desarrollo propuestos desde la CEPAL, pero debe estar preparada para ello, cuestión que será garantizada por la reforma institucional profunda. Esta reforma debe centrarse en la transformación de la estructura interna del Estado, especialmente desde el gobierno, con el fin de adaptarla y vincularla permanentemente al desarrollo nacional. Así pues, el desarrollo empieza a ser interpretado como una acción decisiva y decidida del Estado, en la búsqueda de reivindicaciones mayores para sus ciudadanos, garantizando la optimización en la prestación de los servicios públicos.

4.3.3. El Estado en retirada (años 80): Ajuste estructural, modernización y apertura económica

Este movimiento se ubica en la década de los 80, su planteamiento está nucleado en el impulso de una reforma administrativa en el marco del discurso de la *"Reforma integral del Estado"*. Se habla insistentemente que América Latina a partir de los años 80 experimenta un proceso de cambios irreversibles. Por un lado, ocurren las reformas económicas como proceso de estabilización y de ajuste, a las que se someten la mayoría de los países; por otro lado, sucede

un proceso de democratización y liberación económica denominado reforma política del Estado. Sin embargo, a partir de los 90 se produce un cambio de dirección causal y con consecuencias negativas del proceso de reforma que fortalecería los dos puntos antes mencionados.

Este proceso se denomina Reforma Gubernamental Institucional y puede entenderse a partir de la visión de Méndez quien observa que:

> En varios foros se ha venido señalando que ahora estaría comenzando una nueva ola reformista: la gubernamental (eficientización, profesionalización, descentralización), que en algunos países se ha juzgado muy importante tanto en sí misma por la creciente importancia que los ciudadanos están dando al desempeño eficiente de sus gobiernos como en función de la consolidación de las otras reformas (Méndez, 1999, p. 7).

La década de los ochenta se colma del debate sobre la reforma del Estado; la función tradicional de las instituciones administrativas sufrió un cuestionamiento enérgico, por este motivo se establecen unas proposiciones un tanto radicales para transformar el espacio público y la operatividad de las instituciones políticas en América Latina. La crisis de la deuda de 1984 generó una crisis fiscal sin precedente, lo que puso en riesgo la legitimidad del sistema político de la mayoría de los países latinoamericanos. Ya no había recursos ni beneficios que distribuir, la situación se opone al manejo tradicional de lo público con respecto a la lógica del Estado benefactor. Esta situación cambia al disminuir excesivamente los recursos financieros y de validez del Estado, y a ello se suma una mayor exigencia de la gigantesca deuda externa.

El Estado y sus instituciones entran en una crisis política con consecuencias negativas para el modelo de legitimación administrativa; el proceso de fortalecimiento de la democracia latinoamericana se ve imbuido en una crisis financiera y de estabilidad generadora de una crisis de legitimidad aún mayor y de una negligente actuación del Estado frente a sus consecuencias materiales. De esta manera*, "cuando los regímenes no tuvieron la capacidad para ofrecer beneficios tangibles, o cuando sus metas fundantes se debilitaron, los procedimientos de toma de decisiones no contribuyeron a reforzar la legitimidad del régimen de abajo hacia arriba"* (Cavarozzi, 1991, p. 99).

La década de los 80 fue de turbulencia política y de cambio institucional, para América Latina significó la necesidad de un cambio de modelos de desarrollo y de gestión política por otros no

solo distintos sino contrapuestos entre sí. Era el reemplazo de un modelo económico intervencionista por uno de libre mercado y de un régimen autoritario por uno democrático. Era una década de crisis profunda donde se buscaba el relevo de un caduco modelo por un emergente nuevo sistema institucional liberal:

> El síndrome de la consolidación democrática con creciente inestabilidad (e ilegitimidad) de la política. Los partidos políticos, como ya dijimos, quedaron ubicados en una incómoda posición: al mismo tiempo debían ser los sujetos del tránsito de regímenes autoritarios de ciudadanía restringida a democracias ampliadas, y asimismo de la desestructuración de la matriz estado-céntrica y la implantación a marcha forzada, por la crisis fiscal y la deuda externa, de matrices orientadas al mercado de signo neoliberal basadas en la reforma y la reducción de las capacidades operativas y materiales del Estado (Cavarozzi & Casullo, 2002, pp. 15-16).

La primera generación de reformas del Estado fue insuficiente en sus logros y en sus procesos de implementación. El éxito en lo económico se vio opacado por el freno de la movilidad social ascendente. Estas propuestas de reforma, impulsando las mismas metas económicas, empezarían a centrarse más en el ámbito gubernamental. Ahora, el éxito de la reforma en materia económica estaba sujeto a la modernización administrativa y a la construcción de una nueva institucionalidad pública.

Al respecto, la reforma económica se fortalece con la reforma gubernamental, lográndose una estrecha vinculación entre estas tres formas de reforma en América Latina (económica, política y gubernamental), la reforma económica necesita de la reforma política y esta de la reforma gubernamental, las tres se complementan. Es importante destacar cómo los organismos multilaterales, a mediados de la década de los 90, lograron entender tal hecho y a finales de esa misma década la reforma gubernamental de los aparatos administrativos ha tomado una gran relevancia evidenciada en el informe del Banco Mundial de 1997.

En resumen, lo que se quiere conseguir en Latinoamérica con la reforma del Estado y de la Administración, es la construcción de un gobierno competente en dos factores fundamentales: que la calidad en las políticas públicas sea formulada de acuerdo a ciertas reglas que garanticen su eficiencia (esto es, cumplimiento de las metas al menor costo y tiempo posible) y el aumento de la calidad administrativa para que esté al servicio de los ciudadanos. La Reforma Administrativa es un deseo que siempre ha estado entre los tantos planes inconclusos de

Latinoamérica. La mayoría de los países ha tenido alguna experiencia de reforma y ello se evidencia en *"Argentina, Chile y Ecuador países que han acometido reformas administrativas globales, aunque ellas no han tenido la dimensión que pretendieron alcanzar las reformas administrativas de México y Venezuela"* (Pérez, 1984, p. 20).

4.3.4. Gobernanza del siglo XXI: Las reformas de tercera generación y el nuevo modelo institucional

La trayectoria de la Administración pública en América Latina revela que la reforma del Estado no constituye un fenómeno reciente; más bien, representa una *"promesa incumplida"* de la acción política tal como lo hemos dicho en páginas anteriores. Históricamente, nuestra región ha lidiado con una herencia colonial sintetizada en la máxima *"acatar, pero no cumplir",* una cultura funcionarial que los teóricos de la CEPAL, liderados por Raúl Prebisch, identificaron como un obstáculo para el desarrollo capitalista. Para estos pensadores, comprender la posición de la región en la dialéctica desarrollo-subdesarrollo era el primer paso por vencer para estructurar un modelo de reforma institucional que permitiera alcanzar un camino propio hacia el progreso y el desarrollo. Mas, sin embargo, este esfuerzo técnico enfrentó históricamente una profunda desvinculación con la realidad.

Como advertía Tejas en su momento (1963) como si fuera hoy, se gestó una suerte de demencia política de los directivos públicos en el continente: la coexistencia de marcos constitucionales e intelectuales progresistas con realidades institucionales inoperantes. En este escenario, las elucubraciones teóricas a menudo funcionaron como un paliativo que ignoraba los hechos, consolidando una gestión pública que viene intentando poder realizar desde los años cincuenta, tratando de adoptar modelos de eficiencia y productividad transferidos desde la cooperación internacional, pero que frecuentemente resultaban ser tecnologías de gestión ya superadas en sus países de origen o de corte isomorfista.

El fin ahora es buscar transformar al Estado de un instrumento neutro en un agente eficaz para el cambio social hoy la región se ha expandido hacia la búsqueda de un modelo de Reformas de Tercera Generación. En este paradigma contemporáneo, donde se inserta la obra de Aguilar (2022), el enfoque se desplaza de la mera gestión interna hacia la Buena Gobernanza y la Calidad del Gobierno, dado que el mismo según Aguilar, ahora no es parte de la solución sino parte del problema.

Bajo esta visión, el "buen gobierno" no solo es aquel que respeta la ley, sino el que demuestra su capacidad directiva para producir los bienes y servicios públicos que justifican la existencia misma del Estado. Hoy, la huella de las instituciones en el siglo XXI se define por la legitimidad por resultados. La Administración pública abandona su carácter insular para adoptar modelos de transparencia radical y colaboración con la sociedad civil y el sector privado. El desafío actual trasciende la eficiencia procedimental: se trata de consolidar una innovación pública y digital que garantice la inclusión y el acceso universal a derechos básicos. En definitiva, la modernización del Estado en América Latina requiere hoy de un enfoque soberano que supere la adopción tardía de estándares externos y logre, finalmente, que la norma y la praxis institucional se encuentren en beneficio de la sociedad.

La etapa más reciente de las reformas administrativas en América Latina, consolidada entre 2020 y 2026, marca una transición decisiva desde el modelo de gestión tradicional hacia una *"Administración Pública 4.0*" o inteligente. A diferencia de las reformas estructurales del pasado, sobre todo las que marcaron grandemente a la región, nos referimos a la de los años 90 impulsadas por el Consenso de Washington, las cuales tenían como objetivo principal la reducción del aparato estatal, ahora la fase actual de las reformas administrativas se orienta a fortalecer la legitimidad democrática, a impulsar los dos imperativos del arte de gobernar la efectividad y la legitimidad, es decir hacer una resiliencia institucional y una transformación digital profunda de las instituciones públicas de nuestros países.

Este cambio de paradigma ha permitido evolucionar desde el concepto de *"gobierno electrónico"* centrado en la digitalización de trámites hacia la creación de agencias de transformación digital que emplean inteligencia artificial generativa para la hiperpersonalización de los servicios públicos en América Latina, destacando casos como el de México en la centralización de estas funciones.

Este modelo de gestión, promovido por organismos como la CEPAL y el BID, fomenta el desarrollo de *"Estados anticipatorios*" que utilizan modelos predictivos de datos para prevenir crisis y optimizar la entrega de servicios. No obstante, esta modernización administrativa también convive con enfoques de eficiencia fiscal y austeridad, como se observa en Ecuador, donde ha procedido a una reestructuración del gobierno central la cual ha incluido la supresión de ministerios y el ajuste de nóminas para mitigar el déficit fiscal bajo estándares internacionales.

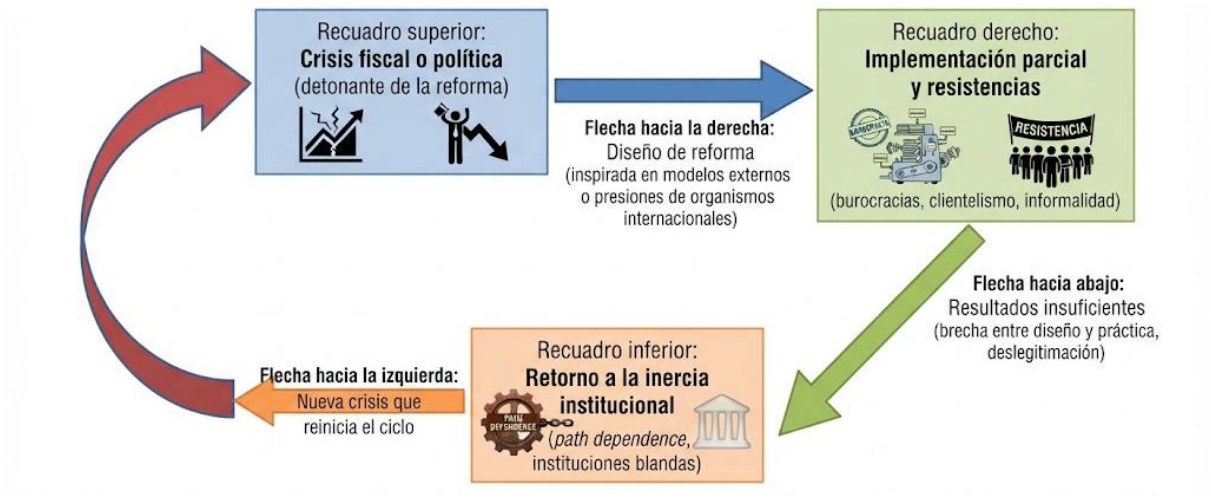
De forma paralela, América Latina trata de impulsar reformas que busquen profesionalizar el servicio civil para consolidar carreras técnicas libres de clientelismo y han integrado la gobernanza verde como un eje transversal, enfocándose en una transición justa que demanda nuevas capacidades regulatorias; aquí el CLAD está jugando un papel decisivo dado que todos los países de la región hacen parte de dicho centro.

Sin embargo, estos avances se ven condicionados por la denominada *"trampa de la digitalización":* mientras se implementan tecnologías de vanguardia, persiste una brecha de conectividad que afecta al 38% de la población en toda la región, lo que amenaza con profundizar la desigualdad en el acceso a derechos fundamentales. En última instancia, la sostenibilidad de este nuevo paradigma de la Gestión Pública latinoamericana enfrenta desafíos estructurales persistentes, como la inestabilidad política y la inseguridad ciudadana, que continúan siendo uno de los principales obstáculos para lograr un impacto social duradero en la región.

El ciclo de la reforma inconclusa en América Latina puede visualizarse en la Figura 5, que representa la tensión entre los intentos de modernización y los obstáculos estructurales que perpetúan la dependencia de la trayectoria.

Figura 5

Ciclo de la reforma inconclusa en América Latina: entre la modernización y la dependencia de la trayectoria



Nota. Elaboración propia a partir de la discusión presentada en este capítulo. El diagrama ilustra cómo la reforma administrativa en América Latina tiende a repetir un ciclo de intentos

fallidos, donde los avances iniciales se ven neutralizados por la persistencia de instituciones informales y la resistencia al cambio, generando una "trampa" de la que resulta difícil salir sin una transformación profunda de las reglas del juego y de la cultura organizacional.

4.4. La reforma administrativa en América Latina, una tarea inconclusa y pendiente

La historia republicana de América Latina ha sido, en gran medida, la crónica de intentos fallidos por domesticar al Estado. Bajo la premisa de Acemoglu & Robinson (2019), la región ha transitado por un "pasillo estrecho" entre instituciones despóticas o ausentes, en un entorno caracterizado desde la independencia por una complejidad político-social que ha derivado en tiranías prolongadas o regímenes incompetentes. Si bien América Latina destaca por la edificación de constituciones ejemplares y discursos garantistas, ha relegado el motor principal de todo Estado moderno: la profesionalización del servicio civil. Este pilar, centrado en la gestión estratégica del talento humano en la Administración pública, articula dimensiones críticas como el ingreso por mérito, la estabilidad de la carrera administrativa, la capacitación continua y la evaluación sistemática del desempeño.

Para alcanzar el desarrollo sostenible, las demandas sociales deben ser procesadas por una Administración pública sólida, profesional e inmune a las dinámicas del poder de turno. Los datos de Latinobarómetro evidencian una profunda patología institucional en la región: con una confianza ciudadana de apenas el 17% en los partidos políticos y el 28% en el Poder Judicial, América Latina se sitúa en un estado de vulnerabilidad democrática crítica. Esta erosión de la confianza legítima no solo debilita el tejido social, sino que propicia el auge de liderazgos populistas que prometen soluciones inmediatas al margen del orden institucional. Al respecto, el experto Luis F. Aguilar Villanueva advierte que este fenómeno obstruye gravemente la eficacia directiva del Estado, en tanto que el populismo en convergencia con el autoritarismo y el *"hiperestatismo"* opera bajo una sistemática desconfianza hacia las libertades políticas y económicas de los ciudadanos.

Aguilar (2022) define este fenómeno de la siguiente manera:

> La postura antisistema político y económico es la referencia que enmarca e inspira los análisis del populismo. Entre supuestos, prejuicios, análisis y evidencias, la afirmación central es que el gobierno es parte y dirigente de un sistema político selectivo, compuesto por sectores empresariales, políticos y sociales, que son entendidos como

clases privilegiadas, indiferentes o adversas al bienestar popular y, por tanto, corresponsables de la crisis económica y política.

Las críticas y las reivindicaciones populistas se justifican discursivamente con base en los valores y principios de la democracia, pero al mismo tiempo cuestionan su arreglo institucional actual, sus prácticas, el perfil de sus actores determinantes, y elaboran una visión alternativa de la democracia con una reconceptualización de "el pueblo". El populismo no se presenta como un movimiento revolucionario en el sentido tradicional de toma del poder mediante movilización masiva y violencia, pero reproduce su retórica socialmente divisiva y antagónica para comunicar su cuestionamiento y transformación de la sociedad establecida (pp. 101-102).

4.4.1. El fetichismo legal y la pervivencia de las instituciones blandas

Para entender por qué hemos llegado aquí, debemos reconocer lo que Carles Ramió define como el *"fetichismo legal"*. América Latina ha sido experta en construir instituciones duras leyes modernas, agencias sofisticadas y portales de transparencia que funcionan como un esqueleto impecable en el papel, pero que carecen de músculo real.

Por debajo de esta fachada de modernización, han persistido las instituciones blandas: el clientelismo, el patrimonialismo y esa "cultura de la improvisación" que trata al Estado como una propiedad privada o un botín de guerra electoral, tal como lo hemos explicado anteriormente en este trabajo. El divorcio es evidente: mientras la institución dura dicta que el ingreso es por mérito, la institución blanda dicta que se accede por lealtad política. Esa práctica clientelar no la hemos podido superar como sí lo hizo en su momento EE. UU.

Estas pautas culturales de pasillo terminan siempre devorando a las leyes escritas. Siguiendo con la tesis de Ramió, la reforma administrativa en América Latina ha sido víctima de un isomorfismo mimético: nos hemos caracterizado por importar el *"hardware"* institucional de realidades ajenas, ignorando que nuestras instituciones blandas esa cultura del atajo y el favor tienen una capacidad asombrosa para colonizar y neutralizar cualquier innovación legal. La verdadera huella de esta trayectoria no está en las leyes que dictamos, sino en la persistencia de estas prácticas informales que actúan como un lastre invisible, impidiendo que el Estado sea, en la práctica, el instrumento de equidad que promete en el papel.

En este escenario, la reforma administrativa deja de ser un ajuste técnico menor para revelarse como la verdadera condición de posibilidad de la democracia regional. No habrá justicia social ni desarrollo económico sostenible mientras el ingreso, la permanencia y el ascenso de los servidores públicos sigan subordinados a la militancia política en lugar de responder al mérito profesional. La profesionalización, el compliance público y la digitalización orientada a reducir la discrecionalidad no son lujos burocráticos, sino requisitos de supervivencia institucional y garantía de un verdadero desarrollo institucional, político, económico y social.

Como advierte Ramió, la tecnología no es una solución mágica si no se interviene la cultura organizacional: implementar la mejor Inteligencia Artificial en una administración dominada por instituciones blandas de carácter corrupto solo servirá para *"hacer más eficiente la ineficiencia"*.

Partimos de la hipótesis que las administraciones públicas de América Latina tienen un déficit manifiesto en institucionalidad dura pero una exuberancia de recursos y posibilidades vinculadas a la institucionalidad blanda. Todo parece indicar que de cara al presente y al futuro la institucionalidad dura aportará su valor, pero también externalidades negativas que impiden el cambio o transformación, y que la institucionalidad blanda va a ser muy valiosa para edificar administraciones con capacidades en resiliencia dinámica y como elemento esencial para impulsar nuevos modelos, como, por ejemplo, el de la gobernanza robusta (Ramió & Salvador, 2024, p. 306).

4.4.2. El patrimonialismo, el populismo y la captura del Estado

Es importante resaltar que la reconfiguración del aparato estatal tiene que trascender el plano de una simple modificación técnica; hay que erigirlo, primordialmente, como el pilar indispensable para la viabilidad de la democracia en América Latina. La equidad social y el progreso económico de largo plazo seguirán siendo inalcanzables mientras el reclutamiento, la estabilidad y la promoción del funcionariado público permanezcan supeditados al clientelismo partidario en detrimento del talento cualificado. De este modo, la idoneidad profesional, los marcos de compliance institucional y los procesos de digitalización tienen que estar enfocados en neutralizar la arbitrariedad de las decisiones; no representan demandas burocráticas secundarias, sino verdaderas garantías para la supervivencia y sostenibilidad de las instituciones estatales en la región.

En consonancia con lo expuesto en el párrafo anterior, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) que tiene su sede en Caracas, presentó en República Dominicana, durante la XL Reunión Ordinaria de su Consejo Directivo en noviembre de 2010, el documento estratégico Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI. En dicho informe se caracteriza la herencia burocrática regional como un modelo administrativo rígido, fragmentado y desvinculado de la ciudadanía, el cual constituye un obstáculo estructural para la modernización del Estado. Con el propósito de superar este rezago institucional, el organismo plantea una transformación estratégica articulada en cinco pilares operativos fundamentales: la democratización de la gestión, la profesionalización del empleo público, el despliegue del gobierno electrónico, la gestión orientada a resultados y el fortalecimiento de la gobernanza mediante redes interorganizacionales.

Un signo de subdesarrollo y decadencia es el patrimonialismo, donde los bienes de los gobernantes se mezclan con los bienes del Estado, es decir no hay una separación entre el patrimonio privado y público de la clase gobernante. Tanto en Europa como los Estados Unidos lograron superar ese modelo que limitaba el desarrollo económico e instruccional. El populismo es la más genuina expresión de la decadencia política, es un estilo político y una estrategia de movilización con lo cual las instituciones no logran adaptarse a los cambios del entorno y terminan siendo capturadas por intereses particulares. Según Fukuyama, el mismo se caracteriza por establecer una conexión directa y carismática con la población; un líder populista bien puede ser de tendencia de izquierda identitaria o de derecha nacionalista, es decir, el populismo no distingue tendencias ideológicas.

Una sociedad y un Estado dan señales de modernidad cuando logra superar el patrimonialismo populista y fortalece las instituciones burocráticas tal como lo estableció Weber. Cuando se cuenta con instituciones modernas y profesionales, el líder no se salta las instituciones que fungen como mediadoras entre el Estado y la sociedad; un líder populista desprecia las instituciones, no existe un mínimo decoro de respeto hacia las mismas, dado que ellas sirven como muro de contención a sus intenciones personalistas. La conducta de líderes populistas debilita los pilares de la democracia liberal, dado que se les inculca a los ciudadanos resentimientos por las injusticias o las causas que generan las desigualdades sociales.

Al no contar con instituciones legales-racionales, el populismo se incuba por la falta de capacidad gubernamental; es por ello por lo que es necesario y perentorio que nuestras instituciones en América Latina se modernicen y empiecen a aplicar cuanto antes políticas

verdaderamente causales y generadoras de buen gobierno y deslastrar de una buena vez el mal o el desgobierno. La democracia en la región debe construir una burocracia fuerte y moderna que limite a los líderes y dejen de utilizar los recursos del Estado para premiar a sus seguidores (clientelismo), lo que degrada la Administración pública en la región. Fukuyama (2016) explica la transición hacia la modernidad de la siguiente manera:

> Todas las sociedades modernas empezaron como lo que Weber denominó Estados patrimonialistas (o patrimoniales), gobiernos compuestos por amigos y familiares del gobernante o de las élites que dominaban la sociedad. En estos Estados, el acceso al poder político y a las oportunidades económicas estaba reservada a los individuos preferidos del gobernante; no había demasiados intentos por tratar a los ciudadanos de manera impersonal, basándose en normas de aplicación universal. El gobierno moderno es decir, una administración estatal impersonal y universal únicamente se desarrolla con el tiempo, y en muchos casos no se desarrolla nunca (pp. 273-274).

4.4.3. Los desafíos estructurales: rigidez, corrupción y fragmentación

Un nudo crítico de las administraciones públicas en la región es la rigidez burocrática, manifestada a través de la tramitomanía: el uso exagerado, innecesario y redundante de diligencias para resolver asuntos ciudadanos. Esta patología administrativa describe una disfunción en la que los organismos priorizan el cumplimiento estricto de formalismos legales por encima de la resolución efectiva de las demandas sociales. Al configurar procedimientos lentos, costosos y centralizados, el diseño institucional incentiva la informalidad y la adopción de atajos al margen de la norma. Lejos de garantizar el orden, esta tramitología ineficiente se convierte en un obstáculo para la modernización, deteriora la confianza ciudadana, propicia focos de corrupción y ahuyenta la inversión económica.

La gestión pública en América Latina enfrenta una crisis estructural profunda debido a la falta de profesionalismo y la carencia de competencias técnicas en el servicio civil. El resultado se traduce en administraciones ineficientes que absorben recursos fiscales en gasto operativo y burocracia, sin un impacto real en la calidad de vida de los ciudadanos. La ausencia de mecanismos de monitoreo impide evaluar si los programas sociales mitigan eficazmente la pobreza y la desigualdad, lo que convierte la inversión pública en una asignación ciega de recursos.

A este escenario se suma una corrupción sistémica arraigada en la opacidad, la laxitud de los controles internos y la discrecionalidad en las contrataciones estatales. El acceso restringido a los datos gubernamentales perpetúa este ciclo al obstaculizar la rendición de cuentas y la fiscalización ciudadana. Finalmente, la arquitectura del Estado opera de forma fragmentada mediante "silos" institucionales que duplican funciones, ensanchando la asimetría territorial entre gobiernos centrales macrocefálicos y municipios locales desfinanciados y desprovistos de capacidades básicas.

4.4.4. La urgencia de la reforma: del desmantelamiento neoliberal al fortalecimiento institucional

En última instancia, la debilidad administrativa es la barrera invisible que impide que los derechos fundamentales pasen de la retórica constitucional a la vida cotidiana de los ciudadanos. Esta precariedad es, en gran medida, consecuencia de lo que Francis Fukuyama denuncia como el error fatal del neoliberalismo: haber minimizado y despreciado sistemáticamente la importancia de un Estado fuerte y profesional, bajo la falsa premisa de que el mercado podría sustituir las funciones de una burocracia moderna. Sin esa Administración pública dotada de calidad institucional que el neoliberalismo intentó debilitar, no hay política social que alcance sus objetivos ni democracia que resulte sostenible en el tiempo.

Concluir que la reforma es una tarea pendiente no es un acto de rendición, sino un reconocimiento de la verdadera urgencia regional: necesitamos transitar de las efímeras reformas de papel a la construcción de instituciones de roca. Solo mediante este fortalecimiento del aparato estatal revirtiendo el desmantelamiento institucional promovido por visiones anti-Estado, este dejará de ser percibido como un rastro de ausencia para convertirse en la huella indeleble de la equidad y la justicia en América Latina.

El auge del progresismo en América Latina no puede entenderse sin el fracaso del consenso neoliberal, cuya promesa de prosperidad terminó profundizando las brechas de desigualdad y el resentimiento social en la región. Como respuesta a gobiernos que priorizaron el mercado sobre el bienestar ciudadano, surgió un potente movimiento de izquierda que prometía frenar el desmantelamiento del Estado. Sin embargo, este giro político facilitó el ascenso de líderes populistas que, bajo una retórica de redención popular, capturaron las instituciones en lugar de fortalecerlas.

Lejos de ofrecer soluciones estructurales, muchos de estos gobiernos derivaron en sistemas de corrupción sistémica y personalismo extremo que erosionaron los pilares de la democracia liberal. En casos críticos como los de Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela, lo que comenzó como un proyecto de reivindicación social terminó por consolidarse en dictaduras abiertas. Al concentrar el poder y desmantelar los contrapesos institucionales, estos regímenes demostraron que el populismo de izquierda, al igual que el neoliberalismo que pretendía combatir, también puede convertirse en un motor de decadencia política y precariedad para los ciudadanos, al igual podría ocurrir en El Salvador que con la justificación de combatir el crimen organizado el presidente derechista de Bukele está erosionando los pilares de la democracia de ese país centroamericano. Fukuyama (2022) argumenta al respecto lo siguiente:

> En la actualidad, el término neoliberalismo se usa a menudo como un sinónimo peyorativo de capitalismo, pero sería más adecuado emplearlo en un sentido más estricto para describir una escuela de pensamiento económico, asociada frecuentemente con la Universidad de Chicago o la escuela austríaca... Esos economistas, muchos de quienes fueron galardonados con el premio Nobel, ofrecían una justificación intelectual de las políticas en favor del mercado y en contra del Estado llevadas a cabo por Ronald Reagan y Margaret Thatcher en la década de 1980. Esas políticas fueron continuadas por políticos de centroizquierda como Bill Clinton y Tony Blair, que promovieron la desregulación y privatización de sus economías de maneras que sentaron las bases para el auge del populismo a finales de la década de 2010.
>
> Este consenso a favor del mercado fue asumido por toda una generación de jóvenes, muchos de los cuales se sintieron luego desilusionados por la gran crisis financiera de 2008, la crisis del euro del 2010 y las ulteriores dificultades económicas. A nivel popular, el neoliberalismo se asoció a lo que los estadounidenses denominaron "libertarismo", cuyo único tema subyacente es la hostilidad frente a un Estado exacerbado y la creencia en el carácter sagrado de la libertad individual... Sin embargo, su creencia en la primacía de la libertad individual los llevó a oponerse también a la intervención del Estado en materia social (pp. 35-36).

4.4.5. Hacia una agenda de reforma: profesionalización, meritocracia y Gobernanza Robusta

En suma, la crisis institucional y por consiguiente el Gobierno y la Administración pública de América Latina se explica a través de la tensión entre un pasado de debilidad estatal y un presente de polarización ideológica. Como se ha analizado, el error fatal del neoliberalismo no fue solo económico, sino profundamente político: al intentar minimizar sistemáticamente la importancia de un Estado fuerte y profesional tal como nos lo hace ver Fukuyama, dejó a las sociedades de la región desprotegidas ante los embates del mercado y la desigualdad social y económica. Este vacío de autoridad y justicia fue el caldo de cultivo perfecto para el surgimiento de movimientos populistas que prometían una redención popular, pero que, en la práctica, solo profundizaron la decadencia política.

Al no construir "*instituciones de roca"* y optar por el personalismo, líderes como Chávez y Maduro terminaron por repatrimonializar el Estado, convirtiéndolo nuevamente en un botín para las nuevas élites en el poder. Así, la región quedó atrapada en un ciclo donde la ausencia de una Administración pública impersonal y moderna impide que los derechos ciudadanos sean una realidad cotidiana. La verdadera urgencia para América Latina, por tanto, no es elegir entre el libre mercado extremo o el populismo autoritario, sino rescatar la capacidad estatal para que el Estado deje de ser un rastro de precariedad y se convierta, finalmente, en el garante de la equidad y la justicia en la región.

En síntesis, y para finalizar, lo hacemos con el gran aporte que nos hace Ramió & Salvador en su último libro La Gobernanza Robusta (2024). Los mismos proponen el paradigma de la Gobernanza Robusta, el cual es un modelo de renovación institucional diseñado específicamente para que las administraciones públicas de América Latina afronten sus crisis crónicas y entornos de alta turbulencia. Esta propuesta exige transitar hacia una hibridación de modelos que combine el rigor y control de la burocracia clásica esencial para frenar la corrupción y el clientelismo con la flexibilidad de la gestión en red y el fortalecimiento de las capacidades analíticas del Estado.

Para América Latina, la gobernanza robusta implica blindar un núcleo técnico de servicio civil capaz de absorber las perturbaciones de la alternancia política, descentralizar la ejecución mediante alianzas estratégicas con actores territoriales, e institucionalizar la innovación tecnológica no como un elemento cosmético, sino como una herramienta predictiva. En

definitiva, se trata de estructurar un aparato estatal con la resiliencia necesaria para mantener la estabilidad de sus funciones esenciales, la agilidad para responder a las demandas sociales y el blindaje democrático frente a los liderazgos populistas.

La segunda estrategia consistiría en potenciar la profesionalización del empleo público mediante sistemas meritocráticos de acceso a la función pública y de canalización de la carrera administrativa hasta llegar a definir y regular la Dirección Pública Profesional. La profesionalización sin el ingrediente de la meritocracia es una quimera y es una puerta abierta a la desinstitucionalización de carácter más esencial (vinculada a la institucionalidad dura), a la mediocridad, la arbitrariedad, el clientelismo, el nepotismo y, además, un motor acelerador de la corrupción. Por tanto, hay que introducir, de una vez por todas, una meritocracia radical en los sistemas de gestión de personal de las administraciones públicas de América Latina (Ramió & Salvador, 2024, p. 322).

CONCLUSIONES GENERALES

A lo largo de esta obra se ha recorrido un camino que comenzó con la crítica al formalismo del viejo institucionalismo, pasó por el redescubrimiento de las instituciones como el centro de la vida política, condujo al diagnóstico de la profunda crisis de la administración pública contemporánea, y finalmente se detuvo en el caso paradigmático de América Latina. La pregunta que ha guiado toda la indagación ¿por qué las reformas administrativas en la región han sido, con tan pocas excepciones, intentos fallidos o transformaciones superficiales que no logran modificar el núcleo duro de las prácticas burocráticas? ha encontrado respuesta en el concepto de huella de las instituciones, en esa dependencia de la trayectoria (path dependence) que condiciona las posibilidades de cambio y que convierte a la historia en un factor determinante del presente.

En el Capítulo 1 se propuso sentar los fundamentos teórico-metodológicos que guiarían toda la investigación, demostrando por qué el Nuevo Institucionalismo, y particularmente su vertiente histórica, constituye el lente más adecuado para analizar las reformas administrativas en América Latina. A lo largo de ese capítulo, se logró establecer que la Administración Pública requiere de un enfoque multidisciplinar que trascienda tanto el normativismo estéril del viejo institucionalismo como el individualismo metodológico del conductismo y la elección racional, dado que su naturaleza híbrida técnico-instrumental y político-administrativa exige una mirada que integre estructuras, actores y contextos históricos.

Se constató que el Nuevo Institucionalismo no es una escuela monolítica, sino un conjunto plural de enfoques que comparten una convicción fundamental: las instituciones importan (institutions matter), lo que implica que no son meras variables intervinientes ni simples reflejos de fuerzas sociales subyacentes, sino que configuran activamente las preferencias, las estrategias y los resultados políticos. Particularmente, el Institucionalismo Histórico ofrece una caja de herramientas superior para comprender la dinámica de las reformas administrativas, al integrar en el análisis las reglas formales e informales, los actores que disputan el sentido y el control de las instituciones, el peso de la historia y las coyunturas críticas, así como la autonomía relativa de las instituciones frente a las fuerzas sociales y económicas.

Los conceptos de path dependence y de brechas (gaps) entre diseño formal y funcionamiento práctico se revelaron como herramientas analíticas de primer orden para explicar por qué las reformas administrativas en América Latina han fracasado o se han desviado de sus propósitos

originales, confirmando que la historia no es un mero antecedente sino un factor determinante que configura el margen de maniobra de los reformadores. Asimismo, la distinción entre eficiencia y eficacia, así como la comprensión de su necesaria relación binómica, resultó crucial para evaluar las reformas, puesto que la tradición ortodoxa ha priorizado la eficiencia sobre la eficacia, generando administraciones capaces de ejecutar procedimientos con rapidez y bajo coste pero desconectadas de las necesidades reales de la ciudadanía, por lo que una reforma auténtica debe equilibrar ambos criterios al servicio de los valores democráticos y del interés general.

En el Capítulo 2 se propuso analizar críticamente el agotamiento del modelo burocrático weberiano como paradigma exclusivo de la gestión pública, así como examinar las principales corrientes de reforma que han emergido como alternativas: el gerencialismo, la Nueva Gestión Pública y los enfoques de gobernanza. A lo largo de ese capítulo, se pudo constatar que el modelo burocrático weberiano, que en su origen representó una conquista civilizatoria frente al patrimonialismo y el clientelismo, ha mostrado a lo largo de las últimas décadas disfuncionalidades severas ritualismo, rigidez, fragmentación, desmotivación del funcionariado y desconexión con las demandas de una sociedad compleja y cambiante, evidenciando que la legitimidad basada exclusivamente en el cumplimiento de la norma resulta insuficiente para garantizar la efectividad y la equidad en la gestión pública.

La crisis fiscal del Estado de Bienestar y el auge del pensamiento neoliberal impulsaron la búsqueda de paradigmas alternativos, y la Nueva Gestión Pública, al introducir criterios de eficiencia, orientación al cliente y lógicas de mercado, logró desplazar el foco desde el control de procedimientos hacia la gestión de resultados; sin embargo, al priorizar la eficiencia sobre la equidad y al descuidar el diseño institucional en sentido amplio, generó nuevas tensiones y no logró, por sí sola, superar las patologías de la administración tradicional. Se observó que dentro de la NGP coexisten dos corrientes en tensión la neoempresarial, que ha dominado el discurso reformista y la neopública, que reivindica la repolitización de la Administración, la ética administrativa y la participación ciudadana reflejando el debate más amplio entre la lógica del mercado y la lógica de los valores públicos, un dilema que no admite soluciones unívocas.

Se distinguió, además, que la gestión pública y la Nueva Gestión Pública son conceptos distintos pero relacionados: la primera es un campo general de conocimiento de la acción gubernamental; la segunda es un modelo específico para ejecutarla, y la confusión entre ambos ha llevado a menudo a una importación acrítica de técnicas gerenciales que, al no considerar

las especificidades de lo público, han generado efectos adversos. Finalmente, la Gobernanza Robusta, propuesta por Ramió y Salvador (2024), se presenta como un paradigma integrador que busca superar las limitaciones de los modelos anteriores al combinar lo mejor de la burocracia (estabilidad, control), de la NGP (eficiencia, flexibilidad) y de la gobernanza en red (capacidad relacional, participación), ofreciendo una vía prometedora para América Latina siempre que se adapte a las condiciones específicas de cada país.

En el Capítulo 3 se propuso examinar los fundamentos políticos y sociales que subyacen a la reforma administrativa, superando la dicotomía clásica que las presentaba como esferas separadas, y explorando el contexto de la nueva relación Estado-sociedad. A lo largo de ese capítulo, se logró establecer que la dicotomía entre política y administración es una construcción artificial que ha sido superada tanto por la teoría como por la práctica, dado que la Administración Pública no es un ente neutro sino un objeto de poder, política por esencia y por su propia naturaleza, y la toma de decisiones en el ámbito público, por muy técnicas que sean, siempre está sujeta a presiones políticas y a la disputa entre actores con intereses diversos.

Se comprobó que la relación entre políticos y burócratas es asimétrica y genera tensiones permanentes, pues mientras los políticos son transitorios y su horizonte está marcado por el ciclo electoral, los burócratas profesionales permanecen en el cargo y acumulan un conocimiento que les otorga un poder discrecional significativo, generando lo que Habermas denominó poderes paraestatales: la capacidad de los funcionarios de carrera para condicionar, desviar o bloquear las decisiones de los gobernantes electos. Asimismo, se concluyó que la repolitización de la Administración Pública es necesaria y debe entenderse en dos sentidos: uno crítico, que alerta contra la apropiación indebida de los intereses partidistas, y otro constructivo, que defiende la política como proyecto y como debate para la selección de la mejor alternativa en las prestaciones públicas, contribuyendo a potenciar las expectativas ciudadanas y a fortalecer la capacidad de respuesta de los burócratas-gerentes.

Se confirmó que la reforma administrativa no es un proceso meramente técnico sino un fenómeno profundamente político, atravesado por tensiones de poder, valores en conflicto y una compleja interacción entre actores estatales y sociales, donde la participación ciudadana, la profesionalización del servicio civil y la ética pública emergen como condiciones imprescindibles para que las reformas no sean meras declaraciones de buenas intenciones. Finalmente, se identificó que las presiones para la reforma son múltiples y de diversa índole fiscales, tecnológicas y democráticas y que, aunque han empujado a las Administraciones

Públicas a modernizar sus estructuras y procesos, también han generado resistencias y tensiones que deben ser gestionadas políticamente.

En el Capítulo 4 se propuso diagnosticar la trayectoria histórica y los obstáculos estructurales que han impedido la consolidación de las reformas administrativas en América Latina, analizando las condiciones políticas, institucionales y culturales que explican por qué la reforma administrativa persiste como una tarea inconclusa y pendiente. A lo largo de ese capítulo, se pudo constatar que América Latina ha transitado por tres grandes etapas reformistas, cada una con sus propias lógicas y limitaciones: la Administración para el Desarrollo (1950-1970), que buscaba un Estado planificador y modernizador pero derivó en hipertrofia burocrática y clientelismo; el ajuste estructural y las reformas de primera generación (años 80 y 90), que redujeron el tamaño del Estado pero descuidaron su calidad institucional, profundizando la desigualdad social; y las reformas de segunda y tercera generación (post-Washington, 1990-presente), que han intentado recomponer la gobernanza mediante la profesionalización, la transparencia y la digitalización, aunque con resultados desiguales y a menudo insuficientes.

Se identificó que persisten problemas estructurales que explican el fracaso recurrente de las reformas: el isomorfismo mimético, que lleva a importar modelos ajenos sin adaptación contextual; la cultura de la informalidad, donde las reglas formales son sistemáticamente subvertidas por prácticas clientelares y patrimonialistas; la debilidad de los sistemas de partidos, que impide la continuidad de las reformas más allá de los ciclos electorales; la escasa participación ciudadana, que vacía de legitimidad a los procesos de cambio; y la resistencia de las propias burocracias, que ven amenazados sus privilegios.

El concepto de path dependence dependencia de la trayectoria se consolidó como el hilo conductor de toda la argumentación, mostrando cómo las decisiones iniciales, las coyunturas críticas y las inercias históricas han configurado la fisonomía de las administraciones públicas latinoamericanas, creando un sendero del que resulta difícil desviarse, de modo que la reforma no es posible sin una comprensión profunda de este legado, y toda transformación que ignore la huella de las instituciones está condenada al fracaso. La informalidad institucional se reveló como una patología estructural que distingue a las administraciones latinoamericanas de sus contrapartes en los países desarrollados, generando un círculo vicioso que perpetúa la ineficiencia y erosiona la confianza ciudadana, por lo que superarla requiere no solo de

reformas legales sino de un cambio profundo en la cultura organizacional y en los incentivos que rigen el comportamiento burocrático.

Asimismo, se concluyó que el populismo, en sus diversas variantes ideológicas, es tanto una consecuencia como un factor de agravamiento de la debilidad institucional, pues la falta de capacidad gubernamental y la ausencia de una Administración pública impersonal y moderna crean un caldo de cultivo para liderazgos que prometen soluciones inmediatas al margen del orden institucional, los cuales, al concentrar el poder y desmantelar los contrapesos institucionales, terminan por repatrimonializar el Estado perpetuando el ciclo de decadencia política y precariedad. Finalmente, la Gobernanza Robusta se reveló como el horizonte más prometedor para América Latina, al exigir blindar un núcleo técnico de servicio civil profesional y meritocrático, descentralizar la ejecución mediante alianzas estratégicas, institucionalizar la innovación tecnológica como herramienta predictiva, mantener un equilibrio dinámico entre estabilidad, eficiencia y capacidad relacional, y fortalecer la rendición de cuentas y la participación ciudadana como mecanismos de legitimación.

Más allá de las técnicas de gestión y de los modelos de organización, la reforma administrativa en América Latina se revela como una urgencia democrática. No habrá justicia social, ni desarrollo económico sostenible, ni estabilidad política duradera mientras la Administración pública siga siendo percibida como un botín partidista, un espacio de opacidad y privilegio, o una máquina ineficiente que no responde a las necesidades de los ciudadanos. La profesionalización del servicio civil, la transparencia, la meritocracia y la ética pública no son lujos burocráticos; son condiciones de posibilidad de la democracia misma. La ciudadanía no puede confiar en un Estado que no es capaz de garantizar servicios públicos de calidad, ni puede sentirse representada por instituciones que operan al margen de la ley y del interés general. La reforma administrativa es, en este sentido, un imperativo ético y político, no solo un requerimiento técnico.

El desafío es inmenso, pero no es imposible. América Latina cuenta con un acervo de experiencias reformistas, con cuadros técnicos de alta calidad, con una sociedad civil cada vez más movilizada y con un marco constitucional que, en la mayoría de los países, reconoce los derechos de los ciudadanos a una buena administración. Lo que falta, en muchos casos, es la voluntad política sostenida, la capacidad de construir alianzas amplias que trasciendan los ciclos electorales y, sobre todo, la audacia para mirar de frente a la huella de las instituciones y comenzar, finalmente, a escribir un nuevo capítulo en la historia administrativa de la región.

La reforma administrativa en América Latina sigue siendo una tarea inconclusa y pendiente, pero también una oportunidad histórica para refundar el vínculo entre el Estado y la ciudadanía. Que este libro, con sus diagnósticos, sus conceptos y sus propuestas, contribuya a ese debate y a esa construcción colectiva. La huella de las instituciones no es un destino ineludible; es un desafío que, con voluntad política, conocimiento y participación ciudadana, se puede comenzar a transformar.

REFERENCIAS

Abal, J. M., & Barroetaveña, M. (1996). El Estado. En J. Pinto (Comp.), *Introducción a la ciencia política*. EUDEBA.

Acemoglu, D., & Robinson, J. (2021). *Por qué fracasan los países* (M. Serrano, Trad.). Ariel. (Obra original publicada en 2012)

Acosta, A. (2000). Cambio institucional. En L. Baca (Ed.), *Léxico de política*. Fondo de Cultura Económica.

Acosta, M. (1976). *Historias del 28*. Talleres Tipográficos de la Escuela Técnica Popular.

Aguilar, L. F. (2005). Coordinación social y administración pública. En N. Lechner, R. Millán, & F. Valdés (Coords.), *Reforma del Estado y coordinación social*. Plaza y Valdés.

Aguilar, L. F. (2022). *Acerca del gobierno*. Tirant lo Blanch; Colegio de Jalisco; CLAD.

Aguilar, L. F. (Ed.). (2000). *El estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa.

Albi, E. (1997). *Gestión Pública*. Ariel.

Alcántara, M. (1994). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Centro de Estudios Constitucionales.

Almond, G., Flanagan, S., & Mundt, R. (1993). Crisis, elección y cambio. *Revista Zona Abierta*, (63-64), 45-72.

Altvater, E. (2000). El lugar y el tiempo de lo político bajo las condiciones de la globalización económica. *Revista Zona Abierta*, (92-93), 35-58.

Álvarez, A. (1996). *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*. Ediciones UCV.

Álvarez, A. (2003). La reforma del Estado antes y después de Chávez. En E. Steve & D. Hellinger (Eds.), *La política venezolana en la época de Chávez* (pp. 45-72). Nueva Sociedad.

Amaro, R. (1995). *Introducción a la Administración Pública*. McGraw-Hill.

Anderson, P. (1983). *El Estado Absolutista*. Alianza.

Aray, L. (1997). *Análisis del Sistema y Administración Pública*. Ediciones Balumba.

Arendt, H. (1996). *La Crisis de la República* (J. R. Capella, Trad.). Taurus. (Obra original publicada en 1972)

Aspe, V. (1993). *El concepto de técnica, arte y producción en la filosofía de Aristóteles*. Fondo de Cultura Económica.

Aucoin, P. (1996). La reforma de la gestión pública: Conceptos clave y prioridades de la investigación. En Q. Brugué & J. Subirats (Eds.), *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 85-112). Ministerio de Administraciones Públicas (MAP).

Aveledo, R. (1996). *Populismo Sifrinismo y Economía Humana*. Panapo.

Baena, M. (1985). *Curso de Ciencia de la Administración* (4.ª ed.). Tecnos.

Baena, M. (1996). *Curso de Ciencia de la Administración* (5.ª ed.). Tecnos.

Ball, C. (1992). Venezuela: el triste caso de un gobierno rico y un pueblo paupérrimo. En B. Levine (Comp.), *El desafío liberal* (pp. 89-114). Norma.

Ballart, X., & Ramió, C. (2000). *Ciencia de la Administración*. Tirant lo Blanch.

Bañón, R., & Carrillo, E. (1997). *La nueva administración pública*. Alianza.

Baptista, A., & Mommer, B. (1999). *El petróleo en el pensamiento económico venezolano*. Ediciones IESA.

Bartolini, S. (1996). Partido y sistema de partidos. En G. Pasquino (Ed.), *Manual de ciencia política* (pp. 223-256). Alianza.

Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia: La nueva perspectiva de la administración pública*. Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1992)

Bautista, D. (1986). El Sistema Político o cómo funciona la máquina de procesar decisiones. En M. Naim & R. Piñango (Eds.), *El caso Venezuela: una ilusión de armonía* (pp. 35-78). Ediciones IESA.

Bauzá, F. (1999). *Aproximación a la Ciencia de la Administración*. Dykinson.

Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós.

Beltrán, M. (1985). *Los Funcionarios ante la Reforma de la Administración*. Centro de Investigaciones Sociológicas / Siglo XXI de España.

Beltrán, M. (1986). *La construcción administrativa de la realidad social*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Berlín, I. (2004). *Conceptos y categorías: Ensayos filosóficos* (F. González Aramburu, Trad.). Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1978)

Bielsa, R. (1960). *La función pública*. Roque de Palma Editor.

Bielsa, R. (1965). *Ciencia de la Administración*. Roque de Palma Editor.

Blanco, C. (1989). Estrategias para la reforma del Estado. En C. Blanco & A. Gabaldón (Eds.), *La reforma del Estado* (pp. 15-42). Universidad Popular Alberto Carnevali.

Bobbio, N. (1985). *Diccionario de política* (3.ª ed.). Siglo XXI.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia* (J. F. Fernández Santillán, Trad.). Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1984)

Bobbio, N. (1987). *Estado, Gobierno, Sociedad: contribución a una teoría general de la política*. Plaza & Janés.

Bonnin, C.-J. (2004). *Principios de administración pública*. Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1808)

Bozeman, B. (1998a). *La Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica.

Bozeman, B. (1998b). *Todas las organizaciones son públicas*. Fondo de Cultura Económica.

Brewer, A. (1975). *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*. Tecnos.

Brewer, A. (1980). *Estudios sobre la reforma administrativa*. Ediciones de la Biblioteca UCV.

Brewer, A. (1985a). *El Estado incomprendido: reflexiones sobre el sistema político y su reforma*. Vadell Hermanos Editores.

Brewer, A. (1985b). *Instituciones políticas y constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana.

Brito, J. (1999). Proceso Fundacional del Estado Venezolano. En *12 textos fundamentales de la ciencia política venezolana* (pp. 15-44). Instituto de Estudios Políticos de la UCV.

Brito, M. (2003). Las reformas de "segunda generación" en América Latina: la reivindicación de la política. *Revista Ciencias de Gobierno*, (1), 11-35.

Brito, L. (1988). *La Máscara del Poder, del gendarme necesario al demócrata necesario*. Alfadil.

Buchanan, J., & Tullock, G. (1980). *El Cálculo del consenso: Fundamentos lógicos de una democracia constitucional*. Espasa Calpe. (Obra original publicada en 1962)

Burelli, M. (1990). *Caricatura de Democracia*. Gráficas Franco.

Caminal, M. (1996). *Manual de Ciencia Política*. Tecnos.

Cansino, C. (2000). Ciencia política. En L. Baca Olamendi et al. (Comps.), *Léxico de la Política* (pp. 45-67). Fondo de Cultura Económica.

Castoriadis, C. (1997). *El avance de la insignificancia*. EUDEBA.

Cavarozzi, M. (1991). Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina. *Revista de Estudios Políticos*, (74), 130-144.

Cavarozzi, M. (1993). El sentido de la democracia en la América Latina contemporánea. *Perfiles Latinoamericanos*, 2(74), 89-112.

Cavarozzi, M., & Casullo, E. (2002). Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis? En M. Cavarozzi & J. Medina (Comps.), *El asedio a la política: los partidos políticos en la era neoliberal* (pp. 15-46). Homo Sapiens Ediciones. Recuperado de https://rid.unrn.edu.ar/handle/20.500.12049/7361

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2010). *Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI*. CLAD.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, & Banco Interamericano de Desarrollo. (2000). *La Responsabilidad en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. EUDEBA.

Chevallier, J. (1983). *Ciencia Administrativa* (3.ª ed.). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Chiavenato, I. (1999). *Introducción a la teoría general de la Administración*. McGraw-Hill.

Colomer, J. (2000). Cambio político. En L. Baca (Comp.), *Léxico de política* (pp. 67-89). Fondo de Cultura Económica.

Combellas, R. (1991). *Constitución y reforma: Un proyecto de Estado social y democrático de derecho*. Ediciones de la COPRE.

Combellas, R. (1995). *Venezuela en la encrucijada: retos de la era populista*. Panapo.

Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. (1986). *Documentos para la Reforma del Estado* (Vol. 1). Ediciones de la COPRE.

Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. (1988). *La Reforma del Estado: Proyecto de reforma integral del Estado* (Vol. 1). Ediciones de la COPRE.

Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. (1989). *La Reforma Administrativa* (Vol. 6, Tomo 1). Ediciones de la COPRE.

Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. (1990a). *Antecedentes de la Reforma del Estado* (Vol. 2). Ediciones de la COPRE.

Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. (1990b). *Fortalecimiento del Estado de Derecho* (Vol. 5). Ediciones de la COPRE.

Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. (1993). *Reformas para el cambio político: las transformaciones que la democracia reclama* (Vol. 3). Ediciones de la COPRE.

Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. (1994). *Reforma de las instituciones de Gobierno: propuesta para la modernización del poder ejecutivo* (Vol. 11). Ediciones de la COPRE.

Coronil, F. (2002). *El Estado mágico: naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Nueva Sociedad.

Corzo, S. (2002). *El clientelismo político como intercambio*. Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Cotarelo, R. (1990). *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Cova, C. (1996). *Realidad social de Venezuela*. Centro Gumilla.

Crozier, M. (1992). *Cómo reformar al Estado*. Fondo de Cultura Económica.

Cruz, F. (1998). La cultura de la modernidad y las organizaciones. En R. Echeverry (Comp.), *En busca de una administración para América Latina: experiencias y desafíos* (pp. 67-94). Editorial Universidad del Valle.

Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. CLAD / Nueva Sociedad.

De Blas, A., & Cotarelo, R. (1988). *Teoría del Estado*. UNED.

Debasch, C. (1975). *Ciencia Administrativa: Administración Pública*. Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública.

Deutsch, K. (1976). *Política y Gobierno*. Fondo de Cultura Económica.

Díez, F. (2004). *El Estado social*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Downs, A. (1992). Teoría económica de la acción política en una democracia. En G. Almond (Ed.), *Diez Textos Básicos de Ciencia Política* (pp. 93-111). Ariel. (Obra original publicada en 1957)

Dror, Y. (1990). *Enfrentando el futuro*. Fondo de Cultura Económica.

Duverger, M. (1988). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Ariel. (Obra original publicada en 1970)

Dwight, W. (1972). *Administración Pública*. Trillas.

Echebarría, K. (2000). Reivindicación de la reforma administrativa: significados y modelos conceptuales. *Reforma y Democracia*, (18), 1-11.

Echebarría, K., & Mendoza, X. (1999). ¿De burócratas a gerentes? En C. Losada i Marrodán (Ed.), *¿De burócratas a gerentes?* (pp. 23-78). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Eggertsson, T. (1995). *El comportamiento económico y las instituciones*. Alianza Economía.

Elcock, H. (1996). Problemas y reformas: estableciendo la agenda pública. En Q. Brugué & J. Subirats (Eds.), *Lecturas de gestión pública* (pp. 125-148). Ministerio de Administraciones Públicas (MAP).

Escobar, R. (1994). *El oficio de gobernar*. Planeta Venezolana.

Escuela Superior de Administración Pública. (1997). *Reforma al Estado y a la Administración Pública en América Latina*. ESAP.

España, L. (1989). *Democracia y Renta Petrolera*. Universidad Católica Andrés Bello.

Etkin, J. (2000). *Política, Gobierno y gerencia de las organizaciones*. Prentice-Hall.

Ferguson, A. (1978). *On Civil Society*. Oxford University Press.

Fernández, J. (1993). Alcances y perspectivas de la descentralización en Venezuela. *Revista Contribuciones*, (4), 199-303.

Fioretos, O., Falleti, T. G., & Sheingate, A. (Eds.). (2016). *The Oxford handbook of historical institutionalism*. Oxford University Press. doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199662814.001.0001

Frederickson, H. G. (1983). *Nueva Administración Pública*. Noema Editores.

Freedman, J. (1988). *Crisis y legitimidad*. Fondo de Cultura Económica.

Friedland, R., & Alford, R. (1993). La sociedad regresa al primer plano: Símbolos, prácticas y contradicciones institucionales. *Revista Zona Abierta*, (63/64), 155-207.

Fuhr, H. (1999). Reforma del Estado y modernización administrativa: acerca del nuevo papel del Estado en América Latina. En P. Hengstenberg et al. (Eds.), *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad* (pp. 405-430). Friedrich Ebert Stiftung; Nueva Sociedad.

Fukuyama, F. (1992). *El Fin de la Historia y el Último Hombre*. Planeta.

Fukuyama, F. (2016). *Orden y decadencia de la política: desde la revolución industrial hasta la globalización de la democracia*. Ariel.

Fukuyama, F. (2022). *El liberalismo y sus desencantos: Cómo defender y salvaguardar nuestras democracias liberales*. Ariel.

Fundación Banco Interamericano de Desarrollo. (1997). *Cómo organizar con éxito los servicios sociales*. Fondo de Cultura Económica.

Fundación Francisco Herrera Luque. (2000). *Cinco Siglos de Historia Irreverente*. Grijalbo.

Fundación Polar. (1997). *Diccionario de Historia de Venezuela* (3 tomos). Fundación Polar.

Gabaldón, A. (1989). La Reforma del Estado. En *La Reforma del Estado* (pp. 9-28). Universidad Popular Alberto Carnevali (UPAC).

García, A. (1970). *Relaciones Públicas y Reforma de la Administración*. Editorial Porrúa.

García, M. (1986). *El Estado de partidos*. Alianza.

García, M. (1991). Ordenación y Organización. En *Obras Completas* (Tomo II, pp. 1533-1546). Centro de Estudios Constitucionales.

García, M. (1996). *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*. Alianza Universidad.

Garretón, M. (1993). Aprendizaje y gobernabilidad. *Revista Nueva Sociedad*, (128), 150-162.

Garretón, M. (2002). Cultura y Sociedad en la Transición Democrática. *Revista Nueva Sociedad*, (180-181), 199-210.

Giddens, A. (1990). El Estructuralismo, el Post-estructuralismo y la Producción de la Cultura. En A. Giddens, J. Turner et al. (Eds.), *La Teoría Social, Hoy* (pp. 254-289). Alianza.

Giddens, A. (1994). *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*. Cátedra Teorema.

Gil Yépez, J. A. (1978). *El reto de las elites*. Tecnos.

Gladden, E. N. (1989). *Una Historia de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica.

Godin, R., & Dieter, H. (2001). *Nuevo manual de ciencias políticas*. Istmo.

Gómez, F. (1992). *Teoría del Estado*. Editorial Diana.

Gómez, L. (1997). La redefinición del Estado social: el caso de Venezuela. En M. Vellinga (Coord.), *El cambio del papel del Estado en América Latina* (pp. 155-182). Siglo XXI.

González, G., & Ogilastre, E. (Comps.). (1995). *La Gerencia Pública: ¿Asunto Privado? Gerencia Privada: ¿Asunto Público?*. TM Editores; Ediciones Uniandes.

Goodin, R. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Gedisa.

Gore, A. (1994). *Un Gobierno más Efectivo y menos Costoso*. Edumex.

Granier, L. (1997). La reforma del Estado: reto de la democracia. En *1er Congreso Interamericano del CLAD sobre la reforma del Estado y administración pública. Anales la reforma del Estado. Actualidades y escenarios futuros*. CLAD.

Granovetter, M. (2000). La fuerza de los vínculos débiles. *Revista Política y Sociedad*, (33), 41-56.

Guerrero, O. (1985a). *Introducción a la Administración Pública*. Fontamasa.

Guerrero, O. (1985b). *Introducción a la Administración Pública*. Harla.

Guerrero, O. (2023). Dwight Waldo: Un pensador administrativo universal. *Estudios Políticos*, (60), 53-63. doi.org/10.17533/udea.espo.n60a04

Habermas, J. (1999a). *La Inclusión del Otro: Ensayos de teoría política*. Paidós.

Habermas, J. (1999b). *Más Allá del Estado nacional*. Fondo de Cultura Económica.

Habermas, J. (1999c). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Cátedra.

Habermas, J. (2000). *Facticidad y Validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso* (M. Jiménez Redondo, Trad.). Trotta. (Obra original publicada en 1992)

Halperín, T. (1979). *Historia de América Latina*. Ariel.

Harmon, M., & Mayer, R. (1999). *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica.

Heady, F. (2000). *Administración pública: una perspectiva comparada*. Fondo de Cultura Económica.

Hegel, G. W. F. (1980). *Filosofía de la Historia*. Alianza.

Hernández, C. R. (1988). Transformaciones socioculturales y relaciones Estado-sociedad civil. En V. Magallanes (Dir.), *Visión general de las Reformas: financiamiento de los partidos, clientelismo e ideología* (pp. 45-78). Consejo Supremo Electoral.

Hernández, E. (1996). Crisis, equilibrio y estabilidad de la democracia. En M. V. Magallanes (Dir.), *Partidos políticos y crisis de la democracia* (pp. 89-112). Consejo Supremo Electoral.

Hoeffeler, C., & Jacquot, S. (2016). Cambio. En L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet (Eds.), *Diccionario de políticas públicas* (pp. 110-118). Universidad Externado de Colombia.

Hood, C. (1996). La gestión pública: ¿una moda pasajera o una tendencia de fondo? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (5), 487-502.

Hood, C. (1997). *La Argumentación Administrativa*. Fondo de Cultura Económica.

Ianni, O. (1998). *La sociedad global*. Siglo XXI.

Innerarity, D. (1998, 1 de agosto). Pluralismo constitucional. *El País*. http://www.elpais.com/articulo/opinion/ESPAnA/CONSTITUCIoN_ESPAnOLA_DE_1978/Pluralismo/constitucional/elpepiopi/19980801elpepiopi_2/Tes/

Izard, M. (1970). *Series Estadísticas para la Historia de Venezuela*. Universidad de Los Andes, Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes (ULA-CDCHT).

Jarquín, E., & Losada, C. (1999). ¿De burócratas a gerentes? En C. Losada i Marrodán (Ed.), *¿De burócratas a gerentes?* (pp. 79-120). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Jellinek, G. (1970). *Teoría General del Estado*. Editorial Albatros.

Jiménez Castro, W. (1971). *Administración Pública para el Desarrollo Integral*. Fondo de Cultura Económica.

Jiménez, W. (1987). *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*. Limusa.

Jiménez, M. (2000). Introducción. En J. Habermas, *Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso* (2.ª ed., pp. 11-32). Trotta.

Kelly, J. (2003). *Políticas Públicas en América Latina*. Ediciones IESA.

Kleber, N. (1970). *Reflexiones sobre la estrategia de la reforma Administrativa: la experiencia brasileña*. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social.

Kliksberg, B. (1989). *Cómo transformar al Estado*. Fondo de Cultura Económica.

Kliksberg, B. (Comp.). (1984). *La reforma de la administración pública en América Latina*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Kliksberg, B. (Comp.). (1994). *El Rediseño del Estado*. Fondo de Cultura Económica.

Kliksberg, B., & Sulbrandt, J. (Comps.). (1984). *Para investigar la Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Krasner, S. D. (1984). Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, 16(2), 223-246. doi.org/10.2307/421608

Kravchuk, R. S. (2007). Comparative research in public administration: A historical-institutionalist perspective. En G. J. Miller & K. Yang (Eds.), *Handbook of research methods in public administration* (3.ª ed., pp. 175-196). CRC Press.

Langrod, G. (1994). *Tratado de Ciencias Administrativas*. Escuela Nacional de Administración Pública.

Lares, E. (1996). *Manual de Derecho Administrativo*. Intertextos.

Laski, H. (1932). *El Estado Moderno: sus instituciones políticas y económicas*. Librería Bosch.

Leftwich, A. (1996). *¿Qué es la Política? La Actividad y su Estudio*. Fondo de Cultura Económica.

Lepage, H. (1982). *Mañana el liberalismo*. Espasa Calpe.

Levine, B. (Coord.). (1992). *El desafío liberal*. Norma.

Lipset, S. (1988). *El hombre político*. Tecnos.

Longo, F. (1999). Burocracia y postburocracia. En C. Losada i Marrodán (Ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (pp. 211-232). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

López, J., & Gadea Albert, E. (2001). *Una nueva administración pública*. Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP).

López, J. (1996). *Organización y funcionamiento del Gobierno*. Tecnos.

Lourau, R. (1988). *El análisis institucional*. Amorrortu Editores.

Luhmann, N. (1994). *Teoría Política en el Estado del Bienestar*. Alianza.

Lynch, J. (1990). *Las Revoluciones Hispanoamericanas*. Ariel.

Lynn, N., & Wildavsky, A. (Comps.). (1999). *Administración Pública: El estado actual de la disciplina*. Fondo de Cultura Económica.

Malavé, J., & Piñango, R. (2003). La organización del Estado y las políticas públicas. En J. Kelly (Ed.), *Políticas públicas en América Latina* (pp. 45-78). Ediciones IESA.

Manheim, J., & Rich, R. (1988). *Análisis político empírico: Método de investigación en ciencia política*. Alianza.

March, J., & Olsen, J. (1993). El Nuevo Institucionalismo: factores organizativos de la vida política. *Revista Zona Abierta*, (63-64), 1-43.

March, J., & Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: La Base Organizativa de la Política*. Fondo de Cultura Económica.

Martínez, R. (2003). La modernización administrativa en México: avances y asignaturas pendientes. *Reforma y Democracia*, (27), 95-120.

Martínez, J. (1994). *El Estado de bienestar en la encrucijada*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Martner, G. (1984). La reforma administrativa y el desarrollo. En B. Kliksberg (Comp.), *La reforma de la administración pública en América Latina* (pp. 57-78). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Méndez, J. (1999). La reforma gubernamental en América Latina. *Reforma y Democracia*, (14), 5-22.

Metcalfe, L., & Richards, S. (1989). *La gestión pública en la encrucijada*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Micklethwait, J. (1998). *La empresa contra el Estado*. Alianza.

Mintzberg, H. (1999). La gestión pública: una perspectiva crítica. *Harvard Business Review*, 77(4), 197-202.

Moore, B. (1973). *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Beacon Press.

Moore, B. (1976). *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*. Editorial Península. (Obra original publicada en 1966)

Morán, M. (1998). El retorno de las instituciones. *Revista de Estudios Políticos*, (99), 21-42.

Murillo, M. V. (2000). Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina. *Desarrollo Económico*, 40(158), 179-211.

Nieto, A. (2008). *El desgobierno de lo público*. Ariel.

Nikken, P. (1996). Análisis de los poderes clásicos del Estado para la gobernabilidad democrática. En M. Pulido (Coord.), *Gobernabilidad democrática: análisis y propuestas para la acción* (pp. 45-78). PNUD / UCAB.

Niskanen, W. (1980). *Cara y cruz de la burocracia*. Espasa-Calpe.

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.

Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Alianza Universidad.

Offe, C. (2004). *Las Nuevas Democracias: Transición política y renovación institucional en los países postcomunistas*. Editorial Hacer.

Ojeda, A. (1996). *Estado social y crisis económica*. Editorial Complutense.

Olías de Lima, B. (2001). *La nueva gestión pública*. Prentice Hall.

Olmeda, J. A. (1999). *Ciencia de la Administración*. UNED.

Olmeda, J. A., & Parrado, S. (2001). *Ciencia de la Administración: los sistemas administrativos*. UNED.

Organización de las Naciones Unidas. (1967). *Manual de Formación en Administración Pública*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Subdirección de Administración Pública.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (1996). *Un gobierno alerta*. PUMA.

Osborne, D., & Plastrik, P. (2003). *Herramientas para transformar el gobierno*. Paidós.

Oszlak, O. (1994). El Estado postajuste. En B. Kliksberg (Comp.), *El rediseño del Estado* (pp. 55-80). INAP / Fondo de Cultura Económica.

Panebianco, A. (1998). Las burocracias públicas. En G. Pasquino (Ed.), *Manual de Ciencia Política* (pp. 457-478). Alianza.

Paramio, L. (1999). Reforma Política y Reforma del Estado. *Centro de Investigaciones Sociológicas (Documentos de Trabajo)*, (04-06), 1-21.

Paramio, L. (2004). Reforma del Estado y reforma política. *Reforma y Democracia*, (30), 63-82.

Parejo, L. (1983). *Estado social y administración pública*. Editorial Civitas.

Parejo, L. (1995). *Eficacia y Administración*. Ministerio de Administraciones Públicas / Boletín Oficial del Estado (MAP-BOE).

Parrado Díez, S. (2002). *Sistemas administrativos comparados*. Tecnos.

Parsons, T. (1968). *La estructura de la acción social* (Vol. 1). Guadarrama. (Obra original publicada en 1937)

Pasquino, G. (1997). La ciencia política aplicada: La ingeniería política. *Revista Argentina de Ciencia Política*, (1), 13-29.

Pasquino, G. (1998). *Manual de Ciencia Política*. Alianza.

Pastor, M. (Coord.). (1994). *Fundamentos de Ciencia Política*. McGraw-Hill.

Peña, A. (1978). *Democracia y Reformas del Estado: entrevistas*. Editorial Jurídica Venezolana.

Pérez, J. (2003). Soberanía Popular y Estado de Derecho. En F. Laporta (Ed.), *La Constitución: Problemas Filosóficos* (pp. 89-112). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Pérez, I. (1984). Balance de los movimientos de reforma administrativa en América Latina. En B. Kliksberg (Comp.), *La reforma de la administración pública en América Latina* (pp. 13-34). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Peters, B. G. (1999). *La política de la burocracia*. Fondo de Cultura Económica.

Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo*. Gedisa.

Picó, J. (1990). *El Estado de bienestar: una perspectiva histórica*. Centro de Estudios Constitucionales.

Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Blackwell.

Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (Comps.). (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica.

Prats, J. (1998). Administración pública y desarrollo en América Latina. *Reforma y Democracia*, (11), 7-18.

Prats, J., & Catalá, E. (1998). *La reforma administrativa en América Latina*. CLAD.

Prelot, M. (1967). *La ciencia política*. Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Prigogine, I. (1997). *El fin de las certidumbres*. Taurus.

Quiroga, R. (2004). *La modernización administrativa en México*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Ramió, C. (2001). Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en los países latinos. *Reforma y Democracia*, (20), 83-112.

Ramió, C. (2002). La modernización administrativa en América Latina y el Caribe. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (22), 35-58.

Ramió, C. (2017). *La Administración Pública del futuro*. Catarata.

Ramió, C. (2025). *La robótica y la inteligencia artificial en la Administración Pública*. Tirant lo Blanch.

Ramió, C., & Salvador, M. (2024). *La Gobernanza Robusta*. Catarata.

Rawls, J (1971). *A theory of justice. Belknap Press of Harvard University Press.*

Rey, J. (1965). *Las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela.

Rey, J. (1988). Visión general de las reformas del Estado y sus problemas políticos. En V. Magallanes (Dir.), *Visión general de las Reformas: financiamiento de los partidos, clientelismo e ideología* (pp. 19-47). Consejo Supremo Electoral.

Rey, J. (1989). *El Futuro de la Democracia en Venezuela*. IDEA.

Rey, J. (1991). La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación. *Revista de Estudios Políticos*, (74), 533-578.

Rey, J. (1998). *Los desafíos de las democracias*. Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela.

Rhodes, R. A. W. (1997). El institucionalismo. En D. Marsh & J. Stoker (Eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política* (pp. 57-78). Alianza.

Riker, W. (1992). Teoría de juegos y de coaliciones políticas. En G. Almond et al., *Diez Textos Básicos de Ciencia Política* (pp. 149-175). Ariel.

Rodríguez, L. (1984). Algunas consideraciones sobre la reforma administrativa en Venezuela. En B. Kliksberg (Comp.), *La Reforma de la Administración Pública en América Latina* (pp. 295-312). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Román, L. (2001). El control parlamentario. En J. Matas (Ed.), *El control político de la administración* (pp. 15-44). Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Romero, J. (1999). *América Latina: Las ciudades y las ideas*. Siglo del Hombre Editores.

Rose, R. (1998). *El Gran Gobierno*. Fondo de Cultura Económica.

Rothstein, B. (2001). Las instituciones políticas: una visión general. En R. Goodin & H.-D. Klingemann (Eds.), *Nuevo Manual de Ciencia Política* (Vol. 1, pp. 199-246). Ediciones Istmo.

Salamanca, L. (1996). Crisis de la modernidad y crisis de la democracia en Venezuela: Una propuesta de análisis. En A. Álvarez (Coord.), *El sistema político venezolano: Crisis y transformaciones* (pp. 112-145). Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UCV.

Salinas, J. (1980). Prólogo. En J. Buchanan & G. Tullock, *El Cálculo del consenso: Fundamentos lógicos de una democracia constitucional* (pp. 9-18). Espasa Calpe.

Salvador, M. (2001). El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas. *Reforma y Democracia*, (20), 1-19.

Sartori, G. (1992). *Elementos de Teoría Política*. Alianza.

Sartori, G. (1994). *¿Qué es la Democracia?* Ediciones Altamir.

Sartori, G. (1996). *Ingeniería Constitucional Comparada*. Fondo de Cultura Económica.

Sartori, G. (1997). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Universidad.

Schedler, A. (2000). Accountability. En L. Baca Olamendi et al. (Comps.), *Léxico de la Política* (pp. 471-478). Fondo de Cultura Económica.

Schneider, B. R. (2001). La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables. *Reforma y Democracia*, (20), 1-18.

Schumpeter, J. (1999). *Sobre el Imperialismo*. Tecnos.

Sejersted, F. (1999). La democracia y el imperio de la legalidad: algunas experiencias históricas de contradicciones en la lucha por el buen gobierno. En J. Elster & R. Slagstad (Eds.), *Constitucionalismo y Democracia* (pp. 147-178). Fondo de Cultura Económica.

Serra, A. (1998). *Diccionario de ciencia política*. Fondo de Cultura Económica.

Serrano Gómez, E. (1994). *Legitimación y racionalización. Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado*. Anthropos.

Shepherd, G. (1999). El desafío de la reforma administrativa en América Latina. *Reforma y Democracia*, (13), 1-20.

Simon, H. A., Smithburg, D. W., & Thompson, V. A. (1956). *Administración Pública*. Ediciones de la Universidad de Puerto Rico.

Siisiäinen, M. (1994). Movimientos sociales, asociaciones voluntarias y el desarrollo del Estado benefactor en Finlandia. En B. Kliksberg (Comp.), *El rediseño del Estado* (pp. 225-248). Fondo de Cultura Económica.

Skocpol, T. (1979). *States and Social Revolutions*. Cambridge University Press.

Spencer, H. (1984). *El Individuo contra el Estado*. Orbis. (Obra original publicada en 1884)

Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficiencia de la Administración*. Ministerio de Administraciones Públicas (MAP).

Tejera, E. (1963). *Administración Pública: teoría de la estructura administrativa para el desarrollo*. Distribuidora América Latina.

Thelen, K., & Conran, J. (2016). Institutional change. En O. Fioretos, T. G. Falleti, & A. Sheingate (Eds.), *The Oxford handbook of historical institutionalism* (pp. 51-70). Oxford University Press. doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199662814.013.4

Tocqueville, A. de. (1966). *Oeuvres Complètes* (J. P. Mayer, Ed., Vol. 8). Gallimard.

Toffler, A. (1994). *El cambio del poder*. Plaza & Janés.

Tönnies, F. (1979). *Comunidad y Asociación*. Fondo de Cultura Económica.

Torres, D. (2000). Transparencia. En L. Baca Olamendi et al. (Comps.), *Léxico de la Política* (pp. 679-686). Fondo de Cultura Económica.

Touraine, A. (1989). *¿Qué es la democracia?* Ariel.

Ulrich Derlien, H. (1996). Gestión Pública y Política. En Q. Brugué & J. Subirats (Eds.), *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 145-172). Ministerio de Administraciones Públicas (MAP).

Ureña, P. (1990). *La Utopía de América*. Fundación Gran Mariscal de Ayacucho.

Uriarte, E. (2002). *Introducción a la Ciencia Política*. Tecnos.

Uvalle, R. (1984). *El gobierno en acción*. Fondo de Cultura Económica.

Uvalle, R. (1997). Estudio introductorio. En C. Hood & M. Jackson, *La argumentación administrativa* (pp. 11-34). Fondo de Cultura Económica.

Vaivads, H. (1992). Crisis de la democracia. En M. V. Magallanes (Dir.), *Partidos políticos y crisis de la democracia* (pp. 23-48). Consejo Supremo Electoral.

Véliz, C. (1980). *La tradición centralista de América Latina*. Ariel.

Vergara, R. (1997). Estudio introductorio. En J. March & J. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones* (pp. 9-28). Fondo de Cultura Económica.

Villoria, M. (1996). *La Modernización de la Administración como Instrumento al Servicio de la Democracia*. Ministerio de Administraciones Públicas.

Villoria, M. (1997). La nueva administración pública. En R. Bañón & E. Carrillo (Eds.), *La nueva administración pública* (pp. 67-98). Alianza.

Villoria, M., & Del Pino, E. (1997). *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Tecnos.

Von, K. (1986). *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Centro de Investigaciones Sociológicas.

Waldo, D. (1979). *Administración pública: La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*. Trillas.

Ward, H. (2017). La teoría de la elección racional. En D. Marsh & G. Stoker (Eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política* (pp. 75-93). Alianza Editorial.

Weber, M. (1985). *El problema de la irracionalidad en las ciencias sociales*. Tecnos.

Weber, M. (1992). *El político y el científico*. Alianza.

Weber, M. (1993). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1922)

White, L. (1964). *Introducción al estudio de la Administración Pública*. Centro Regional de Ayuda Técnica / Agencia para el Desarrollo Internacional (AID).

Wilson, W. (1979). El estudio de la administración pública. En D. Waldo (Ed.), *Administración pública: La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos* (pp. 20-45). Trillas. (Obra original publicada en 1887)

Zabludovsky, G. (2000). Patrimonialismo. En L. Baca Olamendi et al. (Comps.), *Léxico de la política* (pp. 543-550). Fondo de Cultura Económica.