

## EL ENFOQUE INSTITUCIONAL, LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y EL DESARROLLO

\* Sociólogo. Universidad  
Arturo Prat. Correo  
electrónico: leandro.  
valenzuela@unap.cl.

Iván Valenzuela Espinosa\*

En el presente trabajo se lleva a cabo un análisis que pone al descubierto la incidencia fundamental de la problemática institucional tanto en la modernización y reforma del Estado como en la problemática general del desarrollo. La exposición se sustenta principalmente en los aportes del análisis institucional sociológico, dada su idoneidad para abordar los temas en cuestión, contrastando con las limitaciones de enfoques y aproximaciones alternativas. Asimismo, y tras la discusión central del fenómeno institucional y sus diversos alcances, el análisis aborda determinados supuestos que resultan ser cruciales para una mejor conceptualización del orden y transformación institucional en la modernización/reforma del Estado y el desarrollo.

**Palabras claves:** Teoría social - Estado.

The following paper carries out an analysis which points out to the significance of institutions in the modernization and reform of the State and in the general development process as well. The sociological institutional approach serves as the main basis for the discussion at hand due to its adequacy to shed light on the problem chosen for this analysis. The latter allows an insight which goes beyond the limitations prevailing in alternative approaches. In addition, and after the main institutional discussion, a better understanding is provided on the institutional order and transformation, and on the State modernization/reform and development.

**Key words:** Social Theory - State.

### INTRODUCCIÓN

La discusión sobre la reforma y modernización del Estado, y los procesos de desarrollo, se están viendo enriquecidos notablemente por la contribución que ofrece el análisis institucional, particularmente el de índole sociológica, permitiendo ir más allá de una serie de limitaciones arraigadas en otros

marcos conceptuales. Así entonces, y en un primer momento, se expondrán los planteamientos centrales de la aproximación institucional, conectándola con la discusión acerca de la reforma y modernización del Estado y el desarrollo en un sentido general. Simultáneamente, se hará una propuesta de análisis sustentada en los llamados marcos socio-institucionales. En segundo lugar, se relacionará la discusión institucional con la tesis del llamado Estado “fuerte”, subrayando la importancia del orden institucional meritocrático y de la dimensión de autonomía del sistema político-institucional. En tercer lugar, se analizará la tendencia internacional de reforma administrativa colocando el énfasis en la “Nueva Gestión Pública” y las características específicas, en este plano, de América Latina y otros países en vías de desarrollo. Por último, se pasa revista a un conjunto de presupuestos conceptuales indispensables para una adecuada conceptualización de una reforma institucional centrada principalmente en la realidad latinoamericana. Lo anterior, en su conjunto, tiene lugar en un marco coherente que pone de relieve la contribución fundamental del análisis institucional sociológico en la problemática señalada.

#### LA APROXIMACIÓN INSTITUCIONAL

La moderna teoría de las instituciones ha concitado notables acuerdos sobre su capacidad para enriquecer el análisis y la comprensión de los más variados fenómenos institucionales y organizacionales. En tal perspectiva, como se verá, el enfoque institucional ofrece un marco conceptual sugerente para abordar la problemática de la modernización/reforma del Estado y su relación con el desarrollo.

Así, las instituciones han sido analizadas frecuentemente partiendo de una concepción que establece, prácticamente sin más, la similitud entre instituciones y organizaciones formales (Echebarria; 2001). Por otro lado, y desde una perspectiva sociológica, se asocia a las instituciones valores, prácticas, normas, etc. que dan una visión más amplia y compleja de las mismas (Thompson y McHugh; 2002). Conforme a esta óptica, el rol de las instituciones en modo alguno puede ser subestimado y reducido mecánicamente a factores “duros” que dicen relación con la producción, las infraestructuras, etc. Así entonces, las instituciones no son un mero epifenómeno de la expansión y acumulación de capital. En breves palabras, el desarrollo descansa sobre una fundamental dimensión institucional, poniendo en entredicho recientes reformas económicas que no tomaron en cuenta tal realidad. En síntesis, la solidez de los mercados

presupone la existencia de un tejido sólido de instituciones, así como una comprensión del desarrollo que trasciende las variables del crecimiento económico, apuntando a las nuevas conceptualizaciones sobre un desarrollo humano, sustentable y equitativo (Echebarria; 2001).

El papel insustituible de las instituciones en el desarrollo adquiere más relieve en la medida que permite la reducción de la incertidumbre, estableciendo un conjunto de normas y procedimientos que hacen frente a los riesgos de las decisiones arbitrarias. Tal función redundante en beneficio de los agentes económicos y empresariales. En la medida que la complejidad de los mercados se acentúa, la reducción de la incertidumbre se torna vital y adquiere la condición de disminución de los costos de los intercambios. Como consecuencia, el desarrollo en América Latina y en otras áreas del llamado Tercer Mundo, va a girar decisivamente en torno a la capacidad que tengan las naciones en cuestión para iniciar o mejorar su capacidad de vertebración de instituciones idóneas para la transformación económica y social (Thompson y McHugh, 2002).

La concepción derechamente socio-institucional (Whitley, 1992; Evans, 1995) adopta una postura crítica de cara al exacerbado neoutilitarismo económico que empobrece la noción de desarrollo, reduciéndolo, en lo esencial, a la función del crecimiento económico. Dicha aproximación está, a todas luces, frontalmente reñida con las concepciones del desarrollo ancladas en la del desarrollo humano, equitativo y sustentable. Dicho de otro modo, el desarrollo se orienta a los individuos y actores sociales y, por lo mismo, es la calidad de vida la mayor expresión de aquél.

Como hemos visto, una corriente de pensamiento ligada a las instituciones es la neoinstitucionalista y ella remite a interpretaciones económicas más bien utilitaristas sobre los actores individuales, encarnados en el *homo economicus*, dando cuenta de una restringida concepción de las instituciones y los intercambios de los agentes económicos (Echebarria; 2000). De otra parte, la perspectiva sociológica de las instituciones da cuenta del comportamiento social de los actores a partir de variables más amplias y complejas que las estrictamente neoutilitaristas (Evans; 1995). En esta perspectiva, se hace frecuentemente alusión al análisis institucional del sociólogo Selznick (1957), quien subraya la centralidad de la historia de las organizaciones en la constitución de la institucionalidad, dotándola con ello de diversos contenidos sociales y culturales. Este enfoque institucional engarza conceptual

y teóricamente con la aproximación del Desarrollo Humano impulsada por Naciones Unidas en los últimos años (PNUD; 1995). Así, el enfoque humano y el socio-institucional confluyen al apuntalar el papel de Estado, ya que éste no sólo es garante de las “reglas del juego” sino que del conjunto de los derechos políticos y sociales que sirve de soporte a una genuina concepción del desarrollo. Como consecuencia, las concepciones sociológicas de las instituciones ponen al descubierto las severas limitaciones de las políticas de estabilización y ajuste inspiradas en los principios neoliberales, dado que su empobrecida noción del desarrollo redundó en un debilitamiento del tejido institucional de diversas naciones, deteriorando la capacidad institucional y política de los Estados de la región latinoamericana (Echebarria, 2001).

Los conocimientos actuales permiten defender el rol protagonista de las instituciones públicas en los procesos de desarrollo, teniendo como consecuencia que el Estado se reinstale en los escenarios de desarrollo de los países latinoamericanos (Leftwich, 1995; Evans, 1995, Echebarria, 2001). Con todo, el actual retorno del Estado en modo alguno supone reeditar añejas conceptualizaciones según las cuales el Estado ha de convertirse en el agente técnico por excelencia del desarrollo económico y social. Vale decir, no se trata de abrazar nuevamente el concepto del Estado en tanto que articulador omnisciente de los valores, intereses y obligaciones de la sociedad civil en su conjunto. Conforme a la nueva perspectiva, ofrecida por el enfoque socio- institucional, el Estado se inserta en específicos y singulares contextos socio- institucionales que son complejos y multidimensionales (Whitley, 1992; Thompson, McHugh, 2002).

#### EL ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES Y EL ESTADO “FUERTE”

De manera concreta, y en relación a los nexos entre Estado y sociedad civil, diversos autores han mostrado convincentemente que algunos Estados son más propensos que otros a impulsar el desarrollo económico y social en los países en vías de desarrollo (Leftwich, 1995; Seddon-Bolton, 1995). Por consiguiente, el Estado no es mero reflejo o registro de lo que ocurre en la economía, o un obstáculo para el desarrollo, y debe ser analizado en sus propios términos. De acuerdo con Leftwich (1995: 83) “la política estatal, entonces, gira en torno a la estructura, composición, control, rol y capacidad del Estado y sus relaciones con otras fuerzas socio económicas tanto dentro como fuera de la sociedad, y los tipos de política que pueden generar o proporcionar. Dado

que el Estado, sea minimalista o maximalista, es central en el desarrollo, la política estatal y el desarrollo son por tanto íntimos entre sí... si hay algo que ha quedado claro... es que el carácter y especialmente la capacidad del Estado ha sido una variable crítica en los relativos éxitos y fracasos de desarrollo que se pueden identificar”.

Entre los éxitos históricos más recientes que se han logrado en el desarrollo destaca el papel que ha cumplido el Estado “fuerte” o “desarrollista”. La clave del éxito de los Estados desarrollistas, como sostiene Leftwich (1995: 401), viene dado por el hecho de que “su política ha concentrado suficiente poder, autonomía y capacidad en el centro como para dar forma, perseguir y alentar el logro de objetivos explícitos de desarrollo, sea mediante el establecimiento y promoción de las condiciones y dirección del crecimiento económico o mediante su organización directa o una variada combinación entre estos”.

No obstante, es menester subrayar que los Estados fuertes, al igual que los mercados, existen y operan en y a través de dimensiones inequívocamente sociales. Tal como han indicado, entre otros, Evans (1995) y Granovetter (1985), la aludida autonomía del Estado remite directa y sistemáticamente a su inserción o empotramiento en cruciales y diversos contextos sociales. Por consiguiente, el Estado desarrollista se encuentra en una incesante interacción con la sociedad de la que es parte. En tal perspectiva, Evans (1995: 12) ha señalado que tales Estados cuentan con un sistema de decisiones estatales y de Administración Pública suficientemente efectivo que tiende a asemejarse relativamente al tipo ideal de la burocracia weberiana. La autonomía y la inserción del Estado constituyen la plataforma que da cuenta de sus intervenciones así como de los buenos resultados en materia de desarrollo económico. Asimismo, el funcionamiento institucional meritocrático, acompañado de carreras administrativas de largo plazo, proporciona a la institucionalidad pública cierto tipo de autonomía y estabilidad (Evans; 1995:12). No obstante, a diferencia del argumento weberiano, el sistema político-institucional no está aislado de la sociedad. Más bien al contrario, las instituciones públicas están insertas en un conjunto concreto de lazos y vínculos sociales que juntan el Estado y la sociedad, proveyendo mecanismos institucionales de negociación permanente de finalidades, metas, objetivos y políticas. Evans (1995:12) subraya que únicamente cuando empotramiento y autonomía van de la mano puede un Estado ser concebido como fuerte.

Según la perspectiva en cuestión, las instituciones del Gobierno Central y de la Administración Pública han de mantener un control efectivo de las cumbres de los procesos de toma de decisiones y de la elaboración de políticas, articulando, sin embargo, los diversos intereses corporativos en competencia, de tal modo que se potencie al máximo la capacidad y adaptabilidad de la política. Dicho en otras palabras, la autonomía relativa del Estado, y su aislamiento de las presiones inmediatas de escenario político, no se traduce forzosa ni necesariamente en una baja intensidad de la interacción con los agentes y actores de la sociedad civil, incluidos grupos de presión e interés particulares.

Las complejas interrelaciones entre las instituciones, las actividades económicas y los contextos sociales específicos definen las formas concretas del empotramiento social de la actividad económica y empresarial. El empotramiento o inserción de tales relaciones constituye una genuina articulación de distintos elementos socialmente construidos y reproducidos. Por lo mismo, el papel de la agencia humana adquiere gran importancia por su incidencia fundamental en los variados procesos de construcción social. Paralelamente, los contextos institucionales que acompañan el obrar humano se caracterizan, además, por pautas valóricas y culturales que configuran aspectos centrales de la realidad económica en sus distintos niveles.

Al colocar el énfasis en las instituciones, normalmente se enfatiza el papel de la cultura y los valores en el ámbito de la actividad económica y social. El énfasis suele orientarse a la adaptación normativa y a las normas culturales según las cuales se rigen las instituciones. A tal efecto, sobresale la centralidad de la legitimación y el respaldo de recursos que redundan tras la conformidad con las reglas culturales y la adaptación normativa señaladas. Es más, en algunos casos el seguimiento de dichas reglas puede ser de carácter ceremonial y ritual, trasmitiéndose a través de mitos más que a partir de procedimientos técnicos y formales. Las instituciones se ajustan no sólo a su entorno sino que también unas a las otras, galvanizando un proceso donde las instituciones progresivamente se asemejan entre sí, dando lugar al concepto de isomorfismo institucional (Powell y Dimaggio: 1983). Los principales elementos que promueven la convergencia entre las instituciones dicen relación con agentes o actores claves en la definición y gestión de las instituciones públicas así como en la dirección de la cúspide del aparato estatal.

En vez de subrayar el papel de los mercados, y de los Estados, en la promoción del predominio de las burocracias racionales, los sociólogos institucionalistas confieren gran significado explicativo a los “mitos institucionalizados” que facilitan tanto la creación de organizaciones e instituciones formales así como su continuidad y preservación a lo largo del tiempo. La lógica de la legitimación institucional incluso puede ir a contrapelo de los requisitos de racionalidad técnica o instrumental, dada la tendencia de las instituciones a comportarse conforme a intereses y normas sociales dominantes (Powell y Dimaggio: 1983). Por consiguiente, las instituciones exhiben una tendencia a reproducir actividades dotadas de significado ritual y ceremonial que participan de la legitimación de la existencia de una institución u organización, así como de su afán por dotarse de recursos, desatando con ello una lógica que, en ocasiones, puede contravenir el cálculo estricto de los medios y fines de la eficiencia operacional. Así, el vínculo entre la institución y su entorno en modo alguno muestra componentes coherentes definidos por una identidad y estructura analíticamente inequívocas. La complejidad de lo social se expresa en una complejidad de lo institucional, lo cual crea una apuesta indispensable por la reducción de complejidad e incertidumbre a través de un nivel limitado de control y coordinación racional. En otras palabras, las instituciones y organizaciones logran un débil acoplamiento entre sus estructuras internas y las reglas y normas externas institucionalizadas (Thompson y McHugh; 2002).

Las teorías socio-institucionales resaltan el papel de la cultura en tanto que reglas y normas sociales plasmadas en procesos institucionales que se articulan a nivel nacional en redes de transformación histórica. En otras palabras, los marcos socioinstitucionales son fundamentalmente de carácter nacional y varían de acuerdo con contextos sociales diferentes (Whitley; 1992). Como consecuencia, los diseños institucionales públicos exitosos pueden variar significativamente conforme a la diversidad de los entornos socio-institucionales. De este modo, podemos dar con diversas racionalidades institucionales que enlazan coherentemente entre sí los procesos institucionales con las dimensiones culturales e históricas que moldean las economías locales, regionales y nacionales. El enfoque institucional sociológico permite concebir coherentemente los vínculos y lazos existentes entre el Estado, las instituciones financieras empresariales junto a las de otras prácticas y actores institucionales. El trabajo señero del sociólogo Whitley (1992) nos proporciona distinciones útiles entre las llamadas instituciones de trasfondo (por ejemplo, familia,

educación, capacitación, etc.) que estructuran los patrones y normas sociales generales, y las instituciones próximas (por ejemplo, el sistema de mercado laboral) presentes en el entorno empresarial más inmediato. El enfoque socio-institucional presta la mayor atención a las diversas mediaciones y conexiones entre las diversas instituciones que pueden ir desde las estatales hasta la institucionalidad de la propiedad familiar (Hamilton y Biggart, 1988; Whitley, 1992).

El enfoque socio-institucional, además, pone al descubierto lógicas institucionales específicamente nacionales conforme a las cuales se hacen inteligibles las diferencias institucionales educativas, de capacitación y mercado laboral, compartiendo prácticas y discursos de gestión y de relaciones de autoridad igualmente variadas en el plano nacional (Thompson y McHugh, 2002). Cabe subrayar, en una perspectiva metodológica, la compatibilidad y afinidad entre el enfoque institucional y el análisis comparativo. Con todo, el énfasis en la convergencia de las instituciones societales debe ser equilibrado con un cabal tratamiento de las diversas presiones que promueven la lógica divergente (McHuhg; 2002: 78). En este sentido, el análisis socio- institucional ha tendido a dar cuenta de las diferencias nacionales, surgiendo últimamente la necesidad de abordar igualmente las transformaciones derivadas de los procesos de globalización. En otras palabras, el entorno de las instituciones, dada la globalización, se torna crecientemente más complejo. Los enfoques socio institucionales más actuales se han vuelto mas sofisticados en su investigación y comprensión de sus entornos (McHuhg; 2002: 79), abarcando sectores, localidades y regiones, etc.

A partir de lo señalado, adquiere mayor importancia el análisis comparado e institucional de diversas prácticas económicas y empresariales desarrollado, entre otros, por Whitley (1992). Una de las lecciones mas importantes derivadas de este tipo de estudio es que no existe un “one best way” para el diseño institucional y el desarrollo. En otras palabras, el devenir de las prácticas económicas y empresariales de los distintos marcos socio institucionales ha de ser analizado conforme a ellos, y no ser visto únicamente desde una sola lógica económica, dando por hecho que la competencia de mercado seleccionará, de algún modo, las formas económicas mas eficientes. En consecuencia, el éxito que pueda tener una práctica económica, y empresarial, en determinado entorno empresarial, no tendrá necesariamente los mismos resultados en otros contextos.

Los análisis de Whitley (1992: 6) ponen al descubierto, por una parte, el papel de las instituciones que guardan relación con la cooperación, la confianza etc., vinculándose con las instituciones familiares, religiosas y educativas que, con frecuencia, muestran gran continuidad histórica. Por otro lado, hay un conjunto de instituciones sociales de más reciente data que remiten a los procesos de modernización económica y a la de los Estados modernos y su transformación.

#### LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA ADAPTACIÓN INSTITUCIONAL

En las últimas décadas ha habido importantes reformas administrativas en los países desarrollados que han llevado por nombre “Modernización Administrativa”, “Renovación del Servicio Público”, etc. Dichos procesos de modernización incorporan de forma importante la gestión empresarial y criterios de mercados. Dicho de otro modo, la reforma del Estado en los países desarrollados ha tenido como elemento central la reforma administrativa. La consiguiente “Nueva Gestión Pública” conlleva cambios de los convencionales sistemas burocráticos con el objetivo de responder a exigencias fiscales de eficiencia así como a distintas demandas ciudadanas. Entre los componentes de la Nueva Gestión Pública se encuentran los sistemas de gestión por resultados, la accountability, la externalización, los mercados internos, etc. Todo ello significa enormes cambios organizacionales y de funcionamiento administrativos en los servicios públicos que se inspiran derechamente en el management moderno (Olías y otros; 2001).

Las características de la reforma administrativa en cuestión ofrece lecciones importantes para las reformas del Estado en América Latina y otros países en desarrollo. No obstante, y tal como lo señala Echebarria (2001:9), “debe procederse con cautela teniendo en cuenta distintas consideraciones a la hora de llevar a cabo reformas administrativas similares en las naciones en vías de desarrollo”. De acuerdo con el autor (2001:9), debe subrayarse la evidencia existente sobre el papel positivo del sistema de mérito en el servicio público, contribuyendo en forma notable a la calidad de las instituciones. En segundo lugar las instituciones se construyen a partir de bases institucionales del Estado burocrático weberiano. Esto es así en el ya mencionado sistema de mérito al igual que en la formalización de procedimientos y tareas. Por consiguiente, la efectividad y eficiencia de determinados modelos más novedosos presupone la existencia previa de determinadas condiciones que, de no darse, pueden

redundar en efectos contradictorios o contrarios a los esperados. Así entonces, podemos identificar una secuencia donde el Estado burocrático sustituyó al Estado patrimonial y tradicional, sirviendo para la articulación posterior de un Estado de Bienestar vinculado al desarrollo de burocracias industriales privadas que resultaron ser clave en el modelo sustitutivo de importaciones de América Latina. Posteriormente, en las décadas de los ochenta y los noventa, irrumpen las políticas neoclásicas de ajuste y estabilización que obedecen a nuevos criterios de racionalidad económica de los recursos públicos. Sobre estas bases contradictorias y complejas emergen la Nueva Gestión Pública y los procesos de modernización y reforma del Estado en curso.

Los países en desarrollo, como consecuencia, exhiben paradójicamente una sobreburocratización formal-estructural que coexiste junto a la infraburocratización de los comportamientos organizacionales, traducándose esto último en excesiva tramitación, papeleo, patrimonialismo (Echebarria; 2001). De esta manera, las organizaciones públicas y la Administración Pública muestran debilidad frente a las tendencias de control o distorsión por parte de intereses corporativos. Tales distorsiones, en determinadas circunstancias, pueden estar vinculadas a fenómenos de corrupción y debilitamiento ético del servicio público ocasionando severos escándalos que atentan contra el interés común y las bases de la democracia. Como indica Echebarria (2001:10): “se trata realmente de administraciones preburocráticas bajo una apariencia de lo contrario, lo que le hace decir a de Bresser (1997) que la demanda de reforma debe ser más de publicación que de privatización, en el sentido de recuperar para el interés general instituciones y políticas sometidas a intereses particulares”.

Cabe subrayar la existencia de distintos elementos de indeterminación e incertidumbre relativos a la dimensión estratégica de la reforma y desarrollo institucional (Olias y otros; 2001). Este fenómeno tiene lugar incluso en naciones desarrolladas con sistemas democráticos avanzados. Son numerosas las dificultades que afronta el proceso de reforma en dichas naciones, por lo que cabe esperar gran complejidad e incertidumbre sobre los procesos de reformas que tienen lugar en América Latina y otros países en desarrollo (Echebarria; 2001). Los problemas se ven agravados frente a menores niveles de recursos y capacidades disponibles.

Pese a las dificultades puede sostenerse plausiblemente la factibilidad del proceso de reforma (Echebarria; 2001). Tal basamento lo ofrece la tesis analizada arriba acerca del Estado “fuerte”. Como se ha visto, dicho Estado cuenta con niveles de autonomía que lo habilitan y capacitan para formular y llevar a cabo reformas pese a la oposición y resistencia que puedan ofrecer grupos de interés poderosos movilizados en orientaciones de defensa corporativa. El Estado “fuerte” puede hacer uso de su autonomía institucional y política al efecto de insertar la reforma en un contexto de modernización sujeto a una genuina estrategia de desarrollo nacional y democratización. Esto presupone galvanizar las dinámicas que dotan de mayor autonomía al Estado, canalizándola hacia las directrices y políticas del desarrollo nacional (Leftwich; 1995).

#### REFORMA INSTITUCIONAL Y PRESUPUESTOS CONCEPTUALES

Connotados teóricos de las reformas institucionales sitúan los riesgos de fracaso en representaciones mentales y cognitivas que no dan cuenta de su complejidad (Crozier, 1984; Crozier y Friedberg, 1977). Conforme a estos teóricos, los formuladores de las reformas se han visto circunscritos por determinada concepción estratégica hiper-racionalista que se ha sido incapaz de captar el carácter profundo de las instituciones, sus transformaciones y devenir histórico. Esto ha tenido como consecuencia, entre otras cosas, no conferir un sitio preeminente al contenido de las reformas en una lógica que sea sensible a los intereses, percepciones y competencias de los actores sociales indispensables en la implementación del cambio. De algún modo, se trata de una instancia más de la mirada objetivadora del “hombre académico” lúcidamente criticada por Bourdieu. Por lo mismo, es indispensable desentrañar las premisas y asunciones conceptuales y teóricas que subyacen en los procesos de reforma institucional.

Al concebir las reformas institucionales como reformas de segunda generación debe irse más allá de las metodologías neoutilitaristas que acompañan las políticas de estabilización macroeconómica inspiradas en la economía neoclásica. Dicho de otro modo las reformas macroeconómicas presuponen y dependen de una adecuada articulación con reformas institucionales de extraordinaria complejidad. Aquellas, a juicio de Graham y Naím (1998), muestran tres elementos definitorios: el objeto de las reformas son las reglas de que guían el comportamiento macroeconómico; las decisiones

en las que se basa la reforma pueden adoptarse por el poder ejecutivo de forma relativamente aislada del resto del sistema político; por último, implican el desmantelamiento de organismos existentes, no su creación, ni tampoco la modificación de su comportamiento.

Es sabido que la reforma institucional conlleva un problema de acción colectiva dado que el grueso de la ciudadanía se vería beneficiada al cooperar con la reforma. No obstante, la cooperación en cuestión redundaría en determinados costos y sacrificios que no serán racionales para determinados individuos o grupos. Como consecuencia, puede esperarse la existencia de actores internos y externos a la Administración Pública que no contarán con incentivos ni disposición positiva para respaldar el proceso de cambio. Tales actores pueden vincularse y conformar alianzas variadas con poderosos grupos de presión o intereses corporativos. No debe extrañar, por lo tanto, que las reformas institucionales muestren elevados costos de transacción que dificultan su mantenimiento a lo largo del tiempo. En segundo lugar, las reformas institucionales actúan a través de organizaciones que operan, como hemos visto, en entornos socio-institucionales donde la trayectoria histórica no será automáticamente proclive a las nuevas necesidades de legitimación. Asimismo, cabe tener en cuenta los procesos de micropolítica y luchas de poder que tienen lugar tanto en las organizaciones como en las instituciones. Esta lógica puede contraponer entre sí la racionalidad técnica de las propuestas de reforma con los patrones dominantes del entorno político, económico y social. Las organizaciones públicas exhiben una dimensión de procedimiento y estructuras con elevados niveles de politización (Heredia y Schneider; 1998: 7). La tensión entre los requisitos de la racionalidad técnica y las demandas de legitimación del entorno socio-institucional puede ser más acusada aún en los países de desarrollo (Echebarria; 2001:12).

Existe suficiente evidencia que problematiza la compleja relación entre la organización y el entorno, repercutiendo de sobremanera en el margen de maniobra que pueda alcanzar la organización (Thompson y McHugh, 2002: 29; Brunson, Olsen, 1993). La lección a extraer de lo anterior es que la organización y la institución deben estar adecuadamente resguardadas al incorporar nuevas técnicas y procedimientos en entornos donde la racionalidad técnica no es prioritaria (Echebarria; 2001:12). Como subraya Echebarria, los procesos de reforma no deben detenerse o asumir una actitud pasiva ya que de lo que se trata es de “detectar las organizaciones propicias a la

incorporación de nuevas técnicas y los valores que las inspiran, pero no como núcleos aislados, sino como entidades con capacidad de diseminar los nuevos valores, modificando el sentido institucional de lo apropiado. Sólo entonces se puede hablar de institucionalización de la reforma o de verdadera reforma institucional” (2001:12).

Por otro lado, la inequívoca relación de dependencia de la Administración Pública frente a las condiciones políticas conlleva la necesidad de reflexividad y conocimiento sobre ellas. Desde esta perspectiva, los políticos y funcionarios pueden ser concebidos como individuos racionales que persiguen beneficios mediante la maximización de su carrera funcionaria. Como consecuencia, tales individuos respaldarán la autonomía estatal cuando ésta sea compatible con sus propios proyectos de carrera, surgiendo la posibilidad de disyunción entre dichas pretensiones individuales y los objetivos de una Administración Pública competente orientada a satisfacer derechos y necesidades de la ciudadanía. Esta disyunción la expresa Quedes (1994) mediante “el dilema del político” en un estudio de las reformas del servicio civil en América Latina. La solución puede encontrarse en la llamada creación y generación de “valor público” (Moore; 1997) y el rol clave de líderes y gerentes que actúen como genuinos “emprendedores políticos” (Olias y otros; 2001). En síntesis, el emprendedor político va más allá de la delimitación burocrática del cargo con el objeto de recabar apoyos sociales y políticos mediante la creación de redes alianzas y coaliciones, beneficiando los objetivos de construcción institucional y organizacional. En este cometido, los emprendedores políticos actúan como dinámicos y enérgicos agentes de la creación de “valor público”. De acuerdo con este punto de vista, la Dirección Estratégica del sector público debe contar con directivos proactivos en la creación de valor público. Esto implica que la ética del servicio público debe coexistir con la ética de la creación de valor en el ámbito de los servicios públicos de manera análoga a cómo los directivos del sector privado crean valor para sus accionistas. Por lo tanto, los managers del sector público deben ser emprendedores políticos permanentemente inmersos en la detección y evaluación de las demandas del público y los ciudadanos, movilizándolo y recursos políticos para el cambio institucional. Lo anterior debe ir acompañado de un compromiso estricto con la más exigente eficiencia operacional. Esto, por cierto, contrasta radicalmente con la realidad actual de buena parte del sector público, compuesto por diseños organizacionales auto contenidos y cerrados, lo cual está claramente reñido con la dirección proactiva para la creación de valor público. Como señala

Olías (2001:26): “puesto que los directivos no son unos tecnócratas..., sino que hacedores de políticas que contribuyen decisivamente en la identificación, creación y refinamiento de los propósitos públicos, hay alguna razón para implicarles en la toma de decisiones de alto nivel. En la tensión siempre presente entre los dos términos, política y administración, el balance parece inclinarse a favor de ésta en la medida en que los directivos o gerentes públicos asumen la tarea de descubrir el bien público. La propuesta del gerente emprendedor anula también las distinciones de actores políticos y técnicos. En esta misma perspectiva, el gerente emprendedor es un genuino “hacedor de políticas”, conociendo su entorno e interactuando permanentemente con las autoridades políticas al efecto de conseguir su respaldo para sus propuestas e iniciativas (Olías; 2001: 23). De esta manera, el gerente emprendedor logra incrementar su efectividad a partir de la identificación de recursos políticos importantes existentes en el entorno, con lo cual está en condiciones de sondear nuevas posibilidades y oportunidades para su institución. Como indica Olías (2001: 23): “en este mundo ideal el político y el gestor se apoyan mutuamente, cooperan en la prosecución del bien público y crean valor público”.

### CONCLUSIÓN

El análisis que se ha llevado a cabo ha puesto de relieve el papel clave de las instituciones en los procesos de reforma y modernización del Estado y en el carácter general que asume la orientación concreta del desarrollo. La discusión efectuada resalta la relevancia crucial de un conjunto de características de las instituciones particularmente atinentes a la realidad de los países latinoamericanos y en vías de desarrollo. La articulación entre procesos de cambio de la Administración Pública y las políticas económicas presupone la existencia de un tejido institucional coherente y sólido al efecto de ser viables en tanto que contenido de una auténtica estrategia nacional de desarrollo. Lo anterior, como se ha expuesto, exige estar atento a la secuencia concreta que han seguido en su devenir histórico los sistemas estatales y de Administración Pública de cada sociedad particular sobre la base de historias sociales singulares.

Paralelamente, queda establecido que las severas dificultades que han acompañado a las políticas neoclásicas de estabilización y ajuste se han debido, en buena parte, a la ausencia de una comprensión cabal de la dimensión

institucional en el proceso general de desarrollo así como en la reforma y modernización del Estado. Finalmente, se ha expuesto la utilidad conceptual del enfoque institucional en el análisis y comprensión de la problemática abordada en este trabajo, señalando orientaciones básicas de política para el vital perfeccionamiento institucional.

### BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo. Summary Evaluation Report. IDB Activities in Support of Public Sector Reform; Washington DC, 1995.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Marco de referencia para la acción del banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la Sociedad Civil; 1996.
- Informe de Progreso Económico y social de América Latina; 2000.
- Bresser, L. Una reforma gerencial en la Administración Pública de Brasil, En: reforma y Democracia, Vol. 9; 1993. pp. 63-102.
- Brunson, N. ; Olsen, J. The reforming organization. Routledge; London, 1993.
- Crozier, M. No se cambia la sociedad por decreto. INAP; Madrid, 1984.
- Crozier, M. Etat Moderne, Etat Modeste. Fayard; París, 1989.
- Echebarria, A. K. Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”, En: reforma y democracia, Vol. 18; 2000. pp. 79-98.
- Instituciones, Reformas del Estado y Desarrollo: de la teoría a la práctica. Escuela de cooperación internacional al desarrollo Raúl Prebisch, Universidad internacional Menéndez y Pelayo; Santander, 2001.
- Graham, C. y Naim, M. The political Economy of Institutional Reform in Latin America. En: N. Birdsall, C. Graham y H. Sabott (Eds.): Beyond Tradeoff. Market Reform and Equitable growth in Latin America. Brookings Institutions Press; Washington, 1998.
- Guedes, B. The politician’s Dilemma. University of California Press; Berkeley, 1994.
- Heredia, B. y Schneider, B.r. The Political Economy of Administrative Reform: Building State Capacity in Developing Countries. Comunicación a la reunión de la asociación de Estudios Latinoamericanos, 24-26 de septiembre de 1998; Chicago, 1998.
- Lane, J.e. y Ersson, S. The New institutional Politics. Performance and Outcomes. Routledge; London, 2000.

- Leftwich, A. Bringing Politics Back in towards a model of the developmental State. *Journal Development Studies* 31; 1995. pp. 400-27.
- March, J. y Olsen, J. Rediscovering institutions. The organizational bases of politics. The Free Press; New York, 1989.
- Meyer, M. y Rowan, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as myth an ceremony. En *American Journal of Sociology*, 83; 1977. pp. 340-363.
- Naim, M. Latinoamérica: La segunda fase de la reforma”, en *Revista Occidental Estudios Latinoamericanos*, año 12, No. 2; 1995.
- OECD. Governance in transition. Public Managemnet Reform in OECD Countries. OECD; París, 1995.
- Oliás de Lima y otros. *La Nueva Gestión Pública*. Prentice. Hall; Madrid, 2001.
- Evans, P. *Embedded Autonomy*. Princeton University Press; Princeton, 1995.
- PNUD. Human Development Report, PNUD; New York, 2001.
- Pollit, C. y Bouckaert, G. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press; Oxford, 2000.
- Powell, W. y Dimaggio, P. (Eds). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press; Chicago, 1991.
- Prats, J. Gobernabilidad democrática en América Latina finisecular: Instituciones, gobiernos y liderazgos. En: PNUD; *Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe*. PNUD; New York, 1997.
- Seddon, D. y R. Belton-Jones. The political determinants of economic. Flexibility with special reference to East Asia; 1995. pp. 325-64.
- Selznick, P. *Leadership in Administration*. University of California Press; Berkeley, 1957.
- Thompson, P y Mchugh, D. *Work Organisations*. Polity, London, 2002.
- Whitley, R. *East Asian Business Systems*, Londres, Sage. The political determinants of economic. Flexibility with special reference to East Asia; 1992. pp.325-64.