

¿“Poder para”... o “poder sobre”? : repensando la fuerza del Estado *

Jon Pierre

[Versión original en inglés](#)

Tratándose de una estructura que frecuentemente es criticada por su rigidez y que es caricaturizada como anticuada e inepta en relación con su capacidad para adaptarse a los cambios que ocurren en su entorno, resulta curioso advertir que durante las últimas dos décadas se ha venido implementando un proceso de reforma del Estado casi continuo en una gran cantidad de países. Tanto la estructura interna del Estado como el papel que éste juega en la sociedad han cambiado, probablemente, con mayor profundidad durante los últimos veinte años como nunca antes.

Aquel Estado que contaba con los suficientes recursos como para proporcionar amplios servicios y que ejercía políticas que de alguna manera eran obstructivas e intervencionistas, hoy va dejando de lado buena parte de esos programas y asumiendo un papel más bien sutil y regulador.

Con el propósito de aportar a la comprensión de dichos cambios, se examinarán acá tanto los objetivos generales como las estrategias de tres diferentes tipos de reforma del Estado: la reforma centrada en el Estado, la reforma basada en el mercado y la reforma participativa. Estos tres modelos serán evaluados en relación con el impacto que cada uno tiene sobre el poder del Estado o, más correctamente, cómo cada uno retrata y reproduce el poder del Estado. Tomando en cuenta que el papel del Estado en la gobernanza ha llegado a ser un enfoque que se emplea frecuentemente cuando se trata de analizar el poder estatal, se busca evaluar de qué manera los diferentes tipos de reforma del Estado afectan ese particular aspecto del poder estatal.

El documento parte de una discusión acerca de la forma cómo el enfoque de la ciencia política sobre el Estado ha venido cambiando en el último par de décadas, desde un enfoque que enfatizaba la capacidad institucional hacia un enfoque centrado en la capacidad de colaboración. Siguiendo esta línea, compararemos los tres tipos de reforma del Estado. La última sección del documento resume la discusión y evalúa la utilidad que tienen los modelos tradicionales del Estado para ayudar a comprender las reformas estatales contemporáneas.

Entendiendo el papel del Estado en la gobernanza

Es interesante hacer notar que el renovado interés en el Estado que se ha dado entre los científicos políticos desde los años ochenta ocurre casi en forma paralela con los cambios que se dan en la mayoría de las democracias capitalistas occidentales, respecto al papel que juega el Estado en la sociedad. Los científicos sociales que proclamaban “recuperemos el Estado” (Evans ...[et al], 1985; para una crítica, ver Almond, 1988) tuvieron que adoptar un enfoque histórico casi por falta de alternativas. El papel del Estado, en muchos aspectos, se ha visto socavado efectivamente desde arriba, debido a los cambios en los escenarios internacionales producidos por la globalización de los mercados; desde abajo se ha visto socavado por presiones subnacionales que apuntan a lograr traspaso de poder y autonomía; y desde adentro, como resultado del deterioro de las finanzas públicas (Pierre y Peters, 2000).

La consecuencia más importante de esta discrepancia entre el nuevo *leitmotiv* del debate académico sobre el papel del Estado, por una parte, y cómo los Estados van transformándose a sí mismos en el mundo real, por otra, ha sido una necesidad creciente de reconsiderar los modelos de Estado existentes y buscar nuevos modelos que puedan dar cuenta efectivamente de un análisis contemporáneo del Estado.

Ciertamente, mucho se ha avanzado a este respecto. Sin embargo, dando una mirada rápida a la literatura, ésta sugiere que existen sustantivas discrepancias en torno a cómo deben ser

(*) Documento preparado para el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: “Power to” or “Power over”? : Rethinking State Strength.

conceptualizados estos modelos y cuál debe ser su foco principal.

Por una parte, algunos han visto el cambiante papel del Estado desde una perspectiva de la gobernanza, como una forma de tender un puente entre la teoría y el desempeño real de los Estados (Kooiman, 1993; Peters, 2001; Peters y Savoie, 1995; Pierre, 2000; Pierre y Peters, 2000, 2004; Rhodes, 1996), asumiendo que el papel de las estructuras del Estado en la gobernanza es una variable, más que un hecho dado. Una importante contribución de esta perspectiva del Estado a partir de la gobernanza es que convierte el papel del Estado en lo que se refiere a gobernar en un asunto empírico en lugar de un postulado constitucional. Cabe destacar que este enfoque del Estado en tanto gobernanza de la economía se ha establecido desde hace ya largo tiempo (Campbell ...[et al], 1991; Hollingsworth ...[et al], 1994).

Una corriente distinta de pensamiento adopta un punto de vista más definitivo sobre estos problemas y sostiene que el Estado, tal cual lo conocemos, está destinado a declinar, a ser reemplazado por instituciones internacionales cada vez más amplias y poderosas, de un lado, y de otro, por la creciente autonomía y posicionamiento internacional de ciertas ciudades y regiones (Camilleri y Falk, 1992; Reich, 1991; Navari, 1991). El Estado, de acuerdo con esta línea de pensamiento, ha tenido históricamente una importancia crítica para sustentar la integridad territorial, la democracia política y los programas del Estado de bienestar. Con estos logros, ya sea que estos se encuentren firmemente atrincherados en la cultura política (cual es el caso de las democracias políticas en muchas partes del mundo; Lane y Ersson, 1994) o bien que ya no puedan ser sustentables debido a la crisis fiscal del Estado (como parece ser el destino del Estado de bienestar en la mayoría de los países de Europa occidental), los actuales Estados nacionales se enfrentan a crecientes dificultades para legitimar su papel.

Finalmente, desde un tercer punto de vista analítico, la onda de la Nueva Gestión Pública de la reforma administrativa ofrece una selección diferente de temas en relación con la transformación del Estado y sus cambios. La NGP podría ser descrita como un intento de replantear el rol de los actores políticos, abriendo los mercados hacia el interior del sector público y otorgando a los políticos un rol en el establecimiento de metas pero sin que se les otorgue responsabilidades operativas. De alguna manera, esta estrategia de reforma del Estado tiene eco en la observación de March y Olsen en el sentido de que en el Estado contemporáneo, el sistema político se ha divorciado en alguna medida, del sistema representativo (March y Olsen, 1995).

La NGP debe verse como una reforma del Estado basada en el mercado, como lo discutiremos más adelante en este documento, aunque se debe hacer notar que la NGP tiene significativas ramificaciones, y más amplias además, en lo que respecta al intercambio entre el Estado y la sociedad. Dicho esto, es importante no fusionar la perspectiva de la NGP con la perspectiva de la gobernanza, tomando en cuenta que ofrecen diferentes concepciones sobre el papel del Estado y también diferentes modelos de reforma estatal y de sus objetivos (Peters y Pierre, 1998).

Pese a las diferencias teóricas y conceptuales que existen entre estas distintas ópticas sobre el Estado, también hay, sin embargo, algunos importantes puntos en común entre ellas. Uno de los patrones recurrentes es, con algunas variaciones, el convencimiento de que los modelos centrados en el manejo del Estado ofrecen menos ventajas analíticas que aquellos modelos que explican el rol cambiante del Estado a partir de análisis centrados en la sociedad. En la literatura de economía política, académicos neomarxistas han visto consistentemente al Estado como subordinado al sistema económico (Middlemass, 1979; Miliband, 1969; Jessop, 1982; Offe, 1984, 1985; Ronge y Schmiege, 1973). Sin embargo, ese punto de vista frecuentemente parece haber sido más bien un artefacto de postulados teóricos centrados en la sociedad que el resultado de investigaciones empíricas. Dado que el punto de partida es teórico, el rango de variación de los resultados llega a ser extremadamente estrecho.

El cambio más significativo durante los últimos años se refiere a que también los modelos liberales de economía política han llegado a percibir, de manera creciente, al Estado como incrustado

en la economía más que como algo conceptual y empíricamente distinto de ella. Dado este cambio de perspectiva, uno de los grandes desafíos ha sido conceptualizar la acción autónoma del Estado y su autonomía en una era de globalización, de presiones fiscales y de un capital privado crecientemente volátil (*cf. e.g. Evans, 1995*).

Esta manera de percibir a quienes conducen el cambio del Estado es sorprendentemente similar a la perspectiva de la gobernanza o de la NGP. De hecho, en las tres perspectivas, el énfasis está puesto en la solución de los fracasos políticos más que en las fallas del mercado. Este objetivo de reforma es obviamente más predominante en la NGP. Sin embargo, existe abundante literatura sobre la gobernanza que también argumenta que desde el momento en que el Estado contemporáneo ha sido privado de importantes herramientas y, más importante aún, desde que enfrenta un contexto mucho más complejo, el objetivo fundamental de la reforma no debe ser un Estado más entrometido e interventor, sino uno basado en la coordinación. Si el Estado no puede gobernar la sociedad porque ésta ha llegado a ser ingobernable, resulta temerario plantearse una reforma que busque hacer del Estado un ente suficientemente poderoso para gobernar. No es necesario explicar que, bajo este punto de vista, subyace un argumento normativo sobre el papel más amplio del Estado en la sociedad y en los mercados

Otra similitud entre los tres modelos se relaciona con el hecho de que todos asumen que las capacidades constitucionales cada vez dan menos cuenta de las capacidades del Estado para gobernar la sociedad. Cualesquiera sean las capacidades que el Estado tiene en la economía global, ellas se han generado a partir de recursos compartidos, de distintas maneras, con otros actores. El Estado, en esta perspectiva, transa algo de su control sobre el poder político formal con el fin de asegurar el acceso a los recursos de que disponen tanto el capital privado como los intereses organizados, otros Estados o instituciones globales. Esto, a su vez, nos lleva a conceptualizar las capacidades y el poder del Estado como algo relativo, más que como algo absoluto derivado de mandatos constitucionales (Hall e Ikenberry, 1989; Nordlinger, 1982; Swank, 1992).

Una tercera similitud, finalmente, parece ser el reconocimiento de que los Estados ya no son los actores más poderosos en términos económicos y distributivos, ni siquiera en su propio territorio. Lo que se ha tornado cada vez más obvio durante, más o menos, la última década es hasta qué punto y crecientemente los poderes del Estado -definidos ya sea como control sobre la fuerza legítima o control sobre las instituciones que ejercen autoridad y toman decisiones- necesitan ser sostenidos con recursos financieros para llegar a ser efectivos. Si por un segundo reconsideramos la definición clásica de David Easton (1979: 50) sobre las “interacciones políticas” como “la asignación autoritaria de valores para una sociedad”, muy pronto resulta obvio que existe un creciente número de corporaciones multinacionales asignando “valores” que igualan el producto nacional bruto de muchos países pequeños por caminos que no podrían ser calificados de “autoritarios” en el sentido eastoniano pero que, sin embargo, penetran con tal impacto -o quizás con mayor impacto- la sociedad como si se tratara de una “asignación autoritaria de valores” (Maier, 1987).

Estos elementos de la discusión actual sobre el Estado y su capacidad de gobernar la sociedad forman parte de una convergencia entre los enfoques centrados en el Estado y los enfoques centrados en la sociedad. Sin embargo, por mucho que quisiéramos pensar que esta convergencia mejora la comprensión del Estado, debemos reconocer que no nos ha llevado más lejos que las anteriores teorías del Estado (Rockman, 1989).

A pesar de -o quizás a causa de- la amplia variedad de perspectivas que podemos emplear para entender el Estado, no hemos sido capaces de llevar el análisis más allá del nivel de variables nominales. Todavía parecemos incapaces de desarrollar una tipología sofisticada del Estado en relación con su papel en el desarrollo económico. Mientras parece haber un cierto grado de acuerdo sobre los diferentes tipos de Estado con respecto a la dimensión que distingue, por ejemplo, entre “Estados fuertes” y “Estados débiles” (Atkinson y Coleman, 1989; Krasner, 1978) -un consenso que será puesto

en tela de juicio más adelante en este documento-, somos mucho menos capaces de agrupar a los Estados a partir de sus características cuando éstas se derivan de variadas dimensiones.

Durante un largo período de tiempo también tuvimos una imagen estática e imprecisa de la relación entre el Estado y la sociedad. La última década ha sido testigo de profundos cambios tanto en la esfera económica como política. Los mercados se han ido separando cada vez más de las economías nacionales; la desregulación de los mercados financieros ha privado a los Estados nacionales de la mayoría de sus capacidades de regulación frente a estos mercados; y, además, la emergente naturaleza global de las interacciones económicas parece situar la economía a un nivel diferente al del Estado nacional.

La actual perspectiva predominante sobre el intercambio Estado-mercado parece indicar que se debe conceptualizar una nueva economía política y debe ser pensada como una economía política internacional. Si las teorías previas sobre economía política eran “horizontales”, es decir, describían los diferentes modelos de interacción e intercambio entre el Estado y los mercados a nivel nacional (Caporaso y Levine, 1992), la próxima generación de tales teorías debe ser “vertical”, es decir, deben describir las relaciones entre los Estados nacionales y los mercados globales (cf. Stopford y Strange, 1991).

Sin embargo, no todos están de acuerdo con esa imagen verdaderamente desoladora del Estado y de su lugar central en la gobernanza de hoy en día. Buena parte de la actual globalización fue propulsada por decisiones políticas, principalmente aquéllas implementadas por los regímenes neoliberales y desreguladores en los Estados Unidos y en Gran Bretaña durante los años ochenta.

Mientras el argumento bien puede establecer que para la mayoría de los Estados industrializados la disminución del control sobre los mercados fue una respuesta a las demandas de los sectores comerciales internos, cabe recordar que la ola inicial de desregulación fue impulsada por Estados Unidos y Gran Bretaña, obligando a otros Estados capitalistas a hacer lo propio para poder tener ventajas competitivas sostenibles (Boyer y Drache, 1996; Hirst y Thompson, 1996; Kapstein, 1994). Es interesante notar que esta perspectiva sobre globalización y liberalización económica tiene eco en los contenidos básicos del debate sobre economía política de la literatura “pre-globalización”. Es decir, las economías políticas nacionales son sistemas integrados de acción política y económica que apuntan a fortalecer la competitividad del sistema en su conjunto y no sólo el lado corporativo de la ecuación (Hall, 1986; Hall y Soskice, 2001; Katzenstein, 1984, 1985; Porter, 1990; Zysman, 1983).

Quizás no sea habitual aproximarse al problema de la reforma del Estado desde la perspectiva de la globalización y de los cambios en la economía política internacional. Sin embargo, estos desarrollos han puesto en movimiento un cambio en la manera cómo observamos lo que constituye la fortaleza del Estado. Desde el momento en que la reforma administrativa ha dado amplios y extensos giros alrededor del problema de cómo hacer que el Estado y el sector público actúen con estructuras más eficientes y sensibles y se constituyan en un actor de la gobernanza, aparece una relación muy cercana entre estos cambios superestructurales en la centralidad del Estado y la reestructuración interna de las estructuras estatales. Igualmente importante es para nosotros evaluar la reforma del Estado contra el telón de fondo del emergente papel del Estado en la gobernanza actual.

Más allá de “Estados fuertes” y “Estados débiles”

Hemos tenido tradicionalmente una idea bastante clara sobre lo que constituye un “Estado fuerte” y un “Estado débil”. Sin embargo, en cuanto focalizamos la discusión en el cambiante rol del Estado en el desarrollo económico y en la gobernanza, generalmente se ve que su capacidad para facilitar un gobierno eficaz no deriva principalmente de su fortaleza. En cambio, aquellos Estados que han probado ser capaces de jugar ese papel más eficientemente no parecen ser aquellos Estados fuertes en el sentido tradicional del concepto, sino Estados que combinan algún grado de aislamiento institucional y autonomía, con un gran número de puntos de contacto con la sociedad que los rodea (cf. e.g.

Katzenstein, 1985; Pierre y Peters, 2004; Porter, 1990). Tradicionalmente, los “Estados fuertes” son percibidos como aquellos que poseen una fuerte capacidad institucional como para imponer privaciones en sectores de la sociedad a través de la implementación de políticas discriminatorias.

Esta manera de examinar la fortaleza del Estado revela la complejidad que subyace bajo este concepto. Por una parte, la aproximación sugerida por Evans ...[et al] (1985) implica que esos Estados fuertes tienen menos capacidad de respuesta frente a los cambios en su entorno, y los Estados más pequeños y más débiles pueden resultar ganadores a nivel de la competencia global. Pero, por otro lado, también parece claro en muchos casos que los Estados fuertes han sido más aptos, tanto para facilitar una fusión y una movilización coordinada de recursos públicos y privados como para conducir el proceso de desarrollo económico. Japón es la ilustración obvia de esta teoría (*cf. e.g.* Johnson, 1982).

La fuerza del Estado está determinada tanto por factores relacionados con el entorno social como -y con la misma intensidad- por factores que se dan al interior del Estado mismo. Este es el caso de las relaciones que se desarrollan entre el Estado y los actores económicos cuya aprobación resulta más fácil de negociar y contextualizar comparado con la mayoría de los otros objetivos de políticas. Peter Gourevitch (1986: 238) lo expone muy bien en la siguiente frase: “El Estado fuerte es aquel que cuenta con el apoyo político suficiente para ser fuerte, un Estado que cuenta con la aprobación o el entusiasmo de por lo menos algunos actores sociales que apoyan sus acciones de fuerza. Cuando ese apoyo desaparece, también lo hará la fuerza del Estado”.

La base social de la fuerza del Estado es decisiva para entender la reforma del Estado, como veremos más adelante, y ello lo pone de manifiesto especialmente una perspectiva del Estado basada en la gobernanza. Diferentes modelos de reforma del Estado afectan las relaciones entre el Estado y la sociedad de manera diferente. Gourevitch está lejos de estar solo al avanzar en esta perspectiva sobre la fuerza del Estado (*cf. e.g.* Hall, 1986; Migdal, 1988, 2001; Zysman, 1983), pero muy pocos han relacionado la reforma del Estado con este particular aspecto del poder estatal. La perspectiva de la gobernanza nos ayuda a entender de qué manera los Estados pueden lograr objetivos políticos importantes a través de otros instrumentos de política que sean distintos a los coercitivos y tradicionales.

La clásica distinción que hace Clarence Stone (1989) entre el “poder sobre” y el “poder para” ofrece una buena ilustración de los distintos canales e instrumentos que el Estado puede utilizar para lograr la aprobación social de sus políticas. El “poder para” resalta la perspectiva de la gobernanza en relación con la eficacia política; los resultados finales importan más que los instrumentos empleados. Este argumento sugiere que necesitamos diferenciar más claramente entre la fuerza interna y externa del Estado, y precisamos saber más acerca de las relaciones entre estas dos dimensiones del Estado.

Los Estados pueden estar fuertemente integrados a través de sistemas institucionales verticales, ofreciendo a los artífices de las políticas un total control sobre las instituciones que deben implementarlas y sobre los gobiernos subnacionales. Pero, al mismo tiempo, pueden ser ineficientes en sus intercambios con la sociedad. Ciertamente, es un ejemplo a tener en cuenta respecto a una negativa relación entre la fuerza interna y externa del Estado: mientras más hermético sea el sistema de gobierno, mientras más controladas desde arriba sean sus relaciones con los actores económicos, menos eficiente será el Estado en relación con el proceso de la gobernanza (Pierre y Peters, 2004).

Permítasenos ahora, teniendo como telón de fondo esta breve discusión sobre las diferentes maneras de reflexionar sobre la fuerza del Estado, mirar un poco más de cerca los tres diferentes tipos de reforma del Estado para ver cómo cada una de ellos puede afectar aquel particular tipo de poder del Estado que se deriva de una relación de colaboración entre el Estado y la sociedad.

La reforma centrada en el Estado

La reforma centrada en el Estado tiene como objetivo alterar las estructuras y procesos del Estado para que pueda funcionar de mejor manera. Esto, ligado a la reforma basada en el mercado (ver más

adelante), ha sido el foco de la reforma administrativa a lo largo del mundo occidental durante el último par de décadas. Un ejemplo típico de reforma centrada en el Estado incluye la creación de agencias o “quangos” (N. del T.: organizaciones cuasi no gubernamentales) (Pollit y Talbot, 2003). Este tipo de reforma incluiría también procesos de descentralización y desconcentración, lo que también ha sido otro *leitmotiv* en la reforma administrativa.

El común denominador de los objetivos y estrategias de este tipo de reformas ha sido, por una parte, el convencimiento de que es necesario separar el proceso de elaboración de políticas de su operación y, por otra parte, el deseo de incrementar la transparencia y accesibilidad del sector público. También, hasta cierto punto, este tipo de reforma demuestra un creciente escepticismo en relación con ese tipo de servicio uniforme que destacaba, antes, al sector público. Se piensa que los ciudadanos quieren un servicio más personalizado y armónico, algo que requiere un gobierno y una producción de servicios descentralizados. El espacio no nos permite hacer una evaluación más detallada de esta reforma. Pero parece bastante claro que la descentralización ha sido efectiva en lo que se refiere a generar contactos más cercanos entre las instituciones políticas a nivel subnacional y sus contextos externos. Por otro lado, si bien una buena parte de la descentralización y de la desconcentración fue implementada durante los años ochenta, parece como si recién ahora los gobiernos centrales fueran aprendiendo gradualmente cómo lograr un cierto grado de coordinación vertical de las políticas (Peters, 2001).

Hay que hacer notar que la reforma centrada en el Estado no apunta a debilitar el papel del Estado en la gobernanza sino, más bien, a convertirlo en un ente más apto para desempeñar el papel que allí debiera cumplir. En alguna forma, el objetivo global de esta reforma puede ser descrito como una estrategia para actualizar la maquinaria del Estado con el objeto de acompañar adecuadamente aquellos cambios que se han producido en su entorno durante el último par de décadas. Sin embargo, la descentralización en algunos países también ha sido motivada por el deseo del gobierno central de “desacumular” las responsabilidades administrativas y financieras de unos cuantos programas desarrollados por el sector público.

¿Cómo han afectado estas reformas al propio Estado? ¿Han significado un fortalecimiento o un debilitamiento del Estado? Tanto la creación de agencias como la descentralización tienden a privar al gobierno de algunos instrumentos administrativos y de políticas; ambas le crean dificultades al Estado en lo que se refiere a seguir políticas que apunten a asegurar estándares equitativos para todo el país, o a la implementación de políticas homogéneas a través de los distintos sectores de políticas. Pero no es lo mismo decir que este tipo de reforma haya debilitado al Estado. Si hay algo, se trata de que este tipo de reforma ha producido un arreglo institucional que facilita ciertos modelos de políticas públicas mientras dificulta otras formas de política; por ejemplo, el énfasis de las políticas se ha trasladado desde los objetivos que perseguían la estandarización y la uniformidad hacia una producción de servicios flexible y con una mayor capacidad de respuesta local (o sectorial).

Así, este tipo de reformas crea arreglos institucionales que, aun siendo igualitarios, incrementan los puntos de contacto entre el Estado y la sociedad; y además permiten que los burócratas que están en la primera línea y los equipos operativos se comprometan más directamente en el proceso de comunicación con los actores sociales. De esta manera, estas reformas han contribuido probablemente a mejorar la capacidad de colaboración del Estado y han fortalecido el papel del Estado en la gobernanza. La contraparte de todo esto ha sido el desafío creciente planteado por una adecuada coordinación vertical y horizontal. Al mismo tiempo, la descentralización y la creación de agencias podrían verse como modelos centrífugos de reforma del Estado, que generan, en realidad, una distancia entre los que toman las decisiones y los elementos operativos de la organización.

La reforma basada en el mercado

El segundo tipo de reforma estatal que discutiremos es la reforma basada en el mercado. Este tipo de

reforma se presenta bajo diferentes y muy variadas formas, aunque las distintas versiones de la reforma sustentada en la Nueva Gestión Pública son las más comunes. Este documento no repasará los elementos de tal reforma ya que el material debe ser bien conocido por la mayoría de los lectores (*cf. e.g.* Osborne y Gaebler, 1992; Pollit y Bouckaert, 2004).

Para entender las ramificaciones que tiene este tipo de reforma en la capacidad estatal, necesitamos retrotraernos a la distinción entre el papel del Estado como productor de servicios, por una parte, y su papel como regulador, por la otra. La NPG, como estrategia de reforma administrativa, tiende a poner el foco sobre el papel jugado por el Estado anteriormente, es decir, como productor de servicios. No muy sorprendentemente, los defensores de la NGP muestran a menudo (o, por lo menos, pretenden mostrar) que llevar los mercados al interior del sector público en lo que se refiere a la producción de servicios, puede acrecentar la eficacia y la eficiencia. Sin embargo, la literatura permanece casi en silencio cuando se trata de analizar cómo la NGP puede ser implementada en la otra esfera del sector público, por ejemplo, en el sector donde las instituciones políticas deben implementar la ley y, sobre todo, deben actuar como autoridades legislativas. La adhesión al debido proceso y la persecución de la transparencia y la responsabilidad política son objetivos que no encajan muy bien en el marco de la NGP.

Esto no debería haber constituido un problema si no fuera por el hecho de que el rol del Estado en la gobernanza no es el de un productor sino el de un regulador. Las instituciones políticas son críticas frente a la gobernanza porque ellas deben garantizar la legitimidad política de los procesos. Para mayor claridad, la gobernanza sin ninguna presencia política es casi imposible de justificar desde un punto de vista político y democrático. En las redes o en las asociaciones entre lo público y lo privado, los actores políticos abren una puerta que lleva al proceso político y que también sirve como *input* para el proceso de elaboración de las políticas. Su papel esencial no es el de emular el papel de los actores corporativos, sino más bien complementar ese papel ofreciendo una base de sustentación necesaria en lo político, en lo democrático y en lo institucional para esas redes o asociaciones.

Hasta qué punto la reforma administrativa al estilo de la NGP basada en el mercado, fortalece o debilita los papeles que juegan las instituciones políticas en la gobernanza no puede evaluarse a un nivel general. Aclarado esto, desde el momento en que la piedra angular de tal reforma implica disminuir el papel de los funcionarios electos en el sector público y “dejar que los gerentes gerencien” (Osborne y Gaebler, 1992), existe la tendencia en la NGP a debilitar el papel de esos actores e instituciones que son críticos para algunos modelos de gobernanza. Debilitando a esos actores dentro del proceso interno del Estado, también debilitarán externamente al Estado.

La reforma participativa

La reforma participativa es un tipo de reforma que ha ido apareciendo gradualmente en los años recientes. El énfasis en los objetivos de la participación, por ejemplo, ha llegado a ser un tema importante de la reforma en algunos países escandinavos. En la reforma administrativa, las nociones de jerarquías más relajadas y la necesidad de proporcionar una mayor autonomía a los equipos que trabajan en la primera línea con respecto a los escalones superiores de la organización, se han transformado en parte importante del objetivo mayor que es incrementar el rendimiento de los servicios en el sector público. También ha aumentado rápidamente el interés por elaborar modelos que permitan a los usuarios de los servicios públicos hacer aportes en el diseño de dichos servicios.

La reforma participativa puede tener en mente dos tipos diferentes de participación. Una se refiere al objetivo de reformar el Estado de manera tal que amplíe las oportunidades de participación de los empleados del sector público comprometiéndolos más activamente en la gobernanza de las organizaciones del sector público (Peters, 2001). El otro tipo de participación es el que anima a usuarios y clientes a comprometerse en la producción de esos servicios.

En cierta medida, la reforma participativa plantea un desafío al modelo histórico de participación

colectiva a través de los partidos políticos, sindicatos o a través de grupos de interés organizados. Complementando la reforma participativa con la posibilidad de otorgar al cliente la opción de seleccionar el servicio, por ejemplo la atención médica o la educación, el cliente individual se empodera con este tipo de reforma aunque esto, en cierta medida, vaya en desmedro de los canales más tradicionales de la demanda política.

Desde un punto de vista de la ventaja analítica, este tipo de reforma del Estado parece ser bastante neutral en términos de su ramificación sobre el papel del Estado en la gobernanza. Ciertamente, el aumento del intercambio entre las esferas pública y privada de la sociedad, lo cual esta reforma precisamente busca generar, puede tener muchas consecuencias positivas en lo que se refiere a facilitar la gobernanza. Pero estos intercambios son altamente selectivos y, en su mayor parte, están orientados hacia el interés individual más que hacia el bien común. Los usuarios involucrados en directivas o en comités del sector público tienen poca información (más allá de sus propios intereses) sobre las necesidades y exigencias públicas. Y aun teniendo esa información se mantiene una pregunta abierta: hasta dónde podrían llegar con sus demandas a menos que éstas tengan consistencia con sus propios intereses personales. El papel que juegan usuarios y clientes no puede ser visto como un rol democrático, pero sí constituye una posibilidad para que las minorías y los segmentos marginales de la sociedad puedan plantear sus puntos de vista sobre los servicios que ellos usan.

Así, la reforma participativa conduce a un rol particular del gobierno en la gobernanza -su papel distributivo-, pero es de escasa ayuda cuando se trata de abrir para todo el público un camino alternativo de participación en el proceso de definir las metas colectivas.

Conclusiones: ¿reproduciendo o debilitando el poder del Estado?

Los tres tipos de reforma del Estado que han sido planteados brevemente en este documento no son excluyentes entre sí y, como ha señalado Guy Peters (2001), tienden a ser implementados paralelamente.

En todo caso, es difícil escapar a la impresión de que para que el Estado funcione adecuadamente en lo que se refiere a la gobernanza, no puede ser sujeto a reformas de muy largo alcance, especialmente si se trata de reformas orientadas al mercado o participativas. Esto no quiere decir que los actuales modelos de gobernanza sean modelos elitistas; si algo hubiera de esto, sería meramente la prueba del continuo dilema que enfrenta el diseño de una buena y efectiva gobernanza en una era de desmantelamiento tanto de lo público como de los cargos electivos (Suleiman, 2003).

Con una visión similar, March y Olsen (1995) sugieren que ha habido una separación del sistema democrático en relación con el sistema de políticas del Estado, algo que prestaría un amplio apoyo a la noción de que una gobernanza sustentable en el largo plazo requiere un cierto grado de control de funcionarios elegidos para ser transparente y responsable.

El argumento básico que hemos venido sosteniendo se refiere a que los modelos de reforma del Estado que históricamente han sido implementados para fortalecer las instituciones políticas, pueden ser contraproducentes en términos del impacto sobre el emergente papel del Estado en la gobernanza contemporánea. De manera similar, reformas que en un contexto político y analítico anterior habrían sido calificadas como perjudiciales para el fortalecimiento del Estado, de hecho pueden tener una positiva influencia sobre la capacidad que tenga el Estado y sus instituciones para forjar coaliciones con actores sociales clave.

El debate sobre cómo reformar el Estado de la mejor manera posible se ha divorciado del debate sobre lo que queremos que el Estado haga. Esto es poco afortunado ya que es de conocimiento casi común que cualquier análisis organizacional debe partir de lo que se supone que la organización debe hacer y cuáles deben ser sus objetivos. Desde el momento en que existe un vínculo entre función y estructura está implícito el que la función sigue a la forma. El “Estado vacío” es un Estado esencialmente incapaz de llevar a cabo políticas coercitivas e intervencionistas. El modelo de reforma

del Estado neoliberal y centrado en el mercado impide, de esta forma, que el Estado implemente políticas que no sean propiamente neoliberales y orientadas hacia el mercado.

La búsqueda del modelo óptimo de gobierno para la gobernanza no es tan diferente de la persecución del “santo grial” en la reforma administrativa. Tal reforma, se ha argumentado (Peters, 2001; Suleiman, 2003), no ha cambiado solamente los procesos internos del Estado, también ha cambiado las relaciones entre el Estado y la política. La siguiente ola de reformas administrativas debería partir de un debate acerca de cuál debería ser el rol del gobierno en la gobernanza. Desde allí estaríamos en una mejor posición para evaluar las virtudes de los modelos de reforma del Estado que hoy compiten.

Bibliografía

- Almond, G. A. (1988), “Return to the State”, en *American Political Science Review*, N° 82, Washington, pp. 853-874.
- Atkinson, M. M. y Coleman, W. D. (1989), “Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies”, en *British Journal of Political Science*, N° 19, Cambridge, pp. 47-68.
- Boyer, R. y Drache, D. (eds.) (1996), *States against Markets: the Limits of Globalization*, London, Routledge.
- Camilleri, J. A. y Falk, J. (1992), *The End of Sovereignty?*, Aldershot, Edward Elgar.
- Campbell, J. L.; Hollingsworth, J. R.; y Lindberg, L. N. (eds.) (1991), *Governance of the American Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Caporaso, J. A. y Levine, D. P. (1992), *Theories of Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Easton, D. (1979), *A Framework for Political Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Evans, P. B.; Rueschemeyer, D.; y Skocpol, T. (eds.) (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gourevitch, P. (1986), *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca, Cornell University Press.
- Hall, J. A. e Ikenberry, G. J. (1989), *The State*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Hall, P. (1986), *Governing the Economy: the Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press.
- Hall, P. y Soskice, D. (eds.) (2001), *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Competitive Advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- Hirst, P. y Thompson, G. (1996), *Globalization in Question*, Cambridge, Polity Press.
- Hollingsworth, J. R.; Schmitter, P. C.; y Streek, W. (eds.) (1994), *Governing Capitalist Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Jessop, B. (1982), *The Capitalist State*, Oxford, Martin Robertson.
- Johnson, C. (1982), *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press.
- Kapstein, E. B. (1994), *Governing the Global Economy: International Finance and the State*, Cambridge, Harvard University Press.
- Katzenstein, P. J. (1984), *Corporatism and Change*, Ithaca, Cornell University Press.
- _____ (1985), *Small States in World Markets*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kooiman, J. (ed.) (1993), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Newbury Park, Sage.
- Krasner, S. D. (1978), *Defending the National Interest*, Princeton, Princeton University Press.

- Lane, J.-E. y Ersson, S. (1994), *Comparative Politics*, Cambridge, Polity Press.
- Maier, C. S. (1987), "Introduction", en *Changing Boundaries of the Political*, C. S. Maier (ed.), Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-24.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1995), *Democratic Governance*, New York, Free Press.
- Middlemass, K. (1979) *Politics and Industrial Society*, London, Andre Deutsch.
- Migdal, J. S. (1988), *Strong Societies, Weak States*, Princeton, Princeton University Press.
- _____ (2001), *State in Society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Miliband, R. (1969), *The State in Capitalist Society*, London, Wiedenfeld and Nicolson.
- Navari, C. (1991), "On the Withering Away of the State", en *The Condition of States*, C. Navari (ed.), Milton Keynes, Open University Press, pp. 143-166.
- Nordlinger, E. (1982), *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Offe, C. (1984), *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge, The MIT Press.
- _____ (1985), *Disorganized Capitalism*, Cambridge, The MIT Press.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley.
- Peters, B. G. (2001), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence, University Press of Kansas, 2. ed.
- Peters, B. G. y Pierre, J. (1998), "Governance without Government: Rethinking Public Administration", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, N° 8, Oxford, pp. 223-242.
- Peters, B. G. y Savoie, D. J. (eds.) (1995), *Governance in a Changing Environment*, Montreal, McGill, Queens University Press.
- Pierre, J. (2000), *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Pierre, J. y Painter, M. (eds.) (2004), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Basingstoke, Palgrave.
- Pierre, J. y Peters, B. G. (2000), *Governance, Politics and the State*, Basingstoke, Palgrave.
- _____ (2004), *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, Basingstoke, Palgrave.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2. ed.
- Pollitt, C. y Talbot, C. (eds.) (2003), *Unbundled Government: a Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, London, Routledge.
- Porter, M. J. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, New York, The Free Press.
- Reich, R. B. (1991), *The Work of Nations*, New York, Vintage.
- Rhodes, R. A. W. (1996), *Understanding Governance*, Buckingham, Open University Press.
- Rockman, B. A. (1989), "Minding the State - or a State of Mind?", en *The Elusive State*, J. A. Caporaso (ed.), Beverly Hills, Sage, pp. 173-203.
- Ronge, V. y Schmieg, G. (1973), *Restriktionen Politischer Planung*, Frankfurt, Athenäum Verlag.
- Stone, C. N. (1989), *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Stopford, J.; Strange, S.; y Henley, J. S. (1991), *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Suleiman, E. (2003), *Dismantling Democratic States*, Princeton, Princeton University Press.
- Swank, D. (1992), "Politics and the Structural Dependence of the State in Democratic Capitalist Nations", en *American Political Science Review*, N° 86, Washington, pp. 38-54.
- Zysman, J. (1983), *Governments, Markets, and Growth*, Ithaca, Cornell University Press.