

Dan Guttman¹

De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características²

INTRODUCCIÓN

En julio de 2002, la Institución Brookings, el *think tank* más antiguo de Washington, le cambió de nombre a su programa de “estudios sobre el gobierno” y lo llamó programa de estudios sobre la “gobernanza”, con lo cual se sumó al Banco Mundial, la Fundación Ford, las Naciones Unidas y otras instituciones de élite internacionales que adoptaron el término “gobernanza”.³

Junto con términos como “sociedad civil”, “privatización”, “transparencia”, “alianzas entre el sector público y el sector privado”, “capital humano”, “nueva gestión pública”, “subcontratación”, “incentivos al desempeño”, “organizaciones basadas en el desempeño” y “rendición de cuentas”, ahora “gobernanza” forma parte de la jerga utilizada por los *think tanks*, las fundaciones, las empresas consultoras y las agencias de financiamiento en todo el mundo.

¿Qué representa el cambio de “gobierno” a “gobernanza”? ¿Qué diferencia tienen en la práctica las palabras nuevas?

Este artículo sostiene que la “gobernanza” puede verse como una ideología, en el sentido de una visión política del mundo que busca trascender las diferencias

¹ Miembro del Centro Washington para el Estudio del Gobierno Estadunidense, de la Universidad Johns Hopkins; miembro de la Academia Nacional de Administración Pública de Estados Unidos. Correo electrónico: dan@dgtuttman.com. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

² Artículo recibido el 10 de octubre de 2002 y aprobado el 30 de noviembre de 2002.

³ “Carol Graham Named V.P. and Director Expanded Program on Governance Studies”, boletín informativo de la Institución Brookings, 8 de julio de 2002.

políticas o entre facciones existentes, y que alega estar basada en la teoría social y la ciencia social.⁴

Ahora, "gobernanza" es una manera abreviada de referirse al esfuerzo de las elites dirigido a la reconstrucción social nacional y mundial. Las elites que usan el nuevo vocabulario se consideran a sí mismas reformadoras (incluso revolucionarias), y emprendedoras de "reformas desde arriba". Los objetivos de la reforma son las burocracias estatales supuestamente ineficientes, disfuncionales e incluso corruptas.⁵ El método básico de la reforma es la utilización de instituciones no estatales (y de las técnicas administrativas asociadas con ellas), para servir de contrapeso a las burocracias estatales, así como para que su personal desempeñe los fines públicos.

Los defensores de la "gobernanza" pueden, por lo demás, tener visiones políticas diferentes e incluso opuestas. En Estados Unidos, por ejemplo, la reforma de la "agenda administrativa" de la administración de Bush comparte con la "reinención del gobierno" de la administración de Clinton, la promesa de utilizar alianzas entre el sector público y el sector privado, reducir el tamaño del personal de servicio civil, y someter a ese personal a incentivos empresariales.⁶

La gobernanza se está convirtiendo en el producto de exportación básico de los países occidentales y sus asesores. La exportación está impulsada por el poder de las ideas ("poder suave", en la jerga de la gobernanza), pero también por el poder de los países occidentales para imponer sus términos a los receptores de ayuda al exigirles las "mejores prácticas", como las que identificó el "Consenso de Washington".

⁴ Aquí, se pretende usar el término "ideología" como descripción, y no hacer swamio de él. Véase Raymond Williams (1976), *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*, pp. 126-130 ("Ideology").

⁵ La reforma también puede dirigirse a otros "intereses creados" supuestamente concertados con el Estado, como los sindicatos.

⁶ De igual modo, entre los defensores hay personas que protejan de diferentes perspectivas disciplinarias. Por ejemplo, podría decirse que el "Consenso de Washington" ... un término que ganó difusión en la década de 1990 para referirse a las mejores prácticas de "mínimo común denominador" que las agencias donantes le exigen a los receptores de la ayuda— se enfocan en medidas macroeconómicas, pero también incluye la privatización, un ingrediente básico de la gobernanza.

Este artículo sugiere que, mientras la gobernanza deje de ser una consigna y se convierta en una acción, las consecuencias de los trabajos de reforma en Rusia, Europa Oriental, América Latina y también dentro de Estados Unidos destacan: (1) las características distintivas de la gobernanza como una reforma; (2) los defectos y los conflictos no resueltos dentro de la gobernanza como una reforma.

En primer lugar, los profesionales de la gobernanza buscan aplicar la teoría y la ciencia social para reparar la disfunción del Estado entendiendo y reordenando las relaciones institucionales. Su método consiste en echar a andar nuevas relaciones institucionales entre el sector estatal y el sector privado, y entre organizaciones de diferente tipo (por ejemplo, ONG y empresas lucrativas). Sin embargo, el "límite borroso" resultante hace más difícil la ya de por sí imponente tarea de entender las instituciones y ordenar sus funciones y relaciones.

En la actualidad, por ejemplo, muchos proyectos de gobernanza están dirigidos a reducir la corrupción. El comportamiento corrupto a menudo se caracteriza por la necesidad sostenida de calidades sociales, principalmente el uso de un puesto público para provecho privado. En un mundo donde el límite entre lo público y lo privado está en constante cambio, las estrategias contra la corrupción tendrán que recomenzarse continuamente la conducta y los actores en los que deben enfocarse.

En segundo lugar, si el "imperio de la ley" es el principio fundamental del gobierno occidental, la rendición de cuentas desempeña la función equivalente en la gobernanza. La "rendición de cuentas", empieza diciendo el compendio de 2002 de la Escuela Kennedy de Harvard sobre la "gobernanza basada en el mercado", "apuntala la civilización".⁷ La tradición del imperio de la ley sostiene que hay que definir reglas especiales y limitar la autoridad de los que tienen la autoridad y la responsabilidad del trabajo público; esto es, "estados" y "funcionarios". La gobernanza, desde luego, también invoca el imperio de la ley, pero se enfoca en la parte de la tradición que exige que las leyes y las instituciones protejan los derechos comerciales y de propiedad.

La gobernanza no le presta mucha atención a la ausencia de leyes coherentes que definan y limiten la autoridad de los actores no gubernamentales que realizan

⁷ Donahue y Nye (2002), *Market-Based Government: Supply Side, Upside, Downside*, p. 1.

finés públicos. Por lo tanto, la gobernanza sostiene que no importa quién haga el trabajo público, siempre y cuando alguien pueda "rendir cuentas" de ese trabajo. Sin embargo, actualmente no existen garantías de que los medios de "rendición de cuentas" propuestos por la gobernanza son suficientes para hacer que los nuevos arreglos midan cuentas, especialmente en el mundo de transición institucional que promueve la gobernanza.

En tercer lugar, antes de poner en marcha la rendición de cuentas, debemos preguntar: "¿rendición de cuentas ante quién y en qué términos?". La reforma de la gobernanza está dirigida por los que tienen poder, y está dirigida a los que tienen poder: burocracias del Estado e intereses asociados. Sin embargo, la gobernanza dice menos acerca del poder y los intereses de los que dirigen las reformas de la gobernanza, y la redistribución de poder que podría surgir después de que la gobernanza ataque a los estados disfuncionales.

Ahora sabemos, gracias a la "cleptocracia" y la "oligarquía" que se han convertido en el símbolo de la privatización rusa, que el desmantelamiento del Estado disfuncional no garantiza la eliminación del poder inexplicable. El reordenamiento institucional exigido por los profesionales de la gobernanza —a menudo a sociedades que no son las suyas— cuestiona la naturaleza y la ubicación del poder más importante, pero no menos.

Por último, de acuerdo con sus raíces en las ciencias sociales, la "gobernanza" se precia de ser una reforma que aprende de la experiencia. Sin embargo, la perspectiva histórica de la gobernanza es limitada. El "mito de la creación" de la gobernanza dice que ésta nació hace apenas un cuarto de siglo, durante la era Reagan/Thatcher, como hija de la elección pública y la economía institucional, y descontenta con el Estado benefactor. La imagen enmarcada en esta historia limitada muestra un mundo inmobilizado por el Gran Gobierno, que necesita ayuda de la sociedad civil y del mercado. Un marco histórico más amplio mostraría que las mezclas sector público-sector privado no son nuevas para el gobierno, y que la historia ofrece una rica provisión de bases comparativas para poner a prueba la lógica de la actual reforma.

Los promotores y profesionales de la gobernanza buscan hacer el bien haciéndolo bien. En política, como enseñó Max Weber, las buenas intenciones no

son garantía de buenos resultados. En sus revisiones actuales de los efectos de sus ideas en Rusia, Europa Oriental y otras partes, los profesionales de la gobernanza están confirmando admirablemente su interés en aprender de la experiencia.

Al mismo tiempo, las autoevaluaciones confirman que los conflictos y los defectos que se encuentran entre la promesa de la gobernanza y el desempeño no se resuelven fácilmente y, en algunos casos, siguen sin ser enfrentados. Según su propia lógica, a los defensores de la gobernanza les interesa dar cuenta de sus esfuerzos en sus propios términos. Estos incluyen la aplicación de medidas de rendición de cuentas, como la transparencia y el desempeño, a los profesionales y los proyectos, el requisito de que se dé espacio para someter a prueba visiones enfrentadas de la reforma, y la consideración de que, si la gobernanza debe proceder como propone ahora la experimentación de ensayo y error, los experimentadores deben desarrollar y atenerse a una ética de la experimentación social.

GOBERNANZA: REFORMA DESDE ARRIBA

La "gobernanza" es una "reforma desde arriba": dirigida por las élites y dirigida a las instituciones de la élite. Los reformadores dicen tener dos objetivos principales.

Primero, los reformadores proponen eliminar las burocracias estatales disfuncionales encontrando los medios para hacerles contrapeso, controlarlas, complementarlas o reemplazarlas en el desempeño de los fines públicos. El Informe del Banco Mundial sobre el "Fortalecimiento de la gobernanza" del año 2000 comienza diciendo: "Cada vez se considera más que las instituciones públicas disfuncionales e inefectivas están en el centro del reto del desarrollo económico".⁸ Entre estas instituciones defectuosas se encuentra el Estado, pero también instituciones —como los sindicatos y las leyes— que se supone están patológicamente entrelazadas con el Estado disfuncional.

⁸ Véase Banco Mundial, *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*, noviembre de 2000, p. 1. El Banco define a las instituciones "públicas" "de manera amplia para incluir todas las instituciones que dan forma a la manera en que se llevan a cabo las instituciones públicas" (p. 7).

Segundo, los reformadores proponen aprovechar los recursos no gubernamentales para las tareas de: (1) hacer que el Estado rinda cuentas, y (2) complementar y reemplazar al Estado en el desempeño de los fines públicos. La "gobernanza"—explica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— incluye al Estado, pero lo trasciende al incluir al sector privado y la sociedad civil. Los tres son fundamentales para el desarrollo humano sostenible.⁹ De manera parecida, la "Conferencia Mundial sobre Gobernanza" organizada por el PNUD en 1999 propuso "reexaminar la idea convencional de que la gobernanza es [el] campo exclusivo del gobierno" y "fomentar la reformulación emergente que indica que la gobernanza incluye a todos los organismos del Estado, la sociedad civil y el sector privado".¹⁰

Con esos fines, los reformadores invitan a corporaciones lucrativas tradicionales y a ONG (por ejemplo, hospitales, universidades y organizaciones religiosas), pero también invitan a ONG nuevas, alianzas "sector público-sector privado" y redes entre esas instituciones. La relación entre el Estado y esas organizaciones podría definirse como formal (en el caso de un contrato gubernamental), como informal (en el caso de los *think tanks* que reciben financiamiento privado y el Estado) o como una mezcla de formal e informal.

CARACTERÍSTICAS DE LA GOBERNANZA: LÍMITES BORROSOS, EL IMPERIO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y UNA VISION TRUNCADA DEL PODER

¿Cómo se diferencia "gobernanza" de "gobierno"? Se han sugerido tres características fundamentales en la actual distinción.

⁹ El PNUD define la gobernanza como: "el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país en todos los niveles [...] Está compuesta por los mecanismos, procesos e instituciones mediante las cuales ciudadanos y grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y arreglan sus diferencias." Véase http://magenta.unhcr.org/about_us/Mdgdgho.htm.

¹⁰ "Conferencia Mundial sobre Gobernanza: del Gobierno a la Gobernanza. Hacia el Siglo XXI". Como otro ejemplo, la Academia Nacional de Administración Pública de Estados Unidos se describe a sí misma como: "la organización preeminentemente dedicada a mejorar el desempeño de los sistemas de gobernanza: la red de instituciones públicas, las organizaciones no lucrativas y las empresas privadas que ahora comparten la ejecución de las políticas públicas".

En primer lugar, existen "límites borrosos" que siguen el diseño de la gobernanza de adoptar las formas y técnicas institucionales no gubernamentales y fusionarlas para fines públicos.

Al realizar sus funciones, las formas institucionales también sirven como señales que alertan a los ciudadanos de las cualidades de las instituciones con las que tratan. En el contexto occidental, las ONG están asociadas con altruismo, las corporaciones lucrativas con el espíritu empresarial y las dependencias del Estado con el servicio público.¹¹

Un dogma de la gobernanza es la afirmación que la señal del servicio público se ha vuelto falsa o engañosa (porque las dependencias estatales deben ser vistas como maximizadoras de sí mismas o de intereses especiales, y no del interés público).¹² En respuesta, la gobernanza propone reestructuraciones institucionales que, por derecho propio, cuestionan más las señales tradicionales.

La Reminención del gobierno, el texto de la reforma de la administración de Clinton del mismo nombre, explica:

Aquellos que todavía creen que el gobierno y las empresas deben estar separados suelen oponerse a esas innovaciones [...] Pero el mundo ha cambiado demasiado para permitir que un modo de pensar anticuado nos contenga de esta manera. "Tendremos éxito—escribe [el experto en administración pública] Harland de Cleveland—en quitar lo borroso entre lo público y lo privado, y no tratar de trazar una línea que desaparece en el agua".¹³

¹¹ La reestructuración relacionada con la gobernanza pide reconsiderar la noción que la distinción entre "público" y "privado" es igual a la distinción entre "Estado" y "mercado". Como explica un útil ensayo de Jeff Weitraub, esta ecuación puede ser un artefacto de la historia reciente, dominada por el Estado liberal occidental y su división entre Estado y mercado. Véase Weitraub, *The Theory and Politics of the Public/Private Distinction*, *Public and Private in Thought and Practice* (Weitraub & Kumar, eds., 1997). Véase también Arentz, (1958) *The Human Condition*, parte II: "The Public and the Private Realm".

¹² Entre los profesionales de la gobernanza se encuentran los que son escépticos del potencial de las dependencias estatales y de los servidores públicos para dirigirse a sí mismos en el interés público, y los que conían en que las dependencias estatales y los servidores públicos sí poseen cualidades especiales de servicio público, pero creen que es necesario rejuvenecer o rehabilitar dichas cualidades.

¹³ Osborne y Gaebler, (1992) *Reinventing Government*, p. 43.

Los límites borrosos entre lo "público" y lo "privado" son sólo parte de la historia. Dentro del sector privado, se dice que las organizaciones no lucrativas, como hospitales, escuelas y ONG, son más "empresariales" y están enfocadas en el "servicio al cliente"; a su vez, se pide que las corporaciones lucrativas sean más "responsables socialmente". Para complicar las cosas, acontecimientos como el 11 de septiembre y las quiebras de Enron y otras grandes corporaciones estadounidenses destacan la facilidad con que las nuevas formas institucionales promovidas por la gobernanza son susceptibles de ser secuestradas para propósitos equivocados; y el valor de las señales que no son lo suficientemente claras para reducir la posibilidad de ser secuestradas.¹⁴

De igual modo, los programas "anticorrupción" ahora ocupan un lugar central en la estrategia de gobernanza, pero la definición tradicional de corrupción—el uso de un cargo público para beneficio privado—supone distinciones entre límites que la gobernanza misma está volviendo obsoletos.¹⁵

En segundo lugar, si el "imperio de la ley es el sello distintivo del gobierno" occidental moderno, el imperio de la rendición de cuentas es el de la "gobernanza". La tradición del imperio de la ley aplica reglas diferentes a los que realizan el trabajo del gobierno. Esas reglas definen y limitan la autoridad del Estado y sus funcionarios, y protegen a los ciudadanos del abuso gubernamental.¹⁶ Por

¹⁴ El 11 de septiembre y las quiebras de corporaciones estadounidenses señalan que los rasgos institucionales valorados por la gobernanza—digitalización, relaciones entre el sector público y el sector privado, estructuras de red globales—pueden usarse para propósitos malos, así como para propósitos buenos. Compárese Al Queda con Enron; ambos son (o eran) organizaciones digitales, multinacionales y en red, con nexos con el Estado (posmodernos) que dependía de relaciones personales (premodernas), códigos rituales de conducta y un liderazgo carismático.

¹⁵ El Banco Mundial ha definido la corrupción como: "el abuso del cargo público para obtener un beneficio privado" (PRPM, Banco Mundial, 1997, p. 8). Desde luego, la corrupción es preocupante cuando se realiza tanto en el sector privado como en el público. Los actuales escándalos de las corporaciones estadounidenses confirman que los límites borrosos entre las instituciones privadas, y dentro de ellas, obligan a reconsiderar la conducta que constituye la corrupción, y los actores que deben ser llamados a cuentas. "Puede ser legal—se le dice al público—, pero no es ético." Por ejemplo, las investigaciones están revelando que los cambios en las leyes bancarias de Estados Unidos permiten que los bancos participen en actividades (como invertir en compañías al tiempo que promueven sus acciones) que anteriormente estaban separadas, lo que produce conflictos de interés aparentemente inevitables.

¹⁶ El estudioso del derecho chino, Zhenming Wang, ofrece una perspectiva útil: con el imperio de la ley, el propósito fundamental del sistema legal es regular y contener el comportamiento de los funcionarios gubernamentales.

supuesto, la gobernanza también invoca al imperio de la ley, pero se centra en la parte de la tradición que pide a las leyes e instituciones proteger los derechos de propiedad y comerciales.¹⁷ De igual forma, no le presta mucha atención a la ausencia de un conjunto coherente de leyes que aplicar a los actores no gubernamentales que persiguen fines públicos. Por tanto, la gobernanza descansa en la premisa de que los que realizan el trabajo público deben "tender cuentas" a través de medios tales como criterios de desempeño, transparencia y competencia.

En tercer lugar, el "poder", un término fundamental en el discurso del gobierno, desempeña un papel diferente en el vocabulario de la "gobernanza". El concepto de poder no está ausente en la gobernanza. Está explícito en el ataque directo de la gobernanza en contra de las burocracias estatales (y los "intereses creados" relacionados). Además, la gobernanza declara que les "dará poder" a los que no lo tienen dándoles "voz" y haciéndolos "participes". Pero se presta menos atención al poder y los intereses de: (1) profesionales y promotores de las reformas de la gobernanza, y (2) los usos de las reformas de la gobernanza por parte de los que controlan los estados disfuncionales para reforzar su poder y hacerlo menos visible y controlable. De hecho, al menos antes del surgimiento de los oligarcas de la privatización rusa, la gobernanza parecía seguir adelante con la suposición de que el debilitamiento del Estado representaría el debilitamiento del poder.

namenales. Debe haber leyes que regulen la autoridad del gobierno, y el comportamiento político de sus funcionarios debe cumplir reglas legales. Además, esas leyes tendrían que delinear con claridad las funciones constitucionales del gobierno. Esta manera de entender el papel de la ley es incongruente con el pensamiento legal chino tradicional, en donde se considera a la ley como un instrumento de los gobernantes para regir a los gobernados. <http://www.fas.harvard.edu/~asiatr/hag/200004/0004d007.htm>

¹⁷ El trabajo de Hernando de Soto es ilustrativo porque dice que la ley es tanto un problema como una solución. El análisis de De Soto sobre Perú lo llevó a la conclusión de que el "imperio de la ley" es el medio por el cual los que tienen poder actúan a través del Estado disfuncional para evitar tender cuentas y excluir a los que no tienen poder de acceso al Estado y al mercado. De Soto conjetura que la reforma necesaria consiste en leyes e instituciones que ofrezcan bases para que los actores privados y los mercados prosperen. De Soto, (1989) *The Other Path, (2000) The Mystery of Capital*.

EL MITO DE LA CREACIÓN DE LA GOBERNANZA: ¿ES LA MIOPIA HISTÓRICA UNA CARACTERÍSTICA DE LA GOBERNANZA?

Según el relato convencional, la "gobernanza" surgió como Zeus, nacida en la era Reagan/Thatcher en la cúspide del nuevo entendimiento económico.¹⁸ La línea brillante entre los males de ayer y las promesas de mañana, privan a los reformadores de un rico conjunto de tradición que podría poner a prueba y avivar su perspectiva.

El uso de grupos privados para realizar funciones "gubernamentales" no es una tradición nueva o siquiera reciente. El Estado moderno se originó en la transición del uso que hacía el rey de los actores privados (por ejemplo, los nobles) para realizar fines "públicos", hacia el crecimiento de las burocracias permanentes compuestas por funcionarios.¹⁹ En los siglos XVI y XVII, los imperios mercantiles fueron financiados por alianzas entre el sector público y el sector privado, como las corporaciones británicas y holandesas de las Indias.²⁰ En la Francia prerrevolucionaria, los agricultores fiscales, un "Estado dentro del Estado [...] Mirad una corporación comercial y financiera y mitad un gobierno", eran los mayores patrones y recolectores de impuestos.²¹ En los siglos XVIII y XIX, los banqueros privados prestaron servicios a los estados como si los asuntos del Estado fueran negocios comerciales privados.²² Las investigaciones recientes muestran que la

¹⁸ Véase, una versión popular del mito de la creación, por ejemplo, en Yergin y Stanislaw, (1992) *The commanding heights: The Battle Between Government and the Marketplace That is Remaking the Modern World*, que festeja la "revolución thatcheriana".

¹⁹ Véase, por ejemplo, Weber, "Politics as a Vocation", en Gerth y Mills (eds.), (1958) *From Max Weber: (Conceptual Prologue)*. En las páginas 7 y 8 Strayer explica:

Strayer, (1970) *On the Medieval Origins of Modern State*; Finner, (1999) *The History of Government*, vol. 1 ("Conceptual Prologue"). En las páginas 7 y 8 Strayer explica:

Precisamente porque en la época previa al Estado no puede haber una distinción clara entre lo público y lo privado, cualquier institución persistente puede, a larga, volverse parte de la estructura del Estado aunque originalmente no fue pensada para cumplir esta función [...] El Estado de Massachusetts y el Imperio Británico de la India surgieron de instituciones de corporaciones privadas.

²⁰ Véase, por ejemplo, Taylor, (2001) *American Colonies*, que señala, por ejemplo, que: "las expediciones de los conquistadores eran empresas privadas dirigidas por contratistas militares independientes que buscaban sacar provecho"; Wildt, (2000) *The East India Company: Trade and Conquest*; Carr, (2000) *Spain: A History*, capítulo 5, "The Impossible Empire".

²¹ Schama, (1989) *Citizens: A Chronicle of the French Revolution*, pp. 72-79.

²² Véase Ferguson, (1999) *The House of Rothschild: The World's Banker 1849-1999*. Ferguson ofrece un sucinto estudio de caso de la aplicación de Rothschild de los principios comerciales para resolver la famosa

hipótesis de que la sociedad civil es todo lo que se quiere para arreglar un Estado disfuncional, no es nueva.²³

¿De qué manera las alianzas actuales entre el sector público y el sector privado, por usar uno de los principales medios de la gobernanza, difieren de las del pasado? El trabajo de Hernando de Soto demuestra el valor de un marco histórico para someter a prueba las propuestas de reforma de hoy. De Soto señala que, desde un punto de vista estructural, las relaciones mercantilistas de los siglos XVI y XVII pueden, de hecho, parecerse a las alianzas entre el sector público y el sector privado que fomentan los reformadores de hoy. La diferencia, dice De Soto, surge sólo cuando uno va más allá de las semejanzas estructurales y ve las leyes y los incentivos que hay debajo de las alianzas.²⁴

La difusión de la soberanía en Estados Unidos durante el siglo XX

La virtud de un marco histórico más amplio también queda demostrada al revisar la experiencia de Estados Unidos en el siglo XX: un modelo fundamental y

disputa Schleswig-Holstein. Cada uno de los compradores potenciales del territorio disputado —Prusia, Rusia e Italia— andaba corto de dinero.

Para Rothschild, la respuesta parecía obvia: [Italia y Prusia] debían privatizar los activos del Estado —de preferencia, los ferrocarriles— para comprar Holstein y Venecia, respectivamente [a Austria]. Al mismo tiempo, la situación financiera de Austria era tan precaria, que incluso la venta de uno o ambos territorios probablemente no equilibrarían su presupuesto. Austria ya había vendido casi todos sus ferrocarriles estatales, por lo que la privatización no era la respuesta; en cambio, las líneas ferroviarias ya privatizadas debían buscar no pagar impuestos al gobierno como parte del precio de ayuda financiera. Ésta era la esencia de la visión [de Rothschild] en 1865: un completo de transacciones interdependientes diseñado para liquidar el insoportable imperio de Austria sin necesidad de una guerra económicamente perjudicial.

En cuanto al estatus del Banco de Inglaterra, John Maynard Keynes, respondiendo a una objeción de que no debería controlar el crédito estatal porque era una "institución privada", declaró: "No lo considero una institución privada. Lo considero una de nuestras instituciones enviadas por el cielo por la cual mediante métodos anónimos obtenemos las ventajas de una institución privada y una pública". Skidelsky, *John Maynard Keynes* (1994) *The Economist as Saviour, 1920-1957*, p. 192.

²³ Véase Hoskins, (1997) *Russia: People and Empire*, que describe los esfuerzos de la élite rusa desde Pedro el Grande hasta la Revolución de 1917 por crear una sociedad civil desde arriba. Véase también Chermowitz, "Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance", *Michigan Journal of International Law*, vol. 18, núm. 2, invierno de 1997, pp. 183-286.

²⁴ Véase De Soto, (1989) *The Ober Path*, capítulo siete, "The Parallel With Mercantilism". Véase también Thomas Stanton, (2002) *Government Sponsored Enterprises: Mercantilist Companies in the Modern World*.

exportador de la gobernanza.²⁵ La experiencia estadounidense destaca la naturaleza fundamentalmente política de la reforma de la gobernanza: esto es, su función como un medio para ajustar el equilibrio de poder en la sociedad. Al mismo tiempo, la experiencia de Estados Unidos pone de relieve la probabilidad de que el reto de la gobernanza a las burocracias estatales diluirá el "capital humano" del Estado (esto es, el servicio civil) necesario para supervisar y evaluar a los actores privados recientemente utilizados.

En 1993, la administración de Clinton recientemente electa anunció que "reinventaría el gobierno" reduciendo el tamaño del servicio civil, haciendo que el servicio civil se pareciera más a una empresa y formando alianzas con el sector privado. Se dijo que las reformas del gobierno de Clinton ratificaron la declaración del gobierno de Reagan en el sentido de que "la era del Gran Gobierno había acabado". De hecho, justo este tipo de reforma bipartidista del "Gran Gobierno" ya ha estado sucediendo a lo largo de varias décadas. En 1999, la Institución Brookings informó que los 2 millones de empleados del personal "oficial" del gobierno federal son sólo una fracción de la "sombra del gobierno": unos 8 millones de personas que trabajan por concesiones y contratos.²⁶

El modelo cultural para los desarrollos de Estados Unidos se estableció a principios del siglo XX durante la época de reforma del "buen gobierno" promovida por intereses comerciales "progresistas" y sus nuevos expertos en administración. Filántropos privados (hombres de negocios como Robert Brookings y la nueva filantropía institucional, como la Fundación Rockefeller) crearon organizaciones privadas de investigación para darle nuevas técnicas corporativas de "eficiencia y economía" al gobierno.

Por ejemplo, la Institución Brookings, el primer *think tank* estadounidense, fue creada por filántropos privados que querían reformar la administración federal. Cuando, en 1921, el Congreso creó una oficina central del presupuesto federal (y

²⁵ Véase una mayor descripción y apoyo al material de esta sección en Gutman y Willmet, (1976) *The Shadow Government*; Gutman, "Public Purpose and Private Service: The Twentieth Century Culture of Contracting Out and the Evolving Law of Diffused Sovereignty", *Administrative Law Review*, vol. 52, núm. 3, verano de 2000. Véase también Freeman, "The Private Role in Public Governance", *New York University Law Review*, vol. 75, núm. 3 (2000).

²⁶ Light, (1999) *The True Size of Government*.

una oficina de contabilidad paralela del Congreso), el primer presupuesto lo preparó personal de la Brookings en la oficina de Brookings.

Cuando llegó la Segunda Guerra Mundial, la red recientemente creada de relaciones informales proporcionó el núcleo en torno al cual se crearon importantes relaciones entre el sector público y el sector privado en época de guerra: como el Proyecto Manhattan (que unió a investigadores universitarios, corporaciones y gobierno para construir la bomba atómica). La guerra era un esfuerzo demasiado grande para que lo financiara el sector privado y se necesitaba un financiamiento público sustancial. En consecuencia, la guerra transformó la red informal previa de relaciones entre el sector público y el sector privado, y la convirtió en una red formalizada por medio de contratos públicos.

Después de la guerra, los reformadores —incluidos los funcionarios de corporaciones, fundaciones y universidades que trabajaron en el centro de la red entre el sector público y el sector privado durante la guerra— pidieron que se siguieran utilizando contratos y concesiones para aprovechar a la empresa privada para los fines públicos de la posguerra. Los reformadores sabían que el sector privado proporcionaría pericia y un poderoso apoyo político para aumentar el compromiso con el gasto militar y social necesario. También esperaban que el sector privado compensara las manos muertas de la burocracia oficial y dissipara las inquietudes en el sentido de que más gobierno significaba Gran Gobierno centralizado.

En palabras del reformador Don Price, primer decano de la Escuela Kennedy de Harvard, las nuevas alianzas entre el sector público y el sector privado estaban creando una "fusión de poder económico y político" y una "difusión de la soberanía". Price consideró que este acontecimiento era una gran reforma benéfica del gobierno estadounidense. Los nuevos arreglos permitirían al gobierno crecer sin crear la gran burocracia centralizada de la que los estadounidenses siempre habían desconfiado.²⁷

Otros vieron el mismo desplazamiento básico de poder, pero lo consideraron maligno, no benigno. En su famoso discurso de despedida de 1961, el presidente

²⁷ Don K. Price, (1965) *The Scientific Estate*.

Eisenhower advirtió que los nuevos arreglos estaban permitiendo la concentración de poder en un "complejo militar-industrial" que amenazaba con desafiar el control democrático.²⁸

En 1962—mucho antes de la era Reagan/Thatcher—, un equipo de alto nivel le informó al presidente Kennedy que la nueva dependencia de terceros ya había "borrado la tradicional línea divisoria entre los sectores público y privado de nuestra nación". El equipo declaró que ya se estaban planteando "preguntas profundas" por las consecuencias potenciales de la reforma del gobierno.

Pero, más importante aún, el equipo temía que los servidores públicos capaces tuvieran incentivos para abandonar el servicio civil e irse a trabajar con los contratistas, porque los contratistas no tenían limitaciones en los pagos a sus empleados, los empleados de los contratistas no estaban sujetos a las mismas restricciones éticas rigurosas, y con mayor frecuencia recurrían al trabajo más interesante. A menos que se hiciera algo, el equipo previó una "fuga de cerebros" que privaría al gobierno del "capital humano" necesario para supervisar la creciente fuerza de trabajo privada. El equipo consideró "axiomático" que los funcionarios debían ser capaces de supervisar las obras del gobierno y "evaluar sus resultados". Sin embargo, el equipo concluyó que las nuevas relaciones entre el sector público y el sector privado eran esenciales para los esfuerzos de la Guerra Fría y que las cuestiones planteadas por los "límites borrosos" eran demasiado difíciles de abordar en ese momento.²⁹

²⁸ Presidente Dwight D. Eisenhower, "Farewell Radio and Television Address to the American People", *Pub. Papers*, Par. 421 (17 de enero de 1961).

Otra visión más consistente en que las "reformas" eran máscaras para "la política de siempre", simplemente otra manera de pagarle a amigos políticos, La Casa Blanca de Nixon, al revisar las afirmaciones de los presidentes (demócratas) Kennedy y Johnson de que estaban ahorrando dinero eliminando puestos del servicio civil, descubrió que después que se eliminaron los puestos del servicio civil compañías consultoras "amigos" comenzaron a surgir, fundadas y compradas por muchos antiguos empleados de los gobiernos de Johnson y Kennedy. Luego obtuvieron jugosos contratos para realizar las funciones que antes habían realizado dentro del gobierno los empleados federales. Naturalmente, las empresas comerciales superaban los costos del personal que habían reemplazado. "Federal Political Personnel Manual", en "Presidential Campaign Activities of 1972: Senate Resolution 60: Executive Session Hearings Before the Senate Select Committee on Presidential Campaign Activities", 93rd Cong., 89th Cong., 89/76 (1974).

²⁹ Véase Guttman, "Public Purpose and Private Service", pp. 887-891.

En pocas palabras, las reformas de la "gobernanza" de Reagan, Clinton y ahora Bush prosiguieron, sin pensarlo mucho, en décadas de reformas dirigidas a los mismos fines: la utilización de terceras personas y técnicas privadas de administración para controlar y complementar el gobierno.

Las reformas de mediados de siglo produjeron éxitos históricos (por ejemplo, el proyecto Apolo, los éxitos durante la Guerra Fría y los avances en investigación biomédica), pero también proporcionaron lecciones que los reformadores actuales ignoran por su cuenta y riesgo. Primero, como muestran las opiniones del presidente Eisenhower y de Dean Price, las reformas de la gobernanza se refieren a la redistribución de poder (así como de la eficiencia), y es legítimo preguntarse si la redistribución será para bien o para mal.

Segundo, las reformas de la gobernanza pueden reducir activamente el capital humano que necesita el Estado para supervisar y explicar el creciente papel de los terceros en la realización de los fines públicos. Actualmente, la fuga de cerebros que los asesores del presidente Kennedy previeron en 1962 se ha hecho sentir desde entonces. Ahora, ambos partidos políticos reconocen que el personal del servicio civil de Estados Unidos enfrenta una crisis de "capital humano" que sigue sin ser resuelta.³⁰

GOBERNANZA: DEFECTOS Y CONFLICTOS DE LA NUEVA IDEOLOGÍA

LÍMITES BORROSOS Y LOS LÍMITES DEL CONOCIMIENTO SOCIAL

La gobernanza supone que la teoría social y la ciencia social pueden ordenar y controlar las instituciones.³¹ Esta premisa sigue la tradición occidental moderna. Sin embargo, la ambición de la gobernanza es grande y, como muestran las

³⁰ Véanse, por ejemplo, los materiales recopilados por la Comisión Nacional de Servicio Público, en http://www.brock.edu/dpboleroof/gs/cps/volcker/volcker_jhp.htm.

³¹ Entre las influencias más citadas sobre la gobernanza se encuentran los economistas Frederick Hayek (sobre el conflicto entre la planificación estatal y la libertad), Buchanan y Tullock (elección pública), Coase y Williamson (economía institucional), North (historia económica). Más recientemente, la gobernanza ha sido influida por otras ciencias sociales; por ejemplo, el trabajo de Putnam sobre el capital humano.

experiencias recientes, sus conocimientos básicos de las lecciones de esa tradición han sido sorprendentemente limitados.

La ratificación de la Constitución de Estados Unidos en 1787 coincidió con el surgimiento de "la ciencia de la política". El predicado de esta ciencia era la creencia de que había algo llamado naturaleza humana que podría descubrirse mediante el estudio de la historia. Si la historia enseñaba que los hombres eran egoístas, la nueva ciencia de la política capió que esa predictibilidad podría ser de utilidad en la estructuración del gobierno. Los redactores de la Constitución de Estados Unidos esperaban equilibrar los intereses opuestos ("facciones") y aprovecharlos para el bien mayor.³²

Cien años después, Woodrow Wilson (entonces un joven científico político, y luego presidente de Estados Unidos) anunció el marco de la administración pública comparativa del siglo XX. Wilson reconocía que países como Estados Unidos y Francia tenían culturas políticas diferentes, pero eso no impedía que hubiera una ciencia comparativa de la administración pública. Explicó que es "la distinción entre administración y política lo que hace que el método comparativo sea seguro de usar en el campo de la administración".³³

Superando las grandes ambiciones que subyacían en la Constitución de Estados Unidos y la disciplina moderna de la administración pública, la gobernanza busca reordenar las relaciones, parece, entre prácticamente todas las instituciones "públicas" y "privadas" (salvo la familia).³⁴ Además, las ambiciones generales de la

³² Acerca de la deuda directa de los que redactaron la Constitución de Estados Unidos con la teoría de la naturaleza humana desarrollada por la Ilustración británica y escocesa véase, por ejemplo, Elkins y McKinnick, (1993) *The Age of Federalism: The Early American Republic, 1788-1800*, pp. 81-114; Douglass Adair, "That Politics May Be Reduced to a Science: David Hume, James Madison, and the Tenth Federalist", *Hamington Library Quarterly*, vol. 20, núm. 4, agosto de 1957; Ranney, "The Divine Science", *Political Engineering in American Culture, American Political Science Review*, vol. 40, núm. 4, diciembre de 1976.

³³ Wilson, "The Study of Administration", reimpreso en *Political Science Quarterly*, vol. 56, núm. 4, diciembre de 1941. La fe de Wilson en la ciencia comparativa para entender y controlar las instituciones públicas era, desde luego, paralela a visiones contemporáneas e incluso europeas. Véase, por ejemplo, Bell, (1973) *The Coming of Post-Industrial Society*, capítulo 6, "Who Will Rule? Politicians and Technocrats in the Post-Industrial Society".

³⁴ Véase, por ejemplo, la amplitud de la definición del alcance de la gobernanza según el PNUD, citada en la nota 8 y texto relacionado.

gobernanza no están simplemente dirigidas a entender de manera comparativa las instituciones públicas, sino también la comparación y el cambio de las culturas políticas y económicas.³⁵

Son necesarios avances sustanciales en la teoría y práctica de la ciencia política para cumplir la ambición de la gobernanza. Los defensores de la gobernanza no pueden ser culpados por los límites actuales de la ciencia social. Sin embargo, los fracasos de esfuerzos recientes están caracterizados por no poder aplicar lo que se conoce desde hace tiempo.

En primer lugar, los reformadores, se nos dice ahora, no incorporaron en sus reformas las interpretaciones más básicas de la importancia de las instituciones. En una retrospectiva de 1999 sobre el "Consenso de Washington", Moses Naim, editor de la revista *Foreign Policy*, señaló:³⁶

A pesar de que el papel de las instituciones en la vida económica ha sido reconocido desde hace tiempo, no fue sino hasta hace poco que los economistas de la corriente dominante lo incorporaron sistemáticamente en el análisis.

En lugar de abordar la competencia institucional, los privatizadores rusos usaron suposiciones simplificadas para abrirse camino por la complejidad. Por ejemplo, en su manual de 1995 sobre la privatización en curso, los privatizadores Maxim Boycko, Andrei Shleifer y Robert Vishny³⁷ explicaron:

³⁵ El informe de 2002 del Banco Mundial sobre la estrategia de "gobernanza" explica que las "instituciones":

Están definidas en términos generales en esta estrategia: son las "reglas del juego" que surgen de las leyes formales, las normas y las prácticas informales y las estructuras organizativas en un escenario dado. Los incentivos que crean dan forma a las acciones de los funcionarios públicos. Las instituciones coinciden con las organizaciones, pero no son sinónimos de ellas. "Reforming Public Institutions and Strengthening Governance", a World Bank Strategy Report", noviembre de 2000, p. XII.

³⁶ Véase Naim, "Fads and Fashion in Economic Reform: Washington Consensus or Washington Confusion?", 26 de octubre de 1999; borrador del documento presentado en la Conferencia de FMI sobre Reformas de Segunda Generación. De manera parecida, en su informe de Desarrollo Mundial de 1997, el Banco Mundial redescubrió la importancia de "el Estado". Ese informe, explica el Banco, fue "la culminación de un largo proceso de aprendizaje dentro y fuera del Banco acerca de la importancia de las instituciones para el desarrollo". *World Bank Development Report 1997: The State in a Changing World*.

³⁷ Boycko, Shleifer, Vishny, (1995) *Privatizing Russia*, p. 9.

Quizás la visión que los privatizadores rusos compartieron más fue que el pueblo ruso, como el resto de los pueblos del mundo, era un "hombre económico", que respondía racionalmente a los incentivos.

Sólo en retrospectiva, los reformadores se percataron de que las instituciones que impedirían el saqueo, así como los incentivos que lo promovían, son predicados necesarios para reformar.³⁸

En segundo lugar, la experiencia con la gobernanza en Rusia, y en otras partes, confirmó nuevamente que nada sustituye al "conocimiento local". En su informe de 2000 sobre la gobernanza, el Banco Mundial dijo que el personal del Banco se había "apresurado en recomendar" "las mejores prácticas" en escenarios "sin prestar mucha atención al impacto de las diferencias entre los países respecto a las perspectivas de éxito". La "sabiduría común" obtenida de la experiencia reciente, explicó el Banco en 2000, incluía: "que los proyectos probablemente no tendrían éxito cuando no tenían en cuenta totalmente las complejas realidades políticas e institucionales sobre el terreno".³⁹

En tercer lugar, los reformadores volvieron a darse cuenta de que el conocimiento local incluye no sólo el conocimiento sobre otras culturas, sino el conocimiento de la historia propia. La "Reinvención del gobierno" de la administración de Clinton procedió como si ignorara que su supuesta cura para los males del "Gran Gobierno"—reducir el número de servidores públicos a favor de personal privado—había estado funcionando desde mediados de siglo. Por ejemplo, el gobierno anunció que remediará la disfunción del Departamento de Energía (DOE) "privatizando" la limpieza de los complejos de armas nucleares. Lo hizo así evidentemente sin saber que, desde su creación en la Segunda Guerra

³⁸ John Nellis, ex privatizador del Banco Mundial, reflexionó lo siguiente en 2002. En conjunto, la privatización rusa llevó a varios resultados distintos. Primero, surgió una nueva burocracia. Un pequeño número de individuos, que en su mayoría amasó su riqueza inicial mediante tratos favorables con el gobierno, nada trivial, al gobierno mismo. Center for Global Development Working Paper 3, "External Advisors and Privatization in Transition Economies", 2002, p. 48; véase también Hoffman, (2002) *The Oligarchs: Wealth and Power in the New Russia*.

³⁹ World Bank, "Reforming Public Institutions and Strengthening Governance", p. 17.

Mundial, los complejos de armas siempre habían sido administrados por contratistas privados. El gobierno pagó por esta ceguera rápidamente, pues miles de millones de dólares en "costos excesivos" produjeron un escándalo y una investigación del Congreso.⁴⁰

En cuarto lugar, los reformadores aprendieron (otra vez) que la ciencia social de las instituciones aún es primitiva. En una retrospectiva de 2002 sobre la función de los patrocinadores de la privatización del Banco Mundial, el antiguo banquero John Nellis⁴¹ explicó:

Ahora es muy común señalar que las instituciones importan, pero Djankov y Murrell muestran la escasez de trabajo empírico acerca de la manera en que funcionan las instituciones, cómo ven la luz o cuáles tratan de construir primero los gobiernos reformadores; o, de hecho, si la acción del gobierno por crear y sostener instituciones es del todo eficaz y deseable.

De igual modo, en su retrospectiva sobre el "Consenso de Washington", al referirse al trabajo que realizó con Carol Graham, la primera directora del programa de "gobernanza" de Brookings, Naim explicó que:

Lo que se asume como conocimiento sobre las reformas institucionales, a menudo no es nada más que una serie de hallazgos parciales con poca capacidad de ofrecer fórmulas universales, para guiar los esfuerzos encaminados a mejorar el desempeño institucional en los países reformadores.

Por último, los reformadores descubrieron (otra vez) la añeja brecha entre la política pública y su puesta en práctica. Refiriéndose nuevamente al Consenso de Washington, Naim explica:

⁴⁰ Véase "DOE's Fixed Price Cleanup Contracts: Why are Costs Still Out of Control?", Hearings Before the Subcommittee on Oversight and Investigations of the House Committee on Commerce, 106th Congress. La Oficina General de Contabilidad de Estados Unidos (el brazo supervisor del Congreso) testificó en las audiencias que la iniciativa de privatización del DOE había tenido poco éxito en alcanzar un ahorro de costos, mantener los proyectos en calendario u obtener mejoras en el desempeño de los contratistas".

⁴¹ Nellis, Working Paper 3, p. 71.

Por desgracia, la simplicidad relativa y la supuesta fiabilidad del Consenso de Washington no se vio reflejada en la experiencia con las reformas del mercado en esta década. Lo que se puso en práctica fue, por lo general, una versión incompleta del modelo y sus resultados fueron muy distintos de lo que los políticos prometieron, la gente esperaba y los modelos del FMI y el Banco Mundial predijeron.

En resumen, los defensores de la gobernanza pueden tratar de reinventar el gobierno para el siglo XXI, pero todavía tienen que reinventar la ciencia social, en la que se basan sus visiones. Hasta que lo hagan, el propósito de reorganizar las instituciones humanas estará en conflicto con los límites del entendimiento humano.

El imperio de la ley y el imperio de la rendición de cuentas

Los límites del rey filósofo confirman que un gobierno de hombres debe, aún, estar limitado por reglas. La experiencia de Estados Unidos en el siglo XX es un ejemplo del remplazo del imperio de la ley por la rendición de cuentas como el principio rector de la gobernanza.

La Constitución de Estados Unidos es la ley fundamental que define los límites de la autoridad pública y protege a los ciudadanos del abuso de los funcionarios. Con excepciones limitadas, las restricciones que la Constitución establece a la conducta no se aplican a la conducta de actores privados. Además de la Constitución, Estados Unidos ha promulgado numerosas leyes que definen aún más la autoridad de los funcionarios públicos y protegen a los ciudadanos del abuso gubernamental. Por ejemplo, los funcionarios están sujetos a reglas que limitan su pago, definen el conflicto de intereses y exigen transparencia que no se aplican a terceros, incluso cuando éstos realizan el trabajo del gobierno.⁴²

⁴² Gutman, "Public Purpose and Private Service", pp. 895-901.

La ley estatutaria y las políticas regulatorias de Estados Unidos exigen que los funcionarios sean responsables del trabajo básico del gobierno.⁴³ Si se acata el requisito, tiene mucho sentido permitir que los contratistas del gobierno y otros terceros trabajen bajo reglas menos rigurosas. Por ejemplo, las reglas de conflicto de intereses aplicables a los servidores públicos, como los empleados del Departamento de Energía, les impiden trabajar para una compañía energética y el DOE. Esta prohibición no se aplica a los contratistas, con base en la teoría de que los expertos privados pueden ser valiosos debido a su trabajo en el sector privado y por la suposición de que este trabajo será supervisado por funcionarios libres de conflictos.

Pero ya no puede suponerse que los servidores públicos tienen las habilidades y la experiencia necesarias para supervisar al personal del sector privado. Por ejemplo, en 1993, el secretario de Energía dijo al Congreso que los funcionarios eran incapaces de controlar a los contratistas y solicitó una reforma de los contratos.⁴⁴ El esfuerzo del DOE por "reformatar" la contratación mediante la "privatización" fue, como se señaló, un fracaso rápido y costoso. En 2002, el DOE dijo que tenía 14,700 funcionarios; no sabe cuántos trabajan para él por contrato, pero calcula que el número supera los 100 mil. Ahora, el gobierno de Bush busca "subcontratar" más puestos del servicio civil del Departamento de Energía sin reflexionar que desde hace mucho se considera que el personal existente del servicio civil es inadecuado para controlar la fuerza de trabajo de los contratistas.⁴⁵ Sin embargo, un empleado del DOE no puede trabajar al mismo tiempo para el gobierno de Estados Unidos y, por ejemplo, para una compañía petrolera. Los contratistas del DOE sí pueden hacerlo, y lo hacen con frecuencia. Esto sucede a

⁴³ Este principio legal sigue siendo reafirmado pues el personal privado aumenta y el personal público disminuye. Véase U.S. Office of Management and Budget, Circular A-76 "Performance of Commercial Activities" (le exige a los funcionarios que "desempeñen funciones inherentemente gubernamentales"), y 31 U.S. Code Section 501(2)(a) (le exige a las dependencias que identifiquen las actividades que no son "inherentemente gubernamentales" para que puedan subcontratarse).

⁴⁴ Véase el testimonio del secretario Hazel O'Leary, en "DOE Contract Management: Hearings Before the Subcommittee on Oversight and Investigations of the House Committee on Energy and Commerce", 103d Cong., 92, 111 (1993).

⁴⁵ La "Agenda Administrativa" del gobierno de Bush refleja un interesante aprendizaje de la experiencia de la "Reinvencción del Gobierno" de Clinton. Al tomar posesión, el gobierno de Clinton prometió reducir el

pesar que desde hace tiempo se reconoce que no puede garantizarse que la capacidad de supervisión de los funcionarios le pida cuentas o controle los conflictos de intereses de terceros. De hecho, como descubrió el Senado de Estados Unidos, el DOE desconocía por completo que los contratistas empleados para trabajar en asuntos delicados de seguridad nacional también trabajaban para intereses extranjeros potencialmente adversos sobre los mismos temas.⁴⁶

En el caso del Departamento de Energía de Estados Unidos, y otras dependencias estadounidenses que también dependen de personal no gubernamental, existe poco apoyo político para aumentar el número de servidores públicos, incluso ante las pruebas de sus recursos limitados.⁴⁷ Más bien, la opinión de los dos partidos parece ser que la fuerza de trabajo oficial puede "hacer más con menos" y que, en todo caso, nuevos mecanismos de "rendición de cuentas" asegurarán que se rindan cuentas del trabajo público, sin importar quién lo realice.

La lógica de la rendición de cuentas

Tal vez la "rendición de cuentas" sea un buen reemplazo del siglo XXI para el "imperio de la ley". Sin embargo, primero debemos saber qué quiere decir el concepto, y cuán bien funciona. Las respuestas básicas a estas preguntas no son tan difíciles como podría suponerse.

Los medios básicos de la "rendición de cuentas" son finitos, y fácilmente aparentes si se revisa la literatura sobre la gobernanza. (Estos medios básicos son, desde luego, renombrados y refinados constantemente por los consultores e tamaño del servicio civil en cientos de miles de puestos de trabajo. En retrospectiva, esa promesa fue criticada de ser una reducción "arbitraria" sin contemplar las necesidades de "capital humano" de la fuerza de trabajo de los funcionarios. El gobierno de Bush tiene cuidado de decir que no necesita una reducción en el número de funcionarios; más bien, necesita que el trabajo que ahora realizan los servidores públicos que puedan realizarlo empresas comerciales sea puesto a competir entre el servicio público y ofertantes privados, y que "gane el mejor". La Agenda Administrativa de Bush aparece en <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf>.

⁴⁶ Véase Gutmann, "Public Purpose and Private Service", pp. 899-900.

⁴⁷ Como se dijo, los programas de Bush y Clinton se enfocaban en reducir el servicio civil y subcontratar más trabajo.

investigadores que buscan crear y comercializar innovaciones en la técnica de la rendición de cuentas.)

En primer lugar, la rendición de cuentas incluye la competencia, tanto entre competidores comerciales como entre grupos de interés. El uso del concepto de competencia para estructurar el gobierno no es nuevo. Los redactores de la Constitución de Estados Unidos usaron mucho la visión de la Ilustración escocesa de que las "facciones" podrían ser neutralizadas si se enfrentan unas con otras.⁴⁸ Como un medio de la rendición de cuentas, la competencia supone razonablemente que a los competidores les interesa vigilarse entre sí y "procurar que el sistema sea honesto". La rendición de cuentas también supone, aunque esto es menos obvio, que todos los intereses están adecuadamente representados y tienen recursos para promover sus posiciones.

En segundo lugar, la rendición de cuentas incluye técnicas administrativas modernas, particularmente las tantas especies que se ubican bajo el género de "desempeño" (por ejemplo, contratación por desempeño, organizaciones basadas en desempeño, incentivos por desempeño). Aquí, tampoco, el concepto subyacente no es nuevo.⁴⁹ Sin embargo, la interpretación económica moderna y la computarización permiten aplicar este concepto a los complejos escenarios actuales.

En tercer lugar, la rendición de cuentas incluye "transparencia" o, según la famosa frase de Louis Brandeis, de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, la idea de que "la luz del sol es el mejor desinfectante". Se espera que la transparencia sirva el doble papel de disuadir la mala conducta (por el temor de ser descubierta) y le proporcione a los de fuera (por ejemplo, competidores o partícipes) los medios para detectarla y corregirla.

⁴⁸ Este principio de control fue expresado de forma muy precisa por James Madison, uno de los principales redactores de la Constitución de Estados Unidos, en *El Federalista*, núm. X (uno de una serie de artículos escritos por Madison y otros en defensa de la ratificación de la Constitución).

⁴⁹ Por ejemplo, la obra *Education and the Cult of Efficiency* (1962) de Raymond Callahan describe el surgimiento y la caída del esfuerzo por aplicar medidas e incentivos del desempeño en las escuelas estadounidenses durante los primeros años del siglo XX.

Estos mecanismos modernos y tradicionales de rendición de cuentas tienen un valor innegable. Sin embargo, hasta ahora han sido complementos del gobierno, pero no lo han sustituido.

Los "fundadores" de Estados Unidos reconocieron que las fuerzas competitivas ("fracciones") podrían ser aprovechadas para servicio del gobierno, pero vieron las fuerzas competitivas como una ayuda y no un sustituto del gobierno. La historia también muestra que las medidas del desempeño son importantes, pero no una panacea; particularmente cuando se aplican a fines públicos. Las medidas del desempeño para muchos fines públicos—tales como la educación, la atención a la salud, la investigación y el desarrollo—a menudo son difíciles de medir. En muchos casos, los recursos no están automáticamente disponibles para medir el desempeño. Si resulta que el desempeño es deficiente, puede que no siempre estén a la mano los encargados de desempeñar servicios públicos vitales, o puede que sean muy caros.⁵⁰

La revolución de la información, sin lugar a dudas, afecta la disponibilidad y el potencial de esos mecanismos tradicionales de rendición de cuentas. Pero, obviamente, la Internet ofrece un profundo avance en el valor de la transparencia.

Al mismo tiempo, las espectaculares quiebras de Enron, Worldcom y otros gigantes corporativos de Estados Unidos están ocasionando que se reconsideren los mecanismos corporativos de rendición de cuentas que sirven de modelo a la gobernanza.⁵¹ Las quiebras de corporaciones de Estados Unidos están ocurriendo a pesar de décadas de sofisticados requisitos de transparencia (reglas fijadas y

⁵⁰ Véanse, por ejemplo, las notas 38 y 46, y Beck y Scherer, (1962) *The Weapons Acquisition Process: An Economic Analysis*.

⁵¹ Por ejemplo, las "opciones de acciones" administrativas, concebidas por los estudios de la economía como un medio para alinear los intereses de la administración y los accionistas, proporcionaron a los gerentes *Went Out of Control*. *The New Yorker*, 23 de septiembre de 2002.

Además, el "balance final", tal vez la medida clásica del desempeño, ya no parece tan sencillo. Un asesor de inversiones de Wall Street le explicó a *The Wall Street Journal*:

Existe un nivel adicional de confusión acerca de cuáles ingresos son correctos. Antiguamente, todos usábamos ingresos de operación. Ahora, estamos en un punto en donde la gente no sabe si debe usar ingresos de operación, ingresos (contables) GAAP, o si debe excluir opciones y buena voluntad, nuevas suposiciones sobre fondos de pensiones, etcétera. "Two Pros Draw Widely Different Pictures of Future", *Wall Street Journal*, 30 de septiembre de 2001, p. C1.

vigiladas tanto por el gobierno como por terceros, tales como empresas contables privadas, medidas e incentivos del "desempeño" desarrollados por prominentes consultorías comerciales y eruditos, así como la vigilancia propia de los competidores).

En pocas palabras, los mecanismos de rendición de cuentas del siglo XXI no han sido panaceas en la época de una capacidad de supervisión gubernamental sustancial; debemos seguir preguntándonos cómo puede garantizarse su éxito en una época de una capacidad de supervisión oficial disminuida.

¿Rendición de cuentas a quién? Expertos, intereses y poder

El compromiso con la rendición de cuentas plantea la siguiente pregunta: "¿rendición de cuentas a quién?"

Al aplicar los mecanismos de rendición de cuentas que se analizaron arriba, ¿quién determinará qué competidores serán escuchados? ¿Quién determinará las medidas de desempeño y quién evaluará el desempeño? ¿Quién determinará qué información debe ser pública, quién tendrá acceso a la información y a qué costo?

Las respuestas a estas preguntas son apremiantes allí donde los defensores de la gobernanza proponen reorganizar las relaciones de poder existentes y se sabe poco sobre la ubicación del poder en las nuevas relaciones que están siendo creadas.

Hasta que la atención mundial se enfocó en el triunfo de la "cleptocracia" por medio de la privatización rusa, la gobernanza, como se señaló antes, no se había detenido a pensar en las maneras en que la reforma podía ser usada para consolidar el poder. Ahora, el programa sobre gobernanza del Banco Mundial, entre otros, está dedicando la atención necesaria a esta cuestión.⁵²

⁵² Véase, por ejemplo, "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition Economies" (World Bank Policy Research Working Paper 2444), septiembre de 2000; J. Hellman, G. Jones y D. Kaufmann, "Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies", septiembre de 2001.

Incluso así, se presta poca atención al poder y los intereses de las élites que dirigen las reformas de la gobernanza, a menudo desde el extranjero.⁵³

En sus clásicas conferencias sobre política y ciencia como vocación, Max Weber señaló que, si bien la pasión por hacer el bien es fundamental para esas profesiones, las condiciones externas de los profesionales necesariamente rigen su comportamiento. Los intereses de los que promueven la gobernanza probablemente también son una mezcla de idealismo personal, compromiso con la disciplina y las limitaciones impuestas por las instituciones en las que trabajan los expertos, la ambición personal y la necesidad de ganarse la vida.

En primer lugar, los expertos en gobernanza dicen que su trabajo es guiado por su disciplina dentro del marco de valores proporcionado por otros. Por ejemplo, al revisar en 2002 los efectos distributivos de la privatización, John Nellis y Nancy Birdsall (antiguos funcionarios multilaterales que ahora trabajan en una ONG) explican:⁵⁴

Como economistas [...] no podemos pretender hacer juicios de valor acerca del equilibrio correcto, cuando existe uno, entre los resultados de la eficiencia y la equidad. Pero podemos tratar de evaluar la naturaleza de cualquier equilibrio, o complementareidad, para ilustrar el debate público sobre las decisiones en materia de políticas públicas y programas que, a fin de cuentas, se toman en la arena política.

Respecto a la controvertida pregunta de los fines de la privatización —eficiencia y/o equidad—, explican:⁵⁵

⁵³ Por ejemplo, el gobierno de Estados Unidos entregó la administración de fondos estadounidenses para la reconstrucción de Rusia a asesores no gubernamentales de la Universidad de Harvard, sin saber que esos asesores estaban exportando corrupción y no reforma. Véase Wedel, (1998), *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe 1989/1998*. Desde entonces, el gobierno de Estados Unidos ha presentado una demanda de "reclamaciones fraudulentas" contra Harvard por los daños.

⁵⁴ Birdsall y Nellis, "Winners and Losers: Assessing the Distributional Impacts of Privatization", Center for Global Development Working Paper No. 6, 2002, p. 3.
⁵⁵ *Ibid.*, p. 7.

Damos por hecho que el objetivo central de la privatización en las economías en desarrollo y transición y, para el caso, en las economías industrializadas, ha sido garantizar una mayor eficiencia para la economía en su conjunto [...] Cuando se han considerado asuntos distributivos, por lo general han sido ideados en el contexto de engrasar las ruedas...

En segundo lugar, ahora, como en la época de Weber, los reformadores no viven sólo de pan. La comercialización y venta de pericia, sea mediante compañías consultoras lucrativas u ONG no lucrativas, *think tanks* y universidades, es un negocio. Los imperativos de los cálculos de mercado limitan la estrategia de reforma. Por ejemplo, un estudio de Transparencia Internacional explica que la organización elige una estrategia de "construcción de coaliciones" que limita sus investigaciones sobre la corrupción.⁵⁶

De hecho, como señala una retrospectiva del Consenso de Washington por el acuñador del término, la comercialización de ideas amenaza con devaluar el vocabulario tanto de la pericia como de la democracia.⁵⁷

La batalla de ideas económicas [...] es librada en gran medida con retórica. El uso de un término con dos significados y fuertes dejos ideológicos puede, por tanto, plantear graves peligros no sólo de ser malentendido, sino también de predisponer, involuntariamente, los objetivos de las políticas públicas.

En tercer lugar, la pericia en la gobernanza está limitada por las demandas de poder para actuar antes de entender, o quizás a pesar de ello. Nellis, al reflexionar

⁵⁶ Véase Fredrik Galung, "A Global Network to Curb Corruption: The Experience of Transparency International", en Anne Fiorini (ed.), *The Third Force: The Rise of Transnational Society*, Carnegie, 2000. En la página 25, Galung explica que:

Uno podría, por ejemplo, querer trabajar con el gobierno y el sector privado en el fortalecimiento del sistema de adquisiciones de un país, mientras que al mismo tiempo expone las prácticas corruptas de esas mismas compañías y funcionarios públicos.

Galung informa que a los capítulos nacionales de Transparencia Internacional no se les permite "emprender investigaciones de acusaciones individuales de corrupción". *Ibid.*, p. 37.

⁵⁷ Williamson, "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?", *World Bank Observer*, vol. 15, núm. 2, agosto de 2000, pp. 241-264.

sobre el papel que él y otros "asesores externos" del Banco Mundial desempeñaron en el programa de privatización rusa, explica:⁵⁸

Por qué nadie pensó en Rusia: "Una buena parte de la respuesta radica en el modo de pensar y los incentivos del personal y la administración de IFI, con su énfasis en la acción, de hecho, la acción este día [...] presión política externa [...] influida por las políticas de donantes [...] y esta presión suscitada en gran parte de la cantidad de escrutinio y credulidad aplicada a los paquetes de préstamos.

En cuarto lugar, así como la gobernanza enseña que la simbiosis entre el Estado y sus clientes puede ser disfuncional, igual puede ser la simbiosis entre profesionales, burocracias y políticos de la gobernanza.

Por ejemplo, el requisito burocrático de que los receptores de ayuda acatren las "mejores prácticas" puede parecer un saludable compañero para el llamado de los expertos a identificar las mejores prácticas. Sin embargo, como lo confirmó el Banco Mundial, las "mejores prácticas" también han resultado la manera más fácil de las burocracias para obtener el visto bueno de los expertos para financiar actividades que no son apoyadas por el requisito de conocimiento local.

De igual modo, el concepto de "experimento"—un término cómodo tanto para expertos como para políticos—parecería ofrecer un saludable puente entre el conocimiento experto y la aplicación práctica. Sin embargo, como en el caso de la "mejor práctica", el uso del término también podría racionalizar una alianza disfuncional entre políticos y expertos. El compendio de "Gobernanza de Mercado" de Harvard advierte "a los colegas eruditos" que deberían esperar ser llamados para apoyar la acción política: a pesar de que la investigación está incompleta:

la capacidad de estas nuevas formas de gobierno para responder a las necesidades públicas mientras continúan reduciendo el tamaño del Estado hará que la experimentación con ellas sea irresistible para los políticos.⁵⁹

⁵⁸ "External Advisors and Privatization in Transition Economies", Center for Global Development, Working Paper Number 3, febrero de 2002.

⁵⁹ *Market Governance*, pp. 20-21.

En resumen, los intereses de los promotores de la gobernanza y su relación con las estructuras de poder institucionales para las que trabajan, influyen en la elección y el carácter de las reformas de la gobernanza de modos que exigen una atención constante.

Las características de la gobernanza:
a la experimentación le hace falta la rendición de cuentas

Ante el surgimiento de defectos y conflictos dentro de la gobernanza, muchos de sus defensores están mostrando características admirables para reflexionar sobre las consecuencias de sus ideas. Esas autocríticas son bienvenidas, serias y reflexivas. Al mismo tiempo, confirman que los defectos y conflictos dentro de la gobernanza no se resuelven fácilmente y que a la gobernanza debería servirle la aplicación de sus medidas de rendición de cuentas a la reforma de la gobernanza en sí.

En primer lugar, las autocríticas confirman que el conocimiento comparativo de las instituciones sociales sobre el que se basa la gobernanza es difícil de conseguir, y que con mucha facilidad pueden tomarse atajos simplificados que evitan la complejidad. La buena noticia es que los defensores de la gobernanza ahora parecen estar conscientes de las dificultades de lograr el entendimiento requerido. La mala noticia es que este conocimiento sigue siendo difícil de obtener.

En segundo lugar, la gobernanza no está reflexionando mucho sobre el conflicto entre sus propuestas de reestructuración y la necesidad de que el imperio de la ley gobierne a los que están reemplazando al Estado en el desempeño de fines públicos. En cambio, propone el imperio de la "rendición de cuentas" como reemplazo del imperio de la ley. Sin embargo, los defensores de la gobernanza no han mostrado si su arsenal de mecanismos de rendición de cuentas, si bien necesarios, será suficiente para hacer el trabajo.

En tercer lugar, después del fracaso ruso y las pruebas de que las reformas como la privatización pueden mejorar la eficiencia a costa de la equidad distributiva, la gobernanza está recurriendo a la posibilidad de que su desafío a las burocracias estatales pueda simplemente ayudar a reconcentrar el poder del que

no se rinde cuenta en nuevas formas.⁶⁰ Esta atención es bienvenida, pero la atención hacia las relaciones entre el poder y la pericia del "lado de la oferta" de la gobernanza (los defensores de la gobernanza en países donantes) sigue siendo limitada.⁶¹

A la luz de los antecedentes mezclados, los defensores de la gobernanza proponen seguir experimentando, lo que permitirá realizar el ajuste necesario para lograr el éxito. Por ejemplo, el Informe sobre Gobernanza del Banco Mundial de 2000 explica el descubrimiento del Banco en el sentido de que la constante búsqueda de conocimiento local es importante porque revelará los "incentivos reales para la puesta en práctica".⁶² De igual modo, la valiosa relectura que el ex funcionario del Banco Mundial, William Easterley, hace de los puntos flacos de la teoría económica que respalda los programas de desarrollo del Banco concluye que las soluciones, de todos modos, serán encontradas una vez que los incentivos estén bien alineados.⁶³

Esta característica de seguir experimentando puede, en última instancia, resultar valiosa, pero mientras tanto debe ser llamada a cuentas.

En primer lugar, la transparencia debe aplicarse tanto a la oferta como a la demanda de la gobernanza: (1) transparencia de los intereses de los que promueven la gobernanza, y las relaciones entre la pericia y el poder de la gobernanza; (2) transparencia de los efectos de las reformas de la gobernanza sobre la redistribución de poder.

En segundo lugar, la competencia, como la gobernanza misma lo estipula, es un medio saludable de garantizar el desempeño de la gobernanza. Los defensores de la privatización rusa ahora reconocen sus puntos débiles, pero de todos modos

⁶⁰ Véase, por ejemplo, el trabajo citado anteriormente sobre la "captura del Estado", que está siendo realizado por el Programa de Gobernanza y Reforma de Sector Público del Banco Mundial.

⁶¹ Actualmente, el debate está siendo provocado por los escritos de Joseph Stiglitz, ganador del Premio Nobel y antiguo funcionario del Banco Mundial. Véase, por ejemplo, (2002) *Globalization and Its Discontents*.

⁶² "Reforming Public Institutions and Strengthening Governance", p. 17.

⁶³ Easterly, (2001) *The Elusive Quest for Growth: Economists' Misadventures in the Tropics*. Luego de una revisión de décadas de teoría económica inadaptada, Easterly concluye, en la página 290, que "la manera de seguir adelante debe ser crear incentivos para el crecimiento de la trinidad entre gobiernos, donantes e individuos".

sostienen—incluso *a posteriori*—que no había alternativas. Por lo tanto, el antiguo privatizador del Banco Mundial, Nellis, explica:

Es la incapacidad de construir una declaración opuesta política/administrativa persuasiva que le diera peso al argumento de la *realpolitik* de los reformadores y sus seguidores cercanos; esto es, que la mezcla de fuerzas políticas a principios de la transición de Rusia condujo casi inevitablemente a los resultados de la privatización que uno vio, y lo que los reformadores pudieron lograr fue, en esas circunstancias, justificable y tan bueno como uno podría esperar...⁶⁴

Según la propia lógica de la gobernanza, parecería que a la gobernanza le interesaría garantizar la identificación de los medios alternativos para lograr sus aclamados fines—las reformas de estados disfuncionales y la construcción de economías y sociedades civiles sanas—y que tengan la oportunidad de ser sometidos a prueba.

Ahora, las reformas de la gobernanza son dictadas por las agencias donantes como condiciones estereotipadas de las "mejores prácticas". A los potenciales receptores de ayuda se les exige usar el vocabulario de la gobernanza, crean o no en ella, y, como se analizó antes, tenga sentido o no. Si se le cree a la literatura sobre la gobernanza, las opciones de privatización para Rusia y Europa Oriental eran dos: privatizar despacio o privatizar rápido. Aparte de China, tal vez, existan pocos países que puedan darse el lujo de insistir en el derecho de una diversidad de reformas ante las mejores prácticas impuestas.⁶⁵

⁶⁴ Nellis, Working paper 3, pp. 52-53. En la página 54, Nellis explica:

No fue que nadie del comité asesor externo viera los problemas potenciales. Pero, de nuevo, la aparente supremacía de lo económico (resumido en la idea de que si podríamos lograr que la propiedad fuera "correcta" (todo lo demás sucedería por sí solo) [...] que uno tuvo que aprovechar el momento tal vez fugaz [...] venió las dudas y las inquietudes.

⁶⁵ Véase, por ejemplo, Chen Jinghua, "Summary of Twenty-years' Experience in China's Economic Transition", borrador para el Simposio "Transición Económica y Marco Institucional", junio de 2002, Instituto Chino de Reforma y Desarrollo (ICRD), Haikou, China.

En tercer lugar, a medida que la gobernanza prosigue bajo la pancarta de la experimentación, la experimentación social debe ser incorporada a las características de la gobernanza. Los políticos pueden usar el término "experimento" a la ligera y, en teoría, rendirán cuentas ante el público de su mal uso. Sin embargo, cuando el término es utilizado por los profesionales de la gobernanza para justificar la aplicación de la llamada pericia científica social, se requiere más. Los experimentos en gobernanza, como señala el volumen "Gobernanza de Mercado" de Harvard, pueden estar comprometidos al principio por demandas políticas o burocráticas de que los "experimentos" avancen antes del entendimiento experto. Los expertos deberían tener un protocolo bien pensado para abordar este dilema ético predecible.

Los investigadores biomédicos han reconocido que la revelación y el consentimiento, la consideración rigurosa de costos y beneficios, y la consideración de equidad en la elección de aquellos a los que se ofrece la oportunidad de participar en experimentos, son prerrequisitos de la experimentación ética con seres humanos. Cuando los experimentadores biomédicos usan sujetos de otras culturas, o cuando existen relaciones de poder desproporcionadas entre los experimentos y los sujetos de la experimentación, se necesitan más consideraciones. Estas consideraciones no parecen aplicarse de ninguna manera parecida a lo que puede llegar a ser la conducción de los proyectos de gobernanza en tanto experimentos sociales. El uso del término "experimento" por parte de los políticos en el proceso político puede entenderse a partir de ese contexto; el uso del término por parte de expertos sociales requiere algo más: proteger a los expertos y su pericia, así como a los que son sometidos a los experimentos.⁶⁶

Chen explica que la "economía de mercado puede ser parte del socialismo, así como la planeación y el control pueden ser parte del capitalismo". Sin embargo, "China ha elegido un camino de reforma diferente del tratamiento radical de choque o del intento definitivo que emprendieron la antigua Unión Soviética y algunos países de Europa Oriental". Chen explica que "el diseño de los planes de reforma no debe ser una copia ciega de los modelos económicos occidentales desde el punto de partida de la teoría económica del liberalismo occidental sin considerar debidamente las condiciones reales del país reformado".⁶⁶

Respecto a los requisitos éticos básicos de la investigación biomédica en humanos, véase Faden y Beauchamp, (1986) *A History and Theory of Informed Consent*. Sobre la experimentación que involucra poblaciones y otras culturas, véase *The Human Radiation Experiments: Final Report of the President's Committee* (1996), capítulos 10-12.

Por último, la gobernanza, en tanto una reforma desde arriba, puede aprovechar la atención a la economía moral: los medios de la voz de aquellos que están hasta abajo. Los historiadores han descrito desde hace mucho la tradición intercultural de resistencia de los que están abajo a las "reformas" que socavan las expectativas tradicionales de justicia y equidad.⁶⁷ La lógica y la fe de los excluidos bien podría proporcionar una clave para entender y tratar las disfunciones que la gobernanza pretende enfrentar y curar.⁶⁸

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Advisory Committee on Human Radiation Experiments (1996), *The Human Radiation Experiments: Final Report of the President's Committee*.
- Adair, Douglass (1957), "That Politics May Be Reduced to a Science: David Hume, James Madison, and the Tenth Federalist", *Huntington Library Quarterly*, vol. 20, núm. 4, agosto.
- Arendt, Hannah (1958), *The Human Condition*.
- Bell, Daniel (1973), *The Coming of Post-Industrial Society*.
- Birdsall, Nancy y James Nellis (2002), "Winners and Losers: Assessing the Distributional Impacts of Privatization", Center for Global Development Working Paper No. 6.
- Borcko, Maxim, Andrei Schlieter y Robert Vishny (1995), *Privatizing Russia*.
- Callahan, Raymond (1962), *Education and the Cult of Efficiency*.
- Garr, Raymond (2000), *Spain: A History*.
- Cassidy, John (2002), "The Greed Cycle: How Corporate America Went Out of Control", *The New Yorker*, 23 de septiembre.
- Chen Jinghua, (2002), "A Summary of Twenty-Five Years Experience in China's Economic Transition", borrador para el simposio "Transición Económica y Marco Economic Transition", borrador para el simposio "Transición Económica y Marco Economic Transition".
- Faden y Beauchamp, (1986) *A History and Theory of Informed Consent*.
- Hobsbawm, (1965) *Primitive Rebels: (1967) Labouring Men*.
- "Formales" de poder. Véase también el programa del Banco Interamericano de Desarrollo sobre ética y desarrollo para la consideración creativa del papel de las tradiciones espirituales y éticas como "capital humano". <http://www.iadb.org/etica/index-1.htm>

- Institucional", junio, Instituto Chino de Reforma y Desarrollo (ICRD), Haikou, China.
- Chernowitz, Steven (1997), "Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance", *Michigan Journal of International Law*, vol. 18, núm. 2, invierno, pp. 183-286.
- De Soto, Hernando (1989), *The Other Path*.
- De Soto, Hernando (2000), *The Mystery of Capital*.
- Donahue, John y Joseph Nye (2002), *Market-Based Governance: Supply Side, Demand Side, Upside, Downside*.
- Easterly, William (2001), *The Elusive Quest for Growth: Economists' Misadventures in the Tropics*.
- Eisenhower, Dwight D. (1961), "Farewell Radio and Television Address to the American People", Pub. Papers, Par. 421 (17 de enero).
- Elkins, Stanley y Eric McKittrick (1993), *The Age of Federalism: The Early American Republic*, 1788-1800.
- Faden, Ruth y Thomas Beauchamp (1986), *A History and Theory of Informed Consent*.
- Ferguson, Niall (1999), *The House of Rothschild: The World's Banker 1849-1999*.
- Finer, Samuel (1999), *The History of Government*.
- Freeman, Jody (2000), "The Private Role in Public Governance", *New York University Law Review*, vol. 75, núm. 3.
- Galung, Fredrik (2000), "A Global Network to Curb Corruption: The Experience of Transparency International", en Anne Florini (ed.), *The Third Force: The Rise of Transnational Society*, Carnegie.
- Gutman, Daniel y Barry Willner (1976), *The Shadow Government*.
- Gutman, Daniel (2000), "Public Purpose and Private Service: The Twentieth Century Culture of Contracting Out and the Evolving Law of Diffused Sovereignty", *Administrative Law Review*, vol. 52, núm. 3.
- Hellman, Joel, Geraint Jones y Daniel Kaufman (2000), "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition Economies", World Bank Policy Research Working Paper 2444.
- Hellman, Joel y Daniel Kaufman (2001), "Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies", *Finance and Development*, vol. 38, núm. 3, septiembre.

- Hobsbawm, Eric (1965), *Primitive Rebels*.
- Hobsbawm, Eric (1967), *Labouring Men*.
- Hoffman, David (2002), *The Oligarchs: Wealth and Power in the New Russia*.
- Hosking, Geoffrey (1997), *Russia: People and Empire*.
- Light, Paul (1999), *The True Size of Government*.
- Naim, Moses (1999), "Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?", borrador del documento preparado para la Conferencia del FMI sobre Reformas de Segunda Generación, 26 de octubre.
- National Commission on Public Service (2002), Final Report at http://www.brook.edu/dyhdoctor/gs/cps/volker/volker_hp.htm.
- Nellis, John (2002) "External Advisors and Privatization in Transition Economies", Center for Global Development Working Paper 3.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government*.
- Peck, Merton y Frederick Scherer (1962), *The Weapons Acquisition Process: An Economic Analysis*.
- Price, Don K. (1965), *The Scientific Estate*.
- Ranney, Austin (1976), "The Divine Science: Political Engineering in American Culture", *American Political Science Review*, vol. 40, núm. 4.
- Rude, George (1995), *The Crowd in History 1730-1848*.
- Schama, Simon (1989), *Citizens: A Chronicle of the French Revolution*.
- Skidelsky, Robert (1994), *John Maynard Keynes: The Economist as Saviour: 1920-1937*.
- Sligitz, Joseph (2002), *Globalization and its Discontents*.
- Stanton, Thomas (2002), *Government Sponsored Enterprises: Mercantilist Companies in the Modern World*.
- Strayer, Joseph (1970), *On the Medieval Origins of the Modern State*.
- Taylor, Alan (2001), *American Colonies*.
- Thompson, E.P. (1963), *The Making of the English Working Class*.
- "Two Pros Draw Widely Different Pictures of Future", *Wall Street Journal*, 30 de septiembre, p. C1.
- United States Government, White House (2002), The President's Management Agenda: <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf>.

United States House of Representatives (2000), "DOE's Fixed Price Cleanup Contracts: Why are Costs Still Out of Control?" Hearings Before the Subcommittee on Oversight and Investigations of the House Committee on Commerce, 106th Congress.

United States House of Representatives (1993), Testimony of Secretary Hazel O'Leary, in "DOE Contract Management: Hearings Before the Subcommittee on Oversight and Investigations of the House Committee on Energy and Commerce", 103^d Cong., 92.

United States Senate (1974), "Federal Political Personnel Manual", in "Presidential Campaign Activities of 1972: Senate Resolution 60: Executive Session Hearings Before the Senate Select Committee on Presidential Campaign Activities", 93^d Cong., 8903, 8976.

Weber, Max (1958), "Politics as a Vocation", in Gerth and Mills (eds.), *From Max Weber*.
Wedel, Janine (1998), *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe 1989-1998*.

Weintraub, Jeff (1997), *The Theory and Politics of the Public/Private Distinction, Public and Private in Thought and Practice* (Weintraub & Kumar, eds. 1997).

Wild, Antony (2000), *The East India Company: Trade and Conquest*.

Williams, Raymond (1976), *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*.

Williamson, John (2000), "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?", *World Bank Observer*, vol. 15, núm. 2.

Wilson, Woodrow (1941), "The Study of Administration", reprinted in *Political Science Quarterly*, vol. 56, núm. 4, diciembre.

World Bank (1997), *World Bank Development Report 1997: The State in a Changing World*.

World Bank (2000), *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*, noviembre.

Yergin, Daniel y Joseph Stanislaw (1992), *The Commanding Heights: The Battle Between Government and the Marketplace That is Remaking the Modern World*.

Vicente Ugaldel¹

Sobre la digitalización de trámites administrativos en la transición al "e-gobierno"²

El uso de las tecnologías de información y de comunicación (TIC), especialmente de la Internet como un instrumento que permite al gobierno alcanzar mayor eficiencia y eficacia en el desempeño de sus actividades, parece estar exento de todo cuestionamiento. Poco se pone en duda la bondad instrumental de la Internet y menos aun cuando se trata de ponerla al servicio del gobierno. Así mismo, a la emergencia de una suerte de "consenso informático" en el cual el "gobierno electrónico" tiende a ser concebido como el instrumento clave de la modernización administrativa. Han surgido de esta manera un conjunto de representaciones ligadas a la idea de que un gobierno moderno, eficiente e incluso eficaz, es un gobierno que está en la Internet. Entre los supuestos en que se apoya esta idea, sobresalen ciertas creencias asociadas a las ventajas de ese recurso tecnológico como vehículo de comunicación de datos y de intercambio de ideas, como herramienta de rendición de cuentas e incluso, como instrumento al servicio de la democracia, o como es llamada, de la "ciberdemocracia". Predomina así una visión que privilegia el papel de estas tecnologías para el cumplimiento de funciones gubernamentales y en cambio, se discute menos la forma en que la gestión pública debe organizarse y transformarse para mejor aprovechar las ventajas que ofrecen las TIC.

¹ El autor es candidato a doctor en Derecho Público por la Universidad Paris II Panthéon-Assas, adscrito al Centro de Estudios e Investigaciones en Ciencias Administrativas (CERSA), Dirección electrónica: vicente.ugalde@wanadoo.fr.

² Artículo recibido el 9 de septiembre de 2002 y aprobado el 8 de agosto de 2003.