

La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables *

Ben Ross Schneider

Introducción: la nueva economía institucional y los dilemas políticos de la reforma ¹

Hacia fines de los años 1980, tras aproximadamente una década de "reformas de primera generación" que involucraron el desmantelamiento extensivo de las intervenciones del Estado en la economía, el tema de la construcción de la capacidad administrativa ocupó el primer lugar en la agenda de la reforma en los países en desarrollo y en los bancos multilaterales de desarrollo ². El Informe de Desarrollo Mundial del Banco Mundial de 1997, *The State in a Changing World*, fue tal vez la indicación más ampliamente publicitada de este cambio; pero otras publicaciones de gobiernos y bancos de desarrollo multilaterales reiteraron la conclusión de que el suministro de servicios sociales, la asignación de recursos a los más pobres, el mejoramiento del entorno para los negocios mediante la reducción de la corrupción y la reestructuración del sistema judicial, así como la regulación de los mercados recientemente liberados, todo ello requería una administración pública de alta calidad. Los defensores de esta posición diferían en ocasiones en lo concerniente a los tipos de reformas propuestas (estos tipos de reformas serán discutidos más adelante), pero estas diferencias en poco afectaban el consenso acerca de la necesidad de la reforma administrativa. Mientras que se formó un consenso en torno a la deseabilidad de la reforma administrativa, que incluía típicamente diversas políticas diseñadas para hacer más eficientes, responsables y honestas a las burocracias, no se concretó un análisis acerca de cómo lograrlo. Lo que con frecuencia estuvo faltando (cosa que fue bastante clara en el caso del Informe de Desarrollo Mundial de 1997), fue una apreciación y una evaluación de la política de reforma administrativa -política que en modo alguno puede considerarse como sencilla o fácil.

De acuerdo con un modelo ideal de reforma exitosa, el proceso político en los sistemas democráticos puede dividirse en tres etapas. En la primera etapa, los partidos, los líderes de la sociedad civil y los políticos superan los obstáculos que se oponen a la acción colectiva para elegir candidatos favorables a la reforma. En la segunda etapa, los legisladores favorables a la reforma cooperan con el presidente reformador para aprobar las políticas reformistas. En la tercera etapa, una vez aprobadas las políticas, el presidente (el principal) delega entonces la implementación a sus subordinados (agentes) en el tren burocrático ejecutivo³. Comparada con muchas otras clases de reformas económicas y políticas, la reforma administrativa confronta problemas particularmente graves en las tres etapas de este modelo estilizado: la elección, la aprobación y la implementación.

Desde el lado del insumo, en la vertiente electoral, la política de la reforma administrativa se caracteriza por un dilema insuperable de acción colectiva. Los beneficiarios potenciales de la reforma administrativa se encuentran dispersos y desorganizados; individualmente, cada beneficiario podría no ganar casi nada en caso de que las propuestas de reforma fuesen exitosas. A pesar de haber sido electos sobre la base de una plataforma reformista, los políticos, individualmente, una vez en su cargo, se encuentran incentivados para utilizar a la burocracia con el propósito de impulsar sus carreras políticas personales a expensas de las iniciativas generales de reforma. En otras palabras, los políticos electos enfrentan un problema propio de la acción colectiva en la segunda etapa. En los sistemas políticos clientelistas, por ejemplo, los políticos, individualmente, tendrán incentivos para mantener sus propias fuentes administrativas de influencia fuera de la agenda de reforma (ver en particular Geddes, 1994).

Por su parte, los opositores a la reforma (tales como los sindicatos de empleados públicos) se encuentran concentrados; a menudo perciben sus pérdidas potenciales como enormes y por lo general

(*) Versión traducida al español por Carlos Sánchez del documento en inglés: "The Politics of Administrative Reform: Intractable Dilemmas and Improbable Solutions". En: Sustainable Public Sector Finance in Latin America. Atlanta: Federal Reserve Bank, 2000.

tienen estrecho contacto con los legisladores. En el corto plazo, estos opositores pueden generar un aumento de los costos políticos de las acciones de reforma. Dadas estas razones claramente deductibles, existen pocos fundamentos para esperar que las propuestas de reforma puedan surgir de las campañas electorales y de las legislaturas electas.

Desde el lado del producto, en la vertiente de la implementación, aun cuando las reformas pudieran ser en alguna forma aprobadas, con toda probabilidad ellas confrontarán serios problemas de tipo principal-agente en la tercera etapa de implementación. Los ministros y los altos funcionarios designados (agentes directos del presidente) tienen sus propias agendas políticas y muestran poco interés en apartarse de la línea en la que ellos se están moviendo (Heredia y Schneider, por publicar). De cada funcionario designado de alto nivel se espera que cumpla adecuadamente con su función de gobierno -atención de la salud, educación o regulación financiera, por ejemplo-, y no puede permitirse el lujo de distraer el tiempo y los recursos escasos en un programa de reforma administrativa de largo plazo con dividendos inciertos. Por debajo de este nivel superior se despliega una vasta pirámide jerárquica de miles y miles de agentes, y de agentes de agentes. La mayor parte de la reestructuración económica en la primera generación de las reformas neoliberales involucró sólo a unos pocos agentes, quienes privatizaron las empresas estatales, eliminaron las barreras y las regulaciones comerciales, y estabilizaron la economía. El desmantelamiento del Estado desarrollista puede llevarse a cabo sin una gran cantidad de personal. En los programas de reforma administrativa, por el contrario, el número de agentes asciende a decenas o cientos de miles. Más aún, estos agentes son precisamente los burócratas que fueron diagnosticados como el problema en ocasión del ataque frontal contra el Estado que tuvo lugar durante la primera generación de reformas, y que, por lo tanto, no es probable que se adhieran a un plan que perciben que les es hostil. Si los burócratas de los niveles superior y medio deciden obstaculizar la implementación de la reforma administrativa, ellos tienen la ventaja de contar con una enorme asimetría de información y pueden entorpecer la gestión de sus superiores jerárquicos mediante el ocultamiento o la distorsión de la información.

En términos de la teoría derivada de la nueva economía institucional, especialmente de aquellas partes que tienen que ver con la acción colectiva, principales y agentes, la reforma administrativa parece casi imposible, aun comparada con otras reformas difíciles. Por consiguiente, requeriría de una alquimia política o de un acto de prestidigitación. Empíricamente, la lista de propuestas de reforma administrativa fallidas en el siglo XX es casi interminable y suministra una buena dosis de confirmación de primera mano para el pesimismo teórico. Sin embargo, ocasionalmente las reformas llegan a ser aprobadas e implementadas, al menos parcialmente, y desde una perspectiva de políticas, este subconjunto de casos exitosos merece especial atención. Las teorías de principales, agentes y acción colectiva son las mejores en cuanto a identificar los obstáculos; pero es necesario aventurarse más allá, teórica y empíricamente, para analizar cómo algunos reformadores han superado, o más a menudo eludido, dichos obstáculos.

Entonces, ¿de qué manera los reformadores en los países en desarrollo se las arreglaron para lograr por lo menos hacer algo? La mayor fuerza de los argumentos explicitados más abajo es que la reforma administrativa tiene mayores probabilidades de ser aprobada si los reformadores consiguen aliados involuntarios, inesperados, y en ocasiones inconscientes. Un primer componente de esta estrategia es acoplar la reforma, como si fuera un parásito, con otras clases de reformas globales políticamente más favorecidas, tales como las reformas de estabilización macroeconómica o de democratización política. Estos “huéspedes” pueden hacer avanzar la reforma administrativa más que si ésta marchase por sí sola. Eventualmente, los reformadores pueden buscar aliados “periféricos”. Estos aliados provienen a menudo de las regiones más remotas y pobres del país. Ellos esperan perder poco con la reforma administrativa, y pueden verse recompensados por un cambalache de voto por reforma (vale decir, negocian su apoyo para la reforma a cambio de votos para otro asunto). En último término, aunque los aliados cautivos, tales como los sindicatos en un gobierno de un partido laborista,

probablemente no sean aliados movilizables, la restricción que les impone el hecho de ser aliados de un gobierno reformista neutraliza sin embargo la potencial oposición.

Tres tipos de reforma: weberiana, de la responsabilización y gerencial

Antes de emprender un análisis de la alquimia política de la reforma, es pertinente formular algunas precisiones conceptuales. En primer lugar, el foco de esta discusión se restringe a los planes generales para la reforma de una parte importante o de la mayor parte de la rama ejecutiva del gobierno central. Una buena parte de toda reforma significativa y duradera tiene lugar en una forma más incremental, en particular a nivel de los departamentos o a nivel local; sin embargo, las reformas de este tipo confrontan diferentes clases de obstáculos políticos y reclaman diferentes tipos de soluciones⁴. Las reformas segmentarias, que se realizan, por ejemplo, en clínicas para la atención de la salud, en la educación primaria o en la banca central, tienen una dinámica política particular, en razón de la naturaleza de los “burócratas” y de sus organizaciones (sindicatos de maestros o asociaciones de médicos), y de los aliados movilizables en favor de la reforma⁵.

Sin embargo, la mayoría de los programas de reforma, o de sus principales componentes, pueden ser clasificados analíticamente como reformas weberianas, de responsabilización (*accountability*) o gerenciales (ver tabla 1 y Heredia y Schneider, por publicar, para una discusión más pormenorizada de esta tipología). Cada tipo de reforma procura solventar un problema diferente de la burocracia, y cada uno de ellos le otorga prioridad a un conjunto particular de medidas administrativas e institucionales. Las reformas weberianas, también denominadas reformas del servicio civil, procuran reducir el clientelismo, la corrupción y la politización, imponiendo normas generalizadas para regir el comportamiento burocrático, aprobando procedimientos basados en el mérito para el reclutamiento, la promoción, la estabilidad del empleo, y por lo general aislando la burocracia de la política. Los reformadores de la responsabilización reintroducen el control político de la burocracia, pero lo hacen a través de los canales institucionalizados del control legislativo sobre el comportamiento del ejecutivo, implementando comités de vigilancia, la confirmación por parte del Congreso de los altos funcionarios designados, y exigencias de informes exhaustivos. La reforma gerencial es el más nuevo y el más controversial enfoque de las mejores prácticas, tanto entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como en el consenso gestado en Washington sobre la práctica del desarrollo⁶. La reforma gerencial procura terminar con las ineficiencias y las rigideces de la burocracia mediante la desestimación de una cantidad de reglas, especialmente las concernientes al personal, y garantizando a los administradores o gerentes públicos la discrecionalidad para gerenciar sus departamentos, con la obligación de asumir la responsabilidad por su desempeño.

Tabla 1
Tres modelos de reforma administrativa

	Weberiano	Gerencial	Responsabilización
Diagnóstico	Personalismo, clientelismo, patrimonialismo	Ineficiencia, papeleo, rigidez, particularismo	Abuso de poder, arbitrariedad, falta de responsabilidad, ausencia de respuesta (ante los ciudadanos)
Metas	Universalismo, profesionalismo, meritocracia, honestidad	Eficiencia, capacidad de respuesta (ante los clientes), flexibilidad	Control democrático (directamente por los ciudadanos o indirectamente por las legislaturas)
Medidas administrativas	Exámenes de ingreso, estabilidad en el cargo, promoción por mérito, supervisión, incremento	Contratos de gestión, competencia entre agencias, descentralización, fin de la estabilidad	Supervisión legislativa, confirmación de designados, participación ciudadana

	salarial, reglas		
Productos secundarios negativos potenciales	Rigidez, pérdida de responsabilización, ineficiencia	Clientelismo, pérdida de responsabilización	Politización, tardanzas excesivas, procedimientos engorrosos

Fuente: Heredia y Schneider (por publicar).

En la práctica, son muchos los programas de reforma que intentan resolver todos los problemas - clientelismo, falta de responsabilización e ineficiencia- en forma simultánea, incorporando medidas de cada tipo de reforma. Las distinciones analíticas ayudan a identificar dónde estos intentos combinados confrontan problemas: la excesiva laxitud y lo distante de los controles en la reforma gerencial, por ejemplo, abren oportunidades al clientelismo. Asimismo, de acuerdo con los obstáculos teóricamente definidos en la sección anterior, cada tipo de reforma va a encontrar diferentes tipos de problemas. Por ejemplo, las reformas weberianas se topan con un muro de ladrillos de *inacción* colectiva en los sistemas clientelistas (Geddes, 1994). Las reformas de responsabilización, por el contrario, serían más populares en las políticas electorales y plantean pocos problemas de acción colectiva entre los legisladores, al igual que confrontan pocos problemas de tipo principal-agente en la implementación. Son pocos los principales que están involucrados y ellos tienen poderosos intereses en la implementación (legisladores que esperan ganar, por ejemplo, a partir de la cobertura por parte de los medios, de la exposición de lo actuado en las audiencias parlamentarias de supervisión), y hay todavía menos agentes (altos funcionarios con información sobre el funcionamiento de sus agencias). Ciertamente, la asimetría de información, así como los motivos estratégicos para aprovechar la asimetría de información, siguen existiendo. Las diferencias entre los modelos son más pronunciadas en la fase de consolidación, que será considerada más tarde.

Reformas parasitarias

Dadas las dificultades identificadas en la discusión teórica y la debilidad de las coaliciones en favor de la reforma, o más bien de las coaliciones latentes, no puede ser motivo de sorpresa encontrar, en la práctica, que las reformas exitosas a menudo se presentan empaquetadas en otros programas más amplios de reforma económica o política. Dadas sus propias fortalezas y debilidades políticas, la reforma administrativa es transportada como si fuese un parásito por un huésped políticamente más fuerte. El huésped puede ser un proyecto de reforma global en economía, en política, o en ambas áreas simultáneamente. Los reformadores del gobierno a menudo reconocen su propio aislamiento, así como los gigantescos problemas que ellos enfrentan para superar los obstáculos a la acción colectiva en la legislatura. Para evadir estos obstáculos, los reformadores vinculan las medidas administrativas con otras propuestas más amplias que pueden superar los obstáculos que interfieren con la acción colectiva. Esta estrategia, ciertamente, no está exenta de costos, especialmente en lo que se refiere a la implementación y a la consolidación. Son pocos los “huéspedes” poderosos que sobreviven el tiempo suficiente como para cargar con la reforma administrativa durante la consolidación (y resolver los dilemas de largo plazo en la fase de implementación, de tipo principal-agente). Un resultado más probable es que el “huésped” sucumba, dejando a la reforma administrativa varada en medio de la corriente.

En Tailandia, la reforma administrativa fue empaquetada junto con la reestructuración general, política y constitucional (Unger, por publicar). La burocracia Thai había tenido desde hacía mucho tiempo prácticas weberianas (ver Evans y Rauch, 1997), y la burocracia financiera tenía una buena reputación en relación con la eficiencia y la neutralidad política (Maxfield, 1997). Sin embargo, hacia los años de 1990, otros sectores de la burocracia habían cobrado mala reputación por la corrupción y la falta de responsabilización. Cuando se estableció la Asamblea Constituyente, a efectos de redactar una nueva constitución democrática, la corrupción burocrática y la autocracia fueron metas prioritarias de los reformadores. En este caso, las reformas administrativas de gran amplitud, en particular las

reformas de responsabilización, fueron rápidamente aprobadas. La implementación, sin embargo, no fue rápida, y es demasiado temprano para poder afirmar hasta qué punto habrán de avanzar dichas reformas. El punto aquí es que en la fase de aprobación, los reformadores utilizaron la Asamblea Constituyente para “*bypassar*” a los partidos y a los políticos, y empaquetar las reformas administrativas con otras medidas democratizadoras.

En Argentina y en Brasil, la reforma administrativa fue un elemento de los programas populares de estabilización, el Plan Cavallo y el Plan Real, respectivamente. Los equipos macroeconómicos, en ambas instancias, identificaron los déficit fiscales como un aspecto fundamental del problema, de modo que la atención se volvió naturalmente hacia los proyectos salariales del gobierno. Sin embargo, la vinculación entre los programas de estabilización y la reforma administrativa se produjo en forma diferente en ambos países.

En Argentina, a comienzos de los años 1990, la reducción del tamaño del Estado era el elemento central de la reforma administrativa, y el presidente Carlos Menem concentró la delegación de poderes en materia de políticas en un pequeño grupo de tecnócratas (Ghio, 1998 y Rinne, 1999). En la Argentina, los reformadores administrativos habían tenido una ardua y prolongada dedicación, considerando alternativas diferentes a la reducción de tamaño del Estado, para ser incorporadas a la agenda de reforma.

En Brasil, Collor (1991-92) había llevado a cabo una cierta reducción del tamaño del Estado -en una forma sumamente negativa, conflictiva y en último término nociva (Rinne, 1999). El Plan Real original de 1994, por ende, no se centró mucho en los proyectos salariales (aunque los funcionarios económicos estaban preocupados por las cuentas fiscales). Más tarde, sin embargo, una vez que el ministro a cargo de la reforma administrativa, Luiz Carlos Bresser Pereira, se había manejado para incorporar la reforma administrativa a la agenda a comienzos de 1995, los funcionarios de otros ministerios de la economía comenzaron a percibir la importancia del plan de Bresser para la prosecución exitosa del Plan Real. En el caso brasileño, entonces, este fuerte apoyo político sustentó una agenda de reforma mucho más ambiciosa para la burocracia federal que la que hubiera sido necesaria sólo para sustentar el Plan Real (ver MARE, 1995),

En Hungría, al igual que en la mayoría de los países post-socialistas, la reforma administrativa fue, desde el inicio, parte de una completa revisión económica y política (Nunberg, por publicar). Existían tantas agendas de reforma simultáneas apuntando en ocasiones a fines contradictorios - aprovechar las ventajas de la experticia burocrática para el manejo de las políticas económicas versus llevar a cabo una “purga” entre los funcionarios (barrer con los cuadros comunistas), por ejemplo- que el formar parte de otro paquete de reformas no necesariamente ofrecía las mismas ventajas parasitarias que hubiera podido tener en otros países. Lo que en último término le dio a la reforma administrativa mayor coherencia y viabilidad fue su vinculación con la meta de largo plazo y de gran popularidad política, la de pasar a ser un miembro de la Unión Europea (EU). De todos los huéspedes políticos, la meta de acceder a la Unión Europea pudo haber sido la mejor para los programas de largo plazo de reforma administrativa. Como ya se ha señalado anteriormente, otros huéspedes políticos pueden abandonar el barco antes de que las reformas administrativas se hayan consolidado, privando de soporte a las medidas administrativas, tal vez cuando ellas más lo necesiten. El ingreso a la EU requiere de un programa más sustentado de lo que pudo haberse necesitado hasta ahora, así como mecanismos para asegurar la prosecución de las reformas una vez que el país haya sido admitido.

La hipótesis parasitaria también encuentra un cierto grado de confirmación en los países que carecen de programas de reforma administrativa, tanto como de otros programas globales de reforma que pudieran servirle de huésped. En países como Corea, por ejemplo, no existían propuestas de amplio alcance para reformar la burocracia y tampoco paquetes globales para reformar la economía o la política, al menos hasta la crisis financiera que golpeó la región asiática en 1997. Las propuestas de reforma en Corea, a mediados de los años 1990, durante el gobierno de Kim Young Sam, se centraron

en las medidas de responsabilización que se anudaron tangencialmente con la transición general hacia la democracia (ver Kim, 1998). Por otra parte, en 1999 se apreciaron algunos signos de que el gobierno de Kim Dae Jung podía estar vinculado la reforma administrativa con los esfuerzos globales de su gobierno para reformar la estrategia de desarrollo, la gestión de gobierno de las corporaciones privadas y las prácticas en la política coreana. En términos generales, sin embargo, la reforma administrativa avanzó muy poco en Corea en los años 1990.

A comienzos de los años 1990, la democratización constituyó también el contexto de los planes iniciales de reforma administrativa en Chile. Asimismo, los nuevos gobiernos democráticos se comprometieron a expandir los programas sociales para corregir las desigualdades generadas por la transición chilena, bajo el gobierno militar, hacia una economía orientada hacia el mercado. La relativa abundancia de recursos en Chile, así como las metas modestas propuestas para la reforma administrativa por el nuevo gobierno, obviaron la necesidad de empaquetar esta reforma. De hecho, gran parte de la reforma administrativa en Chile durante los primeros años de la década de 1990 se centró en la reconstrucción moral y de la experticia en la burocracia, expandiendo significativamente el gasto, en parte a través de un sostenido incremento real en los salarios del sector público (Garretón y Cáceres, 1999; Marcel, 1999). El nuevo gobierno civil pudo sostener estas medidas sobre la base del incremento de impuestos, a partir de una tasa que previamente era sumamente baja y en razón de que la economía cobró un ritmo de crecimiento único en el mundo en desarrollo hasta fines de los años 1990. De aquí que las enseñanzas de Chile para la mayoría de los países en desarrollo, que por lo general experimentan bajo crecimiento y crisis fiscal, son pocas.

La experiencia mexicana de los años 1990 muestra los límites de la estrategia parasitaria (y de la hipótesis parasitaria); prueba que, en el mejor de los casos, ella puede ser necesaria, pero no suficiente. México sufrió una grave crisis económica con el proceso de devaluación del peso en 1994 y experimentó sucesivas crisis políticas en la difícil sucesión de la presidencia a Ernesto Zedillo en 1994 y en la división del gobierno ocurrida en 1997. Sin embargo, la respuesta del gobierno a la crisis económica fue ortodoxa y no implicó una reestructuración neoliberal profunda desde el momento en que poco había sido dejado en la agenda de primera generación. En materia política, el gobierno negoció amplias reformas electorales, pero en ningún caso las relacionó con la reforma administrativa. Ante todo, el control político discrecional de la burocracia es esencial dada la forma en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) funciona y domina la política mexicana; por tanto, es poco probable que los presidentes impulsen una reforma administrativa, aun cuando existiesen poderosos huéspedes políticos; a menos, tal vez, que ellos se mostrasen preocupados por la eventual pérdida de las elecciones presidenciales y el control futuro de la burocracia (ver Guerrero y Arellano, por publicar, y Graham, 1998).

A pesar de las ventajas de corto plazo, el acoplamiento de la reforma administrativa a otras reformas políticamente poderosas y más amplias, puede ser costoso. En primer lugar, el programa más amplio de reforma puede forzar alteraciones en los planes de la reforma administrativa. En el Brasil, por ejemplo, el eliminar la férrea inamovilidad de los funcionarios públicos fue uno de los elementos del Plan Bresser; pero, en el contexto de la emergencia fiscal y de las repercusiones de la crisis financiera de Asia, la eliminación de la estabilidad laboral se convirtió en el tema central de los esfuerzos del gobierno para la aprobación de las enmiendas constitucionales requeridas para la implementación del Plan Bresser. Otro costo del parasitismo político, que se discutirá más adelante, es que el apoyo para la reforma administrativa es contingente en relación con el apoyo para el programa de reforma de su “huésped”, y que el apoyo puede disiparse y dejar en estado de orfandad a la reforma administrativa mucho antes de que los cambios en la burocracia hayan podido consolidarse.

Reformadores centrales, asociados pasivos y aliados periféricos

En razón del problema intratable de establecer coaliciones en favor de la reforma a través de campañas electorales y de plataformas partidistas, las propuestas de reforma a menudo surgen de pequeños grupos o “equipos de cambio” en la rama ejecutiva, que cuentan con un apoyo especial del Presidente⁷. Las reformas de comienzos de los años 1990 en la Argentina, fueron diseñadas por unas pocas personas, en un cuerpo especialmente creado (CECRA, Comité Ejecutivo para el Control de la Reforma Administrativa), con estrechos vínculos con unos pocos funcionarios del Banco Mundial (ver Ghio, 1998). En el Brasil, Bresser Pereira asumió la dirección de un pequeño ministerio con su *staff*, para generar el amplio conjunto de reformas gerenciales. Ambos “equipos de cambio” tuvieron un firme apoyo presidencial. En México, por el contrario, dos equipos de cambio, uno en el Ministerio de Finanzas y el otro en SECODAM -la agencia mexicana para el desarrollo administrativo-, elaboraron propuestas de reforma, pero ninguno contó con un inequívoco respaldo presidencial (Guerrero y Arellano, por publicar). Las implicaciones de políticas conciernen al hecho de que estos grupos pequeños, y a menudo de ubicación marginal en la rama ejecutiva, merecen ser apoyados. Muchos de ellos nunca consiguen el respaldo presidencial, pero aquellos que lo consiguen deben estar preparados.

Estos equipos de cambio también necesitan un apoyo de mediano plazo desde el exterior de la rama ejecutiva, sobre todo si la reforma requiere de la aprobación de la legislatura. La aprobación obviamente es mucho más fácil si el partido del Presidente cuenta con la mayoría en la legislatura; sin embargo, el control de la mayoría no es un requerimiento imprescindible para la aprobación, como lo muestra el caso de Brasil, aunque probablemente sea un requisito para obtener un cheque en blanco como el que recibió la delegación concedida al Presidente Menem por parte del Congreso argentino. Las situaciones en las que no se cuenta con la mayoría parlamentaria probablemente fueren la realización de algunos ajustes (a veces anticipados) en la propuesta de reforma. El control de la mayoría tampoco es garantía de que la reforma administrativa será incorporada a la agenda de gobierno.

De hecho, Geddes (1994) argumenta lo contrario, es decir que la presencia de mayorías sólidas y duraderas puede disminuir las probabilidades de aprobación de la reforma, debido a que el partido de gobierno, o mejor dicho los políticos que lo componen, querrán explotar la burocracia para mejorar su soporte electoral clientelista. En México, la inacción por parte de la mayoría del PRI (hasta 1997) podría apoyar este argumento. Geddes argumenta, igualmente, que las reformas weberianas son más probables cuando el acceso de dos grandes partidos al clientelismo tiene lugar en forma más o menos paritaria, y por lo tanto ninguno sufre pérdidas relativas si todos los partidos deciden abandonar esta práctica. Entre otros problemas referidos al argumento de Geddes está el hecho de su focalización empírica exclusivamente en exámenes de reclutamiento. Más aún, Geddes aplica su argumento sólo a las democracias que han tenido una existencia lo suficientemente prolongada como para explicar la alternancia de grandes partidos en el poder dado que los partidos ganan la igualdad de acceso a los recursos del clientelismo con el transcurso de estos ciclos. Sin embargo, pocos países que se hicieron democráticos en los años 1980 y 1990 han establecido patrones regulares de alternancia: Uruguay y Colombia quizás, pero no Argentina, Brasil, Perú o Chile. Así, en ausencia de una paridad de partidos, tiene lugar un gran margen de experimentación en los esfuerzos para reformar la burocracia. En última instancia, como Geddes predice, los reformadores pueden no ser capaces de erradicar completamente el clientelismo, pero las demás medidas significativas de reforma que ellos implementan no pueden ser explicadas con el argumento de paridad partidista.

Las *formas* institucionales como la paridad de partidos o la fragmentación de partidos, sin un *contenido* social y político, no pueden explicar mucho. Por consiguiente, cabe preguntarse qué clases de coaliciones han brindado apoyo a la reforma administrativa. Por lo general, ellas no están conformadas por grupos en favor de la reforma, sino por aliados pasivos, cautivos o periféricos. Un aliado natural de los reformadores en el gobierno debería ser la castigada clase media. Históricamente, los votantes de clase media han apoyado los esfuerzos para sanear el gobierno. En términos de un

modelo genérico de tributación y de negociación, debería ser muy probable que los ciudadanos de la clase media exigieran servicios efectivos a cambio de los impuestos que pagan. Por lo tanto, ellos debieran utilizar los recursos políticos para presionar en favor de la reforma administrativa. En América Latina, los ricos a menudo desestiman los servicios públicos y en su lugar hacen uso de servicios privados de alta calidad (escuelas, atención de la salud, seguridad, e inclusive de vialidad, recolección de basura y sanitarios en muchas áreas de la región latinoamericana). Los pobres, en el sector informal, no pagan impuestos y tienen por lo general bajas expectativas en relación con los servicios del gobierno. La clase media paga impuestos y no siempre puede renunciar a los servicios suministrados públicamente, de modo que sus demandas deberían ser las fuentes naturales de apoyo político a los equipos de cambio para que actuaran. Hay algunas evidencias en cuanto al apoyo de la clase media a la reforma administrativa en América Latina, pero son más visibles en las encuestas de opinión pública.

Existen dos obstáculos, sin embargo, para que tenga lugar una mayor proyección de la clase media en los debates políticos. El primero es un problema de acción colectiva, relacionado con el que identifica Geddes. Los ciudadanos de clase media pueden tener el más acuciante interés colectivo en la reforma administrativa, pero también seguir votando por políticos clientelistas que les otorgan beneficios individualmente (por ejemplo, la familia puede no tener acceso a la atención médica universal, pero uno de los miembros de esa familia consigue un trabajo por favoritismo). El segundo problema, relacionado con el anterior, es la ausencia de partidos políticos de clase media. Los partidos de base clasista, por lo general, fueron más débiles hacia fines del siglo XX que lo que lo fueron a comienzos de siglo, cuando los partidos asociados con la clase media impulsaron la reforma administrativa en los Estados Unidos y en Europa (ver Shefter, 1994, sobre el período anterior). Es interesante el hecho de que en Tailandia, los sectores de clase media, que fueron políticamente más visibles en cuanto a impulsar la reforma, actuaron directamente a través de una convención constitucional independiente en lugar de hacerlo a través de los partidos tradicionales (Unger, por publicar).

En lugar de confiar en un socio como pudiera ser una clase media proactiva, es más probable que los reformadores tengan que atraer aliados pasivos. Grupos como los sindicatos organizados tienen una aversión general por la reforma administrativa (inclusive si a ellos no les corresponde la organización de los funcionarios públicos), y aunque su partido se encuentre en el gobierno, estos sindicatos podrán optar por brindar sólo un apoyo pasivo, o al menos no se opondrán activamente a la reforma administrativa (ver Haggard, 1997). Los políticos periféricos, aquellos que provienen de las áreas más remotas y pobres del país, pueden no ser “captados” en la forma en que lo son los sindicatos organizados, pero a menudo están abiertos a intercambios de favores políticos. Especialmente en los sistemas electorales que tienen una sobrerepresentación de estas áreas, como es el caso de Brasil y Argentina, estos políticos pueden ser socios relativamente “baratos” en las negociaciones legislativas (ver Gibson, Calvo y Falletti, 1999). Los políticos periféricos tienen menos votantes, y por lo general más pobres, de modo que la implementación de un programa de gobierno para su electorado cuesta menos satisfacer que a una jurisdicción grande y rica. Además, es más probable que los políticos periféricos sean indiferentes a la suerte de los burócratas de clase media-alta, quienes viven en la capital y en las principales ciudades del país. En el Brasil, por ejemplo, cientos de miles de empleados del gobierno federal viven y trabajan en Río de Janeiro. Es muy probable que diputados y senadores del lejano norte y oeste no simpaticen mucho con estos burócratas si se oponen a la reforma, sobre todo si los programas federales en las regiones periféricas tienen la probabilidad de obtener ganancias.

En ocasiones, el apoyo de los políticos periféricos es algo más que pasivo. Dependiendo de las disposiciones constitucionales y la legislación general sobre la reforma administrativa, los políticos del ejecutivo local, gobernadores y alcaldes, también pueden tener interés en reformar la legislación nacional. En Brasil, la Constitución de 1988 garantizó la estabilidad a todos los burócratas estatales y

locales, de modo que los gobernadores electos después de 1988 no tenían necesidad de perder tiempo contratando nuevos partidarios o reorientando el gasto: los presupuestos ya estaban comprometidos con la nómina del gobierno, una parte de la cual estaba destinada a los empleados contratados por los ejecutivos anteriores, a menudo pertenecientes a partidos de oposición. Los gobernadores en el Brasil tienen un significativo poder en la legislatura federal, de modo que su apoyo para reformar la legislación a nivel federal representó una importante contribución para su aprobación (Bresser Pereira, por publicar, y Melo, por publicar).

Las restricciones impuestas a los sucesores en el gobierno

Gran parte de la literatura sobre la reforma, administrativa o de otro tipo, se centra en los primeros años de luna de miel de un mandato presidencial. Los años posteriores, y sobre todo los lapsos de transición entre la elección y la asunción del nuevo gobierno, por lo general no se toman en cuenta, al ser considerados como momentos improbables para las iniciativas de reforma. Dada la presunción de que los horizontes temporales para los políticos son cortos, poco se espera de los presidentes que están finalizando sus mandatos, especialmente de aquellos cuyos índices de popularidad están tocando fondo en la medida en que se preparan para retirarse. La capacidad presidencial para forjar coaliciones legislativas o galvanizar la rama ejecutiva se presume que se pierde cuando está por expirar el mandato. O, en el caso de los presidentes que aspiran a la reelección, éstos se ven incentivados en cuanto a evitar temas controversiales. En algunos casos, sin embargo, especialmente cuando la sucesión presidencial coincide con transiciones fundamentales hacia políticas más democráticas, los líderes políticos pueden intentar utilizar la reforma administrativa, en particular la reforma weberiana, para restringir el espacio de acción de sus sucesores en el poder.

Históricamente, las preocupaciones en relación con los sucesores han sido fuertes motivos para que los líderes salientes modernicen o despolitizen la administración. Silberman (1993) identifica variaciones en los patrones históricos de la sucesión presidencial a fines del siglo XIX entre Japón, Estados Unidos, Inglaterra y Francia, como una fuente primaria de diferencias en los patrones de la reforma administrativa. En particular, los líderes que percibieron una amenaza para la continuidad de su estatus, como sucedió con los aristócratas ingleses en ocasión de la ampliación del derecho de voto en el siglo XIX, procuraron reformar la administración para cerrarles el paso a aquellos que presumían que los sucederían en el poder.

Las preocupaciones de los autócratas salientes en las olas más recientes de democratización no siempre han tenido como resultado la reforma de las burocracias, en parte porque han sido muchos los dictadores que dejan el poder en forma súbita (como en Argentina en 1983). En transiciones más graduales, con plazos establecidos de mayor amplitud, la reforma administrativa al menos es posible⁸. Uno de los ejemplos más claros proviene de Chile. El general Pinochet aprobó las reformas del servicio civil cuando tuvo la certeza de que tenía que ceder poder (ver Garretón y Cáceres, por publicar). En México, los burócratas de alto nivel (casi todos vinculados al PRI) han estado debatiendo las ventajas de garantizar la estabilidad del funcionariado público (ver Guerrero y Arellano, por publicar). Parte del conflicto al interior de la burocracia y del PRI se desenvuelve en torno al tiempo que estiman los protagonistas que estarán en el poder. Los defensores de las reformas gerenciales, especialmente los políticos del PRI de la vieja guardia, como Arsenio Farell en SECODAM, proclamaron que en los niveles superiores la burocracia se desempeñaba sumamente bien, y de conformidad con muchos de los preceptos gerenciales. En contra de los gerencialistas, los defensores de las reformas weberianas señalaron que cualquier victoria de la oposición destruiría el gerencialismo informal existente, politizaría la burocracia y, por supuesto, dejaría sin trabajo a los actuales ocupantes de los cargos. En suma, mientras que la política de sucesión hasta el momento en América Latina ha generado pocas reformas administrativas de fondo, los incentivos que Silberman identifica podrían jugar un papel de mayor relevancia en futuras transiciones.

Consolidación: tantos agentes, tan pocos principales

Existen condiciones políticas especiales bajo las cuales los reformadores pueden formular propuestas en la rama ejecutiva y forjar coaliciones legislativas lo suficientemente amplias como para hacer aprobar la legislación. Una vez que estas propuestas han sido aprobadas, sin embargo, la reforma administrativa confronta nuevos problemas porque, a diferencia de las reformas económicas, el tiempo que se requiere para su implementación es sumamente largo. Más allá del mediano plazo, las condiciones políticas favorables pueden disiparse. A diferencia de las reformas de primera generación, tales como la privatización o la liberalización comercial, la reforma administrativa no genera automáticamente ganadores fuertes que puedan por esta vía asegurar que las reformas no han de ser desvirtuadas. Por consiguiente, los ganadores administrativos enfrentan importantes obstáculos para la consolidación. Mientras que el empaque parasitario muestra grandes ventajas políticas en el corto plazo como forma de superar el problema insoluble de la acción colectiva de la reforma administrativa, los huéspedes habitualmente desaparecen antes de que la reforma administrativa se haya consolidado. Si las reformas económicas tienen éxito, las reformas administrativas pierden el carácter de urgencia; si las reformas económicas fracasan, la reforma administrativa se torna innecesaria. En términos generales, las reformas políticas generalmente toman más tiempo, pero también pueden perder el carácter de urgencia.

A diferencia de muchas otras clases de reformas o cambios en las políticas gubernamentales, la reforma administrativa requiere de la cooperación sostenida de los propios agentes. Más allá de la disminución del tamaño del Estado, pocas reformas administrativas pueden sobrevivir a la oposición de largo plazo de los sectores que son objeto de dichas reformas. Las estrategias para superar este tipo de oposición incluyen la persuasión, la división y el reemplazo. En caso de funcionar, la persuasión es, en principio, la estrategia menos costosa. El Ministro Bresser, por ejemplo, aprovechó todos y cada uno de los foros para hablar sobre el programa de reforma en un esfuerzo para llegar a los burócratas de los niveles medio y alto, con respecto a quienes él y su equipo pensaban que podrían ser aliados naturales (Bresser Pereira, por publicar). Así, de manera consecuente, el mensaje emitido señalaba que la reforma gerencial de Bresser otorgaría mayor autonomía, más recursos y más prestigio a esos niveles superiores. Algunos datos de encuestas sugieren que el mensaje tuvo eco (Bresser Pereira, por publicar). Los reformadores pueden también intentar tácticas más maquiavélicas. Los reformadores en la Argentina aprovecharon ampliamente las ventajas de la división de la representación laboral de los empleados públicos; por ejemplo, el sindicato de burócratas de los niveles superiores se había embarcado en deliberaciones políticas, y de acuerdo con algunos informes, los reformadores obtuvieron beneficios extraordinarios, tales como la consulta previa de la lista de nombres de las personas a ser dadas de baja (ver Rinne, 1999, para un análisis exhaustivo).

La estrategia más efectiva en el largo plazo consiste en la incorporación de nuevos burócratas y el establecimiento de agencias absolutamente nuevas, formando en todo caso burócratas que no tengan compromiso alguno con el régimen anterior y que sean los beneficiarios directos, primarios, de las reformas administrativas. Asimismo, a través del entrenamiento y de la auto-selección, estos burócratas se mostrarían más inclinados a endosar el programa de reforma aun antes de firmar sus contratos de empleo. Esta estrategia, ciertamente, no es nueva, habiendo sido utilizada profusamente en el pasado en América Latina para el incremento de nuevas agencias y de empresas estatales que conformaron el Estado desarrollista (ver Schneider, 1999). En el pasado, esta forma de esquivar a la burocracia tradicional, no reformada, era más fácil, en razón de que el Estado desarrollista se encontraba en expansión y requería nuevo personal y nuevas agencias para cumplir con las nuevas funciones que asumía este Estado. Por el contrario, la reforma en los Estados post-desarrollistas tiene lugar en un contexto de presiones constantes para reducir el tamaño y limitar el empleo público. De hecho, la principal meta de la segunda generación de reformas es abordar gran parte de los sectores tradicionales

y hasta el momento no reformados, de la burocracia gubernamental. Donde la estrategia de crear nuevas agencias tiene mayores probabilidades de funcionar es en las agencias reguladoras creadas en el proceso de privatización de las instalaciones públicas.

Los tres tipos de reforma -weberiana, de responsabilización y gerencial- tienen diferentes dinámicas para su consolidación. Las reformas weberianas confrontan los más difíciles dilemas de tipo principal-agente, porque ellas requieren la cooperación activa de los agentes que son objeto de la reforma. Por ejemplo, los burócratas ya instalados tendrían que modificar sus criterios de promoción, a efectos de introducir procedimientos meritocráticos. Las reformas weberianas, ciertamente, pueden implicar un monto significativo de elaboración de reglas, pero la aceptación de las mismas es un asunto más problemático. Las reformas de responsabilización no se sostienen en tan alto grado en los propios burócratas, aunque un mínimo de cooperación es necesario para abrir la burocracia hacia un escrutinio exterior, sobre todo de índole legislativa. Sin embargo, la fuente primaria para la consolidación de las reformas de responsabilización probablemente radique en aquellos que asignan responsabilidades: los legisladores y los miembros de la rama judicial, ante quienes los burócratas de la rama ejecutiva están obligados a rendir cuentas. Si las reformas de responsabilización desplazan el poder en forma significativa, entonces los legisladores tendrán suficientes incentivos en función de su propio interés, para consolidar las reformas. Si, no obstante lo anterior, las medidas de responsabilización no generan visibilidad para los políticos (como puede hacerlo una audiencia de confirmación, por ejemplo), y si, más aún, los documentos y los informes son extremadamente técnicos, entonces la consolidación de parte de los actores externos a la burocracia puede fracasar.

Las reformas gerenciales también dependen, parcialmente, de agentes externos para lograr su consolidación. En el diseño, se espera que el incremento de la competencia entre agencias suministre incentivos de cuasimercado para consolidar la “nueva gerencia pública”. Vale decir, si el presupuesto de una escuela o de una clínica depende de su capacidad para atraer alumnos o pacientes, entonces es de esperar que la competencia se haga cargo del problema de implementación de las reformas gerenciales. Aquellos que rehusan aceptar la orientación gerencial perderán sus presupuestos, y en último término, una vez que hayan sido expuestos al mercado, perderán también sus trabajos. Sin embargo, esta vía aparentemente fácil para la consolidación, a menudo es confundida por administradores financieros que rehusan descentralizar las finanzas (ver Campbell, 1995, sobre el Reino Unido).

Conclusión

En suma, los bancos multilaterales de desarrollo, los expertos en desarrollo y administración, y los reformadores del mundo en desarrollo, concuerdan en que la reforma administrativa debería ocupar un lugar prioritario en la agenda de reformas de segunda generación. No obstante ello, la reforma administrativa enfrenta numerosos obstáculos. Entre éstos, los más prominentes son los dilemas concernientes a la acción colectiva y a las relaciones principal-agente. Los electores y los legisladores deben enfrentar marcadas dificultades actuando colectivamente para promover el interés colectivo en una administración honesta y efectiva. Aun cuando puedan manejarse eficazmente para superar los obstáculos propios de la acción colectiva, las medidas de reforma por ellos aprobadas pueden fracasar por causa de la oposición de los “agentes” en el proceso de implementación. El estudio cuidadoso de unos pocos casos recientes de reformas administrativas exitosas hizo posible la formulación de algunas hipótesis acerca de cómo los reformadores pudieran superar o eludir los problemas de la acción colectiva y de la implementación. En particular, la vinculación de la reforma administrativa a “huéspedes” políticos con mayor poder y la conformación de coaliciones con aliados periféricos y pasivos, parecen haber contribuido con el avance de las reformas.

Lamentablemente, el espacio limitado del análisis comparativo desarrollado en este documento no puede disipar por completo el pesimismo habitual en lo que se refiere a la realización de una

reforma administrativa profunda y contundente en los países en desarrollo. Sin embargo, la investigación en torno a las políticas de reforma administrativa es incipiente, y las trayectorias de otros cuerpos de análisis político ofrecen algún asidero para el optimismo. En el transcurso de gran parte de los años 1980 y comienzos de la década de 1990, prevalecía la presunción convencional de que la reforma económica orientada hacia el mercado confrontaría una seria oposición por parte de los poderosos beneficiarios organizados del sistema vigente. De acuerdo con algunos análisis, los gobiernos requirieron de una gran autonomía, así como de reformadores valerosos, para aprobar las reformas, pasando por encima de las fuertes protestas de los buscadores de rentas y de otros que se suponía que perderían privilegios con dichas reformas. Las investigaciones subsiguientes han puesto cada vez más en evidencia el debilitamiento de la oposición y el aumento de un apoyo más activo por parte de una amplia gama de ganadores potenciales, desde los comienzos del proceso de reforma (ver Bates y Krueger, 1993; Haggard, 1997; Calvo, 1999). Quizás en la medida en que se prosigan las investigaciones sobre la reforma administrativa, las coaliciones en favor de la misma serán más fáciles de identificar y probarán ser más poderosas que lo que se hubiese podido predecir con antelación.

Estas investigaciones necesitan mantener una perspectiva amplia y examinar no sólo partidos y legislaturas, sino también la política burocrática y las coaliciones sociales. La redemocratización en los años 1980 redireccionó directamente una buena parte de la atención académica hacia el análisis de las elecciones, los partidos y las legislaturas, y sobre todo hacia las reglas formales que moldean el comportamiento en estos nuevos escenarios políticos. El análisis de estas reglas, tanto formales como informales, es esencial para identificar los obstáculos que se oponen a la reforma administrativa; sin embargo, los análisis que se detienen allí no podrán dar cuenta de una gran parte de la política de la reforma administrativa, y seguirán siendo teórica y empíricamente incompletos. En principio, gran parte de la política inicial de la reforma involucrará a pequeños grupos de promotores de la reforma en la rama ejecutiva. Por consiguiente, comisiones, paneles, grupos de estudio, y otros grupos similares, también deberán ser objeto de atención (ver Grindle, 1999). Asimismo, el análisis de las reglas formales de conducción política a menudo desestiman el contenido social: será necesario analizar los roles del electorado sindical, rural o periférico, así como de la amorfa clase media.

Notas

¹ Este documento se apoya ampliamente en un proyecto de mayor alcance, “Building State Capacity in Developing Countries”, financiado por la Tinker Foundation. Para mayor información sobre el proyecto, ver www.nwu.edu/cics/contents.html. Deseo expresar mi agradecimiento a Andrés Fontana, Elizabeth MacQuerry y Kurt Weyland, por el *feedback* a partir de las versiones tempranas de este documento.

² Las reformas de primera generación, también denominadas reformas neoliberales u orientadas hacia el mercado, incluyen medidas de liberalización del comercio, desregulación, privatización y, por lo general, reducción del tamaño del Estado, tanto en términos de funciones como de personal. Las reformas de segunda generación incluyen medidas diseñadas para hacer funcionar los mercados recién creados (agencias reguladoras para mantener la competencia y la reforma judicial, por ejemplo), así como esfuerzos para mejorar el funcionamiento de los restantes programas de bienestar social (ver Banco Mundial, 1997, 152). La reforma administrativa es crucial para las reformas de segunda generación. La reforma administrativa comprende una amplia variedad de medidas específicas que modifican los incentivos en la burocracia, incluyendo el reclutamiento y la promoción por méritos, incentivos de desempeño, entrenamiento, transparencia en la toma de decisiones y exigencias de información. La distinción entre la primera y la segunda generación es analítica; en la práctica, las reformas de primera y de segunda generación pueden darse simultáneamente.

³ La acción colectiva y el análisis principal-agente son elementos centrales en el marco de referencia teórico emergente de la Nueva Economía Institucional (*New Institutional Economics* - NIE). Con respecto a discusiones recientes acerca de la NIE y de sus aplicaciones al desarrollo, ver Clague (1997), Burki y Perry (1998), y Williamson (1996).

⁴ Por ejemplo, una historia completa de la reforma administrativa en el Brasil debería considerar tanto los esfuerzos para reformar la burocracia en su totalidad (desde la creación del Departamento Administrativo de Servicio Público, en la época de Vargas, pasando por leyes como el DL 200 bajo el régimen militar, hasta las reformas de Collor y de Bresser en los años 1990), y la creación progresiva de “*bolsões de eficiencia*” o, sobre todo, la creación de agencias efectivas, tales como el Banco Nacional de Desarrollo, BNDES (Willis, 1986; Evans, 1995). En términos generales, ver Geddes (1994), Gouvea (1994) y Schneider (1991). Coaliciones mucho más estrictas pueden sostener puestos de avanzada de eficacia administrativa. Para un análisis de la reforma a través de proyectos piloto en la educación chilena, ver Angell (1996).

⁵ Ver Filgueira (por publicar), y Graham y Naim (1998).

⁶ Sobre el enfoque gerencial, ver Osborne y Gaebler (1993), Osborne y Plastrik (1997). Para una indicación acerca del lugar del gerencialismo en el proceso evolutivo del “Consenso de Washington”, ver Burki y Perry (1998: 121-37). En relación con una sugerencia de precaución en la aplicación de los modelos de la OCDE a los países en desarrollo, ver Nunberg (1995). Para una entusiasta evaluación de la experiencia de Nueva Zelanda con el enfoque gerencial, ver Schick (1996).

⁷ El término “equipo de cambio” (“*change team*”) proviene de la discusión de Waterbury (1992) por parte de los pequeños grupos de tecnócratas responsables de la implementación de las reformas económicas de primera generación. Grindle (1999) analiza reformas similares a ciertas clases de reformas administrativas, que devuelven o descentralizan el poder desde la presidencia que las impulsa. Esta autora también encuentra que la reforma se origina con comisiones y grupos de trabajo inicialmente aislados y marginales.

⁸ La transición brasileña de 1985 fue gradual, habiendo sido programada durante muchos años. Sin embargo, el gobierno saliente no intentó ninguna reforma administrativa de significación, a pesar de la preocupación por los posibles sucesores civiles.

Referencias bibliográficas

- ANGELL, Alan (1996) “The Politics of Education Reform in Chile.” Unpublished paper.
- BATES, Robert, y Anne KRUEGER, eds. 1993. Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform. Oxford: Blackwell.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Por publicar. “Reflections of a Reform Minister.” En Heredia y Schneider por publicar a.
- BURKI, Shahid y Guillermo PERRY (1998) *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington, D.C.: World Bank.
- CALVO, Ernesto (1999) “Inter-Sectoral Cleavages, Open Economy Politics, and the Demand for Promotion.” Paper presented at the American Political Science Association Annual Meeting, Atlanta, September.
- CAMPBELL, Colin (1995) “Does Reinvention Need Reinvention? Lessons from Truncated Managerialism in Britain.” Governance 8, no. 4 (October): 479–504.
- CLAGUE, Christopher, ed. (1997) Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- EVANS, Peter (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

- EVANS, Peter y James RAUCH (1997) "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth." Manuscript.
- FILGUEIRA, Fernando y Juliana MARTÍNEZ. Por publicar. "Global Paradigms and Domestic Filters: Administrative Reform in Social Policy in Latin America." En Heredia y Schneider por publicar a.
- GARRETÓN, Manuel, y Gonzalo CÁCERES. Por publicar. "From the Disarticulation of the State to the Modernization of Public Management in Chile." En Heredia y Schneider por publicar a.
- GEDDES, Barbara (1994) *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- GHIO, José Maria (1998) "The Politics of Administrative Reform in Argentina." Paper presented at a conference on Administrative Reform at Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), June.
- GIBSON, Edward, Ernesto CALVO y Tulia FALLETI (1999) "Federalismo redistributivo: Sobrerepresentación territorial y la transferencia de ingresos en el hemisferio occidental." *Política y Gobierno* 6, no. 1: 15–40.
- GRAHAM, Carol, y Moisés NAÍM (1998) "The Political Economy of Institutional Reform in Latin America." En Nancy Birdsall, Carol Graham, y Richard Sabot, eds., *Beyond Trade-Offs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank and the Brookings Institution.
- GRAHAM, Lawrence (1998) "The State in Retreat in the Administrative Field." En Menno Vellinga, ed., *The Changing Role of the State in Latin America*. Boulder: Westview.
- GOUVÊA, Gilda (1994) *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia.
- GRINDLE, Merilee (1999) "Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America." Kennedy School of Government, Harvard University. Manuscript.
- GUERRERO, Juan Pablo y David ARELLANO. Por publicar. "Administrative Reform of the Mexican State: A Managerialist Reform?" En Heredia y Schneider por publicar a.
- HAGGARD, Stephan (1997) "Democratic Institutions, Economic Policy, and Development." En Christopher Clague, ed., *Institutions and Economic Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- HEREDIA, Blanca y Ben Ross SCHNEIDER. Por publicar. "The Political Economy of Administrative Reform." En Heredia y Schneider por publicar a.
- , eds.. Por publicar a. *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*.
- KAUFMAN, Robert (1999) "Approaches to the Study of State Reform in Latin America and Postsocialist Countries." *Comparative Politics* 31, no. 3 (April): 357–76.
- KIM, Kwang Wong (1998) "Administrative Reform in Korea." Paper for conference at the Centro de Investigación y Docencia Económicas in Mexico City, June.
- MARCEL, Mario (1999) "Effectiveness of the State and Developmental Lessons from the Chilean Experience." En Guillermo Perry y Danny Leipziger, eds., *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*. Washington, D.C.: World Bank.
- MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) (1995) "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado". Brazil.
- MAXFIELD, Sylvia (1997) *Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*. Princeton: Princeton University Press.
- MELO, Marcus. Por publicar. "Issue Areas and Policy Making in Social Security, Administration, and Tax Policy in Brazil." En Heredia y Schneider por publicar a.

- NUNBERG, Barbara (1995) "Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries." World Bank Discussion Papers 204, Washington, D.C.
- _____. Por publicar. "The Politics of Administrative Reform in Post-Communist Hungary." En Heredia y Schneider por publicar a.
- OSBORNE, David y Ted GAEBLER (1993) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York: Plume.
- OSBORNE, David y Peter PLASTRIK (1997) Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government. New York: Plume.
- OUELLETTE, Roger (1997) "Réforme de l'État et Fonction Publique en Argentine: Changements Réels ou Réformes Formelles?" Revue française d'administration publique, no. 84 (October–December): 573–84.
- RINNE, Jeff (1999) Draft chapters from dissertation on Brazil and Argentina. Princeton University.
- SCHICK, Allen (1996) The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change. Report prepared for the States Services Commission and the Treasury, Wellington, New Zealand.
- SCHNEIDER, Ben Ross (1991) Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- _____. (1999) "The Desarrollista State in Brazil and Mexico." En Meredith Woo-Cumings, ed., The Developmental State. Ithaca: Cornell University Press.
- SHEFTER, Martin (1994) Political Parties and the State. Princeton: Princeton University Press.
- SILBERMAN, Bernard (1993) Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain. Chicago: University of Chicago Press.
- UNGER, Daniel. Por publicar. "Weberian Civil Service, Accountability, and State Capacity in Thailand." En Heredia y Schneider por publicar a.
- WATERBURY, John (1992) "The Heart of the Matter?" En Stephan Haggard y Robert Kaufman, eds., The Politics of Economic Adjustment. Princeton: Princeton University Press.
- WILLIAMSON, Oliver. 1996. The Mechanisms of Governance. New York: Oxford University Press.
- WILLIS, Eliza Jane (1986) "The State as Banker: The Expansion of the Public Sector in Brazil." Ph.D. Dissertation, University of Texas at Austin.
- WORLD BANK. 1997. World Development Report: The State in a Changing World. New York: Oxford University Press.