

**República e Instituciones Administrativas: Segunda Fase de la Transición Democrática
y superación de la Institucionalidad Delegativa.**

Guillermo F. F. Schweinheim

Introducción

La crisis argentina de los años 2001 y 2002 provocó una profunda reacción ciudadana, primero, y de la mayoría de los partidos políticos, después, en contra de las reformas económica y estatales orientadas al mercado de los años 80 y 90. En verdad, la crisis y la reacción social y política consecuente pareció darle la razón a los autores que, desde distintas disciplinas y corrientes teóricas, consideraban al proceso económico, social y político argentino como paradigmático en el sentido de las consecuencias negativas de los procesos de reforma de los años 90.

Como es sabido, a lo largo de la década, diversas corrientes teóricas analizaron críticamente los procesos de reforma estatal, tanto desde la economía como desde las ciencias administrativas y la ciencia política. Así, las posturas neoclásicas y neoinstitucionalistas en lo económico, plantearon, hace más de un lustro, que las reformas de mercado de primera generación promovidas por el “Consenso de Washington” no revertirían el cuadro de ausencia de desarrollo económico, pobreza y desigualdad si paralelamente no se fortalecían las instituciones estatales del mismo modo que en las economías del capitalismo avanzado (Stiglitz, 1998). Otros autores plantearon la urgente necesidad de construir rápidamente nuevas reglas de juego que evitaran los problemas económicos y sociales que se vislumbraban (Oszlack, 1997), (García Delgado, 1997). Como una variación de los planteos anteriores, la corriente que adscribe a los postulados del “*New Public Management*”, Nueva Gestión Pública o Gestión por Resultados sostuvo la necesidad de la instauración de diversos sistemas políticos y administrativos de responsabilización que permitieran alcanzar una gestión de los asuntos públicos orientado por y responsivo ante las demandas y las necesidades ciudadanas (Bresser Pereira, 1999). Desde la ciencia política, una línea de pensamiento contribuyó a esclarecer como los procesos de transición democrática estuvieron a su vez asociados con las reformas de mercado retroalimentando los resabios de la tradición autoritaria (Cavarozzi, 1992). Otras perspectivas asociaron el fenómeno del desencanto político con los procesos de reforma estatal (Paramio, 2002). No fueron pocos los que señalaron que las reformas estatales y económicas de los 90 impulsadas por los organismos internacionales y el “Consenso de Washington” requerían del debilitamiento de las instituciones democráticas y estatales (Vilas, 2000) y que, por consiguiente, resultan poco creíbles las recomendaciones por mejoramiento de las instituciones de dichos organismos (BID, 1998), (Banco Mundial, 2002). A su vez, en los últimos años gran parte de este debate giró en torno al polémico concepto de democracia delegativa como nueva forma de institucionalización democrática, desvinculada de prácticas liberales y republicanas (O'Donnell, 1994), y que se verifica asociada con concomitantes procesos de reestructuración capitalista dependiente, reformas de mercado y deterioro creciente de las condiciones sociales y económicas. En esta línea de pensamiento, la revalorización del concepto de “*accountability*”, para la comprensión del funcionamiento de las democracias, ha llamado la atención sobre las instituciones de control que en las democracias de institucionalización fuerte permiten el desarrollo integrado de tradiciones liberales y republicanas a la tradición democrática (O'Donnell, 1998). Esta corriente revaloriza por primera vez el rol democrático de los controles administrativos o sociales (Smulovitz y Peruzzotti, 2000) sobre las decisiones gubernamentales. Y en particular, en países con democracias de tipo delegativo.

Sin embargo, en este debate ha estado ausente lo que denominaré en la próxima sección como el problema del diseño institucional administrativo. Por el contrario, aquí postularé que se debe reflexionar e investigar empíricamente sobre las características que ha adquirido el diseño institucional de la administración pública en los países que en los últimos veinte años han atravesado simultáneamente por procesos de reforma estatal y de transición democrática, sobre sus características tipológicas y sobre cuáles han sido las consecuencias económicas, sociales y políticas que tal diseño institucional de la administración pública ha contribuido a provocar.

Esta falta de atención al problema se verifica en todas las líneas de pensamiento comentadas anteriormente. Las corrientes neoclásicas que postulan “ir más allá del Consenso de Washington” al promover un conjunto de reformas “de segunda generación” de carácter institucional (órganos de regulación y control, órganos de formulación de políticas sociales, educativas y de salud, sistemas de información pública, participación y transparencia, autonomía de banca central) no profundizan en la naturaleza completa del diseño institucional administrativo, destacando únicamente la importancia de las instituciones públicas para corregir las fallas de mercado. Aún sus críticos, al señalar las limitaciones de este enfoque en términos de la corrección a los problemas vigentes desde el punto de vista del funcionamiento de la democracia y del desarrollo con equidad social, también se desprecupan de los problemas de la construcción de la institucionalidad administrativa. La corriente de la Nueva Gerencia Pública no ha ahondado en profundidad las precondiciones de institucionalidad administrativa que se requieren para la implantación de un modelo de gestión por resultados orientado a la ciudadanía. Los enfoques de ciencia política que han estudiado cómo la transición asociada a los procesos de reformas de mercado han contribuido a la sobrevivencia de la tradición autoritaria o al desencanto político, han desatendido el modo en que las fallas de los actuales diseños institucionales de la administración pública constituyen una variable de peso en este resultado. Del mismo modo, los estudios sobre la institucionalidad de las democracias delegativas y las debilidades del “*accountability*” tampoco han profundizado sobre la naturaleza del diseño necesario de la administración pública para un efectivo funcionamiento del “*accountability* horizontal”.

A mi juicio, la crisis argentina del 2001 y 2002 puede ser caracterizada como una situación combinada de: 1) Crisis de desarrollo y crecimiento económico social integrado, combinado con alta pobreza, desempleo y desigualdad; 2) Institucionalización política democrática de naturaleza delegativa; 3) Ausencia de instituciones republicanas para la administración pública.

La ausencia de instituciones republicanas para la administración pública no significa ausencia de institucionalidad administrativa. Significa que nos encontramos frente a un tipo de institucionalización de las reglas de juego para la gestión de las decisiones públicas que denominaré “institucionalidad administrativa delegativa”, en congruencia con los planteos de O’Donnell.

Luego, me propongo en este trabajo exponer un conjunto de ideas sobre las características del tipo de diseño institucional administrativo vigente hoy en la República Argentina, y que denominaré delegativo, sus relaciones con el tipo de institucionalización política pos dictadura, su relación con las reformas económicas y estatales de los 90 y sus consecuencias económicas y sociales. La hipótesis principal con la que trabajaré será que el desarrollo de una democracia con contenidos republicanos requiere como condición necesaria la superación del actual diseño institucional administrativo de tipo delegativo. El trabajo está básicamente referido desde un punto de vista empírico al caso argentino, aunque espero que pueda aportar lecciones para países democratizados en los últimos veinte años (Huntington, 1991).

El problema del diseño institucional administrativo

¿En qué consiste el problema del diseño institucional administrativo en un régimen democrático?. Este problema refiere a la cuestión de cómo asegurar la institucionalización de un conjunto de reglas de juego (formal o informalmente estatuidas) para la gestión de las decisiones públicas. Se trata de resolver el problema de quiénes pueden tomar qué tipo de decisiones públicas, dictar regulaciones o ejercer controles, con qué reglas y en qué oportunidades pueden decidir, cómo deben ser seleccionados, cómo se garantiza su selección, cómo debe ser el proceso (con controles por supervisión y oposición) para la asignación de recursos públicos, qué información pública sobre las decisiones y resultados de gestión debe ser generada y mediante qué procedimientos los decisores públicos, las asignaciones de recursos y los resultados son evaluados y controlados por la ciudadanía y las instituciones parlamentarias y de auditoría y control del sector público.

En consecuencia, las principales reglas de juego de la institucionalidad administrativa democrática deben resolver fundamentalmente los siguientes interrogantes:

- ¿En qué instancias del proceso de gestión de las decisiones públicas pueden intervenir los gobernantes electos, parlamentarios, jueces o funcionarios políticos y en cuáles los directivos y autoridades de agencias, entes, empresas, etc., concursados, administradores, gerentes, directores o máximos niveles del funcionariado de servicio civil?. ¿Cómo se encuentra dividida y controlada mutuamente las distintas instancias de formulación de estrategias y objetivos; el planeamiento operativo y financiero de programas y actividades; la toma de decisiones; la asignación de recursos; la implementación de programas, la gestión patrimonial, de contrataciones y de recursos humanos, la evaluación, el control y la auditoría?.
- En función de lo anterior, ¿cómo se resuelve el problema de la autonomía relativa de las estructuras permanentes de la administración (direcciones, gerencias, programas), los órganos descentralizados y autárquicos (agencias, entes públicos no estatales, fondos de inversión y fiduciarios, empresas públicas, banca pública, órganos de recaudación) y los órganos de regulación y control (de servicios públicos de gestión privada o pública, regulación de mercados y de actividades económico sociales) en relación con el gobierno democrático?.
- ¿Cuáles son las capacidades decisorias y de control son propias del Poder Ejecutivo y cuáles del Poder Legislativo en materia de formulación y ejecución de políticas y presupuestos, diseño institucional y organizacional del sector público, régimen impositivo y marcos regulatorios?.
- ¿Qué principios y mecanismos rigen la selección, las capacidades de gestión, la duración del mandato o designación y la evaluación de directivos y autoridades de agencias, organismos autónomos, empresas del estado, banca pública y otros organismos autónomos y autárquicos, incluidas entidades de regulación monetaria y superintendencia bancaria, órganos de recaudación impositiva, órganos de control de derechos ciudadanos y auditorías?.
- ¿Qué principios y mecanismos rigen la selección, las capacidades de gestión, la duración del mandato o designación y la evaluación para los cargos de dirección, gerencia, jefaturas de los programas?.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- ¿Qué características tiene la relación de empleo del personal público, en particular en materia de selección, remuneraciones, carrera, estabilidad y evaluación del desempeño?
- ¿Qué principios y mecanismos regulan el funcionamiento de la responsabilización política, administrativa y de gestión, la rendición de cuentas y la responsabilidad patrimonial y de resultados para autoridades políticas, autoridades de órganos autónomos, entes reguladores y directivos?
- ¿Qué reglas regulan la participación de organizaciones económico sociales y de la sociedad civil y de organizaciones ciudadanas, de usuarios y de consumidores en la elaboración de las políticas y presupuestos, en el acceso a la información pública y en la evaluación, control y auditoría social de resultados?
- ¿Qué principios y mecanismos regulan la gestión fiscal de todos los niveles decisorios en relación a parámetros impositivos, contributivos, equilibrio/desequilibrio presupuestario, solvencia fiscal macroestructural y responsabilización fiscal en la gestión presupuestaria de organismos y programas?
- ¿Cuáles son las reglas que rigen el modelo (principios, rutinas y tecnologías) de gestión?
- ¿Qué principios de organización y funcionamiento administrativo y de gestión rigen asimismo para el poder legislativo y judicial?
- ¿Qué principios de organización y funcionamiento administrativo y de gestión rigen asimismo para gobiernos estatales, provinciales, municipales y comunales?

El modo en que este conjunto de cuestiones se resuelva determina tipos distintos de institucionalidad administrativa. Y a su vez estos distintos tipos están directamente relacionados con el tipo de institucionalización política democrática. Esto es así, por distintas razones.

En primer lugar, por razones funcionales. Los diseños institucionales suponen una articulación detallada de las distintas reglas de funcionamiento (*embeddeness*). Y la institucionalidad administrativa se relaciona con la institucionalidad democrática general porque, como se señaló anteriormente, se trata de resolver el problema de quiénes pueden tomar qué tipo de decisiones públicas, dictar regulaciones o ejercer controles, cómo deben ser seleccionados, cómo se garantiza su selección, cómo debe ser el proceso con controles por supervisión y oposición para la asignación de recursos públicos, qué información pública sobre sus decisiones y resultados de gestión debe ser generada y cómo son controlados por la ciudadanía y las instituciones públicas de balance y auditoría.

En el mismo orden de ideas, todo diseño institucional debe garantizar patrones de comportamiento, incorporando al o excluyendo del proceso decisorio y aún del juego político. De ese modo, las reglas de juego para la gestión administrativa de las decisiones públicas modelan las conductas y los valores de los actores políticos, económicos, sociales y administrativos. Asimismo, incentivan o desincentivan a la participación y a la búsqueda de posiciones de poder relativas por parte de individuos o actores colectivos. Finalmente, las instituciones administrativas tienden a favorecer o desfavorecer la constitución y la organización de determinado tipo de actores políticos y sociales, induciendo criterios de representación.

Del mismo modo, el diseño institucional modela los resultados esperables de las decisiones públicas. La mayor o menor concentración o distribución del poder de decisión administrativa y de gestión, la mayor o menor discrecionalidad y la existencia o no de determinado tipo de controles o reglas tiene directa relación con las libertades y las condiciones de vida ciudadanas y el modo en que se ven afectadas por las decisiones estatales.

Finalmente, las instituciones determinan el horizonte de tiempo de actores y sus decisiones. El diseño institucional administrativa determina el tipo de comportamiento y responsabilización de los gobernantes frente al corto, mediano y largo plazo y en relación a la coordinación de políticas, influyendo sobre los costos de oportunidad, los costos de coordinación gubernamental y los costos derivados de las transiciones gubernamentales.

Institucionalidad administrativa delegativa

Desde hace casi una década, Guillermo O'Donnell sostiene la controvertida tesis de que en América Latina la transición del autoritarismo a la democracia había dado lugar a un tipo de institucionalización que él denomina "democracia delegativa". Para lo que aquí importa, O'Donnell sostiene que en Occidente la democracia resulta de una convergencia de tres tradiciones doctrinarias e institucionales. La tradición democrática resalta principalmente la condición electiva popular de los gobernantes y el principio de la mayoría electoral. La tradición liberal defiende esencialmente la institucionalización de límites y controles al ejercicio del poder por parte de los gobernantes, como condición necesaria para el resguardo de las libertades individuales y la autonomía de la sociedad civil. Finalmente, la tradición republicana sostiene la necesidad de que los gobernantes y el aparato estatal se orienten principalmente por la consecución del interés público y el bienestar colectivo, para lo cual se requieren controles mutuos entre los distintos poderes e instancias de ejercicio del gobierno. Su hipótesis principal es que en la "primera fase" de la transición desde el autoritarismo, en América Latina la tradición democrática ha prevalecido sobre las otras dos, dado lugar a la institucionalización de la "democracia delegativa".

No es aquí el momento para insistir sobre las dimensiones ampliamente debatidas de esta conceptualización. Pero, lo que sí es necesario resaltar es que las tradiciones republicana y liberal en la democracia delegativa, se ha correspondido con un determinado tipo de reglas de juego para la administración pública, claramente distinguibles de las reglas de juego de las instituciones administrativas de las democracias fuertes del capitalismo avanzado (en las cuáles se verifica una síntesis de las tres tradiciones).

Desde esta perspectiva, es posible caracterizar dos tipos diferentes¹ de institucionalidad administrativa pública, y que, adaptando la terminología de O'Donnell, denomino "institucionalidad administrativa republicana" e "institucionalidad administrativa delegativa".

¿Qué debe entenderse "institucionalidad administrativa republicana"? A continuación expongo sintéticamente el modelo típico ideal:

¹ Debe considerarse la existencia de un tercer tipo de instituciones administrativas, propias de los países del capitalismo asiático. Siguiendo algunas conceptualizaciones recientes, debería denominarse al tercer tipo como institucionalidad administrativa confuciana. Ver, Tu Wei Ming "Modernidades Múltiples: un Estudio Preliminar de las implicaciones de la Modernidad en el Este de Asia", en Harrison y Huntington (2001)

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

1. Una estructura del poder ejecutivo que diferencie claramente los órganos formuladores de políticas públicas de los órganos de ejecución (direcciones, gerencias, programas, agencias, entes públicos no estatales, fondos de inversión y fiduciarios, empresas públicas, banca pública, órganos de recaudación) y de los órganos de regulación y control de servicios públicos de gestión privada o pública, regulación de mercados y de actividades económico sociales.
2. La limitación de las autoridades políticas a los roles de formulación de políticas, concertación social de políticas (y eventualmente y de acuerdo al caso, de presupuestos participativos) y elaboración y elevación al parlamento de proyectos de ley vinculados al régimen impositivo y marcos regulatorios. Les corresponde además la defensa de tales políticas y presupuestos, regímenes impositivos y marcos normativos y regulatorios en sede legislativa. Son responsables de la evaluación de resultados de los procesos de implementación a cargo de los órganos de ejecución, recaudación y de control y regulación. Implica una importante limitación a la disposición directa de recursos públicos de todo tipo (financieros, humanos, patrimoniales) o para contratar a nombre del estado o para la designación de funcionarios y empleados públicos.
3. La designación sobre el principio del mérito y selección transparente de autoridades de agencias, organismos autónomos, empresas del estado, banca pública y otros organismos autónomos y autárquicos, incluidas entidades de regulación monetaria y superintendencia bancaria, órganos de recaudación impositiva, órganos de control de derechos ciudadanos y auditorías, estabilidad con plazos preestablecidos y evaluación de desempeño sobre la base de acuerdos, programas o convenios de gestión o resultados.
4. La designación sobre el principio del mérito y selección transparente dentro del cuerpo del servicio civil para los cargos de dirección, gerencia, jefaturas de los programas y aún de cargos de viceministros o secretarios generales encargados de la coordinación, continuidad y logro de resultados de los programas y de la gestión equilibrada, solvente, evaluable, controlable y auditable de recursos públicos.
5. La consolidación de un cuerpo estable de funcionarios públicos de servicio civil estableciendo mecanismos de carrera administrativa sobre la base del principio del mérito y la evaluación permanente de desempeño, como garantía del logro de la autonomía del funcionariado frente a intereses particulares, sectoriales y de partido y de la defensa del interés público y ciudadano y del respeto al orden normativo instituido democráticamente.
6. El funcionamiento de principios y mecanismos de:
 - Responsabilización política de las autoridades ejecutivas gubernamentales sobre los resultados de las políticas públicas a través del control parlamentario.
 - Responsabilización administrativa y de gestión para autoridades de órganos autónomos, entes reguladores y directivos del servicio civil a cargo de órganos (direcciones, programas, gerencias) de ejecución centralizada.
 - Rendición de cuentas y de responsabilidad patrimonial y de resultados frente a parlamentos, órganos fiscalizadores y de auditoría, asociaciones de la sociedad civil, opinión pública y la ciudadanía en general.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

7. El funcionamiento institucionalizado del rol del legislativo en la aprobación de presupuestos del sector público, por programas claramente diferenciados, con metas de producción institucional, resultados e impactos preestablecidos y evaluables, así como mecanismos permanentes de control parlamentario del gasto. Supone la asistencia de organismos técnicos independientes (Contralorías, Auditorías) de auditoría de resultados.
8. El funcionamiento institucionalizado de la participación (Consejos Consultivos, de Administración) de organizaciones económico sociales y de la sociedad civil y de organizaciones ciudadanas, de usuarios y de consumidores en la elaboración de las políticas y presupuestos, en el acceso a la información pública y en la evaluación, control y auditoría social de resultados.
9. La institucionalización de principios de:
 - Equidad contributiva promotora de niveles adecuados de inversión privada y generadora de empleo pero al mismo tiempo favorecedora del mercado interno de consumo ciudadano de bienes y servicios (incluidos bienes públicos de carácter social) en cantidad y calidad adecuados en un marco de igualdad de oportunidades.
 - Equilibrio y solvencia fiscal macro de la hacienda pública a través de políticas presupuestarias priorizadas y coordinadas con la recaudación de recursos públicos y con sustentables niveles de endeudamiento.
 - Responsabilización fiscal por el manejo directivo y gerencial micro de recursos en las distintas entidades estatales.
10. La institucionalización de modelos (principios y tecnologías) de gestión orientados a resultados, de información a la ciudadanía de estándares y resultados de servicio, de la formulación estratégica de políticas, de la programación operativa eficaz, eficiente y económica de asignación de recursos y logro de metas, de valores y prácticas de control de la transparencia y la ética pública y la participación de la sociedad civil, usuarios y beneficiarios de la acción pública.
11. La institucionalización de los principios y mecanismos de organización y funcionamiento administrativo y de gestión y del servicio civil a todos los poderes públicos, incluidos el legislativo y el judicial.
12. La institucionalización de este modelo a nivel estadual o provincial y a nivel local, comunal o municipal.

Cabe destacar, que con diferencias de grado o detalle, con distintos momentos y ritmos de implementación o con un mayor o menor grado de formalización legal, estas reglas institucionales caracterizan a los países democráticos del capitalismo, ya sea su régimen presidencialista (Vg. EEUU), semipresidencialista (Vg. Francia) o parlamentario (Vg. Reino Unido, España, Alemania, Canadá, Australia).

En cambio, expongo ahora el modelo típico ideal de “institucionalidad administrativa delegativa”.

1. Una estructura del poder ejecutivo que establece una dependencia política (vía designación de autoridades, intervenciones o intromisiones, formal o informalmente estatuidas) de los órganos de ejecución y de los órganos de regulación y control con respecto a los órganos formuladores de políticas públicas (presidente, ministros, secretarios de estado).
2. La concentración de capacidades en las autoridades democráticas ejecutivas tanto para ejercer los roles de formulación como los de adopción e implementación de políticas. La continuidad de las políticas públicas y programas debe ser revisada ante cualquier cambio de gobierno o incluso reemplazo de ministros o directivos. En consecuencia, las organizaciones y agencias del sector público deben poder ser creadas, reestructuradas o incluso cerradas con fuertes facultades para el decisor de turno. No existe virtualmente limitación a la disposición de recursos públicos de todo tipo (financieros, humanos, patrimoniales) o para contratar a nombre del estado o para la designación de funcionarios y empleados públicos, bajo el principio de quién puede lo más puede lo menos.
3. La designación discrecional por parte de las autoridades democráticas de autoridades de agencias, organismos autónomos, empresas del estado, banca pública y otros organismos autónomos y autárquicos, incluidas entidades de regulación monetaria y superintendencia bancaria, órganos de recaudación impositiva, órganos de control de derechos ciudadanos y auditorías, que sólo cuentan con una estabilidad impropia, deben convencionalmente renunciar ante los recambios democráticos gubernamentales y cuya evaluación de desempeño carece de procedimientos estables e institucionalizados.
4. La designación discrecional por parte de las autoridades democráticas de los ocupantes de los cargos de dirección, gerencia y jefaturas de los programas, que sólo cuentan con una estabilidad impropia y cuya evaluación de desempeño carece de procedimientos estables e institucionalizados.
5. La coexistencia de un cuerpo de funcionarios públicos estables (con limitados mecanismos de carrera administrativa) con una planta de personal transitorio, contratado o provisional. Institucionalización del principio de la designación discrecional, para todos los tipos de personal, por parte de las autoridades democráticas y por parte de las autoridades de agencias designadas por el gobierno de turno.
6. El funcionamiento de principios y mecanismos de:
 - Responsabilización política difusa de las autoridades ejecutivas democráticas sobre los resultados de las políticas públicas.
 - Responsabilización administrativa y de gestión difusa para autoridades de órganos autónomos, entes reguladores y directivos a cargo de direcciones, programas y gerencias.
 - Rendición de cuentas documental tradicional y de responsabilidad patrimonial difusa frente a parlamentos, órganos fiscalizadores y de auditoría, Inexistente o difusamente estatuida responsabilidad por resultados frente asociaciones de la sociedad civil, opinión pública y la ciudadanía en general.

7. El reflejo presupuestario de toda nueva política o reestructuración organizacional debe ser flexible, con amplios poderes de reasignación de recursos para el Ejecutivo y acompañados por el Legislativo en las modificaciones de base legal. Ello deriva en un funcionamiento institucionalizado débil del rol del legislativo en materia presupuestaria (de hecho o constitucional o legalmente establecido, mediante procedimientos de emergencia, necesidad y urgencia o de delegación de facultades). De allí, la escasa supervisión de las estructuras institucionales u diseños organizacionales del sector público centralizado o descentralizado por parte del poder legislativo. Supone la asistencia de organismos técnicos independientes (Contralorías, Auditorías, Tribunales de Cuentas) que sólo atienden la rendición de cuentas de los ejercicios presupuestarios en términos de regularidad formal.
13. El funcionamiento de la participación de organizaciones económico sociales y de la sociedad civil y de organizaciones ciudadanas, de usuarios y de consumidores, sólo con carácter de veeduría formal. Inexistentes o difusos mecanismos de participación en la elaboración de las políticas y presupuestos, en el acceso a la información pública y en la evaluación, control y auditoría social de resultados.
8. La ausencia o difusa institucionalización de principios de equidad contributiva, equilibrio y solvencia fiscal macro de la hacienda pública y de responsabilización fiscal por el manejo directivo y gerencial micro de recursos en las distintas entidades estatales.
9. Baja institucionalización de modelos (principios y tecnologías) de gestión orientados a resultados, de información a la ciudadanía de estándares y resultados de servicio, de formulación estratégica de políticas, de programación operativa, de valores y prácticas de control de la transparencia y la ética pública y la participación de la sociedad civil, usuarios y beneficiarios de la acción pública. Cuando por exigencia de organismos multilaterales o de la opinión pública los gobiernos se ven obligados a instaurar instituciones vinculadas a regímenes de servicio civil, sistemas de responsabilización, mecanismos de responsabilidad y solvencia fiscales, modelos de gestión por resultados, autonomía institucionalizada de agencias, organismos de auditoría, sistemas de control y participación ciudadana y regímenes de transparencia y ética pública, las reglas formales son suficientemente vagas y ambiguas como para evitar la colisión con el principio institucionalizado de la discrecionalidad.
10. La institucionalización de los principios y mecanismos de organización y funcionamiento administrativo y de gestión discrecional en todos los poderes públicos, incluidos el legislativo y el judicial.
11. La institucionalización de este modelo a nivel estadual o provincial y a nivel local, comunal o municipal.

Estas instituciones administrativas, en tanto reglas formal o informalmente estatuidas, han caracterizado no sólo a la República Argentina sino en gran medida a todos los países de América Latina. En primer lugar, a la mayoría de los recientemente democratizados (con un Chile como excepción más notoria, con un Uruguay, que progresivamente abandona su republicanismo, con un Brasil con algunos cambios republicanos a partir de la gestión Cardoso/Bresser). Pero, también se verifica en países como Venezuela, Colombia o México, de mayor tradición institucional democrática.

Democracia delegativa, instituciones administrativas y crisis económica y social

De acuerdo con esta tipología, entonces, sostengo la tesis de que la institucionalización delegativa en América Latina no sólo se ha verificado en las instituciones políticas sino también en las instituciones para la gestión y la administración de las decisiones públicas. Dimensión, esta última, no adecuadamente tenida en cuenta en los distintos enfoques que han reflexionado o investigado estos procesos. En esta sección sostendré además, que estos factores han estado asociados también a la naturaleza de los procesos de reformas orientadas al mercado de los años 80 y 90 y que no sólo han conspirado contra las propias metas del proceso reformista (al menos las formalmente establecidas) sino que también han motivado recurrentes crisis económicas, sociales y políticas y que han derivado en un aumento generalizado de la desigualdad y en la ausencia de desarrollo económico y social integrado en América Latina.

Como se señaló anteriormente, ha sido ampliamente debatido como las condiciones económicas, fiscales y de endeudamiento por las que atravesó América Latina en la década de los 80 y principios de los 90 constituyeron el antecedente explicativo tanto de la institucionalización de la “democracia delegativa” como de los procesos de reforma orientados al mercado. También ha sido estudiado cómo la naturaleza de las reformas requería un Poder Ejecutivo fuerte y una concentración de poderes en el Presidente, dado el modo en que las mismas afectaban condiciones una enorme gama de intereses y valores de amplios sectores populares y de actores económicos, sociales y estatales.

Para el caso argentino y para otros países en procesos en transición de características federales, la complejidad del proceso fue mayor debido a la autonomía de gobiernos provinciales y municipales. Dado el resultado de las primeras elecciones democráticas, resultó posible la coexistencia de gobiernos nacionales, provinciales y municipales de distinto signo, todos con fuertes tendencias delegativas que debían tomar decisiones de distinto tipo con relación a la crisis económica y social. Mientras los gobiernos nacionales encaraban con distinto ritmo e intensidad los procesos de ajuste y reforma estatal y económica de acuerdo al paradigma de mercado, los gobiernos estatales y locales institucionalizaron en alto grado los modos prebendarios, patrimonialistas y clientelistas de ejercicio del poder. Esta naturaleza del juego político y de las políticas fiscales derivó en un juego fiscal imposible, donde la solvencia y la responsabilidad fiscales requeridas para hacer frente al proceso de reestructuración estatal y económica y a las políticas de tratamiento del endeudamiento nacional y externo se volvieron inviables. Mientras los gobiernos provinciales y municipales con contacto directo con la ciudadanía y los sectores populares requirieron y requieren crecientemente recursos públicos derivados de la naturaleza clientelar con que buscaban afrontar los costos sociales de la reestructuración estatal y económica, los gobiernos nacionales carecen del manejo de todos los poderes de disposición que el ajuste fiscal y la reforma estatal suponían para al mismo tiempo lidiar con el manejo de la deuda pública. Esta situación reforzaba la institucionalización delegativa de los gobiernos nacionales, verificada en cada uno de los planes de estabilización, ajuste y reforma económica y estatal que se implementaron en el período (O'Donnell, 1996).

Pero, lo que no ha sido adecuadamente estudiado es el efecto de la institucionalización delegativa combinada con reformas orientadas al mercado, también al nivel de las reglas de juego de la administración pública. Cómo se expuso en el tipo ideal de “institucionalidad administrativa delegativa”, el principio plenamente institucionalizado es el de la discrecionalidad, también denominado en el derecho administrativo tradicional como “principio de la zona de reserva de la

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

administración”. A continuación expongo algunos efectos de como la “democracia delegativa” y las reformas de los 90 modelaron instituciones administrativas delegativas:

- Las políticas públicas de los 90, en particular aquellas vinculadas a los procesos de privatización, reestructuración, transferencia de servicios a las provincias y desregulación, implicaron el debilitamiento de las agencias autónomas, la creación a posteriori de las privatizaciones de los órganos de regulación y control y su dependencia funcional del Poder Ejecutivo.
- La selección abierta pública que pudiera existir para el nombramiento de directivos de agencias autónomas fue reemplazada progresivamente por la designación discrecional bajo el principio del necesario alineamiento de los mismos con el Poder Ejecutivo. Cuando se instauran reglas que establecen la intervención del Poder Legislativo en la selección de tales directivos, el propio Parlamento, aún con la misma composición partidaria y aún de legisladores, ha acompañado las remociones impulsadas por el Ejecutivo cuando este ha requerido alineamiento de tales agencias.
- Las designaciones transitorias de los niveles de dirección o gerencia previstas necesariamente ante vacancias posibles, se transformaron progresivamente en la regla.
- Las reglas de conformación de jurados o comités de selección omitieron deliberadamente que el funcionario político de turno pudiera elegir discrecionalmente a los integrantes de tales instancias de evaluación.
- El impulso a la contractualización (flexibilización de las condiciones de empleo) del personal público impulsado por los reformistas y los organismos internacionales derivó en una planta de personal, profesionales y consultores contratados que conspiraron contra las escasas reformas orientadas hacia la conformación de un servicio civil. Una coalición de reformistas orientados al mercado y políticos con vocación delegativa, y aún clientelar y prebendaria, derivó en un crecimiento sistemático de las plantas de personal contratado, de designación discrecional. En programas con financiamiento externo, esta combinación, tecnocrática y clientelista al mismo tiempo, tuvo efectos directos sobre la ineficiencia e ineficacia de programas sociales, incluidos aquellos con financiamiento internacional, que a su vez aumentaron significativamente el endeudamiento.
- El reemplazo (impulsado por organismos internacionales) de sistemas tradicionales de rendición de cuentas documental por balances de cuenta de inversión auditables integralmente, se realizó exceptuando no sólo el cargo patrimonial tradicional sino también la responsabilización de los funcionarios políticos. Estas reglas, sumadas a la eliminación de controles externos previos permitieron un aumento significativo de situaciones de corrupción política.
- La designación en posiciones de auditoría, contraloría o sindicatura no se han basado en el principio de mérito sino en la discrecionalidad política.
- Las leyes de presupuesto han contenido invariablemente autorizaciones amplias al Poder Ejecutivo para la reasignación de partidas entre programas presupuestarios y sus jurisdicciones.
- Las leyes de emergencia han contenido invariablemente facultades para la reestructuración organizacional, aún de los organismos creados por ley.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- Las leyes de responsabilidad fiscal han carecido de aplicación en sus objetivos de equilibrio y solvencia fiscal y en la instrumentación de sanciones a los responsables. Ello derivó en desequilibrios fiscales crecientes y aumento sistemático del endeudamiento interno y externo del sector público.
- Las políticas de modernización de instrumentos de gestión (planeamiento, programación, acuerdos programas, cartas compromiso) impulsados por programas con financiamiento de organismos internacionales han responsabilizado por la implementación de los mismos a los funcionarios políticos, lo cual ha derivado en fracasos reiterados en los procesos de implementación.

Ahora bien, ¿qué efectos políticos, sociales, fiscales y económicos se derivan a su vez de este conjunto de situaciones de alta discrecionalidad, típicas de una administración pública delegativa?.

Ciertamente es necesario señalar que todo gobernante ejecutivo en democracia, e incluso las autoridades del Legislativo, del Judicial y de los órganos de control del sector público y aún de las agencias, empresas y organismos, deben contar con un alto grado de capacidad para la toma de decisiones. Esta característica es lo que habitualmente se conoce como discrecionalidad en las funciones ejecutivas, decisorias, administrativas y de gestión. Pero, cuando la necesaria discrecionalidad política ejecutiva no está asociada a una institucionalización administrativa republicana sino a una democracia y a una institucionalización administrativa de carácter delegativo, entonces la toma de decisiones se convierte de discrecional en arbitraria o deriva en transgresiones (O'Donnell, 2001).

La arbitrariedad política y la trasgresión han tenido y tienen gravísimas consecuencias negativas en términos de la dimensión liberal de la democracia (libertades y condiciones de vida de los ciudadanos) y del ejercicio republicano del gobierno. En particular en esta última dimensión, puede afirmarse que a mayor arbitrariedad en la gestión pública menor responsabilización de los gobernantes, menor responsabilidad fiscal, menor orientación a la gestión de resultados, menor continuidad y coordinación de programas y políticas públicas, menor transparencia, menor participación y control ciudadanos de la gestión pública y menor auditabilidad. En verdad, la arbitrariedad, originada en la ausencia de instituciones administrativas y de gestión republicanas, no sólo permitió ejecutar las políticas de reforma orientadas al mercado sino que en la práctica conspiró, paradójicamente, contra la mayoría de las políticas de equilibrio fiscal, manejo ordenado del endeudamiento y reforma del sector público que los organismos multilaterales impulsaron de la mano de las democracias de corte delegativo. Esta situación, derivó en los conocidos y explicados procesos de deterioro de las condiciones sociales y económicas, crisis de crecimiento económico, fuga de capitales, corrupción, desequilibrio e insolvencia fiscales, aumento del desempleo, la pobreza y la desigualdad, desencanto político, crisis de los partidos políticos y de los sistemas de representación, fatiga de reforma y aparición de nuevos movimientos sociales. Procesos que en el caso argentino se expresaron dramáticamente con la crisis del 2001/2002.

Segunda fase de la transición y administración republicana

Si mi tesis es correcta entonces, la dimensión administrativa de la institucionalidad delegativa adquiere un peso relativo decisivo como factor interviniente en el proceso fiscal, político, social y económico de los 90, intervención y peso no expuesto en la literatura corriente. De hecho, la falta de atención al problema deriva en situaciones que pueden resultar paradójicas. Me refiero a que, por ejemplo en el caso argentino, políticos, técnicos e intelectuales, que han sido importantes críticos de los procesos de

los 90 y que luego han alcanzado la función pública (electiva o gubernamental), no han dejado de comportarse de acuerdo con los patrones y reglas de juego delegativas, tanto en lo político como en lo administrativo, al momento de ejercer el gobierno. En definitiva, estoy afirmando que, tanto el gobierno de la Alianza como el modo en que el Gobierno de Duhalde transitó la crisis durante la emergencia, las características del proceso electoral posterior y las notas de la acción de gobierno de los primeros meses de Kirchner, han demostrado en realidad la fuerte institucionalización del modo delegativo. Tampoco parece casual entonces que aparezcan nuevamente voces que advierten sobre esta situación, apelando a expresiones tales como “hegemonía”, “discrecionalidad”, “arbitrariedad”, “falta de respeto al imperio de la ley”, etc.

En este debate, no han sido poco los que han planteado la necesidad de revalorización del “accountability horizontal” y del “accountability social” para corregir estas realidades. Sin embargo, lo que estoy señalando es que, si mis afirmaciones son ciertas, la modificación de estas situaciones requiere de cambios institucionales más profundos que los habitualmente señalados. Para expresarlo en términos conceptuales, sostengo que para alcanzar lo que O’Donnell denomina segunda fase de la transición, esto es el despliegue de las dimensiones liberal y republicana de la democracia, es necesario atender al problema del diseño institucional de las reglas de juego para la administración y la gestión de las decisiones públicas.

La posición que vengo sosteniendo podría ser considerada una posición republicana fuerte en términos de institucionalidad administrativa pública. Y estoy afirmando que la construcción de una democracia con componentes liberales y republicanos con crecimiento económico e integración social solo puede alcanzarse en la medida en que se adopte un diseño institucional republicano de detalle y sin fisuras para la administración y la gestión pública que se acerque al modelo típico ideal expuesto anteriormente. Y esto por varios motivos.

En primer lugar, por las razones funcionales expuestas anteriormente. No hay república sin una administración republicana. Y, probablemente, el cambio de las reglas de juego para la gestión de las decisiones públicas podría constituir el camino menos dificultoso desde el cuál pudiera comenzar una reforma de las instituciones políticas.

En segundo lugar, porque es necesario reconocer que el modo autoritario (patrimonialista) de la cultura política y del liderazgo político (y del liderazgo societal y organizacional en general es la causa genética que se encuentra en el origen de estos procesos. La implantación de una administración republicana permitiría un lento iniciar una progresiva tendencia de cambio en la naturaleza de la cultura y del liderazgo político.

Finalmente, pero lo más importante, aunque aún faltan investigaciones empíricas exhaustivas que permitan encontrar las correlaciones y explicaciones genéticas adecuadas, una creciente producción intelectual viene sosteniendo que existe una fuerte vinculación entre desarrollo, igualdad, democracia y lo que aquí he denominado como administración republicana².

Ahora bien, ¿qué razones tendrían los gobernantes o partidos políticos para cambiar o qué fuerzas podrían entonces impulsar la implantación de un diseño administrativo republicano?. Expongo ahora algunas ideas tentativas expuestas en otro trabajo (Schweinheim, 2003):

² Ver, por ejemplo, Prats y Catalá (1998) y Rauch y Evans (2000).

“Un primer camino podría estar constituido por la presión de organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y ámbitos académicos. De hecho, como los estudios sobre accountability social lo han señalado, el creciente involucramiento de estos actores en materia de transparencia, participación y control han estado contribuyendo fuertemente a limitar la arbitrariedad y las transgresiones de los gobernantes. Si estos actores que han logrado activar procesos de control vertical u horizontal, también demandaran del mismo modo la implantación de una administración republicana, los partidos políticos deberían ser responsivos frente a esta demanda, dados los costos crecientes en los que incurrirían de no hacerlo (Smulovitz, 2002).

Un segundo camino (que puede ser complementario) podría estar constituido por el contenido de las reformas que los organismos multilaterales exigen a países como la Argentina. Si dichos organismos además de las actuales exigencias en materia de mejoramiento de la institucionalidad política, del balance de poderes, de la independencia del Poder Judicial, del respeto al estado de derecho, de la implementación de sistemas de responsabilización y transparencia, incluyeran en sus demandas de reforma la instauración de una administración pública de características republicanas, se estaría acortando sensiblemente el camino, dada la responsividad de los gobiernos y partidos a tales exigencias. Podría argumentarse en contra de esta idea, que dichos organismos no tienen incentivos para desestructurar las democracias delegativas y sus instituciones administrativas, que han sido funcionales a las reformas estructurales de los 90 y que pueden serlo para los ajustes estructurales capitalistas pendientes. Sin embargo, la progresiva adopción de enfoques institucionales en los últimos años en dichos ambientes es un buen antecedente. Además, son crecientes los costos en que vienen incurriendo los organismos multilaterales debido a los fracasos de los procesos de ajuste económico y reforma estatal que promovieron. Por otra parte, la demanda de actores de la sociedad civil podría estar también orientada hacia los organismos multilaterales, como ya lo han hecho en referencia al mejoramiento de los controles, la transparencia y al funcionamiento del Poder Judicial.

Los dos caminos mencionados anteriormente han obligado poco a poco a los líderes políticos a incluir en sus agendas el problema de la “calidad institucional”. Con fuerte reticencia y con escasos avances, aún así se ven obligados a formular propuestas de reformas al régimen de organización y financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales, a los sistemas de designación de magistrados judiciales, a la estructura del Poder Legislativo, al régimen electoral, a los sistemas de transparencia, a los mecanismos e instituciones de control. Del mismo modo, podría esperarse de las políticas de diseño institucional administrativo republicano. Incluso, para algunos líderes políticos podría suponer una agenda menos conflictiva para con los apoyos parlamentarios que una reforma de esta naturaleza requeriría. Podrían incluso argumentar que una política que busque institucionalizar una administración republicana supone un cambio de paradigma con respecto a los enfoques de reforma del Estado de los años 90.

Estos caminos podrían reforzarse si, al mismo tiempo, el paulatino cambio en los modelos e instrumentos de política económica frente al incremento de la pobreza y la desigualdad incorporaran también la dimensión de las instituciones administrativas estatales que se requieren para el desarrollo de modelos de crecimiento económico con aumento de la igualdad. Pareciera existir una oportunidad dado que, si las hipótesis expuestas en este trabajo son correctas, intentar alcanzar tal modelo económico y social no parece posible con una democracia delegativa y su modelo administrativo. Y, una vez más, los costos que pagarán los líderes políticos en términos de opinión pública y electorales serán crecientes.

Finalmente, no serían descartables avances significativos (al igual a lo sucedido en España, Portugal e Irlanda y en otros países del ex bloque soviético como la República Checa, Hungría o Polonia) si los procesos de integración continental supusieran ciertas reglas relativamente comunes en materia de diseño institucional democrático y de administración pública. El actual proceso del MERCOSUR ampliado podría incorporar a su agenda progresivamente esta cuestión.

Más allá de estas ideas sobre cómo pueda darse el proceso de instauración de unas instituciones administrativas republicanas en la Argentina y eventualmente en otros países de América Latina o recientemente democratizados, espero haber podido ser convincente con respecto a la necesidad de la implantación de una institucionalidad administrativa republicana de calidad como factor de peso para resolver los problemas derivados del modo de institucionalización democrática, de los procesos de reforma del estado y del modelo económico social de las últimas dos décadas.”

Se requiere estudio, investigación, liderazgo y acción política para transformar estas ideas en proyecto.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1998) Instituciones Políticas e Instituciones Económicas: Nueva Visión sobre las Relaciones entre Estado y Mercado. Mimeo. Washington.
- BANCO MUNDIAL (2002) Building Institutions for Markets. World Development Report 2002. Nueva York.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1999) Reforma del Estado para la ciudadanía: la reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional. Eudeba. Buenos Aires.
- CAVAROZZI, Marcelo (1992) Beyond Transitions to Democracy in Latin America. Journal of Latin American Studies. Vol. 24 (May 1992).
- GARCÍA DELGADO, Daniel (1997) La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural. Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 8. Caracas.
- HARRISON, Lawrence y HUNTINGTON, Samuel (2001) La Cultura es lo que Importa. Cómo los Valores dan Forma al Progreso Humano. Planeta. Buenos Aires.
- HUNTINGTON, Samuel (1991) The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman: University of Oklahoma Press.
- O'DONNELL, Guillermo (1994) Delegative Democracy. Journal of Democracy 5 (1).
- O'DONNELL, Guillermo (1996) Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere. Working Paper 222. The Helen Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame.
- O'DONNELL, Guillermo (1998) Accountability Horizontal. Agora. Verano 1998. Buenos Aires.
- O'DONNELL, Guillermo (2001) Accountability Horizontal: La Institucionalización Legal de la Desconfianza Política. Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político Nro. 7. Buenos Aires.
- OSZLACK, Oscar (1997) Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?. Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 9. Caracas.
- PRATS I CÁTALA, Joan (1998) Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista. Revista del CLAD Reforma y Democracia Nro. 11. Caracas
- PARAMIO, Ludolfo (2002) Reforma del Estado y Desencanto Político. Revista del CLAD Reforma y Democracia No 24. Caracas.
- RAUCH James y EVANS, Peter (2000) Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. Journal of Public Economics 75.

SCHWEINHEIM, Guillermo (2003) ¿Podría una institucionalidad administrativa republicana contribuir a la transición política después de una crisis?. Lecciones de la República Argentina. Revista del CLAD Reforma y Democracia Nro. 27. Caracas.

SMULOVITZ, Catalina y PERUZZOTTI, Enrique (2000) Societal Accountability in Latin America, Journal of Democracy, 11 (4).

STIGLITZ, Joseph E. (1998) Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington. Revista del CLAD Reforma y Democracia Nro. 12. Caracas.

VILAS, Carlos (2000) Mas allá del “Consenso de Washington”?. Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional. Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 18.

RESEÑA BIOGRAFICA

Director del Centro de Estudios “La Piedad” de la Asociación del Personal de los Organismos de Control. Investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública de la República Argentina. Director Ejecutivo de la Maestría en Auditoría Gubernamental de la Universidad Nacional de San Martín. Ha sido Coordinador del Gabinete de Modernización y Reforma del Estado (2002-03), Auditor General de la Dirección de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires (2000-2002), Vocal del Directorio del INAP (1999) y Jefe de Gabinete de la Secretaría de la Función Pública (1998). Fue Representante de la República Argentina en la I y II Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (1998-99) y Representante Alterno de la República Argentina en el Consejo Directivo del CLAD (1998-99 y 2002-2003). Actualmente, es además profesor de la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires, de la Maestría en Desarrollo Local de la Universidad Nacional de San Martín y Universidad Autónoma de Madrid y de la Maestría en Gerencia Pública de la Universidad Nacional de la Patagonia.

Dirección Postal: Beruti 1035/37 (1828), Banfield, República Argentina.

TEL/FAX: 54 11 4 242 6189

E-mail: guisch@infovia.com.ar

RESUMEN

República e Instituciones Administrativas: Segunda Fase de la Transición Democrática y superación de la Institucionalidad Delegativa.

El diseño de una institucionalidad administrativa de calidad para el sector público nacional en la República Argentina constituye uno de los desafíos más importantes que deben encarar los argentinos en la primera década del siglo XXI. El desafío surge, por un lado, de la urgencia derivada de la crisis económica y social y de la crisis institucional concomitante de fines del 2001 y primer semestre del año 2002. Por otro lado, surge también como consecuencia de la creciente toma de conciencia sobre las causas profundas que originaron dicha crisis. Pero, fundamentalmente, el desafío cataliza porque la crisis del 2001/2002 ha vuelto a poner en cuestión y ha provocado también volver a plantearse y replantearse el problema de los fines, de los objetivos colectivos y del para qué de las instituciones públicas. En primer término, las de carácter político, pero también y de manera directamente relacionada, las instituciones administrativas, que establecen las reglas de juego para la gestión de las decisiones públicas. Crisis de las instituciones políticas y crisis de la administración pública aparecen como dimensiones de la crisis de la institucionalidad pública.

El problema del diseño institucional de la administración pública; la existencia de dos tipos básicos de institucionalidad administrativa: la "republicana" y la "delegativa"; las interrelaciones verificadas entre reformas orientadas al mercado e instituciones políticas y administrativas de naturaleza "delegativa" en Argentina y en América Latina, a partir de la transición democrática post dictadura; y sus efectos económicos, fiscales, sociales y políticos, son los principales tópicos del trabajo. En el caso argentino, estos procesos condujeron a la crisis política, fiscal e institucional del año 2001, con su corolario de violencia social, pobreza, desempleo y desigualdad.

Se postula que la implantación de unas instituciones republicanas para la administración pública puede contribuir a corregir estas distorsiones, no sólo en Argentina sino también en otros países de similar evolución. Y se exploran diversas alternativas para la implantación de una administración republicana como condición ineludible para mejorar la calidad de los liderazgos, la cultura política, las instituciones democráticas y sus efectos sobre el desarrollo económico y social.