



**VNiVERSIDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

Departamento de Derecho Público General  
Área de Ciencia Política y de la Administración  
Doctorado en Estado de Derecho y Gobernanza Global

**Tesis Doctoral**

**Construcción del Estado en El Salvador:  
Burocracia Profesional y Gobernanza Participativa en  
Agencias Independientes**

**Gabriel Alejandro Martínez Hernández**

**Dirección:**

**Agustín Ferraro Cibelli**

Salamanca, mayo de 2016





*Prof. Agustín E. Ferraro Cibelli*

Facultad de Derecho Campus  
Miguel de Unamuno s/n 37007  
Salamanca / España Tel. (34) 647  
882105 Fax (34) 923 294637

Universidad de  
Salamanca Área de  
Ciencia Política

---

[agustinferraro@usal.es](mailto:agustinferraro@usal.es)

Salamanca, 05 de mayo de 2016

Por la presente hago constar que la tesis que para la obtención del título de Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global, presentada por Gabriel Alejandro Martínez Hernández y bajo mi dirección académica, con el título **“Construcción del Estado en El Salvador: Burocracia Profesional y Gobernanza Participativa en Agencias Independientes”**, es apta para su presentación y defensa, tratándose de un excelente estudio de su tema.





*A mamá Zoila y mami Vilma*



## AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), por brindarme un espacio privilegiado para desarrollar una carrera académica, y por su soporte institucional y financiero. A la Fundación Carolina, por haberme beneficiado con una beca doctoral, y a la Universidad de Salamanca, por darme el entorno y las herramientas ideales para el estudio y la investigación. De igual manera agradezco al Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD), por financiar mi estancia de investigación en Alemania.

Al profesor Agustín Ferraro, mi director de tesis, fuente de inspiración académica, quien con sus conocimientos, consejos, orientaciones y amistad fue guía indispensable en este camino. Al profesor Detlef Nolte, por su amable recibimiento en el *German Institute of Global and Area Studies*, de Hamburgo, Alemania. Y a todos mis profesores y profesoras de la Universidad de Salamanca, de quienes he aprendido mucho.

A Alfonso Myers, mi buen amigo, por su apoyo personal y académico a lo largo de todos estos años. A Liliana Heredia, por compartir su especial amistad, su tiempo y su motivación. A Karla Martell, Rubén, Rubio, Choro, More, David y Lalo Guía. Y en general, a todas esas personas que propiciaron que esta investigación y que mis estancias en Salamanca y en Hamburgo, constituyan excelentes experiencias de crecimiento académico, profesional y personal.

Agradezco a mi familia, principalmente a mi querida hermana, Ingrid María Martínez. A mis dos mamás, quienes aunque ya no están conmigo físicamente, me acompañan día a día a través del recuerdo de su ejemplaridad y de su bondad. Expreso un especial agradecimiento a Meybel, por su amor, su insustituible e increíble apoyo, su motivación, por creer en mí, darme fuerzas, soportar mis ausencias, y en definitiva, por ser quien es. Y por supuesto, gracias a Dios.





# ÍNDICE

RESUMEN.....	13
ABSTRACT.....	15
INTRODUCCIÓN.....	17
CAPÍTULO I: Construcción del Estado y Modelos de Reforma de la Administración Pública: Burocracia Profesional y Democrática .....	33
I.    Introducción.....	33
II.   Construcción del Estado y de la Administración Pública.....	36
1.  Estado y capacidad estatal.....	37
2.  Burocracia y poder infraestructural.....	48
3.  Burocracia profesional y capacidad estatal.....	51
III.  Modelos y Reforma de la Administración Pública.....	55
1.  Burocracia weberiana.....	55
2.  Modelos de reforma de la Administración Pública: Nueva Gestión Pública y Estado Neo-Weberiano.....	64
CAPÍTULO II: Gobernanza Participativa y la Construcción de un Estado Democrático.....	85
I.    Introducción.....	85
II.   Gobernanza y Gobernanza Participativa: conceptualización.....	87
III.  Gobernanza y Construcción del Estado: ¿pérdida de capacidad o una nueva forma de dirigir? 96	

IV.	Gobernanza Participativa y la Construcción de un Estado Democrático.....	101
1.	Gobernanza Participativa y el Proceso Democrático .....	101
2.	Gobernanza Participativa: ¿profundización de la democracia? .....	107
V.	Gobernanza, Poder Infraestructural y Capacidad Burocrática: Las Agencias Independientes .....	112
CAPÍTULO III: La nueva Gobernanza. De las Agencias Independientes al Estado Regulator		119
I.	Introducción.....	119
II.	Las Agencias Independientes y la Formación del Estado Administrativo en Estados Unidos.....	122
1.	La construcción del Estado Administrativo .....	122
2.	La creación de las agencias y su posterior difusión en Estados Unidos.....	127
3.	El Congreso y las Agencias Independientes en Estados Unidos .....	131
III.	La independencia de las Agencias Federales en Estados Unidos .....	134
1.	El concepto de independencia.....	134
2.	El diseño de las agencias federales y su independencia .....	139
1.	Difusión de las agencias en América Latina (y el mundo) a partir del modelo estadounidense .....	155
CAPÍTULO IV: Agencias Independientes y Construcción del Estado en El Salvador.....		163
I.	Introducción.....	163
II.	La Construcción del Estado a partir de las Agencias Independientes.....	165
III.	El proceso de difusión de las agencias independientes en El Salvador.....	168

1.	Las agencias independientes en El Salvador en el período 1824-1989.....	168
2.	La difusión masiva de las agencias en El Salvador: la década de los noventa.....	172
3.	Las agencias independientes a partir del Siglo XXI.....	176
IV.	El modelo de agencias en El Salvador y su funcionamiento.....	179
1.	El Modelo de Agencias en El Salvador.....	179
2.	Agencias independientes en El Salvador y Estados Unidos en perspectiva comparada 197	
V.	Construcción del Estado y Agencias Independientes en El Salvador .....	200
CAPÍTULO V: Autonomía Burocrática y Agencias (In)dependientes en El Salvador .....		203
I.	Introducción.....	203
II.	Autonomía Burocrática: Independencia Formal e Independencia Informal.....	205
1.	Independencia formal.....	206
2.	Independencia Informal.....	213
III.	Hipótesis y Metodología .....	222
1.	Hipótesis.....	222
2.	Metodología .....	225
IV.	Resultados: Autonomía Burocrática de las Agencias Reguladoras en El Salvador....	229
1.	Independencia Formal.....	229
2.	Independencia Informal.....	232
V.	Autonomía Burocrática y Agencias Reguladoras Independientes en El Salvador.....	236

CAPÍTULO VI: Gobernanza Participativa y Agencias Independientes en El Salvador: el caso de la Defensoría del Consumidor .....	239
I.    Introducción.....	239
II.    Gobernanza Participativa en las Agencias Independientes: Profundización de la Democracia y Efectividad del Gobierno.....	241
III.    Metodología .....	246
1.    Análisis de caso: la Defensoría del Consumidor .....	246
2.    Recolección de datos: Información oficial y entrevistas en profundidad.....	248
IV.    Defensoría del Consumidor: Participación Ciudadana y el Poder Infraestructural...251	
1.    Defensoría del Consumidor y Participación Ciudadana .....	251
2.    Profundización o cooptación de la democracia .....	257
3.    Participación ciudadana: Efectividad de las instituciones estatales.....	264
V.    Reflexiones Finales .....	271
CONCLUSIONES .....	275
CONCLUSIONS (ENGLISH VERSION) .....	289
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	301
ANEXOS.....	329
I.    Base de datos: Índice de Independencia Formal.....	329
II.    Base de datos Índice de Independencia Informal: Estabilidad de la máxima autoridad de las agencias independientes estudiadas .....	346
III. Base de datos Índice de Independencia Informal: profesionalización mandos medios ..	348

# RESUMEN

En la búsqueda de un Estado más capaz y democrático, El Salvador ha realizado diversas reformas a la Administración Pública. Una de las transformaciones más importantes en las últimas décadas, ha sido la creación de numerosas agencias independientes ("Instituciones Oficiales Autónomas"), que han reorientado al Estado hacia una nueva gobernanza. No obstante su importancia y trascendencia, este fenómeno no había sido estudiado en el país. Así, esta tesis examina la construcción del Estado salvadoreño desde el análisis de la profesionalización de la burocracia y la participación ciudadana en agencias independientes. La hipótesis principal es que las autónomas pueden aportar, con una burocracia profesional y abierta a la ciudadanía, a la construcción de un Estado más capaz y democrático. El objetivo trazado fue por lo tanto, analizar y determinar cómo las agencias independientes y sus procesos de gobernanza participativa inciden en la capacidad burocrática y en la ampliación del proceso democrático. A partir del concepto *poder infraestructural* (Mann, 1997), la teoría de las agencias independientes (analizada desde la experiencia estadounidense), y la teoría de la gobernanza participativa, se realizó una investigación cualitativa que utilizó, según cada capítulo, diversa metodología: análisis descriptivo y en profundidad del fenómeno de las agencias independientes en El Salvador, el estudio comparado de cuatro instituciones autónomas para determinar su nivel de profesionalización y capacidad, y el estudio de caso de una agencia que desarrolla procesos de gobernanza participativa. Los datos fueron obtenidos de distintos procedimientos de acceso a la información pública, de la base de datos del "Programa Estado de la Nación", de entrevistas a profundidad con informantes clave, y del análisis de documentación oficial y de la legislación correspondiente. Los resultados muestran que, no obstante el excesivo centralismo burocrático, las prácticas informales que afectan la autonomía burocrática de las agencias, y de una visión aún

vertical/paternalista de la participación, estas instituciones tienen el potencial de incidir en la construcción de un Estado más democrático y efectivo.

**Palabras clave:** Construcción del Estado, agencias independientes, gobernanza participativa, autonomía burocrática, El Salvador.

# ABSTRACT

In search of a more capable and democratic state, El Salvador has made several reforms to the Public Administration. One of the most important transformations in recent decades has been the creation of numerous independent agencies ("Instituciones Oficiales Autónomas"), which have refocused the State towards a new governance. Despite its importance and significance, this phenomenon has not been studied in the country. Thus, this thesis examines the construction of the Salvadoran State from the analysis of professionalizing of the bureaucracy and citizen participation in independent agencies. The main hypothesis is that this institutions can provide with a professional bureaucracy and open to citizen participation, to building a more capable and democratic state. The goal set was therefore analyze and determine how independent agencies and participatory governance processes affect bureaucratic capacity and expanding the democratic process. From concept *infrastructure power* (Mann, 1997), the theory of independent agencies (analyzed from the American experience), and the theory of participatory governance, it has be done a qualitative research using, as each chapter, different methodology: descriptive analysis and in-depth description of the phenomenon of independent agencies in El Salvador, the comparative study of four independent agencies to determine their level of professionalism and capacity, and the case study of an agency that develops participatory governance processes. Data were obtained from different procedures for access to public information, the database of the "Programa Estado de la Nación", in depth interviews with key informants, and analysis of official documentation and legislation. The results show that despite excessive bureaucratic centralism and informal practices affecting the

bureaucratic autonomy of agencies, and an top-down view of participation, these institutions have the potential to influence the building of a more democratic and effective state.

**Keywords:** State building, independent agencies, participatory governance, bureaucratic autonomy, El Salvador.



# INTRODUCCIÓN

Desde la transición hacia la democracia, varios países de América Latina decidieron realizar reformas en distintos ámbitos como el político, el económico y la Administración Pública, las cuales pretendían, entre otras cosas, fortalecer y estabilizar al Estado. En el caso salvadoreño la inestabilidad sufrida desde la independencia, las dictaduras militares, los reiterados golpes de Estado, la Guerra Civil, etc., profundizaron lo que O'Donnell (2007: 36) llama "heterogeneidad estructural", siendo característico del Estado su debilidad, la ausencia o poco desarrollo de cuadros administrativos profesionales, la incapacidad de penetrar y tener control sobre los territorios, de alcanzar sus metas y objetivos en temas tan básicos e importantes como la disminución de la pobreza, la educación, la salud, la vivienda digna, el acceso al agua, y otros. Aunque con algunos avances posteriores a dichas reformas, la meta de generar desarrollo aún se vislumbra lejana.

El proceso de construcción del Estado en El Salvador no ha logrado todavía romper con estos patrones, imposibilitando que en la actualidad se tengan, de manera general, burocracias profesionales capaces de cumplir o alcanzar los fines estatales y de permitir que la ciudadanía sea parte fundamental de la gestión pública. Es decir, en El Salvador aún hay un considerable margen de mejora de las capacidades estatales y de profundización de la democracia.

A pesar de haber sido una coyuntura crítica (Mahoney, 2013), el fin de la Guerra Civil y la transición a la democracia a partir de la década de los noventa, no significó asimismo la superación de estos problemas y tampoco el fortalecimiento estatal que se esperaba como resultado de una mayor estabilidad política. Si bien es innegable que El Salvador como Estado se ha visto favorecido en alguna medida con las reformas políticas que se dieron a

partir de ese punto de inflexión, tampoco puede negarse que la Administración Pública y las capacidades estatales continúan siendo muy precarias (Informe Barómetro de la Función Pública, 2012; Martínez, 2012; BID, 2006; etc.).

En esta tesis se comprende que las capacidades estatales y su fortalecimiento están vinculadas a distintas áreas de la vida social (Habermas, 1999), y a diversos actores que interactúan en torno al poder. Pero se afirma que dentro de esta diversidad de actores y dentro de las interacciones que entre ellos ocurren, existe un espacio que es uno de los más importantes por su carácter fundamental y por el impacto directo que puede generar, provocar y contener en toda la sociedad: la Administración Pública como entorno y elemento clave para el fortalecimiento de las capacidades estatales.

De esta forma, si bien los problemas que ocurren en El Salvador por falta de capacidades estatales desarrolladas pueden tener diversas fuentes, en esta tesis se tendrá un enfoque en la Administración Pública, como actor y conjunto de procesos determinantes para construir un Estado más capaz, pero asimismo más democrático. Así, esta tesis es una investigación sobre cómo la profesionalización de la Administración Pública y la habilitación de procesos de gobernanza que promuevan la participación ciudadana, contribuyen al proceso de construcción de un Estado más democrático y capaz. Para delimitar el estudio, esta disertación se centra en las agencias independientes (o Instituciones Oficiales Autónomas como se les conoce en El Salvador), como parte fundamental de la Administración Pública contemporánea, su nivel de profesionalización y los procesos de gobernanza que ellas promueven y gestionan.

Se argumenta que las agencias independientes pueden aportar, con una burocracia profesional y receptiva a la participación ciudadana, a la construcción de Estados más capaces y democráticos. Así, el objetivo principal de esta investigación es analizar la construcción del Estado en El Salvador a partir del estudio de las agencias independientes,

su nivel de profesionalización y su apertura a la participación ciudadana. Es decir, analizar cómo las agencias independientes y sus procesos de gobernanza participativa pueden incidir en la construcción de capacidades estatales, y en específico, en la capacidad del Estado para ejecutar eficientemente sus obligaciones políticas y administrativas, pero también de una manera más democrática.

Para fundamentar este análisis, se vinculan sistemáticamente tres cuerpos teóricos que tradicionalmente en la literatura científica son tratados por separado: por un lado la teoría de las capacidades estatales, en específico en lo que respecta a la capacidad infraestructural del Estado; por otro lado, la teoría de las agencias independientes, tomando como referente el caso estadounidense; y por último, la teoría de la gobernanza participativa. Este planteamiento teórico servirá para analizar la realidad salvadoreña en lo que a participación ciudadana y profesionalización de las agencias independientes respecta.

La investigación se enfoca en la construcción del Estado en El Salvador sobre la base del estudio de agencias nacionales, su autonomía burocrática y los procesos de gobernanza que en sus actividades regulatorias o no regulatorias realizan. Se ubica principalmente en la dinámica de reformas administrativas que han ocurrido en las últimas décadas en El Salvador.

Como es bien conocido, a partir de la década de los noventa, al igual que en muchos otros países de América Latina, en este país centroamericano se produjeron cambios muy significativos en el Estado. Una vez finalizado el conflicto armado se inicia la transición hacia la democracia, además, dada la crisis del modelo “desarrollista” de los años ochenta y la debilidad sistemática de las instituciones públicas, se difunden reformas económicas de inspiración neoliberal y se realizan reformas neogerenciales en la Administración Pública que buscaron consolidar un Estado eficiente (Jordana y Levi-Faur, 2005: 11).

Estas reformas propiciaron la construcción de lo que se conoce ahora como “Estado Regulador” (Levi-Faur, 2013), el cual trajo por consecuencia cambios importantes en la gobernanza ejercida en aquel momento, pues al reproducirse los procesos de privatización, y a pesar de buscarse el objetivo de “reducir” el Estado (Bresser Pereira y Spink, 1999), se hizo necesaria la creación de agencias autónomas que regularan aquellos ámbitos de las políticas públicas que a partir de ese momento no serían gestionados por instituciones estatales.

De esta manera en El Salvador, y fundamentalmente durante la década de los noventa, se multiplicó sustancialmente el número de agencias autónomas o independientes, las más importantes de ellas, con atribuciones regulatorias. Esta difusión de agencias independientes incidió notablemente en la institucionalidad pública salvadoreña, pues la configuración, el diseño y los actores que las conforman difieren sustancialmente de la estructura de la Administración central, y además, el número de ellas en la actualidad constituyen el cuarenta y cinco por ciento de todas las instituciones estatales.

No obstante la importancia de estas transformaciones, este cambio político-administrativo acaecido en la región latinoamericana ha comenzado a estudiarse hasta hace relativamente muy poco, y dicha investigación se ha centrado principalmente en describir y explicar las razones que impulsaron la construcción de un Estado Regulador en América Latina y en general, en todo el mundo (Levi-Faur y Jordana, 2005, Levi-Faur y Jordana, 2004, Jordana, 2011, Dubash y Morgan, 2012, Urueña, 2012, Gilardi, Levi-Faur y Jordana, 2004).

En esta línea de investigación destacan los estudios que sobre las agencias independientes y/o regulatorias en América Latina han realizado David Levi-Faur y su equipo en el *ECPR Standing Group on Regulatory Governance*. No obstante estas investigaciones, desde el enfoque que se sigue en esta tesis, es decir, la investigación sobre la construcción de capacidades

burocráticas en relación a las agencias reguladoras y la participación ciudadana, la literatura científica más bien resulta ser escasa.

Por otro lado y respecto al estudio de la independencia de las agencias, en Europa la medición de la autonomía burocrática o independencia de las agencias reguladoras ha sido considerablemente estudiada. En esta región los trabajos de Gilardi y Maggetti (2011), Bach (2010), Maggetti (2007), Gilardi (2005), entre otros, se han enfocado en construir indicadores para medir la autonomía o independencia de las agencias reguladoras y las diferencias entre sectores regulatorios como el económico y el social. Sin embargo, no tienen por objetivo vincular tal autonomía con las capacidades estatales.

Relacionados más con la investigación desarrollada en esta tesis, se encuentran los estudios de Daniel Carpenter (2001, 2012, etc.). Este autor al analizar la capacidad burocrática, explica que la autonomía de la Administración Pública contribuye a profesionalizarla y a legitimarla a través de la creación de redes con distintos actores sociales, y así a fortalecer la capacidad del Estado. Dichas ideas fueron aplicadas, para el caso de las agencias independientes en Estados Unidos, en su influyente estudio de 2001, describiendo cómo se forjó la burocracia profesional en Estados Unidos a partir de la autonomía burocrática.

Pero a nivel latinoamericano la literatura científica no ha estudiado sistemáticamente cuál es el papel que tanto las agencias independientes como la gobernanza reguladora pueden tener en el proceso de construcción del Estado en América Latina y en específico, en la dimensión de la capacidad estatal para la ejecución eficiente de sus obligaciones políticas y administrativas, es decir, la capacidad burocrática, su efectividad y legitimidad.

La investigación de Carles Ramió dentro del proyecto de investigación “Transformación del Estado en América Latina: nuevos diseños institucionales, servicio civil y políticas regulativas” (2010), es una de las pocas contribuciones hacia la aproximación, desde el

enfoque neoinstitucionalista, de la medición del impacto de las agencias independientes en la construcción de capacidades burocráticas. Sin embargo, en este trabajo predomina el estudio de la autonomía burocrática o el grado de “institucionalización” de las agencias independientes o reguladoras para fundamentar la construcción de las capacidades burocráticas, pero el aspecto de la gobernanza no se estudia, al menos no de manera directa, como un punto que debe considerarse en paralelo el fortalecimiento del Estado cuando se busca profesionalizar a la Administración Pública.

La falta de literatura científica que estudie a las agencias independientes y a sus procesos de gobernanza en América Latina como un determinante de la construcción de capacidades estatales, puede deberse a la tendencia de los países latinoamericanos a realizar reformas generales y no de sectores concretos, como podría ser el sector regulación y su entramado orgánico y administrativo. Se ha observado en esta región, la inclinación general de realizar reformas de tipo nacional y a menospreciar aquellas reformas sectoriales (Ramió, 2010), cuando estos cambios institucionales pueden tener incluso mejores resultados (Ferraro, 2009).

En El Salvador no existen investigaciones que describan este proceso, y tampoco que vinculen estas transformaciones estatales con la profesionalización de la Administración Pública y la participación ciudadana. En el ámbito latinoamericano los estudios sobre las agencias reguladoras y su autonomía son escasos tal como se ha mencionado anteriormente, y para el caso de El Salvador, el abordaje de este tema es prácticamente inexistente a pesar de la necesidad que tiene este país de mejorar su capacidad burocrática.

Los análisis sobre las agencias independientes en El Salvador se enfocan predominantemente en la capacidad reguladora de las agencias y su conveniencia o no, desde un enfoque económico y legal. Es decir, cuando se ha estudiado el fenómeno de las agencias reguladoras en el país, ha sido para evaluar la efectividad o no de la política

regulatoria que tales agencias ejecutan (Argumedo, 2007, Herrera, 2007, Jerez, 2007, etc.). El estudio de las agencias reguladoras en El Salvador respecto a su capacidad burocrática ha sido más bien tangencial<sup>1</sup> y menor aún el análisis de la participación ciudadana vinculada a este tipo de instituciones administrativas.

Por lo tanto, esta investigación pretende sumarse a las pocas investigaciones que abordan la construcción del Estado y el fortalecimiento de la Administración Pública desde las agencias independientes y la participación ciudadana, abordando no solamente la descripción de un cambio generalizado que ha ocurrido en la región, sino también la forma en la que la gobernanza ejercida por las agencias reguladoras y su autonomía burocrática pueden ser útiles para avanzar en la construcción del Estado en América Latina y en concreto, en El Salvador.

Ante estos vacíos, la investigación desarrollada encuentra su justificación en la necesidad de conocer cómo instituciones que tienen mucha incidencia y presencia en la vida social en El Salvador, pueden brindar un mejor servicio y hacer más democrática la gestión pública al obtener autonomía burocrática y generar procesos de participación ciudadana.

Este último punto, es decir, la participación ciudadana es de mucha relevancia en esta tesis, pues tradicionalmente cuando se estudia la profesionalización de la Administración Pública no se hace vinculaciones directas con la participación ciudadana. Es un punto central para esta investigación exponer que en el proceso de profesionalización de la burocracia debe incluirse al ciudadano como parte fundamental, pues más que aspirar a una Administración

---

<sup>1</sup>Más allá del estudio realizado por Vargas (2012), cuyo enfoque es más amplio dado el carácter centroamericano de su investigación exploratoria y el carácter más amplio respecto al número de capacidades estatales que aborda.

Pública repleta de expertos y técnicos, debe buscarse una Administración que además de ser competente, gestione el poder junto a la sociedad civil, es decir, una burocracia profesional y democrática. Por lo tanto, en esta investigación, a partir del marco teórico que se desarrolla, se busca fundamentar que el fortalecimiento de la capacidad infraestructural del Estado requiere profesionalización de la burocracia, pero también, que esta considere a la ciudadanía como un actor importante de la gestión pública.

En esta tesis se ha hecho una investigación de tipo cualitativa, utilizando distintas estrategias metodológicas que permitan responder a la pregunta general: ¿Cómo las agencias independientes y sus procesos de gobernanza participativa pueden incidir en la construcción de la capacidad del Estado para ejecutar eficientemente sus obligaciones políticas y administrativas, pero también de una manera más democrática?, de manera más concreta: ¿Cómo las agencias independientes en El Salvador contribuyen a profesionalizar la Administración Pública y hacerla más democrática a partir de la participación ciudadana?

La investigación se ha dividido en dos partes de tres capítulos cada una. En la primera parte se analiza y se enlaza la literatura científica vinculada a tres cuerpos teóricos: a. la construcción del Estado y el fortalecimiento de su capacidad infraestructural por medio de la burocracia profesional, b. la gobernanza participativa, y c. el modelo de agencias independientes. Este análisis tiene por objetivo fundamental vincular cada cuerpo teórico para argumentar que las agencias independientes pueden contribuir, con su profesionalización y apertura a procesos de gobernanza, a fortalecer la capacidad del Estado de alcanzar sus metas y gestionar la sociedad.

El Capítulo I está dedicado al problema del Estado y sus capacidades. Para delimitar el objeto de estudio de toda la tesis, se explica con especial atención la capacidad infraestructural del Estado, es decir, “la capacidad para penetrar en la sociedad, e implementar logísticamente decisiones políticas en todo el territorio” (Mann, 1997). Se



sostiene que este poder se ejerce principalmente a través de la Administración Pública, la cual debe cumplir dos condiciones: ser democrática y profesional.

En este mismo capítulo se presentan también los modelos de Administración Pública que en las últimas décadas han sido considerados paradigmas para la reforma y modernización del Estado a nivel global, y se subraya cuál de ellos puede ser el más adecuado para potenciar el poder infraestructural bajo la idea que en el proceso de fortalecimiento del Estado es necesaria la construcción de una Administración Pública democrática y profesional.

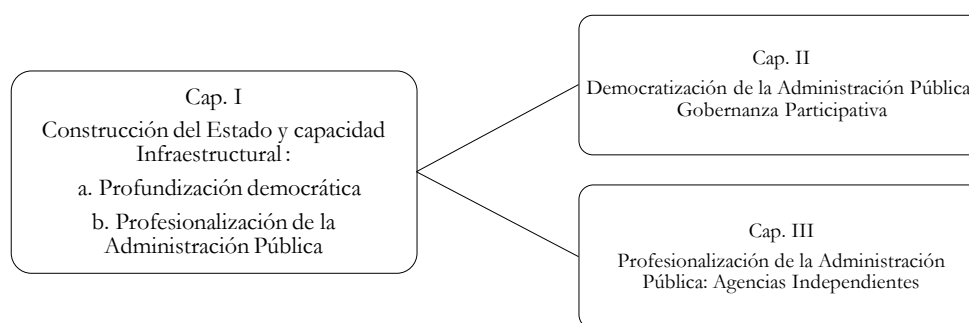
Se busca por lo tanto conocer de qué manera el poder infraestructural se conecta con la burocracia y la participación ciudadana, cómo las instituciones burocráticas pueden fortalecer las capacidades estatales y cuál es el modelo organizativo y funcional de Administración Pública que más se apega a estos fines. Así, el Capítulo I plantea y justifica la necesidad de construir administraciones públicas profesionales en las que la ciudadanía tiene una participación importante.

Para continuar con la elaboración de la propuesta teórica de esta tesis, en el Capítulo II se retoma el aspecto de la democratización de la Administración Pública, el cual se desarrolla a partir de otro cuerpo teórico fundamental: la gobernanza participativa. Se parte de la premisa de que la participación ciudadana contribuye a construir una Administración Pública más democrática. Por lo tanto, con este capítulo se busca argumentar que en la construcción de un Estado más capaz y al mismo tiempo más democrático, debe plantearse el objetivo de promover que la ciudadanía sea parte del proceso de gobierno. Esta idea fundamental se desarrolla siguiendo la teoría de la gobernanza en su enfoque institucional, la cual explica que el rol del Estado se transforma para abrir espacios en los que otros actores no estatales, como la sociedad civil, participen en la gestión pública.

En el Capítulo III se estudia el segundo elemento fundamental introducido en el Capítulo I: la profesionalización de la Administración Pública. En él se hace la delimitación del objeto de investigación al analizar la construcción del “Estado Regulador”, el cual debe su nombre, aunque no exclusivamente (Levi-Faur, 2013), a la difusión, organización y funcionamiento de las agencias independientes a escala global. Es decir, para analizar la profesionalización de la burocracia, dentro del universo Administración Pública, se seleccionó a estas instituciones por su incidencia actual en el Estado y en los procesos de gobernanza. Se discute entonces la teoría de las agencias independientes, pues estas ofrecen un diseño de organización burocrática en la que la profesionalización estatal es indispensable, y en la que la participación ciudadana es también parte del modelo.

En el análisis de las agencias independientes se tendrá como caso de referencia el modelo estadounidense, pues fue en este país norteamericano donde se originó dicho paradigma y donde de manera sistemática se construyó, incidiendo posteriormente de manera directa e indirecta en el diseño de agencias alrededor del mundo.

Gráfico 1: Esquema Parte I de la tesis



Fuente: elaboración propia

En la segunda parte de la tesis se presenta una investigación empírica que se sustenta en la teoría desarrollada en los tres capítulos anteriores y que se centra en la construcción del Estado en El Salvador, a partir del análisis de la independencia y profesionalización de agencias reguladoras o Instituciones Oficiales Autónomas, y de la apertura y promoción de procesos de gobernanza participativa dentro de las mismas.

En el primero de los capítulos que componen esta parte, es decir, el Capítulo IV, se hace un estudio de la construcción del Estado y la Administración Pública en El Salvador a partir del surgimiento y difusión de agencias independientes. En él se pretende responder a las siguientes interrogantes: ¿Cómo el proceso de difusión de las agencias independientes incide en la construcción del Estado y la Administración Pública en El Salvador?, ¿cuáles son las características principales del modelo de agencias independientes en El Salvador?, y ¿de qué manera funciona este modelo y qué implicaciones tiene para la Administración Pública salvadoreña? Para responder a estas preguntas, en un primer momento se hace un estudio descriptivo y cronológico del surgimiento y difusión de las instituciones autónomas en este país centroamericano (King, Verba y Keohane, 2007: 45 y ss.). Temporalmente comprende el período desde la fundación del Estado salvadoreño, hasta el primer trimestre del año 2015 (1824-2015), haciéndose secciones temporales que sistematizan la información y que permiten identificar las coyunturas críticas de la difusión de las agencias, su comparación frente a organizaciones públicas de distinta naturaleza jurídica y en definitiva, comprender el proceso de cambio y construcción de la institucionalidad estatal salvadoreña (Morlino, 2010: 74 y ss.).

Posteriormente, y a partir del marco conceptual extraído del modelo estadounidense y explicado en el Capítulo III, se determinan las principales características del sistema de agencias en El Salvador para comprender su funcionamiento, sus fortalezas y puntos de

mejora; finalizándose con un análisis de la importancia que estas instituciones tienen para el Estado y la Administración Pública salvadoreña.

Para la elaboración de este capítulo se utilizó información contenida en la base de datos del "Programa Estado de la Nación", y datos recolectados de fuentes oficiales para actualizar su contenido hasta marzo de 2015. Por lo que se hizo un rastreo de todas las Instituciones Oficiales Autónomas creadas desde la constitución del Estado salvadoreño hasta los últimos años, verificando además en el Diario Oficial de El Salvador y en los presupuestos generales y especiales del Estado.

En el Capítulo V se estudia la profesionalización y autonomía de la Administración Pública en El Salvador a través del estudio comparado de cuatro de las más representativas Instituciones Oficiales Autónomas del país. Este capítulo aplica la parte teórica de las agencias independientes, su autonomía y profesionalización y busca responder a las preguntas ¿qué tan independientes son las agencias reguladoras en El Salvador?, ¿qué tanto difiere la independencia formal de la independencia informal?, ¿qué dimensiones otorgan más o menos independencia a las agencias reguladoras? y en fin, ¿cuál es su autonomía burocrática y el potencial para colaborar en el proceso de construcción del Estado salvadoreño?

En él se retoma una de las hipótesis planteadas en el capítulo anterior, en cuanto la independencia de las Instituciones Oficiales Autónomas en El Salvador está fuertemente condicionada por el "centralismo burocrático", es decir, el poder que el Presidente de la República puede ejercer sobre ellas. Como el objetivo es conocer el nivel de autonomía burocrática que tienen las agencias independientes en El Salvador y su profesionalización, se procede metodológicamente a hacer dos tipos de mediciones: por un lado se mide la independencia formal de las agencias, es decir, la que se construye a partir de la legislación que las regula. Para ello se utiliza el Índice de Independencia Formal diseñado por Gilardi

(2002 y 2005) y complementado por Sifontes (2005), el cual analiza distintas dimensiones legales que son consideradas pilares de la independencia de las agencias.

Por otro lado, y para tener una mejor comprensión de la autonomía de las agencias y su profesionalización, se mide la independencia informal, es decir, la independencia que estas tienen en la práctica, más allá de lo que formalmente establecen los marcos jurídicos. Para lograr esta medición, se ha construido un índice de independencia informal que mide dos dimensiones. La primera dimensión es la que usualmente la literatura especializada utiliza para conocer la independencia informal (Cukierman, 1992; Montoya y Trillas, 2009; Gilardi y Maggetti, 2010; Jordana y Ramió, 2010), y es la que se refiere a la estabilidad en el cargo de los directores de las agencias, que puede ser condicionada por los cambios de gobierno o por diferencias o desavenencias con el Presidente (lo que en esta tesis se ha llamado *centralismo burocrático*).

La segunda dimensión de este índice, se ha elaborado a partir de la hipótesis de Carpenter (2001), quien explica que en la construcción de la autonomía burocrática son los mandos medios los que tienen mayor incidencia. Con esta dimensión se busca medir la profesionalización de los cargos que no se encuentran en la cúpula organizacional, como los directores, es decir, aquellos cargos que no están sometidos a los vaivenes políticos, pero que sí tienen el poder de decisión suficiente para diseñar y gestionar las políticas de las agencias y para guiar a los cargos operativos. Se mide entonces la cualificación técnica-académica y la experticia de los gerentes, jefes y en general, de los mandos medios de las agencias.

Las Instituciones Oficiales Autónomas seleccionadas para hacer este estudio pertenecen a dos ámbitos regulatorios distintos: el económico y el social; y asimismo, representan a cuatro de los más importantes sectores regulatorios del país: a. Electricidad y Telecomunicaciones, b. Competencia, c. Protección al Consumidor y d. Farmacéutico.

Dentro de la regulación económica se estudiarán los casos de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) y de la Superintendencia de Competencia; y dentro del sector social se estudiará a la Defensoría del Consumidor (DC) y a la Dirección Nacional de Medicamentos (DNM). Con estos casos se hará un estudio comparado siguiendo un diseño *one-nation two or more sectors comparative design* (Levi-Faur, 2006), con el que se pretende encontrar, similitudes y diferencias de la profesionalización y autonomía existente entre ambos sectores regulados.

Para medir la independencia formal e informal de estas cuatro agencias se elaboró una base de datos propia a partir de distintas fuentes de información: respecto a la independencia formal o *de jure* se recurrió al análisis de los cuerpos normativos de cada una de las agencias; para la independencia informal se recolectó información a través de diversos procedimientos de acceso a la información pública promovidos frente a cada una de las agencias, esta información fue complementada con datos obtenidos de los portales de transparencia de cada institución y de los publicados en el Diario Oficial de El Salvador, o en periódicos de mayor circulación nacional.

En el último capítulo se analiza, a partir de la teoría expuesta en el Capítulo II, de qué manera la gobernanza participativa puede hacer más democrática la gestión pública y también más efectiva. Para ello se estudia el caso de la Defensoría del Consumidor y los procesos de gobernanza participativa que está promoviendo y ejecutando.

En este último capítulo se sigue una estrategia metodológica orientada por caso, utilizando por lo tanto técnicas de la investigación cualitativa. Se pretende responder a dos preguntas: ¿de qué manera puede profundizarse el proceso democrático a través de la participación ciudadana? y ¿cómo esta participación puede incidir en la capacidad de las agencias para alcanzar sus metas? Así, se busca hacer una exploración empírica que describa si la gobernanza participativa profundiza la democracia y mejora la efectividad del gobierno.

Para realizar el análisis empírico de este capítulo se han utilizado dos fuentes de información. Por un lado documentación oficial producida por la agencia en estudio, la cual se obtuvo a través de sus portales de transparencia y por medio de procedimientos de solicitud de información pública; y por otro lado, entrevistas en profundidad con informantes claves vinculados al trabajo de la Defensoría y a la participación ciudadana que se da en su gestión pública.

De esta manera, la tesis desarrolla el tema de la construcción del Estado en El Salvador, elaborando teóricamente la vinculación entre capacidad infraestructural, participación ciudadana y agencias independientes, y aplicando esta teoría a agencias reguladoras en El Salvador. Se espera por lo tanto, realizar una investigación de carácter teórico y empírico que permita avanzar en el conocimiento de la construcción del Estado a partir del estudio de las agencias reguladoras y sus procesos de gobernanza.





# CAPÍTULO I

## Construcción del Estado y Modelos de Reforma de la Administración Pública: Burocracia Profesional y Democrática

### I. Introducción

En este momento, la historia del Estado en América Latina, su proceso de formación, su construcción, su reforma, su debilidad o angostura, los retos y problemas que ha enfrentado y que aún debe enfrentar, el desarrollo de la ciudadanía, la garantía y potenciación de los derechos fundamentales, la efectividad de su burocracia y de las políticas públicas y en fin, su avance hacia la democracia, son algunas de las dimensiones que indican que Latinoamérica *necesita más Estado en lugar de menos Estado* (Centeno y Ferraro, 2013: xi; Drechsler, 2005 a.: 4).

Si bien hay diferencias notables entre los países de esta región, la construcción del Estado es un proceso que en sus múltiples dimensiones requiere mayor avance, hasta lograr que en América Latina se tengan verdaderos Estados Democráticos, *Estados de y para la democracia* y no solamente Estados con régimen democrático (O'Donnell, 2007), que a pesar de tener elecciones medianamente libres y competitivas, carecen de la capacidad institucional para salvaguardar y garantizar una ciudadanía compleja cimentada en el ejercicio y expansión de los derechos fundamentales.

El Estado es un fenómeno complejo y multidimensional, pero es innegable que sin instituciones fuertes, estables y eficientes, difícilmente podrá alcanzarse una ciudadanía activa, una distribución democrática del poder, justicia, bienestar social y económico, entre otros bienes públicos. Es así que la dimensión estatal que se refiere a su organización, es una pieza clave para la construcción del Estado que correctamente orientada puede contribuir a consolidar sociedades democráticas. Con esta dimensión estatal se hace referencia al conjunto de burocracias o a su Administración Pública.

La construcción del Estado y sus capacidades no se refieren simplemente a su tamaño y peso, es decir, no se debe confundir la fortaleza o debilidad del mismo con el número de instituciones y empleados que posee (O'Donnell, 1993: 8). Como fenómeno complejo, el Estado debe coordinar sus dimensiones para ser un Estado funcional, democrático y capaz, recayendo en la Administración Pública un rol fundamental dentro de esta coordinación. De aquí que pretender que un Estado sea más fuerte y ágil al reducir su burocracia, como se impulsó durante las reformas del Estado en gran parte de los países latinoamericanos en la década de los noventa, fue una estrategia poco acertada, como se intentará mostrar más adelante.

El presente capítulo está organizado en dos partes que siguen como se describe a continuación. En la primera parte se analizará conceptualmente al Estado y sus distintas dimensiones. Se tratará el problema de la construcción del Estado o de las capacidades estatales haciendo énfasis en el concepto de *poder infraestructural*, el cual se utilizará como herramienta analítica a lo largo de esta investigación. En esta parte se delimitará el objeto de estudio de esta tesis al hacerse un enfoque sobre la dimensión organizativa del Estado, es decir, su burocracia o Administración Pública; así como la justificación de porqué desarrollar las capacidades estatales es fundamental para consolidar sociedades democráticas.

En la segunda parte, se presentarán los principales modelos de Administración Pública que han tenido mayor difusión a nivel internacional, y que han servido de guía para construir y reformar los Estados tanto en los casos de Estados Unidos y Europa, como singularmente, en el contexto de los países latinoamericanos, principalmente a partir de la transición a la democracia y en las últimas décadas del siglo XX. Estos tipos de Administración Pública son el modelo Weberiano, la Nueva Gestión Pública y la corriente que, acuñada más recientemente, se ha denominado Estado Neo-Weberiano.

## II. Construcción del Estado y de la Administración Pública

La construcción del Estado es un proceso fundamental para el desarrollo político, social y económico de cualquier país (Skowronek, 2003: 10). Un Estado fuerte y democrático tiene la capacidad de incidir positivamente sobre la vida de los ciudadanos, procurando la garantía de los derechos fundamentales y los diversos servicios que puedan contribuir a su desenvolvimiento y efectiva realización. Un Estado fuerte es importante para proteger las fronteras, mantener y proporcionar seguridad, crear espacios para el desarrollo del mercado, brindar directamente o regular la prestación de bienes y servicios por actores privados, diseñar y ejecutar políticas públicas que ataquen problemas de tipo social y económico como la pobreza, el hambre, la desigualdad, etc. Al día de hoy, el Estado continúa siendo un elemento fundamental de la vida social y por ello, su estudio y el mejoramiento de sus capacidades se torna vital.

Sin embargo, no siempre el Estado ha tenido la importancia requerida en los estudios comprendidos dentro de las ciencias sociales. A pesar que los conceptos *construcción del Estado* o *capacidad estatal* existen desde hace varias décadas, los mismos no habían sido estudiados con detenimiento por parte de los académicos, sino a partir de la década de los años ochenta (Centeno y Ferraro, 2013: 10).

Una de las razones que pueden explicar la lejanía de la construcción del Estado en los trabajos de científicos sociales y políticos, fue desde un punto de vista metodológico, la predilección y adhesión masiva a la corriente conductista que influyó al mundo académico, desde Estados Unidos, a mediados del siglo XX y que después fue reelaborada por la escuela de la elección racional, donde más que importar las instituciones como objeto de estudio, prevalecían los individuos y sus comportamientos. El Estado como objeto de investigación no era por sí un fenómeno social y político a explicar, sino los individuos que

interactuaban en él y principalmente los partidos políticos, los electores, el gobierno, etc. (Ferraro, 2009: 40; Evans, *et. alt.*, 1985: VII; Skocpol, 1985: 3).

El estudio del Estado por parte de la Ciencia Política es retomado a partir del surgimiento del enfoque (neo) institucionalista donde sobresalen los trabajos de March y Olsen (1984,) y considerado parte central en obras de gran impronta como los de Dwight Waldo (1961), Michael Mann (1984), Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985), entre otros.

Por lo tanto, progresivamente el Estado ha vuelto a ser un objeto de investigación importante en las ciencias sociales y determinante desde el punto de visto empírico al ser los resultados de estas investigaciones útiles no solo para comprender su organización y funcionamiento, sino también para guiar el proceder de gobernantes y otros actores de la política pública. De esta manera, como se ha planteado al principio de este capítulo, en el siguiente apartado se analizarán las dimensiones y las capacidades institucionales que resultan de importancia crucial en el proceso de construcción de los Estados.

## **1. Estado y capacidad estatal**

Una definición mínima de Estado indica que es una organización que reclama el control sobre un territorio y las personas que lo habitan. En la concepción de Max Weber, esta organización tiene el monopolio del uso de la fuerza para lograr dicho control. Como premisa básica, el Estado busca controlar este territorio, tanto en el interior de sus fronteras frente a otros grupos de poder que dentro de él se encuentren, así como hacia afuera, frente a otros países u organismos. Esta es una definición institucional, que atiende a lo que el Estado es y no a lo que hace, como ofrecerían las definiciones funcionales (Mann, 1997: 85).

En principio, se ha identificado muchas veces al Estado con el conjunto de sus burocracias o con el aparato estatal, sin embargo, como se puede deducir, el Estado va más allá de su estructura orgánica, implicando dentro de ese control que se señaló antes, un conjunto de relaciones sociales que pretenden establecer un orden respaldado con una garantía coactiva centralizada que se basa fundamentalmente en la ley (O'Donnell: 1993: 5).

Se ve así que una definición mínima de Estado implica un conjunto de organizaciones y relaciones sociales institucionalizadas que buscan lograr el control sobre un territorio delimitado geográficamente y sobre las personas que lo habitan, a través de medios de coacción que detentan exclusivamente, y que generalmente están amparados en el régimen legal establecido. Nótese que esta definición de Estado no hace mención a elementos normativos, a la legitimidad de sus decisiones, ni a las características que convierten a un Estado en Democrático.

Para alcanzar el “orden” que se constituye como atributo esencial del Estado, se requiere que este tenga la *capacidad* para lograrlo y sostenerlo. Cuando se estudia la construcción del Estado se hace referencia a ese proceso a través del cual el Estado obtiene la habilidad de crear, alcanzar o mantener ese orden, que en el contexto político y social actual, debe cumplir con ciertas condiciones que respetan los derechos fundamentales en un entorno democrático. Se habla así de la *capacidad estatal* o de la *fuerza o debilidad* del Estado según la medida en la que estén desarrolladas sus habilidades para alcanzar sus objetivos.

La capacidad estatal, tal como es entendida por Skocpol (1985: 9), es la habilidad del Estado de cumplir o implementar sus metas oficiales, incluso en contra de la oposición de grupos de poder existentes. Esta es, nuevamente, una definición que obvia los aspectos normativos al no presentar ni cuestionarse cuáles deben ser esas metas o fines del Estado.

Para hacer efectivas las decisiones que toma el Estado se requiere, como se ha enunciado, controlar el territorio a través de la fuerza; pero también, para que las mismas se hagan

efectivas, es indispensable que el Estado tenga suficientes recursos financieros y además un conjunto de burocracias, es decir, una Administración Pública.

Parte de la literatura que estudia las capacidades estatales señala que los fundamentos de la capacidad estatal o las formas en las que esta se manifiesta recae en al menos tres dimensiones: la capacidad de controlar el territorio, la capacidad de extraer recursos financieros y la capacidad de contar con cuadros administrativos aptos (Skocpol, 1985: 16; Hanson y Sigman, 2013, Soifer, 2012, etc.).

Naturalmente, una precondition del Estado para poder cumplir sus fines es que debe tener el control del territorio para lo cual puede hacer uso de la fuerza militar, así como del aparato administrativo protegiendo su soberanía tanto frente a otros países o fuerzas extranjeras, así como dentro de las fronteras nacionales frente a grupos de poder (Skocpol, 1985: 16).

Asimismo, para implementar esos fines se requiere precisamente de medios económicos y de una estructura burocrática que sea capaz de llevarlos a cabo. Se habla acá de una burocracia en su sentido técnico, un cuadro administrativo que sea profesional y eficiente pero que también sea democrático, donde la ciudadanía tenga también un papel protagónico en el proceso de políticas públicas y en la forma de gobernar.

A pesar de haberse recurrido a una definición de Estado estrechamente vinculada con el pensamiento de Max Weber, se ha omitido hacer referencia al concepto de “legitimidad”, a esa legitimidad que el Estado debería tener en el uso de los medios de coacción y en general, en toda decisión tomada. Esto ha sido así pues como O’Donnell (2007: 28) señalara, la legitimidad de un Estado no puede considerarse un atributo *a priori* de todo Estado. Más bien, como variable histórica, la legitimidad de un Estado debe analizarse en cada espacio temporal y para cada Estado. Esto implica, como la evidencia empírica demuestra, y en el caso latinoamericano esto ha sido evidente, que existen Estados que

ejercen control sobre su territorio utilizando medios de coacción y tomando decisiones que no están legitimadas ni siquiera por un régimen democrático.

La dimensión que atañe a la legitimidad del Estado es un tipo de capacidad estatal que precisamente se ha obviado en los estudios anteriormente comentados, en los que se señala que las capacidades del Estado son la coactiva, la extractiva y la administrativa. En un reciente estudio sobre la construcción del Estado y la nación en Iberoamérica, editado por Ferraro y Centeno (2013), se propone analizar la capacidad estatal a partir de cuatro dimensiones: territorial, económica, poder infraestructural y poder simbólico.

Coinciden parcialmente con la propuesta de los autores anteriormente citados en las dimensiones territorial y económica, que de hecho, dentro de los estudios sobre capacidad estatal, son las dos dimensiones que usualmente han sido las que más se han analizado (Centeno y Ferraro, 2013: 13) (véase entre otros: Tilly, 1992; Besley y Persson, 2008 y 2009; Hamm, King y Stuckler, 2012; Thies, 2005; Smith, 2014, etc.), prestándose menos atención a las dimensiones relativas al poder simbólico y al poder infraestructural. Estas cuatro dimensiones, territorialidad, capacidad extractiva, poder simbólico y poder infraestructural, serán estudiadas en los siguientes apartados.

### 1.1 Territorialidad del Estado

Como se ha expresado antes, la primera capacidad que un Estado debe desarrollar es la de controlar el territorio. Esta se refiere a la habilidad del Estado de hacer valer exitosamente sus decisiones y órdenes sobre la sociedad civil en el territorio en el que se asienta. Se vincula directamente al *poder* que ejercen las élites del Estado, quienes ocupan la cúpula en las instituciones del gobierno (O'Donnell, 2007 y Baena del Alcázar, 2005: 28).



Esta es una dimensión que implica el uso del poder prescindiendo de su legitimación, se requiere únicamente el uso de la fuerza para que las decisiones sean acatadas, pudiéndose utilizar como instrumento la ley, aunque no necesariamente una ley legítima o *justa*. Así como afirman Centeno y Ferraro (2013: 10), esta dimensión en sus aspectos básicos significa lo que para Michael Mann implica el *poder despótico*: el rango de acciones que las élites está empoderada a emprender sin una negociación institucionalizada y rutinaria con los grupos de la sociedad civil (Mann, 1984: 188; 1997: 89, 2008: 355).

Con esta dimensión se espera que el Estado tenga la habilidad de proteger sus fronteras, protegerse de amenazas externas, mantener el orden interno y aplicar políticas públicas (Hanson y Sigman, 2013: 4). La fuerza militar, la seguridad pública, la ley y la presencia territorial de la administración pública son indispensables para ejercer esta capacidad que se considera precondition para ejercer las demás.

## 1.2 Capacidad extractiva o económica del Estado

La capacidad extractiva es otra de las capacidades básicas del Estado. Con ella el Estado es capaz de financiar sus actividades y en última instancia de alcanzar sus metas. Evidentemente esto es trascendental para cualquier Estado, pues le asegura en gran medida obtener el control y la centralización del poder. Tilly (1992) incluso hace una conexión directa entre esta capacidad y la posibilidad de extender sus reglas en todo el territorio.

Ello tiene sentido pues para obtener ingresos recursos todo Estado debe tener los medios para alcanzar a su población, obtener y manejar información, contar con una burocracia confiable para captar y manejar esos recursos, y convencer y someter a la población a su

política fiscal (Hanson y Sigman, 2013: 4). Ello requiere nuevamente, un despliegue o presencia del Estado en todo el territorio a través de cuadros administrativos.

Pero la capacidad económica del Estado no se reduce a la construcción y sostenimiento de un sistema fiscal eficiente que lo habilite a controlar y apropiarse de recursos económicos; implica también y principalmente, *la promoción de la prosperidad general de la sociedad*. La creación de un mercado nacional y la creación de una infraestructura física y legal que le permitiera ingresar al comercio internacional fueron claves (y aún lo son en muchos casos) para la construcción de Estados (Centeno y Ferraro, 2013: 11).

Precisamente, ambas dimensiones, la capacidad coercitiva o territorial y la capacidad económica, se encuentran unidas como dos dimensiones que posibilitan el origen de Estados, pues fundamentalmente la extracción de recursos a través de tributos creció paralelamente al crecimiento de los gastos de guerra (Bourdieu, 1994: 5). Ambas capacidades resumidas en la teoría “fiscal-militar”, han tenido mucha influencia (principalmente en el contexto europeo) sobre el estudio de la construcción del Estado bajo la premisa que *las guerras crean Estados* (Tilly, 1992), al observarse que las campañas militares requerían muchos recursos financieros que solamente podían ser provistos por estructuras burocráticas estatales (Knölb, 2013: 57).

Estas dos dimensiones han sido estudiadas con más detenimiento por la literatura especializada, mientras que las otras dos dimensiones que proponen Centeno y Ferraro, el poder simbólico y el poder infraestructural, han sido parcialmente estudiadas. A continuación se analizarán ambas dimensiones, siendo la última de ellas en la que esta tesis hará énfasis, sin perjuicio de hacer relación con las demás.

### 1.3 Poder Simbólico

Pierre Bourdieu, siguiendo a Max Weber, explica que el Estado es una entidad que exitosamente reclama el monopolio del uso de la violencia física y de la violencia simbólica sobre un determinado territorio y la totalidad de su población (Bourdieu, 1994: 4). Se trata con el poder simbólico, de la capacidad estatal que no se refiere al monopolio sobre el uso de la fuerza física, sino como bien sintetizan Centeno y Ferraro (2013: 12), se refiere al monopolio sobre el *juzgamiento de las pretensiones de verdad*. Lo que significa el monopolio del Estado de definir e imponer a través de estructuras objetivas (burocracias) y estructuras subjetivas (formas y categorías de pensamiento sobre el Estado), sistemas simbólicos que son obedecidos dada su autoridad.

Para el filósofo francés, el Estado es capaz de ejercer poder simbólico al constituirse por sí mismo, objetivamente en estructuras organizativas, y subjetivamente a través de formas mentales y categorías de percepción y pensamiento. Ambas manifestaciones del Estado provocan que la emisión de una larga serie de actos realizados por sus instituciones, generen que los mismos sean percibidos como naturales (Bourdieu, 1994: 4). Es decir, el Estado actúa, gracias a sus estructuras organizacionales y a sus estructuras mentales adaptadas a ellas, teniendo la capacidad de hacer creer que sus acciones son las que deberían ser.

Para Bourdieu el poder simbólico es invisible pues no se tiene consciencia de las acciones del Estado (que se pueden manifestar en mucho ámbitos como el arte, la religión, el lenguaje, los elementos que configuran la nación, etc.), percibiéndose así como normales; es decir, el Estado actúa con su poder simbólico en muchas áreas con “complicidad de los que no quieren saber que lo sufren o incluso que lo ejercen”, (Bourdieu, 1977: 66).

¿Qué sistemas simbólicos existen y se pueden imponer? Bourdieu lo explica con un ejemplo en apariencia sencillo: la reforma de las reglas de ortografía. Cuando la escritura de una palabra se ha interiorizado y se percibe solo *una forma natural* de escribirse gracias a la correspondencia entre las estructuras mentales y objetivas del lenguaje difundidas por quienes enseñan ortografía, la modificación de la escritura de esa palabra se concibe como una arbitrariedad y produce su rechazo. En este ejemplo, la construcción del lenguaje representa una simbología que es aceptada y no cuestionada, se obedece porque se percibe como *natural*.

El Estado tiene, dado su poder simbólico, la capacidad de imponer distintos sistemas que sirven como instrumentos de conocimiento o de construcción de percepciones de la realidad. Dicho poder puede manifestarse en todas las formas de *capital*<sup>2</sup> que el Estado ha concentrado y que utiliza para controlar el territorio y la población, incluidas las formas específicas de poder que en ella se encuentren. El Estado por lo tanto puede construir e imponer sistemas simbólicos en áreas como la política, la economía, el uso de la fuerza, la cultura, etc. que pueden ser aceptados porque se perciben como *naturales*.

Piénsese por ejemplo en la concepción liberal de los Estados en su proceso de construcción en Iberoamérica (ver en concreto Breña, 2013: 271 y ss.), en la idea de un determinado sistema económico, de la forma de concebir a los medios de comunicación, de la actuación que deben tener las fuerzas policiales y militares, incluso en la misma idea de democracia o de autocracia, etc. En los procesos de construcción del Estado, estos y otros sistemas simbólicos se vinculan con el nacionalismo, no en términos de construcción de comunidades pero sí en términos de obediencia a la autoridad estatal que en última

---

<sup>2</sup> En la terminología de Bourdieu, el Estado surge de la culminación del proceso de concentración de diferentes especies de *capital*: capital como instrumentos de coerción, capital económico, capital cultural, y capital simbólico (Bourdieu, 1994: 4).

instancia colabora a crear un centro de poder que implica el monopolio del aparato estatal sobre la legitimidad (Centeno y Ferraro, 2013: 13).

#### 1.4 Poder Infraestructural

El poder infraestructural es la cuarta dimensión o tipo de capacidad del Estado. Si bien existen considerables trabajos que estudian la capacidad estatal en ámbitos en los que se manifiesta el poder infraestructural, dicho concepto tiene una proyección teórica y empírica que no ha sido suficientemente desarrollada por la literatura científica<sup>3</sup>, a pesar de la utilidad que el marco conceptual aportado por Mann puede tener en la investigación en las ciencias sociales (Soifer y Von Hau: 2008: 2). Es precisamente este marco conceptual es el que se utilizará en buena parte de esta tesis, con lo que se busca contribuir a llenar este vacío dentro del estudio de la Administración Pública.

El concepto se le atribuye a Michael Mann, quien lo define como “la capacidad del Estado para penetrar en la sociedad, e implementar logísticamente decisiones políticas en todo el territorio” (1984: 189 y 2008: 355). En otras palabras, el “poder organizacional y técnico para procesar información, construir organizaciones estructurales, y mantener los sistemas de transporte y comunicación” (Centeno y Ferraro, 2013: 11).

A diferencia del poder despótico que se definió más arriba, este poder no prescinde de la negociación o incorporación de la sociedad en la toma de decisiones. Este es un poder

---

<sup>3</sup> Algunas excepciones son los trabajos de Centeno y Ferraro, 2013; Soifer, 2008; Von Hau, 2008; Soifer y Von Hau, 2008, Ziblatt, 2006; Weis, 2006.

colectivo que se ejerce no *sobre* la sociedad sino un *poder a través de* la sociedad, que coordina la vida social a través de las infraestructuras estatales (Mann, 1997: 90).

Esta capacidad utiliza la ley y la administración como las principales infraestructuras estatales para coordinar la vida social. De allí que el monopolio normativo del Estado y la difusión de la administración pública sobre el territorio sean indispensables para dicha coordinación social, al mismo tiempo que incrementan el poder infraestructural del Estado (Centeno y Ferraro, 2013: 11 y 12).

En esto coincide Michael Mann con Max Weber, en cuanto la ley y la administración son los elementos necesarios para ejercer la dominación legal racional sobre la sociedad (Weber, 1979: 172). Sin embargo, ambos autores difieren en la naturaleza o tipo de control o dominación que se ejerce sobre la sociedad. Mientras la dominación instrumental racional preconizada por Weber a partir de la expansión de los cuerpos administrativos centralizados, degeneraba en la deshumanización de la sociedad y en el incremento del poder despótico (Ferraro, 2009: 71 y Habermas, 1999: 447), el control social que se ejerce por medio del poder infraestructural, al ser un control *a través de la sociedad*, permite que la ciudadanía esté conectada con la organización burocrática y con la gestión de ese poder (Centeno y Ferraro, 2013: 12).

Mann señala que “el poder infraestructural es una vía de doble dirección, que también permite a los sectores de la sociedad controlar al Estado” (Mann, 1997: 91). De esta forma, los Estados modernos al alcanzar el poder infraestructural, más que utilizar el poder de las élites estatales sobre la sociedad (como sí lo hace el poder despótico), constituyen estrechas relaciones sociedad-Estado. Así como la historia lo demuestra, el crecimiento del poder infraestructural se hizo de forma paralela a la politización de la sociedad civil (Mann, 1997: 93).

La naturaleza *colectiva* del poder infraestructural es nuclear para diferenciarlo del poder despótico, y también para comprender actualmente, el ejercicio del poder del Estado y la construcción de su habilidad para gestionar la sociedad. Se trata entonces, de un poder donde Estado y sociedad (aunque autónomos) están conectados, haciendo que las decisiones y su implementación continúen revestidas de la autoridad del Estado, pero construidas sobre la base de acuerdos y negociaciones con la sociedad civil (O'Donnell, 2007: 47 y 48).

La teoría de la doble vía del poder infraestructural, donde el Estado penetra en la sociedad a través de una Administración Pública relativamente autónoma y asimismo, donde la sociedad encuentra la capacidad y los espacios para influir en el Estado, permite conectar la construcción del Estado y de sus capacidades, a través del poder infraestructural, con dos corrientes teóricas que actualmente son fundamentales en el estudio de la Administración Pública y el Estado: por un lado la corriente teórica de la autonomía burocrática donde como objeto de investigación sobresalen las agencias independientes y el Estado regulador; y por otro lado, la teoría de la gobernanza, donde el rol del Estado y la participación de la sociedad civil en el gobierno resultan fundamentales. Precisamente esta tesis se desarrollará teórica y empíricamente, fundamentada en la conexión que se pretende construir entre el poder infraestructural, las agencias independientes y la teoría de la gobernanza.

Como se ha planteado, la burocracia y el poder infraestructural están íntimamente ligados en tanto el desarrollo de cuadros administrativos profesionales posibilita el desarrollo de la capacidad estatal del Estado. Esta vinculación entre Administración Pública y el poder *colectivo* se tratará con mayor detalle en el siguiente apartado.

## 2. Burocracia y poder infraestructural

La profesionalización de la burocracia ha sido ampliamente estudiada como parte de la capacidad estatal y de la construcción del Estado (Ferraro, 2009, Carpenter, 2001; Evans y Rauch, 1999; Geddes, 1996; Skowronek, 2003; Weber, 1979, etc.). Pero los estudios sobre la capacidad estatal que vinculan poder infraestructural y burocracia de manera explícita son escasos<sup>4</sup>. Si bien el poder infraestructural es un concepto bastante amplio que permite que sus referentes empíricos sean diversos, es indudable que la burocracia o la Administración Pública profesional, su forma de actuar y su desempeño, se constituya en unos de sus principales objetos de medición (Mann, 2006: 391).

Mann es uno de los más prominentes neoweberianos (Kiser, 2006: 56; Lynn, 2008: 4) y su definición de poder infraestructural (“capacidad del Estado para penetrar en la sociedad, e implementar logísticamente decisiones políticas en todo el territorio” (1984: 189 y 2008: 355)) está estrechamente vinculada con la burocracia, principalmente porque la Administración Pública tiene un papel relevante tanto en la creación de políticas como en su implementación, en la inmensa diversidad de áreas en las que el Estado puede actuar y además, porque históricamente la burocracia ha constituido la vía principal de las élites para penetrar en la sociedad (Mann, 1997: 617).

En otros términos lo expresa Baena del Alcázar cuando explica que los individuos y grupos de personas que han ejercido el poder y los que lo siguen ejerciendo, necesitaron y necesitan medios personales, materiales y financieros para ejercer el poder político, los cuales se encuentran en la organización administrativa. El poder político no es el único que

---

<sup>4</sup> Una excepción notable son los artículos referidos al poder infraestructural comprendidos en el libro editado por Ferraro y Centeno, 2013. Véase además (Schensul, 2008).



se relaciona con la sociedad, sino también esta organización administrativa (Baena del Alcázar, 2005: 14 y 15).

Ello no significa que burocracia y poder infraestructural sean lo mismo, son conceptos distintos pero muy vinculables entre sí. Se trata entonces de explicar acá la relación evidente que ambas corrientes teóricas tienen. Como Soifer y von Hau sostienen, mientras el weberianismo estudia la naturaleza de la burocracia (como se explicará más adelante en este capítulo), el poder infraestructural se enfoca en la capacidad del Estado de controlar y regular la sociedad en un territorio dado. Pero como es evidente, esa capacidad depende en gran medida de la burocracia, y no solamente de la existencia de una Administración, sino de la existencia de cuadros administrativos profesionales y autónomos. Tanto la burocracia contribuye a la expansión del poder infraestructural del Estado como el poder infraestructural es indispensable para el correcto desempeño de la burocracia (Soifer y Von Hau 2008: 5 y 6; ver también Schensul, 2008).

En la tesis de Max Weber sobre las formas de dominación, como se verá más adelante, existen los Estados Patrimoniales que no correspondían a Estados modernos y Estados Racionales donde se ejerce la dominación a través de la burocracia profesional. Para Weber, esta última forma de dominación sería propia de los Estados Modernos. Es decir, mientras un Estado no tenga desarrollada una burocracia profesional, no tiene la condición de Estado moderno. En los términos de Michael Mann, esta clasificación de los Estados y de sus capacidades, está vinculada a la existencia y al nivel de desarrollo de los dos tipos de poder que se han explicado anteriormente: el poder despótico y el poder infraestructural. De hecho, el desarrollo y proporción de cada uno de estos poderes determina el tipo de Estado y dentro de su clasificación, los Estados que tengan mayor poder infraestructural necesariamente deben tener una burocracia desarrollada.

Para Mann existen cuatro tipos de Estado según la combinación del poder despótico y del poder infraestructural: cuando ambos, el poder despótico y el poder infraestructural, son bajos, se tiene un Estado de tipo Feudal: poca centralización, poca y débil penetración en la sociedad. Cuando el poder despótico es alto pero el poder infraestructural es bajo, se llega a Estados Imperiales/Absolutistas donde existe mucho poder sobre la sociedad, pero escasea un poder colectivo que le permita ordenarla. Un tercer tipo es el Estado autoritario, que resulta de la combinación de alto poder despótico y alto poder infraestructural. El exceso de poder despótico hace que este tipo de Estado carezca de democracia. Por último, y en el que se enfoca esta tesis, es el Estado que resulta de la combinación de una baja presencia de poder despótico y asimismo una alta cuota de poder infraestructural, es decir, el Estado Democrático (Burocrático-Democrático). En la siguiente tabla se puede observar la clasificación de Mann (1984: 191; 1997: 90; 2008: 357).

Tabla 1: Dimensiones del poder y tipos de Estado según Michael Mann

Poder Despótico	Poder Infraestructural	
	Bajo	Alto
Bajo	Feudal	Democrático (Burocrático)
Alto	Imperial	Autoritario (partido único)

Fuente: Mann (2008, 1997 y 1984).

Debe aclararse que la culminación del Estado que tiene una alta capacidad infraestructural y un bajo poder despótico en el tipo Burocrático-Democrático, no implica que el poder infraestructural se limite a las relaciones entre la élite estatal y los funcionarios públicos, o que el poder irradie únicamente en una dirección, del Estado hacia la sociedad, pues esto difícilmente se pudiera distinguir de la forma autoritaria del Estado.

Como se ha explicado anteriormente, ese poder se irradia desde el Estado, o para ser más concretos, desde la burocracia hacia la sociedad. Pero asimismo, la sociedad ha tenido a través de los partidos y los grupos de poder, la capacidad de incidir en el Estado; pero también puede tener esa capacidad a través de procesos de gobernanza, como se explicará más adelante. Por eso, en su “revisión” del poder infraestructural en 2008, Mann explica que cuando se trata de la combinación de un poder despótico bajo y un poder infraestructural alto, se está hablando de un Estado de tipo Democrático (Mann, 2008: 356). Un Estado democrático cuya construcción se basa en el desarrollo de una burocracia profesional y eficiente.

Hasta acá se han explicado las capacidades del Estado a partir de los enfoques teóricos más relevantes y aceptados por la literatura especializada en el tema. A efectos de perfilar esta tesis se ha hecho énfasis en el poder infraestructural y su vinculación con la burocracia profesional. En seguida, se continuará con el análisis de la burocracia en relación a la incidencia que tiene en el fortalecimiento del Estado.

### **3. Burocracia profesional y capacidad estatal**

En esta tesis se sostiene que una burocracia profesional y democrática es parte fundamental en el proceso de construcción y fortalecimiento de los Estados. En el contexto latinoamericano es recurrente que se use el concepto de burocracia en un sentido peyorativo y que incluso se le considere sinónimo de ineficiencia, ello es entendible al conocer que, salvo contadas excepciones, en la mayoría de países aún no se ha logrado consolidar una burocracia racional con las características que se explicarán más adelante en este mismo capítulo.

En contextos donde la burocracia sí ha logrado obtener considerables niveles de profesionalización y racionalización, el impacto ha sido sustancialmente positivo en distintas áreas tales como el desarrollo económico, el resultado de las políticas públicas, la recolección de tributos o la lucha contra la corrupción. Es decir, una burocracia profesional similar a como la ideó Max Weber (con sus respectivas mejoras), tiene una importante incidencia en la consecución de los objetivos del Estado. Por ello su estudio empírico y construcción es vital para países como el que es objeto de esta investigación.

Existen trabajos empíricos muy influyentes que demuestran una correlación entre la organización burocrática, su desempeño y el desarrollo económico. James Rauch y Peter Evans (1999 y 2000) demostraron en sus trabajos que una organización burocrática basada en el mérito, con carreras predecibles y bien remuneradas de acuerdo a las características weberianas, es mucho más efectiva para alcanzar el desarrollo económico que otras que no comparten estas características (Rauch y Evans, 1999: 751 y ss.). Sus estudios comprendieron una muestra de 35 países y concluyeron que «la escala de weberianidad – tenía- un efecto intenso y significativo en el crecimiento económico», es decir, entre más mérito y profesionalización exista en la Administración Pública, mayor es el desarrollo económico de los países (Rauch y Evans, 1999: 756).

Desde la perspectiva económica institucional también se han elaborado trabajos importantes que evidencian desde un plano histórico, la relevancia que ha tenido una burocracia weberiana en el crecimiento de los países ricos (Chang, 2007, 2008), como también estudios de casos comparados en donde se determina que los países pobres o en desarrollo, con una burocracia profesional al estilo weberiano, tienen mayores posibilidades de alcanzar el desarrollo económico.

Este es el caso de la investigación realizada por Julius Kiiza (2006). En su trabajo *Institutions and Economic Performance in Africa*, Kiiza analiza la correlación existente entre desarrollo

nacionalista, el fortalecimiento institucional y el desempeño económico en la República de Mauricio, Botswana y Uganda. En sus conclusiones, expresa que una de los principales factores que incidieron en las diferentes trayectorias de desarrollo económico de estos países, fue la construcción de instituciones públicas bajo los parámetros weberianos. Mientras Mauricio y Botswana alcanzaron mayor crecimiento económico en buena parte gracias a una burocracia profesional, Uganda no obtuvo el mismo resultado pues no contaba con una Administración Pública con estas características (Kiiza, 2006: 16).

Kiiza lanza la advertencia a los países en desarrollo que no es conveniente realizar reformas administrativas que desarticulen las burocracias weberianas, sino que deben enfocarse en construir una Administración Pública basada en el mérito, con ascensos previsibles, cargos duraderos y buenos salarios; en fin, considera a la luz del estudio empírico realizado, que una clave del desarrollo económico es sustituir el sistema de botín (de patronazgo) por una burocracia profesional (Kiiza, 2006: 17).

Por otro lado Mahoney (2013), desde el institucionalismo histórico, observó cómo países similares como los de América Central, tuvieron un distinto patrón de desarrollo económico, social y político a partir de la existencia o no de un proceso de burocratización durante el período liberal. El caso de Costa Rica es significativo pues fue el único país de Centroamérica que decidió formar una burocracia relativamente racional y es hasta el día de hoy, el país con los mejores indicadores políticos, sociales y económicos de la región, situación que coincide con una de las burocracias más profesionales, no solo de Centroamérica, sino de toda América latina.

En el ya conocido caso del «Milagro de Asia Oriental» también es ejemplificativo de la importancia de una burocracia profesional para alcanzar el desarrollo. En los países donde este suceso ocurrió, no fue casual la creación de una burocracia profesional, que no solamente actuaba como un cuadro administrativo eficiente, sino también, como un

atractivo para la inversión extranjera, al garantizar autonomía e imparcialidad en la toma y ejecución de decisiones (Banco Mundial, 1993; Prats, 1998).

Por otra parte, Villoria plantea la hipótesis causal entre clientelismo y patronazgo y el desarrollo de servicios civiles profesionales. En su estudio sobre el servicio civil en América Latina (2007)<sup>5</sup> expresa que los países que tienen mayor nivel de clientelismo y patronazgo son aquellos que tienen menos desarrollado un sistema de servicio civil profesional y viceversa. Esta hipótesis es consistente, por ejemplo, con los indicadores mundiales de corrupción, como el de Transparencia Internacional, y diversos índices de mérito, por ejemplo: BID (2006) e Informe Barómetro de la Función Pública (2012).

No sería acertado indicar que únicamente al construir una burocracia profesional se alcanzará asimismo el desarrollo económico, social y político de los Estados, sin duda, a este cambio deben sumárseles otras acciones también importantes. Sin embargo, profesionalizar a la Administración Pública es un paso necesario para alcanzar este objetivo. Con este propósito en la siguiente parte de este capítulo se profundizará en las vías que en las últimas décadas, desde distintas perspectivas, se han seguido para construir una mejor Administración Pública.

---

<sup>5</sup> Ver también Villoria (2010).

### **III. Modelos y Reforma de la Administración Pública**

En las últimas décadas muchos Estados se han propuesto la meta de fortalecer sus capacidades, y dentro de este objetivo planteado, mejorar la capacidad de la Administración Pública ha sido una de las principales apuestas. En el caso latinoamericano, más allá de sus discutibles resultados, este *espíritu reformista* lleva al menos tres décadas (Ferraro, 2009: 119). Asimismo Europa, a pesar de tener, en general, Estados más *fuertes* o con mayores capacidades en comparación a los estados latinoamericanos, en los últimos años ha llevado a cabo reformas sustanciales en áreas vinculadas a la Administración Pública y a la gestión de los asuntos públicos (Pollit y Bouckaert, 2004). En ambos casos, los Estados y sus reformadores han seguido corrientes de reformas que a este momento son ya muy reconocidas como las principales líneas de reformas de la Administración Pública.

Como se ha expresado anteriormente, el proceso de construcción del Estado conlleva el fortalecimiento de sus capacidades, y al analizarse en esta tesis la capacidad burocrática del Estado a través del poder infraestructural, resulta importante estudiar los modelos que en el panorama científico de la Administración Pública han predominado a la hora de diseñar burocracias o de reformarlas. En este capítulo se examinarán el modelo weberiano clásico que es el punto de partida en muchos casos de reforma, y las dos principales corrientes de reforma de la Administración Pública: la Nueva Gestión Pública y el Estado neoweberiano.

#### **1. Burocracia weberiana**

Uno de los principales teóricos de la Administración Pública en la perspectiva que se estudia es Max Weber, cuya teoría de la burocracia ha influido mucho en el desarrollo y

construcción de las Administraciones alrededor del mundo. Para Weber existen tres formas de dominación: la dominación legal, la dominación tradicional y la dominación carismática. En este capítulo se analizará principalmente la dominación legal y la dominación tradicional en su forma patrimonial.

### 1.1 Dominación legal: Administración racional burocrática

Weber propuso un modelo de dominación del Estado mediante un cuadro administrativo burocrático. A esta forma de dominación le llamó racional y la misma se fundamenta en la racionalidad de ley, en contraposición a la dominación tradicional y carismática cuyo fundamento reside en la autoridad de un señor o cacique, o en el carisma del líder. (Weber, 1979: 172).

El Estado racional basa su dominación en la ley y así puede ejercer su poder ordenando los asuntos públicos de tal forma que se espera que sus mandatos sean obedecidos por la sociedad. Para ejercer esta dominación el Estado requerirá la existencia de un cuadro administrativo en el que se confía que los mandatos y órdenes dadas se cumplan. Esta dominación del Estado resulta legítima debido a que es racional, es decir, se apoya en la creencia de que las órdenes y directrices impuestas por la autoridad son legales. Se obedece porque es una autoridad legalmente constituida y porque sus mandatos también lo son. La forma de dominación legal racional «más pura» es la que se ejerce a través de una burocracia (Weber, 1979: 170-172). Por lo tanto, es importante para los objetivos de la tesis, que se analice cómo se estructura este modelo de dominación racional a través de la Administración Pública.

El modelo burocrático weberiano, a través del cual se ejerce la dominación social, preconiza una estructura jerarquizada en donde se delimite expresamente el mando y la



subordinación de los miembros de la organización, y que facilite la supervisión de las atribuciones desempeñadas por los servidores públicos. Dada esta organización, las autoridades y las formas de ejercer las funciones de la administración deben estar atribuidas metódicamente por reglas o normas generales, que están más o menos fijas y completas, que deben ser conocidas por los funcionarios y cumplirse estrictamente. En una sociedad moderna, según Weber, toda esta actividad de la Administración Pública debe estar documentada (Weber, 1979: 717, 718).

El personal de esta burocracia deberá desempeñar el cargo como una profesión, para ingresar a ella debe superar las pruebas necesarias que acrediten su aptitud y competencia y ello supone la prueba de los conocimientos para desempeñar el cargo a través de procedimientos diseñados con ese objetivo. Para Weber la competencia y el saber del funcionario es muy importante, a tal grado que entiende que la burocracia es una institución superior gracias al saber de sus funcionarios y que únicamente será posible la dominación debido al saber de los mismos, es decir, gracias al carácter de *dominación racional* de la burocracia (Weber, 1979: 179).

Una vez incorporado en la burocracia, el funcionario acepta un cargo de dedicación exclusiva y un «deber específico de fidelidad al cargo a cambio de la garantía de una existencia asegurada». El funcionario obtendrá esta seguridad de la permanencia en su cargo, de una remuneración salarial acorde a su rango y de la probabilidad de ascenso en la jerarquía burocrática. Para asegurar la organización jerárquica los funcionarios además deben ser nombrados por autoridades y no por libre elección, de lo contrario, se convertiría en un funcionario independiente de su superior jerárquico debido a que su cargo derivaría de la voluntad de sus electores, y esto rompería la estructura jerárquica. El funcionario que cumpla estas características deseará y obtendrá el reconocimiento o estimación dentro de la

sociedad (Weber, 1979: 718-722). En la tabla 2 se puede observar un resumen de estas características.

Tabla 2: Cuadro resumen de las características de la Administración Racional Burocrática

Burocracia	Funcionamiento de la Burocracia	Funcionarios (burócratas)	Consecuencias
Jerarquía organizativa	Impersonalidad o deshumanización (racionalidad)	Desempeño del cargo como profesión	Alta eficiencia
Procedimientos basados en documentos	Estricto cumplimiento de normas y reglas	Anhelos y generalmente gozo de estima social	Organización capaz de ejercer dominación
Compuesta por expertos o especialistas	Formalidad, Documentación	Elegido por una autoridad y no por elección	Expansión progresiva
Carrera administrativa	Alta disciplina	Cargos estables y permanentes	
		Salarios relativamente altos	
		Profesionalización o especialización	

Fuente: Elaboración propia basada en Weber, 1979: 170 y ss. y Rosenbloom *et al.*, 2009: 141-144.

Este modelo de dominación burocrática desarrollado por Max Weber es un modelo ideal que para él fue característico de las sociedades modernas. Sin embargo, existen otras formas de dominación que el autor alemán describió y que no corresponden a las sociedades más desarrolladas. La descripción de estas formas de dominación irracional, no obstante entrado ya el siglo XXI, probablemente puede reconocerse en algunos países con un Estado débil como muchos de los de América Latina. Esta forma de dominación irracional es el Estado patrimonial, el cual se estudia a continuación.

## 1.2 Dominación tradicional: Administración patrimonial

Dentro de la dominación tradicional, el patrimonialismo es una forma de dominación cuya legitimidad descansa en la autoridad del señor o cacique (Weber, 1979: 172). No hay una racionalidad pues la obediencia existente en este tipo de dominación no es en virtud de mandatos impersonales y objetivos contemplados en normas o reglas como sucede en la burocracia, sino porque el cuadro administrativo está compuesto por servidores o súbditos que deben fidelidad personal a su señor o cacique (Weber, 1979: 180).

El cacique o señor es el encargado de realizar el reclutamiento del cuadro administrativo a través del cual ejercerá dominación. Pero, a diferencia del modelo burocrático donde la selección de los servidores públicos es conforme al mérito comprobado a través de pruebas o exámenes, en la Administración Patrimonial este cuadro administrativo se recluta conforme a las razones personales que estime el señor tales como el linaje, la esclavitud, las relaciones personales de confianza, la fidelidad, la clientela, etc. (Weber, 1979: 181, 182); en la actualidad, sobre la base del patronazgo.

La organización del cuadro administrativo que ejerce la dominación en el modelo patrimonial, no está guiada por normas fijas y generales, no existe una jerarquía determinada y estable, los nombramientos y la carrera administrativa de los súbditos no están regulados, los cargos pueden ser desempeñados temporalmente, los súbditos o servidores del señor no tienen una formación profesional y a sus salarios más bien puede denominárseles prebendas (Weber, 1979: 182, 183, 775).

En la administración patrimonial no se hace distinción entre la esfera privada y la esfera pública, pues se considera que la administración es un bien personal del señor o cacique. De esta manera resulta comprensible que la manera de ejercer la administración sea al libre arbitrio de quien ejerce la autoridad (el cacique, patrón o señor), pues sus subordinados al

no depender de sus méritos ni al tener asegurada su estabilidad en el cuadro administrativo, deben procurar la mayor fidelidad a quien los reclutó y seguir sus lineamientos no conforme a parámetros objetivos, sino de acuerdo al interés propio de la autoridad personal, a las órdenes de su patrón (Weber, 1979: 774-776). Como podrá deducirse, el tipo de administración patrimonial que Weber describió encuentra muchos parecidos en varios de los países de América Latina, en donde el proceso de burocratización racional no se desarrolló.

### 1.3 Racionalidad en el modelo burocrático

Puede comprenderse la racionalidad en el modelo burocrático weberiano al analizar las relaciones existentes entre burocracia y capitalismo. El surgimiento de la burocracia moderna y el desarrollo del sistema capitalista fueron procesos que se complementaron entre sí, como característica propia del Estado moderno. Habermas al estudiar el modelo racional de Weber, considera que la burocracia y el mercado son dos subsistemas racionales que se insertan en la estructura social, asintiendo junto a Weber, que tanto la economía capitalista como el Estado son estructuras en las que se desarrolla casi en estado puro los procesos de racionalización (Habermas, 1999: 286-288).

Weber explica que antes de la edad moderna no existían sistemas tan eficientes como el capitalismo y la burocracia, siendo posible dicha eficiencia, tanto en uno como en otro subsistema, debido a que su organización permite una acción «racional de acuerdo a fines» o una acción «instrumental-racional» (Habermas, 1999: 287). La acción de la Administración Pública y del moderno capitalismo conforme a esta acción instrumental racional, induciría a que sus miembros persiguiesen de manera uniforme, mecánica o instrumentalizada, los mismos objetivos internos impuestos por la organización sin discutir

su cumplimiento, produciendo una gran simplificación y velocidad en la coordinación de las interacciones de todos sus miembros (Ferraro, 2009: 60).

En el caso de la empresa capitalista el objetivo es la obtención de utilidades, y en el caso de la burocracia, la adquisición de mayor poder por parte de los funcionarios, es decir, el ascenso en la jerarquía de una organización construida para esos fines. De esta manera los miembros de la empresa capitalista estarían guiados por el objetivo de obtener ganancias de una manera sistemática y los burócratas cumplirán diligentemente sus funciones con el objetivo de ser ascendidos (Ferraro, 2009: 59-63). La eficiencia de ambos subsistemas como se puede entrever, depende de su organización y del apego a los objetivos de la organización, en el caso de la burocracia dependerá de la conformidad con el modelo ideal que propone Weber.

Según Weber y Habermas, estos sistemas lograron consolidarse y guiarse por la acción instrumental racional, gracias a la cultura profesional del protestantismo y su relación con el capitalismo. En la religión protestante el éxito profesional era considerado como una gracia de Dios o un indicador de la salvación (para los calvinistas), por lo que mantener el éxito era una enorme motivación. Esta motivación de alcanzar el éxito fue transferida al capitalismo moderno ayudando a consolidar su metódico desempeño, es decir, convirtiéndolo en un capitalismo basado en acciones instrumentales racionales conducidas por la obtención del éxito. No fue casualidad que el protestantismo tuvo mucha mayor presencia en varios países como Holanda, Estados Unidos e Inglaterra cuyo desarrollo capitalista se alcanzó antes que el de otros países que no poseían mayoritariamente esa religión (Ferraro, 2009: 64 y 65; Kiser, 64; Gorski, 2006).

Sin embargo, esta motivación que inspiró los inicios del capitalismo ocurrió conforme ambos subsistemas se desarrollaban y automatizaban, pero después fue sustituida por el utilitarismo hedonista y actualmente ya no se encuentra entre los profesionales y miembros

de la empresa privada y la burocracia, precisamente porque ambos sistemas se han mecanizado, haciendo innecesaria tal motivación (Habermas, 1999: 448).

Pero ¿qué permitió que tanto el capitalismo como la burocracia prescindieran de su motivación inicial? La respuesta puede encontrarse en la capacidad de cada sistema de auto regularse a través de medios de control como el dinero (*valor de cambio* en palabras de Habermas) y el poder, que facilitan su funcionamiento coordinado y automatizado y que permiten la objetivación o despersonalización de los subsistemas, haciendo que sus miembros prescindan de sus propios intereses y valores en aras de alcanzar la eficiencia (Habermas, 1999: 456 y ss.).

¿Por qué el dinero y el poder pueden ser medios de control de estos subsistemas respectivamente y hacer que se despersonalicen? Porque cada medio de control incorpora información que ya es conocida por los involucrados en cada subsistema. En el caso del mercado, el dinero incorpora la información de una oferta y de su aceptación, en estos términos los actores no deben preocuparse más que por el éxito del negocio pues de manera instrumental aceptan la información provista por el dinero. En el caso de la burocracia su medio de control es el poder. La relación entre quien tiene el poder y quien debe obedecer, posibilita que las órdenes sean cumplidas sin necesidad de negociarse, la preocupación será únicamente cumplir las órdenes y esto disminuirá otras consideraciones en el curso de la actividad burocrática, lo que implicará mayor eficiencia (Ferraro, 2009: 67).

Tanto el dinero como el poder circulan dentro de sus respectivos subsistemas permitiendo que estos se automaticen y sean eficientes, haciéndose muy relevante la existencia de normas que permitan tal circulación. Pero esto solamente puede ser posible en razón de la estructura del subsistema, en el caso de la burocracia, gracias a un cuadro administrativo que se guía por procedimientos y autoridades contempladas en la ley y por su estructura jerárquica (Ferraro, 2009: 67, 68).

La racionalización de estos subsistemas y sus medios de control no obstante pretenden alcanzar la eficiencia, puede representar una *pérdida de libertad* ya que, al tener la economía capitalista y la Administración Pública una gran interrelación con otros subsistemas, puede influir a que estos adopten la dinámica automatizada e impersonal que caracteriza al capitalismo y la Administración Pública. Las personas evidentemente pueden hacer parte de varios de estos subsistemas, pero en cuanto participen del mercado y de la burocracia ellos deben despojarse de sus preferencias y valores. Con ello se observa la diferencia entre la concepción del poder entre Weber y Mann y que se planteó más arriba: Weber observa que el desarrollo del poder y de la Administración Pública puede desembocar en pérdida de libertad, por el contrario Mann entiende que el desarrollo del poder infraestructural corre a la par de la politización de la sociedad y esto la habilita a ser parte en ese poder (doble vía del poder infraestructural).

El problema planteado por Weber y Habermas, se vuelve más grande si se acepta la influencia que el sistema capitalista y la Administración Pública tiene en la sociedad. Se corre el riesgo entonces que este tipo de racionalidad instrumental sea asumida por otros subsistemas sociales haciendo que en ellos también se vuelva limitada la capacidad de decidir libremente, es decir, automatizando las relaciones personales y de grupo. En este sentido, la poca posibilidad de que cada individuo tome decisiones propias dentro de cada subsistema pone en juicio si existe una *pérdida de libertad* de los individuos, o una *burocratización* del Estado y la sociedad (Dunn y Miller, 2007: 353), y más aún cuando tanto el mercado como la Administración Pública invaden o interactúan en tantos aspectos de la vida de las personas.

Puede defenderse, sin embargo, que tanto en la empresa como en la burocracia esta pérdida de libertad se puede asumir como necesaria a cambio de los beneficios que pueden recibirse (Ferraro, 2009: 71). Sin embargo, el problema persiste cuando los medios de control de

cada subsistema interfieren en ámbitos distintos a los mismos, por ejemplo con la progresiva burocratización y mercantilización de la vida (Habermas, 1999: 447).

Ante este escenario, Habermas propone que el sistema burocrático debe ser modificado incluyendo la participación de redes de la sociedad en la elaboración e implementación de políticas públicas, para así lograr una Administración Pública más horizontal y menos vertical. Esta perspectiva ya ha sido señalada desde el enfoque del poder infraestructural presentado por Mann, al aclarar que el crecimiento de esta capacidad del Estado está unido a la politización de la sociedad civil y a la participación que esta puede tener en los asuntos del gobierno. En términos concretos, las perspectivas de Habermas y Mann pueden encontrarse en modelos de Administración Pública que incluyen a la sociedad civil como parte importante de esta. La corriente de reforma administrativa denominada Neoweberianismo retoma estas ideas desde aspectos organizacionales y funcionales de la burocracia, y la gobernanza las aborda desde una plataforma teórica más amplia. Ambos modelos teóricos serán analizados en esta tesis, el primero dentro de este capítulo, y el segundo en el capítulo II.

En síntesis, la racionalización social del modelo weberiano se basa en: a. Acciones racionales de acuerdo a fines, b. un entorno económico previsible y calculable para la empresa capitalista, c. un sistema jurídico y administrativo que garantice esa previsibilidad y d. un aparato estatal que sancione el derecho e institucionalice una Administración Pública con orientaciones racionales de acuerdo a fines (Habermas, 1999: 288).

## **2. Modelos de reforma de la Administración Pública: Nueva Gestión Pública y Estado Neo-Weberiano.**

Con el advenimiento de las crisis económicas que sufrieron muchos países a partir de la década de los setenta, el resurgimiento de la economía liberal clásica, la crisis del Estado de



Bienestar en Europa y del Estado desarrollista en América Latina, la burocracia comienza a ser muy criticada y el modelo weberiano clásico es señalado como obsoleto e insuficiente para afrontar las metas estatales. Comenzó a difundirse la idea de que el modelo de Estado y el modelo económico debían cambiarse por unos que dieran mayor protagonismo al mercado y se centraran en los principios de la economía liberal; de esa manera en muchos países, la Administración Pública fue sometida a distintas reformas. En ese contexto surge la Nueva Gestión Pública, primero como proyecto de reforma propiamente tal y posteriormente como corriente teórica con pretensiones normativas.

Dos grupos de ideas influyeron en el diseño de la forma de gobernar y de la forma de gestionar los asuntos públicos: por un lado la escuela de pensamiento de la *public choice*, que defendía la idea de que era necesaria restablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia; y por otro lado, la escuela de pensamiento denominada *managerialism*, que buscaba restablecer los principios gerenciales sobre la burocracia (Aucoin, 1990: 115), de la cual puede desprenderse la Nueva Gestión Pública.

Dichas reformas gerenciales avanzaron y fueron testadas por muchos países, principalmente en aquellos anglosajones como Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia y, a partir de estas experiencias, trasladadas al contexto latinoamericano con escaso éxito. En Europa continental y en gran medida en Estados Unidos, esta trayectoria de reformas no tuvo la misma recepción y sobre la base del modelo weberiano clásico al que se le da mucha importancia, se emprendió otra trayectoria de reformas que se le ha denominado Estado Neo Weberiano (Pollit y Bouckaert, 2004).

Ambas corrientes de reformas, desde un punto de vista orgánico y funcional, son las más importantes de las últimas tres décadas y al estar directamente vinculadas con la organización y el funcionamiento de la burocracia, su estudio resulta muy importante en el

contexto de la construcción del Estado y del desarrollo de sus capacidades, en específico en relación al poder infraestructural. Por lo que a continuación, se abordará cada una de ellas.

## 2.1 La Nueva Gestión Pública

### a. Surgimiento y expansión de la Nueva Gestión Pública

A pesar de la amplia difusión de los conceptos *New Public Management*, Nueva Gerencia Pública o Neogerencialismo, no se tiene una definición precisa (o coherente) de los mismos. Existen diferentes referentes empíricos que indican que este tipo de corriente de reforma existe, pero lo que *significa realmente* es *objeto de controversia* (Barzelay, 2003: 9; ver también Longo y Echebarría, 2003: 100), en pocas palabras es un *término inexacto* (Hood, 1991: 3).

Esta dificultad es creada debido a los distintos enfoques y disciplinas desde las que se han abordado y a su progresiva dispersión, ya sea si se toma como doctrina, como ideas sobre gestión pública, como un estilo empírico de organización de la función pública, o como una teoría normativa sobre cómo estructurar y gestionar la Administración Pública (Barzelay, 2003: 9).

Lo cierto es que, si puede trazarse una línea evolutiva sobre la Nueva Gestión Pública, puede decirse que esta primero se desarrolla como un programa de reforma de ciertos países pioneros (anglosajones) para luego desarrollarse como una corriente teórica y académica (Ferraro, 2009: 125 y 126), incluso con pretensiones normativas que posibilitaron su expansión a nivel mundial. Al respecto, los *econócratas* y *consultócratas* junto a

los organismos financieros internacionales, contribuyeron notablemente a su difusión internacional (Barzelay, 2003: 9; Olsen, 2006: 15).

La Nueva Gestión Pública nace en Nueva Zelanda a principios de la década de los años ochenta, como un proyecto de reforma de la Administración Pública inspirada en la escuela de pensamiento económico neoclásica o escuela de Chicago y cuya idea principal era la consideración del Estado como un obstáculo para el crecimiento. Esta escuela económica afirmaba que el sector privado es más eficiente que el sector público y por lo tanto recomendaba que la actuación de los mercados esté provista de la menor intervención pública posible.

A partir de esta noción, con el fin de obtener mejores resultados, Nueva Zelanda comienza su proceso de reforma en la dirección de que el sector público se reorganice y actúe como el sector privado. Es decir, retoma los postulados económicos neoclásicos de la Escuela de Chicago para, previamente su reformulación, aplicarlos a la Administración Pública primero bajo la lógica que la incidencia del Estado en los asuntos públicos debe disminuirse ya que es menos eficiente en comparación con las empresas privadas, y segundo, bajo el supuesto de que el sector privado es más eficiente, por lo que el Estado debe acercarse lo más estrechamente posible a la forma de actuar de una empresa privada (Ferraro, 2009: 123 y 124; Olsen, 2006: 13).

El caso de Nueva Zelanda fue de especial atención para los especialistas dado que la expansión de su proceso de reformas abarcó distintas áreas del gobierno y de sus políticas, y asimismo, porque su fundamentación residió en teorías económicas de la organización y del gobierno, y en las prácticas empresariales del momento (Schick, 1998: 124; Barzelay, 2003: 137 y 138). Por lo tanto, en sus orígenes y desarrollo inicial, el caso de Nueva Zelanda resulta de importante consideración pues sienta las bases y principios de la que posteriormente sería una corriente teórica.

A partir de la experiencia neozelandesa, las ideas de reforma que constituirían posteriormente la Nueva Gestión Pública, se trasladan a muchos otros países (Schick, 1998: 123), siendo los principales referentes empíricos en sus inicios, las reformas llevadas a cabo por el Reino Unido y Australia durante la década de los ochenta.

Precisamente después de realizadas las primeras reformas en Nueva Zelanda, “docenas de países” enviaron delegaciones a este país para observar su experiencia de reforma y para conocer de primera mano los avances que en materia de gestión pública y provisión de servicios había logrado. Es así que las premisas básicas de la Nueva Gestión Pública se fueron trasladando a distintos países industrializados y en cada uno con sus particularidades (Schick, 1998: 123). El interés que despertaron estas reformas en otros países y en instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, convirtieron esta corriente en el paradigma a seguir y en fuente de muchos estudios.

Más de una década después del inicio de estas reformas, cuando esta orientación se había convertido en una tendencia internacional, es acuñado en los trabajos de Hood y Jackson (1991) y Hood (1991) el término “Nueva Gestión Pública” con el que se sintetizaría las principales características de esta tendencia, colaborando en ello también Aucoin (1990) con la diferenciación entre los paradigmas de *opción pública* y gerencialismo (Barzelay, 2003: 137).

De esta manera, la *intencionalidad* de la Nueva Gestión Pública tuvo una trayectoria que inicia con ser una tendencia de reformas que nace en países anglosajones, después como una perspectiva de análisis y comprensión de los problemas de la Administración Pública, hasta convertirse en un *modelo normativo* cuyos principios se ven como recomendables (Barzelay, 2003; Longo y Echebarría, 2001: 100).

Mientras en Estados Unidos, con la llegada a la presidencia de Ronald Reagan en 1980, se promueve la idea que la expansión de la burocracia (del tamaño del Estado) era contraproducente (Nervins *et al.*, 1994: 610, 611), y que por el contrario, solo dotando de mayor protagonismo al sector privado podría lograrse el resurgimiento económico. De esta manera, se construyó el escenario necesario para que la empresa privada se fortaleciera: reducción de impuestos, recorte de gastos estatales (a excepción de los de defensa), eliminación de regulaciones administrativas y fortalecimiento de los estados de la federación (Sanabria, 2009: 47).

Las desfavorables condiciones económicas que vivió Estados Unidos a finales de los años ochenta y principios de los noventa, hizo cuestionar la organización de la Administración Pública, principalmente en cuanto al desempeño y la calidad. Surgieron a principios de los años noventa una serie de investigaciones que sugerían un cambio del modelo burocrático weberiano y proponían que los programas públicos debían hacer énfasis en la atención al cliente, la capacitación de los empleados con el enfoque del servicio al cliente, la competencia selectiva, la desregulación administrativa y la flexibilidad (Shafritz y Hyde, 1999: 918).

Se sugería entonces, que la Administración dejara de ser racional. En ese contexto, en 1992 David Osborne y Ted Gaebler publican *Reinventing Government*, ahora uno de los libros clásicos del neogerencialismo, y que en su momento influyó mucho en Estados Unidos y en América Latina (Ferraro, 2009: 11). Su tesis principal es que la burocracia weberiana había fracasado y que el espíritu empresarial era la solución para transformar el gobierno.

Bill Clinton hizo eco de estas críticas y pretendió aplicar las ideas neogerenciales al anunciar la iniciativa de «Reinventar el Gobierno», para lo que encargó al vicepresidente Al Gore un estudio cuyo informe se titularía: «Del papeleo a los resultados: cómo crear un gobierno que funcione mejor y cueste menos» que recibía influencia notoria de lo expresado por

Osborne y Gaebler, y con el cual se pretendía dirigir el programa *National Performance Review* (Revisión de Desempeño Nacional) impulsado por este presidente y aplicado a la Administración Pública a nivel federal (Shafritz y Hyde, 1999: 920).

Sin embargo, las reformas tal como fueron propuestas por el presidente no tuvieron mucho apoyo en el Congreso en donde existía mayoría demócrata, sobre todo las principales que se referían a la reforma empresarial del presupuesto. El partido demócrata en el Congreso consideraba que la «Reinvención del Gobierno» no enfocaba adecuadamente el problema, ni contenía los valores de la Administración Pública (Shafritz y Hyde, 1999: 924, 925 y 927). De hecho, para ese entonces Estados Unidos ya había construido un sólida y eficiente Administración Pública, donde las Agencias Regulatoras Independientes tenían un papel fundamental como se estudiará en el Capítulo III.

Por su parte, en América Latina las ideas de la Nueva Gerencia Pública fueron impulsadas por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (con presencia en toda Iberoamérica) y el que, a través del informe publicado en 1998 y titulado «Una nueva Gestión Pública para América Latina»<sup>6</sup>, promovió la búsqueda de reformas que fuesen un ‘equilibrio entre el neoliberalismo y el antiguo modelo social-burocrático’, proponiendo muchas medidas enmarcadas en la idea que «*El Estado debe dirigir y no remar*».

Para el CLAD estas reformas procuran un cambio en el rol estatal respecto a la disminución de su intervención en la sociedad y al aumento de un papel «director». En esta región, destacan la privatización y la reducción del Estado (del servicio civil) como las más grandes reformas dentro de la línea de la Nueva Gestión Pública, más allá de la aplicación de reformas puntuales que siguieron este grupo de ideas (Bresser, 2001; Spink *et. alt.*, 2001; Oslak, 2002).

---

<sup>6</sup> Es importante mencionar que en el mes de noviembre del año 2010 se aprobó un nuevo documento que pretende constituirse como «la agenda de gestión pública en la región para el siglo XXI» (CLAD 2010, 3).

En fin, como teoría, la literatura anglófona dominó por muchos años las ideas de reformas de la Administración Pública, haciendo creer que únicamente había *una* corriente de reformas (la Nueva Gestión Pública) y que además, esta única corriente era la mejor posible. Hubo una especie de euforia a favor de este modelo<sup>7</sup>, aunque sus resultados después demostraron lo contrario. Por ejemplo, la misma experiencia de Nueva Zelanda demostró las complicaciones que generaba este modelo, tales como la descoordinación, falta de control y rendición de cuentas; sin mencionar las advertencias que se hicieron para no replicar esta orientación de reformas en países en desarrollo (ver Schick, 1998).

En pocas palabras, el éxito de la Nueva Gestión Pública puede verse más inclinado a ser una retórica que a ser realidades empíricamente testadas, pues se ha concluido que el traslado de las prescripciones y la cultura del mercado, puede derivar en el detrimento del Estado y traer consecuencias desastrosas (Olsen, 2006: 16, Drechsler, 2005 a.).

Así, aunque la Nueva Gestión Pública nació y se desarrolló en países anglosajones como Nueva Zelanda, el Reino Unido y Australia (y se aplicó en alguna medida Estados Unidos), este paradigma de la Administración Pública se expandió en América Latina notablemente durante la década de los noventa y sus ideas aún permanecen o son visibles en la Administración Pública de hoy (Klijn, 2012: 202).

En síntesis, la Nueva Gerencia Pública primero como corriente de reforma y después como corriente teórica normativa, pretende transferir los principios y técnicas administrativas de la empresa privada al sector público, basadas en el entendimiento liberal de la economía y

---

<sup>7</sup>La experiencia en el Reino Unido llevó, a uno de sus ministros de la época, a expresar que los “gobiernos están reconociendo la oportunidad de mejorarla calidad y la efectividad del sector público. La privatización, las pruebas de mercado, el financiamiento privado están siendo utilizadas en casi todos los países desarrollados, y no es difícil saber el porqué” (Pollit y Bouckaert, 2004: 201).

del Estado (Drechsler, 2005 a.: 1 y 2005 b.: 95), donde los gobiernos tratan de proveer bienes y servicios públicos a través de un amplio rango de empresas privadas y asociaciones sin fines de lucro, estableciendo una separación entre la formulación de la política y la implementación de la política, con el objetivo de mejorar la efectividad y la eficiencia de la provisión de servicios y de las políticas públicas. Para ello, usualmente dentro de esta corriente teórica se acude a la descentralización y la privatización (Pollit y Bouckaert, 2004).

De manera general, y desde el referente empírico que se encontró de la Nueva Gestión Pública en Nueva Zelanda y de su aplicación en otros países, los rasgos identificativos de la Nueva Gerencia Pública, de acuerdo a Hood (1991: 4 y 5), Longo y Echebarría (2001: 102 y ss.), Ramió y Salvador (2005: 30), Ferraro, (2009: 127) y Rosembloom *et al.* (2009: 20 y 21), etc. pueden resumirse en los siguientes:

- «*El Estado debe dirigir y no remar*»<sup>8</sup>, es decir, el rol del Estado debe alejarse del intervencionismo y en consecuencia, únicamente asegurar las condiciones necesarias para que los servicios y bienes públicos sean provistos. Esto puede traducirse en la *privatización de bienes y servicios públicos* o en la mercantilización del sector público.
- Al asumir el Estado su nuevo rol, debe *promover o hacer énfasis en la aplicación de las formas de administrar de las empresas privadas*, debido a que se parte del presupuesto que la gestión de las empresas privadas es más eficiente que la que puede realizar el Estado. Esto incluye el cambio de la estructura gubernamental, flexibilizar los procedimientos, innovar en la solución de problemas de cara al cliente (usuario), etc.

---

<sup>8</sup> Frase de Osborne y Gaebler, promotores del neogercialismo o Nueva Gerencia Pública (Rosembloom *et al.*, 2009, 21).



- Como parte de la *mercantilización* del sector público, el gobierno debe *desconcentrarse en pequeñas agencias capaces de especializarse y acoplarse a los servicios que demandan los clientes* (usuarios). Estas agencias partiendo de un contrato suscrito con el gobierno central se comprometen a alcanzar determinados objetivos que por ser obtenidos implican recompensas. Estas unidades que rompen la centralización de las estructuras gubernamentales de la «vieja» gerencia pública para alcanzar la máxima eficiencia, deben competir entre ellas, ya que en el marco de la Nueva Gerencia Pública, la competencia en el sector público se justifica porque «la rivalidad es la llave para bajar costos y mejorar los estándares» de calidad del servicio (Hood, 1991: 5).
- En consonancia con lo anterior, el Gobierno debe *desregularse, cambiar el sistema centralizado de controlar cada una de las áreas de la administración* como el capital humano, la asignación de recursos, el presupuesto, etc., debido a que esto genera ineficiencia.
- Por lo tanto, debe estimular la competencia entre agencias públicas y permitir que estas estén orientadas a *alcanzar los resultados* y no preocuparse por los procedimientos. La Administración debe ser impulsada por el servicio al cliente (usuario), y debe responsabilizarse sobre la base de los resultados. Es decir, debe hacerse énfasis en los controles posteriores y no en los procedimientos.
- En consecuencia *el jefe de la agencia debe convertirse en un gerente como si de una empresa privada se tratara*. En la Administración Pública debe revalorizarse la figura del *manager* equiparando su peso al que tienen los *managers* en la empresa privada. El gerente debe tener la libertad de administrar (*free to manage*), libertad que implica entre otras cosas, un amplio margen de contratación y despido de personal, manejo de las escalas salariales, asignación de recompensas por resultados, etc.

## b. Algunas críticas y problemas de la Nueva Gestión Pública

La amplia difusión de la Nueva Gestión Pública permitió corroborar las probabilidades de éxito y descubrir los problemas que este conjunto de reformas puede ocasionar. Cada país implementó en la medida de sus posibilidades los principios más esenciales, pero en ninguno se desarrolló el modelo como idealmente se había concebido, e incluso, como uno de sus máximos exponentes indica, este tipo de reformas no era recomendable para países en proceso de desarrollo (Schick, 1998: 123 y 124), dadas las características de la Administración Pública y el Estado que se pretendía desarrollar. Ello es de singular importancia para esta tesis, ya que en vista de fortalecer las capacidades estatales y el poder infraestructural visto desde la burocracia, la Nueva Gestión Pública no contribuye a este objetivo. Siguiendo a Ferraro (2009: 130 y ss.), a continuación se expondrán, sin ser una lista taxativa, las principales críticas y problemas que puede ocasionar la aplicación de este tipo de reformas.

- En países latinoamericanos la flexibilización de los entes estatales decaería en mayor corrupción y falta de transparencia. Como afirma Hood (1991), este tipo de reformas únicamente pueden aplicarse en casos en que la administración pública fuera honesta y profesional en un alto grado. El problema se genera porque la flexibilidad que pregona el modelo da cabida fácilmente a la corrupción, al clientelismo político y al patronazgo, ya que se hace muy difusa la separación entre lo público y lo privado principalmente por la motivación de los agentes. Esta fue la primera crítica que se hizo al modelo, antes de que se comprobara que en países desarrollados también generaría problemas.
- Para implantarse el modelo de la *New Public Management* es necesario una empresa privada robusta y que interiorice el cumplimiento de metas de manera eficiente y

espontánea. De esta manera, el sector público reorganizado en agencias pudiera transferir a su actuación esos principios del sector privado. Sin embargo, en los países en desarrollo, como muchos de los latinoamericanos, no existe una empresa privada de tal tipo, ni mecanismos claros y efectivos para el cumplimiento de resultados como impulsos espontáneos. En consecuencia, las agencias públicas no podrán adoptar esa cultura de la “eficiencia” y ello conllevaría a que la flexibilidad para gastar el dinero público asignado a este modelo, se traduzca en amplia libertad para contratar, determinar salarios y hacer despidos sobre la base del clientelismo y el favorecimiento personal, abusando del dinero público (Ferraro, 2009: 130).

- Para el caso latinoamericano, donde en muchos países aún no existe una burocracia profesional, la nueva gerencia pública puede convertirse en el principal pretexto de los políticos para no iniciar procesos de reforma del servicio civil que busquen la profesionalización de la burocracia, permitiéndose así, continuar con prácticas como el patronazgo. La disminución del servicio civil y los obstáculos para su profesionalización destruyen la capacidad administrativa del Estado, su poder infraestructural al final de cuentas, abriéndose las puertas a la politización de la función pública.
- Dado que la Nueva Gestión Pública se basa en la consecución de resultados sin prestar importancia a los procesos para llegar a ellos, se descuida la auditoria de procesos y el control de los ingresos y recursos empleados, generando mayores espacios para la corrupción. Así, este modelo genera problemas de transparencia y fiscalización, y también, con la amplia desfragmentación del sector público, provoca la caída de los estándares éticos del servidor público.
- La desfragmentación de la burocracia en muchas agencias puede causar que la calidad de servicio ofrecida y el control sobre las mismas, sean muy reducidos. Esto

puede ocurrir principalmente porque en el “contrato” no se especifican las competencias que cada agencia debe tener. Además esto provoca descoordinación tomando en cuenta que son muchas agencias y además no tienen muy bien definidas sus competencias. Se puede sumar, que esa multitud de agencias debilita la exigencia de responsabilidad de los agentes.

- Las agencias que promueve la Nueva Gestión Pública están diseñadas para actuar como operadores de las políticas públicas y no para planificarlas, diseñarlas o asesorar su implementación. Con el paso del tiempo, al separarse la asesoría de la implementación, la parte asesora pierde la experiencia y conocimientos que obtuviera si fuera además encargada de aplicar las políticas, provocando que en el mediano plazo la asesoría para nuevas políticas esté desfasada. Además se crea una separación de culturas organizacionales entre asesores a quienes se les considera superiores y se les paga más y los operarios a quienes se les paga menos.
- El traslado de los principios del mercado al sector público genera una confusión entre los intereses que el Estado debe perseguir, pues se da preferencia a la celeridad y eficiencia en detrimento de valores importantes para las organizaciones estatales como la transparencia, el debido proceso, el acceso a la información, etc. (Drechsler, 2005 a.: 2). “Se ha buscado una mayor eficacia y eficiencia del aparato administrativo estatal trasladando al sector público la lógica que ha prevalecido en la gran empresa, muchas veces prescindiendo de su coherencia y adaptación a las especificidades públicas” (Longo y Echebarría, 2001: 102).
- Concebir al ciudadano como cliente disminuye el papel que en la actualidad la persona debe tener en el Estado. Se elimina de esta forma la participación activa de la ciudadanía al sustituirse por la participación propia de un cliente que consume un producto.

El escenario dibujado por la Nueva Gestión Pública o los defensores de que el Estado use los principios del mercado es erróneo o insuficiente, por lo que existe la necesidad de *redescubrir* la burocracia (Olsen, 2006: 18). En esta perspectiva se inserta la siguiente corriente de reformas que se analizará a continuación y a la que se le denomina *Estado Neo-Weberiano*.

## 2.2 Estado Neo-Weberiano

Se ha expresado más arriba cómo la burocracia es parte fundamental de las capacidades estatales, y desde el enfoque de esta tesis, se ha estudiado como elemento indispensable para el ejercicio del poder infraestructural. Se ha argumentado también, que más que un Estado carente de cuadros administrativos, se requiere un Estado que construya un modelo de burocracia que sea profesional y además democrático.

Las bien conocidas críticas al modelo weberiano no pueden ignorarse, pero a pesar que muchas partes de ellas tienen razón, el superar estos problemas no debe implicar la eliminación de la burocracia ni sustituir su papel por otro tipo de gestión que prescindiera extremadamente de ella como lo recomienda la Nueva Gestión Pública. Por el contrario, ante los desafíos actuales a los que se enfrenta el Estado, y principalmente en aquellos países como la mayoría de los de la región latinoamericana, se debe apostar más por reinventar la burocracia, aprovechar y revalorizar sus fortalezas y modificar sus debilidades, para que esta se enfoque al servicio de un Estado que, en palabras de O'Donnell (2007), aspire a ser un *Estado de y para la democracia*. Bajo estas premisas se ha configurado el modelo de Estado Neo Weberiano.

El modelo del Estado Neo Weberiano intenta ser empírico-analítico más que tener pretensiones normativas como la Nueva Gestión Pública (Drechsler, 2009: 14), y nace de la observación de los procesos de reformas que se han implementado en varios países de Europa continental en los últimos años. El término, entendido como una perspectiva de reforma de la Administración Pública, fue acuñado por Pollit y Bouckaert (2000, 2004, 2011) en una obra que se ha convertido en una referencia indispensable en la materia<sup>9</sup>.

Como su término lo indica, la base del modelo es la concepción weberiana de la Administración Pública o burocracia (la cual se analizó antes). En su estudio Pollit y Bouckaert observaron que a pesar de la fuerte tendencia internacional hacia las reformas gerencialistas, varios países de Europa continental decidieron no adaptarlas dados sus concepciones de Estado y por considerar que en lugar de mejorar sus administraciones públicas, estas reformas podrían traer resultados indeseables. Ante ello, las reformas neoweberianas se constituyen como un reemplazo de las reformas impulsadas por la Nueva Gestión Pública (Vries y Nemec, 2013; Kostakis, 2011).

Y es que, en países como Francia y Alemania por ejemplo, el Estado es valorado como una *irremplazable fuerza integradora de la sociedad* que no puede ser reducida al discurso de eficiencia, competitividad, y satisfacción del consumidor que es defendido por el sector privado (Pollit y Bouckaert, 2004: 98) y en fin, por la Nueva Gestión Pública. En estos países como en otros de Europa continental, se prefiere un Estado fuerte, con sólidas y desarrolladas capacidades administrativas. De hecho, en Europa continental el modelo weberiano ha sido aplicado y muy bien valorado, su funcionariado público tiene en la

---

<sup>9</sup> Sin embargo debe aclararse que el término “Neo-Weberiano” ha sido utilizado en la literatura de la Ciencia Política, la Sociología y la Administración Pública desde antes de la obra de Pollit y Bouckaert, pero para hacer alusión a referentes relacionados pero diferentes, por ejemplo, métodos de análisis, el estudio de la organizaciones, o la teoría del Estado (ver Lynn: 2008).

sociedad mucha reputación, la burocracia se desempeña con una alta ética pública y de manera racional y eficiente. Por lo que adoptar un estilo de gerenciamiento público, que conlleva desbaratar una burocracia racional, implicaba un alto costo político y social que dichos países no desearon asumir.

Sin embargo, y salvando las diferencias dentro de los países de Europa continental, sí se adoptaron reformas a la Administración Pública que implicaron, como se ha explicado, más que sustituir o rechazar el modelo weberiano, dotarle de mecanismos y de una dirección que permitiera su adaptación a los requerimientos contemporáneos de la sociedad y de la economía.

Los países que han adoptado un modelo de Estado Neo-Weberiano son principalmente los de Europa continental, entre ellos se cuenta a Bélgica, Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Suecia y Alemania. De esta manera, su proceso de modernización se basa sobre el concepto de un Estado fuerte y servidores públicos altamente profesionalizados (Pollitt y Bouckaert, 2004: 98, 99).

Del estudio comparado de las reformas llevadas a cabo por este grupo de países, Pollitt y Bouckaert (2008: 98, 99) expresan que, a partir del modelo weberiano, las reformas neoweberianas hicieron énfasis en los siguiente elementos de la Administración Pública que pueden observarse en la siguiente tabla.

Tabla 3: Modelo Weberiano y Estado Neo Weberiano

Elementos base de la burocracia weberiana clásica	Elementos incorporados al modelo base
El Estado mantiene su papel fundamental para la solución de los problemas sociales.	Mediante la creación de una cultura profesional y servicio, y no a través de una lógica de mercado, lograr un cambio en la orientación interna de la burocracia enfocada en el cumplimiento de reglas y normas, hacia una orientación externa basada en las preferencias y necesidades de los ciudadanos.

La democracia representativa como elemento legitimador del Estado	Complementar la democracia representativa con instrumentos de consulta y participación de los ciudadanos en la gestión administrativa.
El derecho administrativo modernizado como instrumento para mantener los principios básicos en las relaciones entre los ciudadanos y el Estado.	A través de reformas, buscar que la ley haga énfasis en el fomento del logro de resultados además de cumplir correctamente los procedimientos. Los controles de la gestión deben inclinarse a los ex post, sin prescindir completamente de los ex ante.
El estatuto, la cultura, las condiciones de ingreso y permanencia de los servidores públicos con características distintivas.	Cambios en los criterios de formación profesional del servicio público de modo que el funcionario no sea meramente un experto en el derecho relevante para su esfera de actividad, sino también un gerente profesional, orientado a satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Fuente: Pollitt y Bouckaert (2008: 98, 99).

Como puede observarse, la consideración de que el Estado debe adelgazarse o minimizarse no es aceptada desde la corriente neweberiana. Al contrario, se acepta que las instituciones públicas deben tener un rol central en el Estado para alcanzar su desarrollo. En efecto, una de las críticas que se hace a la Nueva Gestión Pública es que para que funcione, previamente debe funcionar el Estado y ello depende en gran medida de la existencia de servidores públicos aptos y motivados, algo de lo que no se preocupa la Nueva Gestión Pública.

Para Drechsler, (2005 b.: 98) el Estado, la Administración Pública y el servicio civil, es decir los servidores públicos al estilo weberiano, son interdependientes. Para que el Estado y la Administración Pública funcionen, el servicio civil o el cuerpo de servidores públicos que comprenden la Administración Pública deben funcionar bien, esto es, debe ser una Administración Pública profesional.

En este contexto, las reformas neweberianas no suponen el desmantelamiento del Estado, sino que por el contrario, se basan en el modelo burocrático clásico incorporando modificaciones que lo hagan adaptarse a las exigencias a las cuales los Estados actuales



están sometidos. Así, partiendo de una burocracia profesional puede incorporarse a la Administración Pública algunos de los presupuestos que también son compartidos por la Nueva Gerencia Pública como ha quedado establecido en la anterior tabla, aunque con distintos fundamentos y carentes de la carga valorativa e ideológica propia de la corriente de reformas gerenciales.

Drechsler (2005 a.: 11) considera que con el Estado Neo-Weberiano no se trata de la mixtura entre el sistema clásico diseñado por Weber y los presupuestos de la Nueva Gerencia Pública, sino la agregación e integración de algunas características de esta última que pudieran funcionar en un sistema weberiano.

Se comparte parcialmente la idea de Drechsler en cuanto hay elementos que un Estado Neo-Weberiano puede incorporar, pero que no pueden fundamentarse única y exclusivamente a partir de los principios de la corriente de reformas gerenciales. Por ejemplo, la perspectiva de “abrir” la Administración Pública a la sociedad civil a través de la participación, que es uno de los elementos básicos del Neoweberianismo, se justifica desde la Nueva Gerencia Pública siempre y cuando se conciba al ciudadano como “cliente”, implicando una concepción gerencial de Estado y una comprensión del papel de la persona no como sujeto de la actuación estatal, sino como objeto de la misma. Pero por el contrario, el elemento participativo en la Administración Pública puede argumentarse y justificarse también, desde perspectivas teóricas distintas a la Nueva Gerencia Pública y que tienen un considerable desarrollo y una amplia aceptación, como la teoría de la *gobernanza participativa*.

Bajo este último enfoque la participación de la ciudadanía y el rol del Estado cobra otro sentido muy distinto al que sugiere la Nueva Gestión Pública, pues en una de sus acepciones, el Estado mantiene un rol fundamental dentro de la sociedad, pero también la

ciudadanía se convierte en sujeto de las políticas públicas y en general de muchas de las actuaciones estatales.

Precisamente la falta de democracia en la estructura weberiana clásica puede ser superada al incorporarse cambios en la estructura y la forma de gestionar, permitiendo la participación de la sociedad, concediendo que los ciudadanos y otras organizaciones sean protagonistas en el diseño y aplicación de políticas públicas, y sin suprimir el espíritu público, promoviendo una cultura profesional orientada a la calidad y servicio de los ciudadanos. De esta forma puede lograrse una burocracia profesional y racional pero al mismo tiempo más democrática y participativa (Ferraro, 2009: 19, 77, 120, 133). La perspectiva de la participación ciudadana en el marco de la gobernanza participativa será analizada en el Capítulo II de esta tesis, desde el enfoque de la construcción de capacidades estatales y desde el proceso de reforma de la Administración Pública.

En general, la reforma neoweberiana está en sintonía con los principios de la reforma de la Administración Pública que se comparten y se buscan aplicar a escala mundial, tales como la confiabilidad y predictibilidad de la Administración Pública, su apertura y transparencia, la accountability, y por supuesto la eficiencia y efectividad en la prestación de bienes y servicios públicos (Drechsler, 2005 a.: 7), además de la ya comentada participación ciudadana y que es fundamento de esta tesis.

En síntesis, para el modelo neoweberiano no puede prescindirse de la burocracia, la respuesta a una mala Administración Pública no es eliminarla, sino lograr una mejor, una Administración Pública que sea profesional y racional, pero que también sea democrática y abierta a la ciudadanía, que funcione para el Estado, la sociedad y la economía (Drechsler, 2005 a.: 7; Olsen, 2006; Aucoin, 1997).

Dicho lo anterior, se hace evidente la compatibilidad de este tipo de reformas con perspectivas teóricas como la gobernanza participativa, en el sentido de la construcción de

un Estado que se base sobre una burocracia profesional, pero no vertical y jerárquica como clásicamente se ha concebido, sino por el contrario, una burocracia que dentro de su profesionalización permita al ciudadano ser parte importante del proceso de gobierno (ver por ejemplo, Kostakis, 2011).

Como se observa, este es un modelo de reformas que se inclina hacia el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades administrativas del Estado; una perspectiva de reforma que para países con bajas capacidades estatales, como pueden ser los países que recién han tenido transiciones hacia la democracia, debería ser la primera opción: construir una burocracia profesional y estable, un Estado sólido, y una ciudadanía activa (Randma, 2008). En la concepción que se hace en esta tesis de las capacidades estatales, analíticamente es un modelo que se inserta en el desarrollo de su poder infraestructural.

En este capítulo se ha analizado el proceso de construcción del Estado a través del desarrollo de sus capacidades. En específico se ha enfocado en el poder infraestructural y su vinculación con la burocracia, y en cómo construir una burocracia profesional contribuye a aumentar las capacidades estatales. Asimismo, en la orientación de fortalecer el poder infraestructural del Estado desde la burocracia, en la segunda parte se estudiaron las principales corrientes de reformas de la Administración Pública, argumentándose la necesidad y la importancia de construir burocracias profesionales y abiertas a la ciudadanía.



## **CAPÍTULO II**

# **Gobernanza Participativa y la Construcción de un Estado Democrático**

### **I. Introducción**

Actualmente dentro del abordaje académico y práctico de la reforma del Estado, existe un especial interés por el concepto de «gobernanza participativa» y su aplicación en las Administraciones Públicas. Las instituciones participativas se han ubicado en el centro de atención de gobiernos y agencias internacionales, provocando reformas y la inversión de dinero con el objeto de promover esta forma de gobernar que puede cambiar las relaciones entre el Estado y la sociedad, producir políticas públicas más eficientes y revalorizar al ciudadano como sujeto central de la política.

Como se ha explicado en el capítulo anterior, para que el Estado alcance sus fines y objetivos, es de suma importancia que este desarrolle, entre otras capacidades, el poder infraestructural, y en concreto su dimensión burocrática. En este capítulo se complementa esta idea argumentándose que dentro del proceso de construcción de una burocracia profesional, es vital también que esta sea democrática. Es decir, si en el primer capítulo se sostuvo la idea de que el Estado debe tener capacidad burocrática, en este capítulo se sostendrá que dicha capacidad debe ser además democrática. En este sentido, la idea central de este capítulo es sostener que los procesos de gobernanza participativa contribuyen a la construcción de un Estado más democrático.

Para desarrollar este argumento, después de esta introducción, el capítulo se dividirá en cuatro partes. En primer lugar se estudiará el concepto de gobernanza participativa

partiendo del desarrollo de las principales perspectivas del concepto *gobernanza*. Se propone como concepto más acertado aquel que se fundamenta sobre una teoría institucional. Posteriormente se abordará la gobernanza participativa y su incidencia sobre el tradicional rol estatal y su capacidad de dirigir la sociedad. Se afirma que la gobernanza más que provocar el *vaciamiento* del Estado, modifica la manera de gobernar en las áreas donde esta se aplica, dando espacio a que la ciudadanía sea parte de este proceso.

Al haberse abordado en los apartados previos, qué se entenderá por gobernanza participativa y qué significa esta corriente de reforma para el papel que desempeña el Estado en la sociedad, en la siguiente parte se analiza la gobernanza como elemento clave para que la capacidad burocrática del Estado sea efectivamente democrática, como se encuentra explícito en el concepto de poder infraestructural que se desarrolló en el capítulo anterior.

En el apartado final se hará un análisis de la gobernanza en relación al poder infraestructural en su dimensión burocrática. Se argumenta que la construcción de la capacidad burocrática del Estado debe hacerse modificando la tradicional forma de organización administrativa, en función de permitir mayores espacios de participación. Sin embargo, aunque en este proceso se sugiera mayor horizontalidad de la burocracia, se reconoce que tal modificación debe partir siempre de la profesionalización y el mérito de los servidores públicos. Se adopta, como se mostró en el Capítulo I, la orientación del Estado Neo-Weberiano como forma organizativa básica para aplicar la gobernanza. Además, teniendo al poder infraestructural como punto de unión, se planteará la vinculación de la teoría de la gobernanza con la teoría de la autonomía burocrática aplicada a las agencias independientes.

## II. Gobernanza y Gobernanza Participativa: conceptualización

El concepto de gobernanza varía en su significado de acuerdo al enfoque que se utilice para estudiarlo (Howe, 2012: 346; Bevir y Rhodes, 2001: 4). La amplia heterogeneidad de tales enfoques y el hecho de que su estudio se realiza desde distintas disciplinas, de manera simultánea, contribuyen a dificultar su definición (Levi-Faur, 2012: 8). En un sentido amplio, *gobernanza* se refiere a una forma de gobernar, dirigir, guiar, regular actividades individuales, organizaciones, naciones o asociaciones multinacionales ya sean públicas o privadas (Lynn, 2012: 49; Emerson *et. al.*, 2012: 2). Su raíz griega indica dirección, y al limitarse a una dimensión pública, esta concepción inicial de *gobernanza* fue vinculada con la autoridad jerárquica y centralizada del Estado (Peters, 2005: 589). Se ofreció por lo tanto, un uso del término asociado a la *teoría de la dirección* la cual hace referencia a las acciones públicas que pretenden conducir las estructuras y los procesos socioeconómicos (Mayntz, 2005: 83).

Como teoría moderna, la *gobernanza* surge recién concluida la Segunda Guerra Mundial, en un contexto en el que los Estados involucrados pretendían ser directores del desarrollo de sus países. Este escenario propició que el concepto fuera entendido, desde un enfoque del Estado planificador, como la forma de dirigir o conducir el Estado hacia un cambio.

A principios de los años setenta, la *gobernanza* se relaciona con las políticas públicas gracias al avance que esta disciplina obtuvo al analizarlas empíricamente. Al darse importancia al proceso y al contexto que influía y en el que se desarrollaban las políticas públicas, el término *gobernanza* se refirió en este escenario, al ámbito legal y organizativo de la Administración Pública, así como a las etapas de definición de los problemas objetivos y las formas de solucionarlos. A finales de los años setenta, dadas las investigaciones que buscaban que las políticas públicas tuvieran mayor éxito, el término *gobernanza* avanza un

paso más, siendo considerada no solamente como ámbito legal y organizativo, sino también, como una forma de implementación de políticas públicas (Mayntz, 2005: 86).

Desde este primer paradigma de la *gobernanza* se afirma que el Estado es el centro de la conducción de la sociedad y por consiguiente su actividad expresada a través de las políticas públicas adoptan un enfoque *top-down* (de arriba hacia abajo). Pero dado el fracaso de las políticas públicas aplicadas bajo esta concepción, se buscó otra manera para hacer que la acción estatal fuese más efectiva en la sociedad. La investigación sobre políticas públicas señaló que pasar de una perspectiva *top-down* a una perspectiva *bottom-up* (de abajo hacia arriba), genera mejores resultados. El Estado por lo tanto ya no debía enfocarse únicamente en la aplicación de las políticas ignorando la capacidad de la sociedad de resistir a ellas o de obstruir los objetivos perseguidos, sino también, en las posibilidades y las formas que la sociedad permitía para ser dirigida por el Estado (Mayntz, 2005: 86).

La profundización de los cambios producidos en la generación de políticas al sustituirse la perspectiva “de arriba hacia abajo” por la perspectiva “de abajo hacia arriba” hizo reflexionar que el Estado ya no debía pretender un papel de control o dirección de la sociedad, sino más bien un rol de coordinación horizontal. Así en los años 80 cambiaría la concepción inicial de *gobernanza* arraigándose la idea de que otros actores no estatales podían asumir un rol relevante en la formulación e implementación de la política pública, de modo que el Estado asumiera un rol más horizontal en el proceso de la gestión pública. En este escenario se propusieron dos modelos alternativos al modelo centralizado de gobernar: desde una perspectiva neoliberal se consideró a los principios del mercado como la alternativa idónea para sustituir al Estado y desde un enfoque institucionalista, se consideró a la auto organización horizontal como una mejor forma de gobernar (Bevir y Rhodes, 2001).



En lo que respecta a la alternativa que denominan neoliberal, Estados que se ubicaban dentro de esta clasificación promovieron en la década de los ochenta las supuestas bondades que trae consigo el reducir el papel del Estado y dejar que los mercados sean los directores de la sociedad y del desarrollo. Las reformas al Estado en ese período incorporan el concepto de *gobernanza* para hacer cambios a las instituciones y servicios públicos con el objetivo de incrementar la eficiencia de la Administración Pública. En esta perspectiva, la gobernanza encuentra muchas similitudes con la Nueva Gestión Pública en los términos en los que se explicó en el capítulo anterior.

Instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, a quien se le atribuye inicialmente la internacionalización del término gobernanza (Ferraro, 2009: 80), utilizaron este concepto para hacer referencia a cambios necesarios que el sector público debía experimentar, enfatizando la ineficiencia de la burocracia y las formas jerárquicas de gobernar. De esta manera se pensó que la solución ante esta ineficiencia del Estado era promover su mercantilización, la privatización y la adopción de estrategias como la Nueva Gerencia Pública (Bevir y Rhodes, 2001: 4 y 7). En esta conceptualización neoliberal, el Estado debe dejar de ser un actor importante para dar paso a otros sectores que puedan cumplir adecuadamente sus fines.

Dentro de este enfoque, el Banco Mundial fue un protagonista importante al contribuir a la expansión del uso del término gobernanza en lo que respecta al tema del desarrollo económico. Reportes de finales de la década de los ochenta (1989) y la de principios de los noventa (1992), consideraban al concepto gobernanza como un factor clave para promover el desarrollo económico. En el reporte *Sub Saharan Africa from Crisis to Sustainable Growth* de 1989, el Banco Mundial apuntó que el desarrollo de los Estados depende, más que de las medidas de ajuste estructural promovidas por esta misma institución, de la capacidad de ejercer el poder político para dirigir los asuntos públicos; requiriéndose por lo tanto prestar

atención a la capacidad de las instituciones públicas y en específico, haciendo énfasis en la importancia del fortalecimiento del análisis de políticas públicas y el gerenciamiento económico de las capacidades del gobierno (Banco Mundial, 1989: 5; Ferraro, 2009: 81).

En 1992 y 1994 los informes de la *Task force on gobernanza* (Fuerza de Tareas sobre Gobernanza) creada por el Banco Mundial en 1990, amplían el concepto de gobernanza expresando diversas pero complementarias dimensiones, así como introduciéndole aspectos normativos. En el informe de 1992 se considera al régimen político, el gerenciamiento de los recursos económicos y sociales de un país, y la capacidad del gobierno en el *ciclo de políticas públicas* como dimensiones de la gobernanza. En 1994 el Banco Mundial avanza en lo que se refiere al plano normativo y a nuevos ámbitos políticos de actuación para su institución, incluyendo el respeto a los derechos humanos y afirmando el obstáculo que representan los gastos militares para el desarrollo (Ferraro, 2009: 82).

En 1999 el *working paper* del *World Bank Development Research Group, Macroeconomics and Growth* y del *World Bank Institute of Gobernanza, Regulation and Finance*, elaborado por Kaufmann *et al.* (1999), expresó como idea central que una mejor gobernanza produce mejores resultados económicos. La importancia de este *paper*, entre otras cosas, radica en la operacionalización del concepto gobernanza según la óptica del Banco Mundial. En él se construyen seis indicadores para medir los elementos claves que, según ellos, conforman el concepto de gobernanza: participación y *accountability*, inestabilidad política y violencia, efectividad del gobierno, nivel de regulación, imperio de la ley y la percepción de la corrupción (Kaufmann *et al.*, 1999).

Como puede observarse, el concepto de buena gobernanza tiene muchos significados y puede relacionarse con diferentes referentes empíricos (gobernanza como ausencia de corrupción, como imperio de la ley, como democracia, como gobierno eficiente, etc.). Ello hace difícil la definición de gobernanza dada la amplitud del concepto. La definición se

complica más aún si se toma en cuenta que el concepto de gobernanza tiene un componente normativo, incluso prescriptivo, que genera muchas dificultades para su articulación con las investigaciones empíricas, pues los científicos políticos y otros científicos sociales tienden a trabajar con más comodidad en orientaciones metodológicas que presuponen la neutralidad valorativa (Rothstein, 2012: 151).

A pesar de que existe una corriente neoliberal dentro de los estudios de la gobernanza, la evolución de esta teoría ha tendido a centrarse no tanto en privilegiar los mercados, sino en una segunda alternativa al gobierno centrado y jerárquico, que refleja sobre todo el interés de los académicos, de los gobiernos e instituciones internacionales durante los últimos años: esta alternativa es la *gobernanza en redes* (Mayntz, 2005: 87; Natera, 2004: 7).

Este segundo enfoque se enmarca dentro del neoinstitucionalismo (Ferraro, 2009: 82, Levi-Faur, 2012: 3) o institucionalismo (Bevir y Rhodes, 2001: 6; Rothstein, 2012: 144) y hace referencia a la sustitución de la forma vertical y jerárquica de gobernar por un gobierno horizontal ejercido a través de decisiones tomadas por diversos actores estatales y no estatales en el contexto de una red (Levi-Faur, 2012, Mayntz, 2005; Zurbriggen, 2003, Natera, 2004).

El estudio de la gobernanza como redes ha tenido un proceso de evolución durante las últimas décadas que ha permitido acumular conocimiento sobre las mismas y definir ámbitos de aplicación y formas de funcionamiento. En los Estados Unidos, a finales de la década de los setenta Hugh Hecló (1978) encontró que las decisiones de políticas públicas son frecuentemente movidas desde el macro nivel del sistema político hasta los subsistemas políticos en los cuales los actores, tanto públicos como privados y relacionados a temas específicos, interactúan sobre una base de interdependencia, decisiones en las que se implica a los principales órganos del Estado, a los medios de comunicación y al público en general. Elinor Ostrom en 1990, retomando los hallazgos de Hecló, demostró la manera de

cómo recursos comunes pueden ser regulados a través del desarrollo de instituciones cooperativas durables basadas en la interdependencia y la negociación, más allá de estructuras jerárquicas y la competencia en el mercado. Por su parte en Alemania durante la década de los noventa, autores como Marin, Mayntz, Hérítier, Knill y Mingers, exploraron las limitaciones sistemáticas de las jerarquías y los mercados para desarrollar nuevas formas de gobernanza basadas en la interacción negociada. Así mismo en Inglaterra, Marsh y Rhodes (1997, 1998) buscaron sustituir la noción de corporativismo por una noción amplia de políticas en redes que incluían tanto comunidades de políticas estrechas y excluyentes, como amplias e inclusivas redes temáticas. Por su parte en Holanda Kickert, Klijn, Koppenjan (1997, 2004) observaron que la formación de una gobernanza en red podía resolver los problemas causados por una creciente complejidad e incertidumbre social. La literatura sobre redes ha sido discutida también en una perspectiva multinivel dentro del ámbito nacional (Bache, Flinders, Scharpf) así como en el ámbito supranacional (Hass, Sabatier, Jenkins-Smith, Djelic y Sahlin-Andersson) (Torfing, 2012: 103 y 104).

Para Torfing la gobernanza en red es una «articulación horizontal de actores interdependientes, pero operacionalmente autónomos, que proceden desde los sectores público y privado, los cuales interactúan entre ellos a través de negociaciones en marcha que se desarrollan en un ámbito regulativo, normativo, cognitivo e imaginativo» (2012: 101).

La idea principal inmersa en esta concepción de gobernanza es que la tarea de gobernar no está más circunscrita a las acciones estatales, pues los límites de actuación entre los sectores estatales y los actores de la sociedad civil han cambiado y por lo tanto también el papel del Estado en la sociedad (Rhodes, 2012: 33; Natera, 2004: 7).

Este cambio de la fuente de donde provienen las decisiones públicas tiene especial énfasis en el desarrollo del *ciclo de políticas públicas*, en el cual el Estado ya no es el único en actuar ya

sea imponiendo políticas públicas desde arriba, u obteniendo información desde abajo para formular políticas públicas que sean mejor recibidas, sino que permite que durante este proceso participen sectores no estatales. Por lo tanto, desde esta perspectiva la gobernanza implica la inclusión de varios actores estatales y no estatales en la realización e implementación de políticas públicas (Klijn, 2012: 201).

El funcionamiento de estas redes y quiénes son los participantes son elementos de alta consideración en esta forma de gobernar. Si se refiere a una forma horizontal de crear actos de gobierno, los actores deben trabajar en una perspectiva de colaboración, confianza, e interdependencia que permita equilibrar las relaciones entre los distintos actores, sin que exista un sector dominante. (Ramírez y Tabares, 2010: 225; Kooiman, 2005: 58). Y dado que las redes implican la participación de sectores no estatales, la naturaleza de sus participantes es muy amplia, pudiendo ser las empresas privadas, los sindicatos, asociaciones nacionales e internacionales, organizaciones y asociaciones profesionales, organizaciones sin fines de lucro y muchas otras. Sin embargo, la determinación de sus participantes en cuanto a representación y cantidad, dependerá del diseño mismo de la red, lo que naturalmente ofrecerá distintos resultados.

Ahora que se ha explicado el desarrollo que el concepto de *gobernanza* ha tenido y sus dos principales vertientes (neoliberal e institucional), puede abordarse el concepto de Gobernanza Participativa. Para ello se utilizará, dadas las ideas sostenidas en esta tesis, el concepto de gobernanza dentro de la perspectiva institucional, es decir, la gobernanza como redes y se hará énfasis en la apertura que el Estado realiza para que sectores de la sociedad civil participen en el proceso de gobierno.

Si la gobernanza en red ofrece un marco teórico y referencial mucho más amplio al observarla desde quiénes son los participantes (mercado, gobierno, sociedad civil), la gobernanza participativa hace énfasis en interacciones dadas exclusivamente entre el

gobierno y la sociedad civil. Este es un marco desde el cual puede abordarse la gobernanza desde una visión restringida, es decir, excluyéndose otro tipo de interacciones que no sean aquellas que provienen del gobierno y de la ciudadanía o sociedad civil (*Gobernanza centered in Civil Society*, Lynn, 2012: 53).

En esta tesis se considerará como sociedad civil, desde una definición negativa, a los sectores, movimientos u organizaciones de personas distintas al mercado, los partidos políticos y las organizaciones corporativas como los sindicatos; incluyéndose aunque con una distinción sutil, tanto a las organizaciones formales e institucionalizadas como aquellos movimientos u organizaciones de base generalmente compuestos por los individuos más desfavorecidos, que no cuentan con recursos materiales y organizacionales para institucionalizarse (*cuarto sector*) (Oszlak, 2009: 8 y 9).

En el informe de un *Workshop* llevado a cabo por el *Woodrow Wilson Center for Scholars* y la *Boise State University* en 2011, donde participaron 20 especialistas de distintas partes del mundo, se define a la gobernanza participativa como un «proceso institucional sancionado por el Estado que permite a los ciudadanos ejercer voz y voto, dando lugar a la implementación de políticas públicas que producen un conjunto de cambios en las vidas de los ciudadanos» (Wampler y McNulty, 2011: 6; Wampler, 2012 a: 342).

Esta forma de gobernar busca lograr cambios a través de acciones que pueden ser más efectivas y equitativas que los que se pueden alcanzar a través de un gobierno representativo, invitando a los ciudadanos a participar profunda y sostenidamente en el quehacer de las políticas públicas (Kearney *et. al.*, 2007: 80).

Este tipo de gobernanza denota un involucramiento y compromiso democrático de individuos y grupos de la sociedad civil en el *ciclo de políticas públicas*, el cual se relaciona con todo tipo de problemas o necesidades sociales que les afectan en su vida cotidiana, teniendo la oportunidad de participar directamente en su autogobierno (Yishai, 2012: 527).

Significa un proceso ya que la participación ciudadana es constante, pudiendo entablarse relaciones de la sociedad civil con el gobierno en diferentes etapas del desarrollo de una política pública.

Como puede interpretarse, esta forma de gobernanza tiene un conjunto de actores más reducidos y objetos de actuación mucho más específicos en comparación con la gobernanza en redes. Así, la idea principal de esta forma de gobernanza radica en que el ciudadano ordinario a través de su participación puede influir en todas aquellas políticas públicas que le pueden afectar en su calidad de vida (Fung y Wright, 2003: 5) y aunque el nivel de participación pueda tener distintos grados (Fung, 2006), se aspira a que los criterios de la ciudadanía constituyan decisiones que puedan remodelar las actuaciones de la Administración Pública. Con este proceso, por lo tanto, se otorga el *derecho* al ciudadano de modificar los resultados de las políticas públicas (Wampler y McNulty, 2011: 6).

Así, la gobernanza comporta un cambio en la forma tradicional de gobernar, siendo considerada una alternativa o redefinición del gobierno (Ramírez y Tabares 2010: 215). Ello implica que el Estado busca el acercamiento con actores sociales desprendiéndose de su posición centralizada y jerárquica a la hora de gobernar ya que se entiende que las respuestas a las necesidades de la sociedad no sólo pueden venir del Estado, sino que estas pueden encontrarse en la misma sociedad e incluso siendo más efectivas (Vigil y Fernández, 2012: 4). De esta manera las relaciones entre el Estado y la sociedad dejan de ser unidireccionales para convertirse en bidireccionales (Kooiman: 2005: 60), los ciudadanos dejan de ser objetos de la acción del Estado y pasan a ser actores de las políticas públicas. Conforme a esta conceptualización institucional de la gobernanza, se procede a analizar su relación con los cambios que puede generar en la forma del Estado de gestionar la sociedad, con la burocracia y el poder infraestructural y con su contribución a la construcción de un Estado más democrático.

### **III. Gobernanza y Construcción del Estado: ¿pérdida de capacidad o una nueva forma de dirigir?**

Parte de la literatura científica sobre el tema ha expresado que la gobernanza al ser una forma distinta de gobernar que implica la participación de la ciudadanía en el quehacer público, provoca el *vaciamiento* del Estado, su menoscabo o la pérdida de su tradicional competencia de dirigir la sociedad (Rhodes, 2012: 34). Se interpreta que se trata de un cambio en la forma de gestionar el poder político que hasta antes de la puesta en escena de la gobernanza se atribuía, a través de la democracia representativa, a los políticos electos popularmente y el cual era gestionado por medio de los servidores administrativos.

Se argumenta que si los políticos electos y los servidores administrativos son los encargados de ingresar temas a la agenda política, de elegir uno de ellos para conceptualizar un problema de política pública, de diseñar el marco de actuación pública para resolverlo, de aplicar la política y de evaluarla; el permitir que otros sectores participen e incluso determinen partes de este *ciclo de políticas públicas* significaría sustraer a favor de la sociedad civil y organizaciones no estatales, la capacidad de gestión de los asuntos públicos que tradicionalmente ha correspondido al Estado.

Desde una perspectiva asociada al neoliberalismo, este *vaciamiento* del Estado se relaciona con la idea que para lograr que la Administración Pública deje de ser ineficiente, que sea capaz de responder a las necesidades sociales y de alcanzar el desarrollo, el Estado debe minimizar su actuación en la gestión pública y dar paso a otros sectores y formas de gobernar. Este enfoque que tiene como modelo de gestión a la empresa privada, plantea que deben ser las empresas las que gestionen la política pública o que los propios organismos públicos deben tener un gerenciamiento empresarial. Como puede observarse y retomando lo explicado en el Capítulo I, la reforma del Estado impulsada por esta



concepción de Gobernanza se asocia a la Nueva Gestión Pública, que tiene como objetivos ya sea la privatización o bien la gestión empresarial del Estado (Bevir y Rhodes, 2001: 4).

La primera ola de la gobernanza en redes, sin embargo, fue ya una respuesta a la desfragmentación y descoordinación provocada por las reformas dentro del contexto de la Nueva Gestión Pública (Matthews, 2012: 282 y 283) y ofreció una nueva forma de explicar cuál debía ser el papel del gobierno para asumir los cambios sucedidos en la sociedad y el mundo, pasando de un gobierno jerárquico a un gobierno a través de redes (Rhodes, 2012: 34). Es decir que los partidarios de la Nueva Gestión Pública comenzaron a reconocer que la gestión empresarial no es una solución para todos los problemas y decidieron entonces «abrir el juego» a asociaciones de ciudadanos sin un carácter empresarial. Así por ejemplo, antes que una privatización directa y simplista de servicios educativos o de salud, desde esta nueva visión se propone que asociaciones, por ejemplo de padres o de pacientes, tengan un rol de participación en los consejos directivos de las nuevas organizaciones no estatales que se crean para gestionar dichos servicios. Y antes que empresas, en algunos casos se promueve que sean fundaciones u otras asociaciones sin fines de lucro las que gestionen el servicio de que se trate.

En cualquier caso, el argumento del vaciamiento del Estado sostiene que con la gobernanza se abren distintos espacios no estatales en los que se producen intercambios de poder y tomas de decisiones que reducen la capacidad de control del Estado (Eberlein y Kerwer, 2004: 128). Este por lo tanto, asumiría un papel residual, siendo su función principal el dirigir las redes y estar a cargo formalmente de las políticas públicas (Matthews, 2012: 283). Algunos autores incluso sostienen desde una postura más extrema, que lo que genera la gobernanza es la cuasi desaparición del Estado (Vigil y Fernández, 2012: 3). El Estado deja de ser el director de la sociedad para ser uno más dentro del proceso de gobernanza.

Se señala entonces, que el Estado al haber sido *vaciado* pierde su capacidad de dirección social y deja la vía libre para que sean otros sectores con intereses particulares los que asuman ese papel. En este supuesto, la atención se gira hacia los sujetos o actores que asumen las competencias estatales propiciando que el Estado sea constreñido en su independencia y sea capturado por grupos de interés (o, desde una perspectiva pluralista o neo pluralista, por una clase dominante. Argumento que se sostiene desde el neo marxismo (Levi-Faur, 2012: 10)). Esto se afirma sobre la base que, al abrirse la posibilidad de participación en el *ciclo de políticas públicas*, los más interesados en participar son aquellos grupos organizados que cuentan con una estructura definida y un quehacer constante, grupos que tienen financiamiento y poder, el suficiente para poder imponer sus decisiones en el proceso participativo (Brigitte, 2009: 401).

Un enfoque distinto y el que se acepta en esta tesis, plantea que la gobernanza participativa no implica un *vaciamiento* del Estado, sino únicamente un cambio en el rol que este desempeña en la sociedad (Kooiman, 2005: 58); cambio que se manifiesta en la apertura que el Estado tiene para que sectores estatales sean parte de la gestión pública junto a su Administración. Bajo este argumento, el Estado no ha perdido su capacidad de dirección política, sino que esta forma de dirigir ahora es distinta. El que se permita la participación de actores sociales implica que se gestiona de una manera más horizontal, considerando que el *ciclo de políticas públicas* se puede enriquecer si amplía su base más allá de los servidores administrativos.

Bajo la gobernanza, el nuevo rol del Estado es el de dirigir o coordinar las redes, en las que deberá existir cooperación, colaboración y coordinación entre sus distintos actores (Kooiman, 2005: 67); pero además y principalmente, su papel será permitir a través de sus regulaciones la propia existencia, desarrollo y control de estos procesos (Rhodes, 2012: 36). El Estado se convierte de esta manera en el «gobernante de la gobernanza», gobierna a las

organizaciones que participan en las redes, configurando sus reglas de actuación, de allí que se denomine a esta forma de gobernanza *meta-gobernanza* o la gobernanza de la gobernanza (Jessop, 2003: 5).

Desde este argumento, el Estado continúa siendo un sujeto central de las políticas públicas ya que es este el que permite la existencia de la participación y gestiona los recursos del Estado para tal cometido, desde los legales, hasta los administrativos, humanos y financieros. El Estado mantiene su centralidad dada su capacidad para figurar como ente regulador de las estructuras de gobierno, los mercados y las redes (Rhodes, 2012: 37, Levi-Faur y Gilad, 2004: 114), como el único capaz de prevenir crisis económicas y sociales, y el único que posee una autoridad que no posee ningún otro agente en la sociedad para decidir las reglas de la gobernanza (Matthews, 2012: 285 y 287).

Al seguir esta postura se sostiene que el Estado puede mejorar su capacidad de gobernar al fortalecer su institucionalidad, al mismo tiempo que genera la habilidad de desarrollar estrechas relaciones con otros actores no estatales (Levi-Faur, 2012: 12) consiguiendo con ello legitimar sus acciones. Además, y como se planteó en el Capítulo I, distinta a la creencia weberiana de que el poder del Estado se amplía conforme su centralización (manifestada principalmente en una estructura jerárquica de la Administración Pública), la ampliación del poder infraestructural del Estado se vincula con la constitución de la sociedad civil en un actor político. Actualmente, además de las posibilidades que la sociedad tiene de participar políticamente a través de medios electorales, partidos políticos, sindicatos, etc. la gobernanza se ubica como el escenario adecuado para que su incidencia en las políticas públicas sea más decisiva y para que las políticas públicas sean más efectivas, como se verá en el último capítulo.

Naturalmente, los riesgos de la cooptación del Estado por parte de los entes no estatales que participen en los procesos de gobernanza persistirán si la Administración Pública tiene

un funcionamiento patrimonial, donde los servidores públicos no son profesionales y los estándares éticos demasiado bajos. Por ello, y sin sugerir que la gobernanza está diseñada para países con altas capacidades estatales, en esta tesis se sostiene que los procesos de gobernanza tendrán mejores resultados cuando el contexto donde se aplique sea el de una Administración Pública profesional.

Por otro lado, dejando de lado las posturas de las reformas generales o totalizadoras desde las que se recomienda amplias modificaciones estatales, es muy difícil que los procesos de gobernanza se apliquen en todos los niveles estatales o en todos los tipos de políticas públicas. En lugar de ello, más que hacer de la gobernanza un modelo general, su éxito radicaría también en saber escoger en qué áreas dicha forma de gobernar es más aceptable y puede traer mejores resultados. Tomando esto en consideración, el argumento del *nacimiento* del Estado se vuelve más débil.

Entonces, puede aducirse por el contrario, bajo la perspectiva del poder infraestructural, que la gobernanza en lugar de provocar que el Estado pierda capacidad para gestionar los asuntos sociales, permite que este pueda mejorar su habilidad para alcanzar sus objetivos, ya que su asocio con la ciudadanía le habilita más canales de actuación, mejor recopilación e intercambio de información, más acierto en el diagnóstico de problemas y en el diseño de políticas y menos resistencia social, y todo ello con una percepción de un Estado más democrático, como se explicará enseguida.

## **IV. Gobernanza Participativa y la Construcción de un Estado Democrático**

### **1. Gobernanza Participativa y el Proceso Democrático**

El desarrollo de las capacidades estatales por sí solo no garantiza un Estado Democrático, este argumento fue expuesto por Mann cuando al clasificar los Estados de acuerdo a la forma del poder que ejercen, describe a aquellos autoritarios como los que tienen un alto nivel de poder unilateral (poder sobre la sociedad) pero poco poder infraestructural (poder a través de la sociedad, ver Capítulo I). Según su argumentación, los Estados autoritarios pueden tener la capacidad de dominar el territorio e imponer la totalidad de sus decisiones sobre la sociedad, sin importar los consensos que pueden lograrse con esta. Son Estados capaces pero no democráticos.

Por lo tanto, al plantear la construcción del Estado es importante no solamente buscar que se aumenten sus capacidades, sino también tratar la forma en la que el Estado se vincula con la sociedad para construir y ejercer esa capacidad. En este contexto se vuelve relevante la noción de poder infraestructural desarrollada por Mann, la cual implica tal como se vio anteriormente, la construcción de un Estado democrático y burocratizado. Así, conforme se expande y se ejerce la capacidad infraestructural, la sociedad también debería adquirir un papel protagónico.

En países con una capacidad infraestructural limitada, como ocurre con varios de la región latinoamericana, se requiere plantear la construcción del Estado no solamente a partir de la profesionalización de la burocracia sino además, acompañando esta transformación de la Administración Pública con la creación de mecanismos a través de los cuales la ciudadanía

puede ser parte de la gestión del poder, siendo la gobernanza participativa una herramienta adecuada para este propósito.

Tradicionalmente las relaciones entre el Estado y la sociedad se han canalizado a través del *Régimen*<sup>10</sup> político el cual se espera que sea además, democrático<sup>11</sup>. Así, los mecanismos de participación electoral y los partidos políticos continúan siendo muy importantes para mantener el contacto que une ambos extremos (sociedad-Estado) con el objetivo de gestionar el poder; pero posiblemente en la actualidad dichas instituciones sean insuficientes.

Como señala O'Donnell (2007: 31 y 32), la sociedad utiliza el régimen para manifestar sus demandas y necesidades que convertidas en insumos el Estado transforma en políticas públicas y acciones estatales. Cuando el régimen es democrático, existen instituciones como los partidos políticos y las elecciones que permiten que en condiciones competitivas los ciudadanos sean parte de la gestión del poder. Se participa en esta gestión a través de las propuestas y programas de los partidos políticos y en casos más reducidos, cuando un ciudadano se convierte en parte de la organización estatal al haber sido elegido como representante de la sociedad.

---

<sup>10</sup> O'Donnell (2007, 30), entiende por Régimen: “Los patrones formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo, y las instituciones a través de los cuales ese acceso ocurre y, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales”.

<sup>11</sup> El mismo autor (2007, 30) entiende como Régimen Democrático aquel en el que: “el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son competitivas e institucionalizadas y en el que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades políticas, tales como las de asociación, expresión, movimiento y disponibilidad de información no monopolizada por el Estado o por agentes privados”.

La existencia de un régimen democrático le otorga al Estado la legitimidad para que actúe y genere políticas públicas, pues a través de las elecciones se manifiestan y concretizan las preferencias de los ciudadanos. Sin embargo, ello no significa que los únicos insumos que alimentan la actuación estatal provengan de las elecciones; naturalmente hay otras fuentes de insumos que determinan el proceder estatal y que en muchas ocasiones no son necesariamente legales o legítimos (piénsese por ejemplo en la captura del Estado por parte de un agente económico). Surge de esta manera, la necesidad de analizar y controlar qué insumos son los que predominan al momento en que el Estado toma decisiones: si los que nacen del régimen democrático o los que provienen de otras fuentes. La prevalencia de unos u otros insumos se convierte en uno de los principales problemas de América Latina, pues a pesar de existir regímenes democráticos, los insumos que el Estado utiliza para actuar pueden no estar supeditados a lo expresado a través de ese régimen y sus instituciones (O'Donnell, 2007: 32).

En este escenario se plantea la posibilidad de introducir a ese régimen democrático nuevas instituciones que permitan *ensanchar* el Estado, es decir, instituciones más allá de los partidos políticos y las elecciones, que sirvan de canal para que la sociedad no solamente pueda introducir sus demandas y plantear sus necesidades, sino que también pueda gestionarlas a través de su participación en las políticas públicas y la actuación estatal. Es dentro de este planteamiento donde la gobernanza participativa puede contribuir a *ensanchar* el régimen democrático de un Estado permitiendo a los ciudadanos ser parte del gobierno al participar en el ciclo de políticas públicas. De esta manera el Estado conforme ejerce su poder infraestructural da paso a que la sociedad participe en su gestión, recordando que este es un poder que se ejerce no sobre la sociedad sino a través de ella.

La incorporación de la gobernanza en las instituciones estatales latinoamericanas es de mucha importancia actualmente, pues el régimen democrático basado fundamentalmente

en una democracia electoral está siendo objeto de numerosas críticas y con ellas el cuestionamiento de la democracia representativa y el malestar de la ciudadanía se han visto en aumento. Los señalamientos que se realizan hacia las instituciones propias de la democracia representativa indican que el Estado se ve lejano o ausente ante los problemas del ciudadano (Hevia, 2010: 98), pareciendo que las conexiones que deberían de existir entre los gobernados y sus gobernantes se han roto (Gaventa, 2004: 17). Se argumenta que hay un vínculo perdido entre los resultados de las políticas públicas y el interés que debería representarse y ello con la perjudicial consecuencia de que, en el caso de los países en desarrollo, se restrinjan las posibilidades de construir un Estado que satisfaga las necesidades de sus ciudadanos (Heller, 2012: 645)<sup>12</sup>.

Aunque fue durante la tercera ola de la democracia cuando comenzó a desarrollarse la gobernanza participativa (Wampler y McNulty, 2011: 1, Heller, 2012: 645, Wampler, 2012 b: 667), dada la crisis o etapa que sufre la democracia representativa, ha sido en los últimos años cuando se han realizado una serie de reformas a la Administración Pública a través de sus marcos constitucionales y legales, para incorporar a la forma de gobernar instituciones participativas que permitan la incidencia de la ciudadanía sobre el *ciclo de políticas públicas* y en

---

<sup>12</sup> Sin embargo, otros académicos niegan la existencia de una crisis de la democracia representativa, argumentando que se encuentra lejos el momento en el que este tipo de gobierno deje de ser la mejor forma de gobernar. Lo que en realidad sucede, para esta postura, es que la democracia más que ser una situación estática es un proceso tendiente a su mejoramiento por lo que si existen etapas para alcanzar la democracia ideal, su expresión más elemental sería la poliarquía (democracia real) la cual conforme al proceso de *democratización* (profundización, calidad de la democracia) se avanza hacia la democracia (democracia ideal); de esta manera, la democracia representativa tiene momentos más avanzados o no, más allá de estar en crisis (Rivero, 2006: 38). No obstante, dentro de esta postura habría que llamar la atención sobre la diferencia entre *democracias mínimas* y *democracias defectuosas* (Morlino, 2007: 5).



general, en la forma misma de gobernar. Estas reformas pretenden ir más allá de la incidencia que se puede obtener por medio de las formas ordinarias de participación política, como la que se puede ejercer a través del sufragio y los partidos políticos en contiendas electorales (Wampler y McNulty, 2011: 3) o incluso, ir más allá de algunas de las instituciones de la democracia directa, como la iniciativa popular de ley o el referéndum.

Con esta modificación en la forma de gobernar se intenta ampliar el proceso democrático, buscando que las decisiones del Estado se realicen con la participación de aquellos que serían sus mismos destinatarios, es decir, una forma incluyente y cooperativa para realizar la dirección del Estado (Murillo, 2006: 53). De aquí que se deduzca que la gobernanza participativa pueda provocar una mejora cualitativa de la democracia y cambios positivos en la calidad de vida de los ciudadanos, principalmente de aquellos más pobres, promoviendo la justicia social y contribuyendo a decrecer los niveles de desigualdad (Wampler, 2012 b).

Al asociar a la gobernanza participativa con la democracia deliberativa o democracia participativa puede obtenerse según distintos autores, un complemento de la democracia representativa (Wampler y McNulty, 2011: 3; Hevia, 2010: 97; Rocchi y Veinticinque, 2010: 612, etc.), una etapa en el avance hacia una democracia representativa (ideal); o en sus posturas más extremas hay quienes consideran que se da la sustitución de la democracia representativa por la democracia directa (Rivero, 2006: 36 y ss.). Sin embargo, se sostiene en esta tesis, como lo hace Wampler (2012 b: 667), que la gobernanza participativa no es una negación de la democracia representativa, sino un esfuerzo que puede ser útil para superar los fallos que esta última forma de democracia presenta, manteniendo las ventajas que están asociadas con el voto y el control a través de las elecciones.

Al realizarse un avance gradual hacia la aplicación de la gobernanza participativa, se supone que las instituciones creadas a tal efecto expanden el proceso democrático, lo dinamizan y

lo hacen constante dado que la gobernanza participativa implica el involucramiento continuo de los sectores interesados en el quehacer del gobierno. Esta ampliación del proceso democrático superaría la tradicional forma de participar a través de las elecciones, donde se debe escoger entre opciones cerradas y entre períodos de tiempo prolongados; además de que el proceso de participación facilitado por la gobernanza participativa permitiría que el ciudadano ordinario pueda desempeñar al menos tres roles distintos dentro de la democracia y no solo el de participar en las elecciones periódicas, creando un ciudadano más activo e interesado en la gestión de políticas públicas.

El primero de estos roles es actuar como participante en los espacios creados a tal efecto, promoviendo sus propios intereses; segundo, y dado que no toda una comunidad puede actuar en las instituciones participativas (por razones de tiempo, de recursos económicos, etc.), los ciudadanos pueden jugar el papel de representantes electos, con el fin de sostener durante el proceso participativo, la postura del sector que representa; y tercero, pueden ser asimismo, representados por otros, generalmente por líderes de las organizaciones de la sociedad civil, en espacios participativos distintos al que se encuentran pero complementarios, por ejemplo, en consejos participativos multiniveles (municipal, estatal, federal) (Wampler, 2012 b: 672).

Esta ampliación del proceso democrático podría significar la superación de los fallos provocados en la democracia representativa, al constituirse en una forma para que el ciudadano pueda implicarse con el gobierno, obteniendo esa cercanía que posiblemente ha perdido, permitiendo la discusión y deliberación con el objeto de resolver problemas comunes que tienen un interés especial para los participantes y haciéndolo de forma constante.

Además, el gobierno puede verse impactado en el éxito de su gestión pública en la medida que puede conocer mejor las necesidades de los ciudadanos y de forma periódica y

actualizada (Peters, 2005: 587). Estas opiniones o posicionamientos adquieren mayor relevancia ya que significan el producto de deliberaciones y negociaciones suscitadas entre los mismos interesados y entre ellos y los representantes del gobierno, algo de lo que se carece cuando se vota un programa general de gobierno en períodos de tiempo determinados y distanciados entre sí, como ocurre en la democracia representativa (Wampler, 2012 b: 670). Parece evidente que es mucho más constructivo ejercer de manera constante la participación deliberativa en una política pública, que el simple ejercicio del sufragio en períodos prolongados.

Además, algo que confirma que la gobernanza no sustituye a la democracia representativa es que precisamente, las instituciones participativas han sido creadas dentro del marco proporcionado por las instituciones de la democracia representativa. Incluso, la misma gobernanza participativa puede optar por la reproducción de prácticas llevadas a cabo en una democracia representativa. Piénsese, por ejemplo, en el proceso de elección que se puede seguir al interior de una comunidad para escoger a las personas que los representarán en las instituciones participativas. O, ya en un ámbito más complejo, al emularse dentro de una comunidad organizada, las actividades de un órgano legislativo: preparar propuestas, dividir el trabajo en comisiones, buscar la especialización por temas, realizar fiscalización, etc. (Wampler, 2012 b: 671).

## **2. Gobernanza Participativa: ¿profundización de la democracia?**

Si bien se considera que la gobernanza participativa genera impactos positivos, también se han hecho algunos señalamientos respecto a los posibles problemas que puede generar en el plano democrático, por lo que también se le debe revisar críticamente (Papadopoulos, 2012: 513; O'Donnell, 2007: 48). Esta revisión crítica se vuelve necesaria porque abre el

camino a otra perspectiva en la evaluación de los impactos que puede producir la gobernanza participativa, limitando las expectativas positivas que se tienen sobre ella, pero principalmente, porque brinda insumos a quienes diseñan políticas públicas participativas. A continuación se plantean los principales señalamientos que cuestionan si la gobernanza participativa profundiza la democracia.

En primer lugar se señala que los actores dentro de los procesos de gobernanza pueden carecer de legitimidad. Si se analiza la naturaleza de los actores que participan en este tipo de gobernanza se tiene al sector estatal y al sector ciudadano. La legitimación del sector estatal reside, según sea el caso, en las elecciones populares o, para los demás funcionarios públicos, en la ley (y cuando se trata de Administraciones Profesionales, además en su mérito). Es en el lado del sector ciudadano donde pueden encontrarse carencias de legitimidad pues los ciudadanos no tienen una legitimación electoral amplia como la estatal, ni tampoco la legitimación legal que tienen los miembros de la Administración Pública; su legitimación puede reducirse al apoyo que su comunidad u organización le proporcione. Se cuestiona al final, el porqué un pequeño grupo de ciudadanos podría incidir en políticas públicas que tienen un carácter más general.

Al mismo tiempo, y desde el punto de vista de los resultados esperados con las políticas participativas, la posible exclusión de sectores significativos de los procesos de gobernanza (por ejemplo, el grupo objetivo de la política pública o los simpatizantes de otro partido político), puede hacer que una política pública no tenga el apoyo colectivo suficiente o que la misma sea rechazada debido a la falta de legitimidad y representatividad de los sectores no estatales participantes, condicionando así el éxito de dicha política.

Se puede señalar también, el desequilibrio que puede ocurrir entre actores dentro de los procesos de gobernanza. En un mismo espacio de participación pueden estar incluidos actores con distinta organización, distinto conocimiento sobre la materia en discusión,

distinto tipo de financiamiento, etc. Es decir, diferencias que pueden ocasionar que la política pública tenga una orientación más inclinada a unos intereses y no al resultado del consenso. Por ejemplo, el interés particular que los sectores dominantes persiguen se puede transmitir a otros participantes que no tienen una opinión formada. En estos casos, sin un diseño y control adecuado, en la política pública pueden prevalecer unos intereses sobre otros que no son adecuadamente gestionados por no tener representantes capacitados ni bien organizados: un actor captura a otro.

La organización y la vinculación con algún partido político son variables importantes para el éxito de la gobernanza participativa, como lo demuestra la experiencia de algunos consejos de gestión en Brasil (Coelho, 2005: 5). En este sentido, si quienes tienen más posibilidades de participar son aquellos que están mejor organizados se puede correr el riesgo que en las políticas públicas participativas se provoque la exclusión de posibles participantes que tienen otro interés, pero menor organización y menores posibilidades de hacerlo valer (Papadopoulos, 2012: 515). No se trata en este caso de la captura que un grupo pueda hacer sobre otro más débil, sino de las barreras de entrada que los sectores no organizados pueden encontrar en los procesos participativos.

Esta exclusión se puede generar para favorecer intereses privados capturando al Estado, o este, a los participantes. En definitiva, se argumenta que la gobernanza participativa puede ser utilizada para defender intereses particulares (Brigitte, 2009: 401). Estos supuestos afectan y podrían excluir a aquellos sectores más pobres o aquellos que no son parte ni tienen alguna vinculación con un partido político.

Para ahondar más en este punto se puede considerar que a pesar de la existencia de una gobernanza participativa en la que no haya exclusión ni cooptación de ninguna de las partes, todavía cabe la posibilidad de dejar afuera a aquellos interesados que no están políticamente activos en el tema que se discute (Peters, 2005: 594) o que no pueden

participar dada su falta de recursos (tiempo, económicos, organización, formación, etc.). Si el diseño del proceso participativo no contempla en la selección de los participantes la admisión de aquellos grupos tradicionalmente marginados, puede generarse indirectamente una exclusión que, además de significar el posible fracaso de la política pública, opacaría su carácter democrático.

Se sostiene por otra parte que en la gobernanza participativa la rendición de cuentas se vuelve inexistente o difícil de realizar, pues si hay muchos participantes (*many hands*) se hace difícil distinguir entre tantos, quién es el responsable de los malos resultados o quiénes de los buenos (Papadopoulos, 2012: 517). Además, si los ciudadanos participan en la toma de decisiones en las que ellos mismos están interesados, la pregunta a plantear podría ser ¿quién sería el encargado de realizar una labor de fiscalización? En la gobernanza participativa podría no haber separación entre decisión y revisión y eso puede hacer que se pierda la rendición de cuentas.

Si se argumenta al contrario, que al permitirse la participación al mismo tiempo se está ejerciendo la rendición de cuentas, paralelamente se puede analizar que se confunde la rendición de cuentas con el control y que además, ese control lo ejercen quiénes están participando, excluyéndose del acceso de la información y de la rendición a los demás miembros de la sociedad que no son parte del proceso participativo (Peters y Pierre, 2005: 128 y Peters, 2005: 594 y 595). Sin embargo, se encuentran opiniones a favor de la gobernanza participativa que estiman que la participación por sí misma es un medio de exigir cuentas o de controlar al gobierno (Selee y Santín, 2006: 14), algo que en una democracia representativa no se realiza de forma constante, sino cada vez que hay elecciones.

Por otro lado, también se sostiene que si los representantes electos popularmente son influenciados por los ciudadanos participantes, aquellos no estarían representando los

intereses generales por los que fueron electos, sino únicamente los de los ciudadanos activos en los procesos participativos (Brigitte, 2009: 402).

Estos argumentos plantean la discusión de si la gobernanza contribuye o no a profundizar la democracia. En esta tesis se sostiene que a pesar de las críticas, los procesos de gobernanza sí son significativos en términos de profundización democrática. Se comparte con O'Donnell (2007: 48) que la gobernanza por sí misma no genera una mejor democracia pues se puede constituir como herramienta del gobierno para legitimarse, pero la evidencia empírica también señala que esta institución tiene un amplio potencial para contribuir a formar Estados más democráticos, como se intentará demostrar en el último capítulo.

## V. **Gobernanza, Poder Infraestructural y Capacidad Burocrática: Las Agencias Independientes**

La naturaleza del poder infraestructural indica que el poder del Estado debe ejercerse a través de la sociedad. Desde la perspectiva en la que esta tesis estudia dicho poder, la forma de ejercerlo *a través de la sociedad* se vincula con la actuación que realiza el Estado por medio de la Administración Pública. Ya se ha planteado anteriormente que el desarrollo de la capacidad infraestructural del Estado conlleva la politización de la sociedad civil, por lo tanto, en esta tesis se propone una Administración Pública que actúe conforme a dicha concepción, es decir, una burocracia apta y receptiva a la participación política de la ciudadanía. Como consecuencia, plantear la construcción del Estado a partir de la profesionalización de la Administración Pública y de la inclusión de la gobernanza, implica modificar la estructura burocrática para que se adapte a estos cambios.

Con la gobernanza participativa las relaciones Estado-sociedad dejan de tener una dirección de arriba hacia abajo, para dar paso a una relación más horizontal en la que existe la dimensión participativa que puede optar por formas *bottom-up o mixtas*. Nuevamente la concepción del Estado se somete a evaluación, siendo al menos dos áreas las que se consideran vitales para la admisión efectiva de la gobernanza participativa dentro de las organizaciones burocráticas: en primer lugar la verticalidad del modelo weberiano y en segundo lugar, su autonomía burocrática sobre la base de la profesionalización de los servidores públicos. En el concepto de Estado racional weberiano, la estructura administrativa se caracteriza por ser una organización vertical porque es precisamente el elemento jerárquico el que provee de coherencia y efectividad a las actuaciones de la Administración Pública; de esta manera debido a la aplicación de la gobernanza



participativa, el clásico modelo weberiano debería someterse a una reevaluación (Hardiman, 2012: 229, 230).

Si bien la reforma que implica procesos participativos no es una reforma que generalmente alcance a todas las unidades y niveles administrativos de una institución estatal, la horizontalidad necesaria para que se admita la gobernanza participativa debe estar presente en aquellos espacios administrativos vinculados a las políticas públicas que se desarrollen bajo este concepto, pues en la toma de decisiones de distinta índole ya no participarán únicamente los actores estatales sino también los ciudadanos. Ello dependerá en gran medida del nivel de participación que habilite la Administración Pública, por ejemplo, si la participación se vincula únicamente al diseño de la política pública, a su implementación, evaluación o a todas las etapas; y si la incidencia de la participación se considera una mera opinión o si se le da carácter vinculante.

Por otro lado, se conoce que el nivel de profesionalización de la Administración Pública no es satisfactorio en varios países de América Latina (Barómetro de la Función Pública, 2012; BID, 2006; Martínez, 2012). Existen Administraciones Públicas en donde prevalecen las relaciones de patronazgo y clientelismo, provocando un bajo rendimiento en la prestación de servicios públicos así como por otro lado, generando corrupción. Arraigadas instituciones informales, como el clientelismo y el patronazgo, impiden la asimilación de la participación por parte de la Administración Pública y por lo tanto conlleva a que los resultados y productos de las políticas públicas tengan escasa conexión con dicha participación (Paz, 2008: 2004; Selle y Santín, 2006: 22).

La participación *abre* la Administración Pública a la ciudadanía, por lo que en contextos donde no existe una burocracia profesional los servidores públicos evitan generar procesos de participación para no ser juzgados o controlados por los ciudadanos. De la misma forma, para proteger intereses en un contexto patrimonialista, el clientelismo y el

patronazgo pueden impedir la participación aunque esta se encuentre legislada, obstaculizando el desarrollo de la gobernanza participativa (Wampler y McNulty, 2011: 12). Es decir, en caso que se logre la participación, la misma tendría poca incidencia en los resultados de las políticas públicas. La política partidista dentro de las Administración Pública limita entonces, el alcance de los impactos de las instituciones participativas<sup>13</sup>.

Por el contrario, como se analizará en el capítulo siguiente, una Administración Pública profesional no solo es mucho más receptiva a la participación ciudadana, sino que la promueve como un elemento legitimador. Carpenter (2001) demostró en el estudio del fortalecimiento de la burocracia en Estados Unidos, que las Administraciones Públicas gestionadas por profesionales buscan y promueven la participación y la apertura a la ciudadanía con el objetivo de legitimar sus políticas y el de alcanzar la autonomía respecto a otros actores políticos y sociales que pueden tener intención de capturarlos. Precisamente por el carácter no democrático de los funcionarios profesionales (pues no son elegidos), se observa que cuando un organismo estatal está gestionado por directivos profesionales, ellos tienen mucha más iniciativa para buscar la cooperación con la sociedad civil y la participación ciudadana en la gestión. Los directivos de gestión designados por motivos políticos, en cambio, ya han sido «legitimados» por las elecciones que llevaron al poder al partido político con el que están asociados.

---

<sup>13</sup> Pero también existe evidencia de que los partidos políticos pueden servir de vehículo para que se promueva o se lleve a cabo la participación. Tal como afirma Coelho (2004: 11), en Brasil la participación ciudadana en los Consejos de Gestión la realizan aquellos que tienen una vinculación con un partido político. Así mismo Heller (2012) indica en su estudio sobre la participación ciudadana en Brasil, India y Sudáfrica, que los partidos políticos con tendencia ideológica hacia la izquierda tienen un papel relevante al ser estos los más orientados a favorecer o promover la participación. Por lo que a priori, no puede descartarse la utilidad de los partidos políticos para la gobernanza participativa.

Por ello, la profesionalización de la Administración Pública no solamente influye en la efectividad de la actuación burocrática, sino que también permite construir redes con la sociedad que le sirven de apoyo para crear e implementar políticas públicas, mientras la ciudadanía también se ve favorecida con su implicación en el gobierno.

De esta manera, dentro del proceso de reforma de la Administración Pública, más allá de desechar la burocracia como sugiere la Nueva Gestión Pública, se puede adaptar al escenario que le presenta la gobernanza participativa. Debe generarse un cambio en el proceso administrativo de generar políticas públicas, permitiéndose que el trabajo de los expertos pueda ser enriquecido y complementado por los interesados en las políticas públicas. La forma jerárquica de desarrollar los ciclos de políticas públicas debe inclinarse hacia la horizontalidad, implicando también, un cambio en la cultura profesional y de servicio de la Administración Pública, pasando del cumplimiento de reglas y normas hacia una orientación externa basada en las preferencias y necesidades de los ciudadanos (Reforma Neoweberiana en términos de Pollitt y Bouckaert, 2004: 98 y 99). La transparencia de la Administración y el acceso a la información es un requisito indispensable.

Dado que las Administraciones Públicas no profesionales son más reacias a promover procesos participativos, será necesario construir una Administración Pública profesional matizando los elementos jerárquicos y fomentando una cultura hacia los ciudadanos, generando coaliciones o una cogobernanza que entregue su papel central al Estado, pero que permita que la ciudadanía sea protagonista en la generación de políticas públicas<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> De esta manera, surgen líneas de investigación en referencia al tipo de relación que tienen los partidos políticos con la gobernanza participativa, el impacto que genera la existencia de instituciones participativas en la profesionalización de la Administración Pública, y los efectos o impactos que puede generar la gobernanza participativa en contextos donde predominan relaciones patrimonialistas o clientelares.

Asimismo, los impactos que puede generar la gobernanza participativa en la burocracia del Estado desde una perspectiva orgánica, se extienden a la efectividad de la Administración Pública. ¿La gobernanza participativa genera que el Estado tenga mayor efectividad? Se argumenta que la gobernanza participativa tendrá un impacto positivo sobre la burocracia y que ello redundará en un mejor desempeño de la Administración Pública sobre la prestación de servicios. La idea de que sean los involucrados o principales afectados de una política pública los que participen en su elaboración y/o ejecución permite que el Estado tenga mayor capacidad para responder a las demandas sociales y pueda obtener conocimientos mucho más precisos y fundados sobre el área de aplicación de la política y sus resultados. Naturalmente, esto presupone una Administración Pública profesional.

La lógica administrativa que subyace en las reformas orientadas a la inclusión de los ciudadanos en la función de Administrar radica en que, como señala Peters, «cuando las organizaciones se hacen más abiertas y participativas, los empleados se sienten más motivados para invertir en ellas su tiempo y energía»; además de que la participación de los destinatarios o grupos objetivos de las políticas proporcionan a la Administración valiosa información sobre sus necesidades y lo que solicitan del gobierno, la cual puede ser mejor aprovechada por la organización burocrática y traducirse en la prestación de servicios mejor dirigidos y de mayor calidad (Peters, 2005: 596). El manejo efectivo que hace la Administración Pública de los recursos escasos es clave en este escenario, a lo que la información proporcionada por los afectados colabora sustancialmente (Osmani, 2006: 4 y 5). Precisamente la gobernanza participativa ha significado un tipo de reforma que busca hacer más eficiente al Estado. Este es un objetivo que también es perseguido por la Nueva Gestión Pública, pero los procedimientos, formas y el fundamento teórico para llegar a él son distintos (Klijn, 2012; Peters y Pierre, 2005). Como se observa, la aplicación de la gobernanza participativa es otro argumento para promover la profesionalización de la

Administración Pública en América Latina y en consecuencia, fortalecer la capacidad infraestructural del Estado.

A partir de estas premisas, y como se adelantó en el capítulo I, a través del análisis de la construcción del Estado y sus capacidades con un enfoque concreto sobre el poder infraestructural, esta tesis trata de incorporar a la literatura sobre *state building* dos cuerpos teóricos que usualmente se han visto aislados dentro de la discusión de este tema: la gobernanza y la autonomía burocrática. Se sostiene que el poder infraestructural es un poder que tiene a la burocracia como uno de sus principales referentes empíricos y también, que es un poder que se ejerce con la generación y el mantenimiento de relaciones con la sociedad civil. En el análisis que en este trabajo se presenta, la autonomía burocrática y la gobernanza constituyen manifestaciones de cada una de las dimensiones del poder infraestructural que han sido enfatizadas.

La autonomía burocrática y la gobernanza son entonces clave para la construcción de un Estado más capaz y democrático. En este capítulo se desarrolló la teoría de la gobernanza y su vinculación con la construcción del Estado y sus capacidades. En el siguiente capítulo se analizará la siguiente dimensión vinculada con el poder infraestructural, que es la burocracia y su autonomía. Este análisis se hará dentro del contexto de uno de los espacios dentro de la Administración Pública que en los últimos años ha tenido mayor difusión y que también ha transformado la realidad estatal. Este contexto es el del Estado Regulador y las agencias reguladoras independientes, las cuales teóricamente se constituyen como unidades administrativas que tienen como característica fundamental buscar la autonomía de su burocracia a partir de la profesionalización de sus miembros, pero que también, dentro de la búsqueda de dicha autonomía, se convierten en espacios para incorporar procesos de gobernanza en la gestión de la Administración Pública.



## CAPÍTULO III

# La nueva Gobernanza. De las Agencias Independientes al Estado Regulador

### I. Introducción

Las agencias o comisiones independientes como una forma consolidada de Administración Pública son, junto al presidencialismo y al federalismo, instituciones bien conocidas por tener su origen en Estados Unidos (Kayaalp, 2012: 225). En lo que concierne a las agencias independientes, su difusión ha sido a nivel mundial principalmente porque su estructura y funcionamiento proporciona una forma de administración pública que puede promover, tanto la profesionalización de la función pública como la mayor eficiencia de la gerencia administrativa.

Cuando en el Siglo XIX se crea la primera agencia independiente de Estados Unidos, se pretendía dar una respuesta a las desviaciones o incorrecciones que generaba la pujante economía norteamericana con instituciones que sin estar sometidas a la política partidaria y además, compuestas por técnicos especialistas, regularan las acciones de los agentes del mercado.

A través del mimetismo institucional, la primera agencia independiente de Estados Unidos, la *Interstate Commerce Commission*, sirvió de modelo para la creación y futura difusión masiva de este tipo de instituciones, primero en ese país norteamericano y después, en todo el

mundo. La independencia respecto de la política, su dirección compuesta por un órgano colegiado, y la especialización de su cuerpo administrativo fueron características que han asegurado su reputación en los Estados Unidos y desde aquí un efecto de imitación en otros países del mundo.

En un país como Estados Unidos, la trascendencia de las agencias reguladoras ha sido clave en la propia construcción de su Administración Pública y del Estado mismo, tanto desde su funcionamiento encargándose de la regulación de importantes ámbitos de la vida social, política y económica como el transporte, la competencia económica, el derecho de los consumidores, el medio ambiente, la energía y electricidad, las telecomunicaciones, y un largo etcétera; así como desde la impronta de su organización y estructura para la Administración Pública, al crear un modelo de administración profesional y fomentar su difusión en las demás organizaciones estatales.

Si bien han sido constantes las críticas en torno a la legitimidad de este tipo de organización pública, señalándose que son instituciones que tienen mucho poder pero que carecen de soporte democrático electoral, en los últimos años se ha estudiado desde distintos enfoques cómo ese “déficit democrático” es completado por otras formas de legitimación democrática también válidas, como la alta profesionalización de sus servidores públicos, su amplia reputación positiva entre los ciudadanos y los procesos de gobernanza participativa que dichas instituciones pueden promover para tener esa base de legitimación social de la que aparentemente carecen por no ser electo su personal directivo.

El modelo de agencias independientes (que nace en Estados Unidos) se ha difundido a nivel mundial y ha provocado cambios en el Estado (Jordana, Levi-Faur y Fernández i Martín, 2011), incluso la literatura científica especializada en el tema, ha construido el concepto de “Estado Regulador” como un forma de Estado que a través de la regulación, principalmente realizada por agencias independientes, desempeña su nuevo rol



promoviendo la participación no estatal en la consecución de actividades que antes únicamente se ejercían por el Estado. El nuevo rol de los Estados ya no es intervenir en la sociedad prestando él todos los servicios públicos, ni tampoco dejando total libertad a los particulares para que los ejerzan, su rol ahora es el de ser un regulador de esas actividades.

## **II. Las Agencias Independientes y la Formación del Estado Administrativo en Estados Unidos**

### **1. La construcción del Estado Administrativo**

Las agencias independientes en Estados Unidos forman parte importante de la historia de su Administración Pública y de la construcción del Estado moderno en dicho país. El diseño de su modelo de agencias independientes se hizo en un contexto económico, social y político particular, pero ha servido de inspiración para la creación de agencias independientes alrededor del mundo.

La construcción del Estado moderno en la segunda mitad del siglo XIX, en los Estados Unidos, se apoyó mucho en estas instituciones, puesto que su tradición constitucional originaria no daba suficiente importancia a la Administración Pública. A diferencia de los países Europeos donde primero se realizó una formación de Estados Administrativos fuertes y después vino su constitucionalización, los Estados Unidos de Norte América redactaron primero su Constitución y poco después construyeron su Estado (Sanabria, 2009: 39).

Su historia y la configuración constitucional hicieron que el desarrollo de la Administración Pública en los primeros años posteriores a la independencia, se hiciera bastante complicado para Estados Unidos. El contexto inicial, posterior a su separación de Gran Bretaña, fue la construcción de un Estado federado, con una economía rural y una mínima prestación de servicios públicos. Según Ackerman (2005: 230) entregar el correo y coordinar sus relaciones con las potencias extranjeras eran casi todas las actividades de la Administración Pública en ese periodo.

Uno de los principales problemas a los que tuvo que enfrentarse fue encontrar la forma adecuada para organizar la Administración Pública bajo el sistema de separación de poderes y la estructura territorial propia de este país (Rosenbloom et.al., 2009: 44). La desconfianza en el poder de los líderes de la independencia incidió en que la Constitución de 1787 fuese diseñada para atribuir mucho poder al Congreso, distribuirlo en los estados y limitar el poder del órgano ejecutivo (Law y Kim, 2011, 115, Ackerman, 2005: 231). El diseño de la Constitución de Estados Unidos se pensó para construir una Administración Pública pequeña, en ella no se hacía referencia ni al servicio civil, al presupuesto, al manejo público, ni de nada que «huela siquiera a administración». (Stillman, 2008: 219; 1990: 159).

Como era de esperarse dadas las anteriores condiciones, en los primeros años la Administración Pública estadounidense no estaba formada por personal profesional, fueron las agencias independientes las que sirvieron, décadas después, para disminuir este problema al introducir una burocracia profesional en distintas áreas de la administración. En un primer momento dentro de la configuración estatal, los cargos públicos se distribuían entre la clase burguesa y después entre los clientes de los partidos políticos. Desde la independencia en 1776 hasta la llegada de Andrew Jackson a la presidencia en 1829, puede marcarse un primer período en la conformación de la Administración Pública estadounidense. En esta etapa el sistema político estadounidense configuró un «Régimen de Notables» en el cual las élites burguesas locales dominaban la política y obtenían beneficios de la burocracia ocupando los cargos gubernamentales, dado que los partidos políticos (Republicanos federalistas y Demócratas Jeffersonianos) y la misma burocracia eran débiles (Ackerman 2005: 231; Shafritz y Hyde, 1999: 9).

La ausencia de movilidad ciudadana debido a la debilidad de los partidos políticos fue paulatinamente cambiando cuando el partido demócrata, aunque sin la intención de construir un partido nacional fuerte, buscó el apoyo de las masas para derrotar al Partido

Republicano. Cuando Andrew Jackson asume la presidencia, la movilización de las masas era ya un fenómeno evidente. Esta movilización y el fortalecimiento de los partidos políticos hicieron cambiar el Régimen de Notables dominado por la clase burguesa, por uno basado en el patronazgo. Esta fue una segunda etapa en la conformación de la burocracia estadounidense conocida en la literatura norteamericana como *spoils system* o reparto del botín. Los partidos políticos habían encontrado una institución informal de donde extraer apoyo (Johnson y Libecap, 1994: 4).

La formación del Estado Administrativo en Estados Unidos significó un proceso de adquisición de gradual autonomía burocrática por parte de de instituciones dirigidas por personal profesional, que fueran capaces de tomar decisiones con relativa independencia de las presiones políticas y así contribuir a la capacidad de la Administración Pública para cumplir los fines del Estado. Este proceso se desarrolla a partir de la segunda mitad del siglo XIX a través de una serie de sucesos sociales, políticos y económicos que lo impulsan, fue este el contexto que detonó el pensamiento y la implementación, algunas décadas después, del modelo de agencias en Estados Unidos.

La fuerte actividad económica impulsada por la Guerra de Secesión incentivó el crecimiento de Estados Unidos, la industria comenzó a desarrollarse con la construcción de ferrocarriles y el telégrafo, la explotación de recursos naturales creció vertiginosamente, se logró el desarrollo de manufacturas en gran escala, creció la banca de inversión, se amplió el comercio exterior, aumentó la influencia de la política internacional estadounidense, etc. (Sanabria, 2009: 39). Asimismo fue considerable que en la década de los setenta del siglo XIX, el acceso y la aplicación de la electricidad ampliaron las posibilidades de desarrollo como nunca antes y el impacto de las invenciones científicas creó una afirmación hacia el progreso del hombre (Shafritz y Hyde, 1999).

Sin embargo, el crecimiento económico e industrial que se dio en Estados Unidos a partir de la Guerra de Secesión y que se iba a mantener constante, también trajo consigo una serie de problemas los cuales la Administración Pública de ese momento no pudo enfrentar. Nervins et al.(1994: 239-240) señalan que el desarrollo económico del siglo XIX estuvo acompañado de una inadecuada distribución y acumulación de la riqueza, del desempleo en gran escala, del hacinamiento en las urbes, de la disminución de los ingresos de los agricultores, de la destrucción de recursos naturales por su acelerada explotación, de las crecientes responsabilidades internacionales, de la inadaptación de instituciones políticas creadas para un Estado rural a la cada vez más creciente nación industrial, etc. Como puede observarse, Estados Unidos había logrado el desarrollo económico a costa de otros problemas sociales.

En este escenario, el panorama del Estado desde el punto de vista de las necesidades sociales, puso en evidencia la debilidad del aparato administrativo. Este fue el momento en el que se tomó consciencia de que era necesario tener una Administración Pública permanente, profesional e independiente, algo de lo que se carecía hasta el momento debido al *spoils system*.

Detectado uno de los problemas del desarrollo del Estado Administrativo, el sistema de patronazgo que se había consolidado y que incrementaba cada vez más la corrupción e ineficiencia en la Administración Pública estadounidense, comenzaría a ser modificado gracias a la Ley *Pendleton* (Johnson y Libecap, 1994: 4) la cual expresaba los fundamentos de un servicio civil profesional<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Los orígenes de esta ley pudieran encontrarse en 1881 cuando el presidente James A. Garfield fue herido por Charles Guiteau, un funcionario frustrado al cual le fue denegado un cargo consular. Este incidente que posteriormente condujo a la muerte del presidente de Estados Unidos, impulsó la reforma del servicio civil por la movilización popular y el apoyo de un grupo de tecnócratas que se oponían al sistema de botín,

Este cambio en la Administración Pública también sería promovido por el *Movimiento Progresista*, encabezado por Woodrow Wilson, quien además de haber sido presidente de ese país, es considerado junto con Max Weber el fundador de la Administración Pública como disciplina académica (Shafritz y Hyde, 1999: 8). Con su famoso y fundamental ensayo *El Estudio de la Administración* de 1887 se iniciaría la creación consciente del Estado Administrativo en Estados Unidos (Shafritz y Hyde, 1999: 52; Ferraro, 2009: 46). En este ensayo se delinearón los problemas fundamentales a los que debía enfrentarse la Administración Pública moderna. La conciliación entre democracia y burocracia, la participación popular en el gobierno y la administración eficiente y profesional fueron tópicos que preocuparon a Wilson y que plasmó en su ensayo. Este autor, quien escribe su artículo pionero en un contexto donde aún predominaba el *spoil system*, consideró vital, que aunque la política deba ejercer un control sobre la Administración, ésta tiene que estar libre de la influencia meramente partidista. (Wilson, 1887: 210; Waldo, 1982: 83).

Wilson sostuvo que era muy importante crear un servicio civil pero también, una vez lograda una Administración Pública basada en el mérito, esta debía mejorar su organización y su capacidad de administrar los asuntos de la sociedad, a los que se enfrentaban los Estados Unidos. Si la Administración Pública es la parte más visible del gobierno, el más inmediato con la sociedad, resultaba lógico en el pensamiento de Wilson que los estudios de la administración se desarrollaran como disciplina académica, con el objetivo de fortalecer a la administración para robustecer asimismo al Estado (Wilson, 1887: 197, 210).

En este sentido, la Administración Pública contaminada por el *spoil system* desde la presidencia de Andrew Jackson y hasta entonces, débil e incapaz de hacer frente a todos los

---

creándose así la Ley *Pendleton* con la cual se constituía en 1883, la Comisión de Servicio Civil, instaurando la selección basada en el mérito, la permanencia y la promoción de los funcionarios públicos.

problemas que se presentaron, debía transformarse y aumentar su papel en la sociedad y para ello debía profesionalizarse y volverse permanente. En este escenario de la “era progresista” es pues donde se crean las comisiones reguladoras con el diseño propio de tomar decisiones públicas sobre la base de la experticia, la especialización y la profesionalización de su cuadro administrativo (Datla, y Revesz, 2013: 771).

## **2. La creación de las agencias y su posterior difusión en Estados Unidos**

En su trabajo “The Rise of Bureacratic State” de 1975, James Q. Wilson hace énfasis en instituciones que ante las demandas sociales fueron creadas y que influyeron en el crecimiento de la burocracia y de su profesionalización. Entre tales instituciones se cuentan las agencias independientes<sup>16</sup>, ellas fueron cruciales para la consolidación del Estado Administrativo debido a que este diseño institucional concretó y fortaleció la capacidad reguladora de la Administración sobre los agentes económicos que cada vez más alcanzaban mayor auge. Wilson indica que precisamente la actividad reguladora de la Administración Pública fue uno de los caminos para la consolidación del Estado Administrativo (Wilson, 1975: 81 y 94). Afirmación que ya era sostenida por Woodrow Wilson en su ensayo ya citado, cuando exigía que las instituciones estatales asumieran

---

<sup>16</sup> Además del U.S. Post Office que buscaba proporcionar un confiable servicio postal y que durante los años 1816-1861 representó el 86% del crecimiento de todos los empleados del servicio civil en la rama ejecutiva (en 1881 el número total de servidores públicos fue de 36,672); por otro lado, los empleados vinculados a la defensa nacional; y la creación de oficinas especializadas dentro del Ejecutivo como el *Department of Agriculture* se convirtió en el primer modelo al cual siguieron otros departamentos como los de comercio, trabajo, etc. (Rosenbloom *et al.*, 2009: 47 y 48; Wilson, 1975: 87 y ss.).

nuevas responsabilidades, como por ejemplo, ejercer controles administrativos de los agentes económicos (Wilson, 1887: 200 y 201).

Con esta intención, Estados Unidos diseñó distintas normas reguladoras que crearon agencias independientes. En 1887 se crea por ley la *Interstate Commerce Commission* (Comisión de Comercio Interestatal - ICC) que consolida su funcionamiento en 1920 gracias a la legislación de transportes que es sancionada ese mismo año. La ICC fue la primera agencia independiente en Estados Unidos cuya naturaleza técnica hizo reconocer la idoneidad de las agencias independientes para hacer frente a problemas tan complejos, en este caso, como la regulación del importante y complejo sector ferroviario. El objetivo de su creación fue la regulación, supervisión y resolución de conflictos entre las empresas y los consumidores (Law y Kim, 2011: 117). La ICC, nace entonces no por un acuerdo político nada más, sino por la necesidad práctica de regular la industria del transporte de trenes y de hacerlo de manera eficiente (Bregger y Edles, 2000: 1116), ante la tendencia del sector empresarial a conformar monopolios y cárteles.

Fue especialmente simbólica la creación de esta entidad administrativa específicamente técnica y separada de la política partidaria, pues envió el mensaje que «el conflicto en torno a los temas económicos debía despolitizarse y ser manejado por la administración» (Ackerman, 2005: 239). La estructura de las agencias, sus procedimientos, sus tradiciones más que sus teorías, son las que permitieron aislarse de la política. Se argumenta que los políticos no pueden regular estas industrias porque no están capacitados científicamente para hacerlo y que son demasiado vulnerables a la corrupción.

Precisamente la estructura de estas agencias fue diseñada para que estuviesen aisladas de la influencia del presidente, y al mismo tiempo, protegidas de la captura de otros grupos de intereses particulares y de los partidos políticos. Desde un enfoque estructural fueron creadas separadas de la organización del ejecutivo, su dirección por lo tanto no estaría



sujeta a las órdenes del presidente de los Estados Unidos. Esta independencia estaría protegida por varias garantías, como la protección de remoción, el cumplimiento de plazos determinados para desempeñar los cargos de dirección que no concuerdan con los del presidente, un órgano de dirección colegiado compuesto por expertos provenientes tanto del Partido Republicano como del Partido Demócrata (aunque también se crearon agencias dirigidas unipersonalmente), financiamiento propio, un cuadro administrativo compuesto por expertos; y desde el aspecto funcional, atribuciones cuasi legislativas y cuasi judiciales, es decir, la capacidad de dictar normativa aplicable a su ámbito de regulación como la de poder resolver controversias (Datla y Revesz, 2013).

Este diseño fue configurado con los años, incluso teniendo conciencia de la noción de independencia que se le atribuiría a las agencias reguladoras y desarrollando sus características.

A partir de la ley reguladora que creó la ICC, se diseñaron otras normas y comisiones independientes que pretendían regular algunos sectores de la economía y aumentar el bienestar social<sup>17</sup>. Cronológicamente pueden mencionarse la *Sherman Act* para controlar los monopolios en 1890. Durante el período 1906-1915 se fortaleció la regulación de la calidad de la comida y las drogas a través de la *Pure Food Act* de 1906 y la *Meat Inspection Act* de 1907. Los bancos fueron regulados por la *Federal Reserve Act* de 1913. Al llegar los años 30, una cantidad de industrias habían pasado a ser reguladas por el Estado, incluso las

---

<sup>17</sup> Por ejemplo *Federal Reserve System* (1913), la *Federal Trade Commission* (1914), la *Federal Radio Commission* (1927), la *Federal Power Commission* (1930), la *Securities and Exchange Commission* (1934), la *Federal Communications Commission* (1934), la *National Labor Relations Board* (1935), la *United States Maritime Commission* (1936) y la *Civil Aeronautics Board* (1938) (Fernández Rojas, 2003: 184).

relaciones laborales en el sector privado (Law y Kim, 2011: 119, Rosenbloom *et al.*, 2009: 49).

Décadas después, con el *New Deal*, Franklin D. Roosevelt respondió a la crisis económica fortaleciendo el aparato administrativo para intervenir en la economía. Así, a finales de 1934 existían más de 60 nuevas agencias y en 1937 alrededor de cien agencias o unidades administrativas dependían directamente del presidente. La burocracia creció de 609 mil empleados federales en 1931 a 3 millones 800 mil en 1945, la cifra más alta en toda la historia de Estados Unidos (Ackerman, 2005: 243; Rosenbloom *et al.*, 2009: 45).

Esta tendencia que en la actualidad se ha ampliado a muchos otros sectores, se ha mantenido como una característica del Estado Administrativo estadounidense y ha inspirado e influye a otros países, por ejemplo, en la promoción de la competencia económica o en la repercusión internacional que tienen agencias independientes como la *U.S. Food and Drugs Administration*. Naturalmente, se trata de instituciones altamente profesionalizadas y por principio, capaces de hacer frente a las presiones político partidarias.

Estas agencias se diseñan bajo la creencia que al estar aisladas de la política partidaria serán capaces de proteger de mejor manera el interés general de la ciudadanía (Barkow, 2010: 15), de allí en última instancia parte la importancia de contar con agencias reguladoras que puedan soportar la captura, tanto desde los demás poderes del Estado, como de los particulares y grupos de poder.

### **3. El Congreso y las Agencias Independientes en Estados Unidos**

La difusión de las agencias en Estados Unidos ha tenido significativa relevancia en la distribución de poderes precisamente por la ubicación que tiene la Administración Pública y los agentes políticos que pueden participar en esta función. La particular división constitucional de poderes en Estados Unidos y la masiva creación de agencias fomentaron que el Congreso fuera un actor importante dentro de la Administración Pública.

La expansión de la Administración Pública ,como se ha expresado anteriormente, tuvo mucho empuje durante la Gran Depresión, como en la inmediata Segunda Guerra Mundial. Para hacerle frente a ello, la Administración Pública tuvo que dotarse de funciones que tradicionalmente no correspondían a la tarea de gestionar lo público, las cuales fueron delegadas por el legislativo estadounidense. El Congreso consideró, aunque en contra de sus tradicionales esquemas, que la complejidad de los asuntos públicos merecía que su autoridad legislativa fuera en parte delegada hacia las nuevas agencias. De esta forma, y como se estudiará en la próxima sección, la Administración Pública a través de las agencias independientes tuvo la posibilidad de crear reglas, reglamentos, ordenanzas y establecer estándares sobre cuestiones relacionadas a su actividad administrativa, además de poder dictar resoluciones en procedimientos administrativos (Rosenbloom, 2009: 69).

La Administración Pública dejaba de ser en este orden de ideas una mera ejecutora de la ley, pues tenía la capacidad de legislar de manera delegada, sobre asuntos administrativos que hasta años antes solo podía concebirse en el seno de una ley proveniente del Congreso. Pero el Congreso, así como comprendió que el papel y las responsabilidades de la Administración Pública habían cambiado, también entendió que para no perder su función de legislar cuando comenzó a delegar autoridad a la Administración, tenía que hacer que

esta estuviera bajo su autoridad directa (Willoughby, cit. en Ferraro 2009: 180), es decir, tenía que mantener un control muy estricto sobre la Administración Pública.

Si bien el Congreso estaba de acuerdo en que la Administración Pública tuviera esas facultades legislativas, y aunque el Congreso mismo las había delegado, al principio no estableció los procedimientos que las agencias debían seguir para usarlas. Establecer dichos procedimientos significaba entonces recuperar el control perdido sobre la Administración Pública y así lo hizo con la creación de la *Administrative Procedure Act* de 1946 (Rosenbloom *et al.*, 2009: 69).

Para tener mayor incidencia en la Administración Pública, el Congreso no tenía problema con hacer leyes para regular a la administración, pues constitucionalmente está habilitado para ello, su problema era la falta de capacidad técnica para realmente poder supervisarla en favor de los intereses públicos. Por ello, también aprobó la *Legislative Reorganization Act* de 1946, con la cual se reorganizó en comités que tenían su paralelo en la estructura de los departamentos y agencias de la Administración Pública.

La característica esencial de estos comités legislativos era la constante búsqueda de especialización técnica, porque como se explicaba, el objetivo del Congreso era estar habilitado técnicamente para poder supervisar a la Administración. Los comités por tanto se especializaron cada uno en el ámbito de la administración que pretendían supervisar, siendo conformados por expertos y conocedores de la Administración Pública que asimismo enriquecieron sus conocimientos e influencia al formar redes de contactos con los altos funcionarios de la Administración Pública. De esta manera se forma un sistema de control, en el que para cada comité existen expertos que apoyan a los congresistas para la redacción de legislación y la supervisión de la Administración, aumentando la capacidad del Congreso de participar en la función administrativa (Rosenbloom *et al.*, 2009: 69 y ss.).

En resumen, la organización del Congreso en comités especializados conforme a la estructura de la Administración Pública y las exigencias impuestas a la Administración a través de la *Administrative Procedure Act*, permiten que el órgano legislativo de ese país tenga conocimiento de la implementación de políticas públicas con amplio detalle (Pollit y Bouckaert, 2004: 301), lo que convierte a la burocracia estadounidense en una burocracia que no está exclusivamente subordinada al presidente, como es común en América Latina, sino que el Congreso de los Estados Unidos también hace valer una importante influencia al respecto. Así, el Congreso de Estados Unidos mantiene su peso sobre la dirección y regulación de la Administración Pública (Ferraro, 2009: 182 y 183) compartiendo con el ejecutivo esta función del Estado Administrativo.

### **III. La independencia de las Agencias Federales en Estados Unidos**

#### **1. El concepto de independencia**

El modelo de agencias independientes se ha difundido a nivel mundial, y en cada región su contexto ha determinado las causas de difusión así como sus características principales. La independencia de las agencias reguladoras es un tema de mucha actualidad y que tiene suma importancia en relación a las políticas públicas, la calidad de la regulación, la apertura de procesos de gobernanza y la del Estado en regiones como la latinoamericana; por lo tanto, a pesar de que existen notables diferencias y singularidades entre dichas regiones, medir el nivel de independencia resulta de mucho interés para la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración Pública (Yesilkagit y Van Thiel, 2007: 1).

En este apartado se abordará conceptualmente qué se entenderá por independencia y autonomía de las agencias a partir de la literatura más representativa y actualizada; después de ello, se estudiará el modelo de independencia construido en los Estados Unidos, que representa el caso marco de esta tesis.

En términos positivos, la independencia implica la capacidad de dictarse sus propias decisiones sin la intervención de otros, en específico de actores con intereses políticos o económicos distintos a aquellos que racionalmente inspiran a la institución (Carpenter, 2001: 14; Bach, Niklasson y Painter, 2012: 185). En principio la independencia hace referencia a la capacidad de las agencias de no ser influidas por el órgano ejecutivo. En el contexto estadounidense, es escasa la influencia directa que el presidente puede ejercer sobre las agencias, sobre la base de la “protección de no remoción”. Pero la independencia de las agencias no se ejerce únicamente frente al órgano ejecutivo, también puede

predicarse respecto a los congresos y a todos los políticos electos (Gilardi y Maggetti, 2010: 1) y a otros sectores de poder que tengan un interés sobre la materia objeto de las funciones de cada agencia, como por ejemplo, los partidos políticos, el mercado, grupos de la sociedad civil, etc.

Una distinción útil para comprender la independencia y su medición (como se verá con mayor profundidad en el capítulo correspondiente), es la de independencia formal e independencia informal. La primera hace referencia a las condiciones de independencia que se encuentran en los estatutos de las agencias y en las demás normas jurídicas que se les aplique. Por otro lado, la independencia informal o *de facto*, se refiere a aquellas condiciones de independencia que efectivamente en la práctica gozan las agencias (Bach, Niklasson y Painter, 2012: 185, Gilardi 2005, Maggetti, 2007, Yesilkagit y Van Thiel, 2008 Jordana y Ramió, 2010).

Debe tenerse en cuenta que la noción de independencia de las agencias que se acaba de reseñar no es absoluta. Tal como explica Groenleer(2009: 31), no existen ni deben existir organizaciones absolutamente autónomas o independientes, pues en las democracias todos los poderes estatales deben estar sometidos a la rendición de cuentas (House of Lords, 2004; Stern, 1997: 71 y ss.). Por lo tanto, se hace referencia aquí a la independencia que provee a las agencias de un ámbito de decisión, en el que los políticos y otros intereses organizados no pueden intervenir (Pfeffer y Salancik, 1978: 95-97 citado por Groenleer, 2009: 30), sin perjuicio del control social, político y legal al que estén sometidos en el contexto de una democracia.

En el ámbito norteamericano y generalmente aceptado en la literatura sobre el tema, los estudios de Daniel Carpenter (2001) han resultado fundamentales para comprender la independencia o autonomía de las burocracias y en especial, de las agencias reguladoras. En su estudio sobre la autonomía burocrática, Carpenter construye la noción de

independencia a partir del análisis en profundidad de la construcción y funcionamiento de algunos departamentos de Estado de Estados Unidos (*U.S. Department of Agriculture, Post Office, U.S. Department of the Interior*) y de una de las más influyentes (incluso a nivel mundial) agencias reguladoras del mismo país, la *Food and Drugs Administration (U.S. FDA)*.

En este fundamental estudio, la burocracia obtiene autonomía cuando tiene la capacidad de actuar y tomar decisiones conforme únicamente a sus propios requerimientos. Esta capacidad o autonomía burocrática se basa sobre tres aspectos: a. Diferenciación Política, b. Desarrollo de capacidades organizacionales, y c. Legitimidad Política (Carpenter, 2001: 14).

La diferenciación política se refiere a la definición de independencia que se ha explicado anteriormente, es decir, el separarse de los intereses de los políticos y los grupos organizados que tratan de controlarlos, para que prevalezcan únicamente los objetivos e intereses de la agencia. Esa diferenciación política orienta la actividad de las agencias y conduce a una mejor actividad regulatoria.

Lo anterior se conecta con el segundo elemento necesario para alcanzar la autonomía, el de desarrollar capacidades organizacionales. El desarrollo de capacidades organizacionales se basa sobre la idea de que las agencias estén compuestas por personal profesionalizado y que sean parte de una carrera administrativa que garantice su estabilidad en el cargo. Lo contrario sería perjudicial para la agencia y para su autonomía, pues el cambio constante de personal inhibe el desarrollo de las habilidades de liderazgo y coarta la habilidad de resolver problemas complejos ya que aquellos servidores públicos que además de ser profesionales, tienen largos periodos desempeñando el cargo, poseen un mejor conocimiento de los programas y de las políticas públicas de su agencia y están mejor preparados para aprender (Carpenter, 2001: 29).



Asimismo, el desarrollo de capacidades organizacionales, no solamente requiere de burócratas que realicen sus funciones conforme a lo establecido en ley (como se recomienda desde la burocracia clásica), sino que también, requiere de organizaciones que puedan analizar, innovar y crear nuevos programas, solucionar problemas, planificar y administrar con eficiencia siendo capaces de rechazar la corrupción. Carpenter plantea, por lo tanto, un tipo de burocracia que además de ser profesional y técnicamente especializada, sea una burocracia con iniciativa y emprendedora (*Bureaucratic entrepreneurs*). Esta capacidad (o forma de autonomía) permite incluso que las burocracias puedan proponer y convencer a los políticos y a la ciudadanía de sus propuestas de políticas públicas (Carpenter, 2001; Bach, 2012)

En tercer lugar, la autonomía burocrática además de tener por características la *independencia* de sus posibles captores, y una burocracia profesional que *innova y es emprendedora*, debe ser una burocracia que esté *legitimada políticamente*. Para obtener autonomía no es suficiente que las burocracias evadan los intereses de terceros y que sus planes sean técnicamente correctos, necesitan también, y esto les aporta un carácter más democrático, que su actuar tenga la aprobación tanto de la sociedad como del mercado y de la política.

La legitimación política entonces se va construyendo gradualmente hasta que la agencia goza de *reputación*, la cual se construye sobre la base de una alta experticia, profesionalización o capacidad técnica de sus servidores públicos, la eficiencia en la resolución de problemas y en la implementación de políticas públicas, pero también y principalmente en la validación de esas capacidades por parte de los terceros (Carpenter, 2001: 4). Es decir, primero se demuestra la capacidad de solventar problemas de manera independiente, hasta que se cree y confía en la organización burocrática.

Justamente uno de los aspectos más relevantes del estudio de Carpenter es la noción de *reputación* y de la necesidad de que la burocracia, para obtenerla, sea profesional y busque el

respaldo social de su gestión. La clave de la legitimación política será entonces que las agencias desarrollen su funcionamiento en conjunto con diversos sectores de la sociedad, principalmente con aquellos más vinculados con la materia objeto de sus funciones, de manera que se creen redes que den soporte a su actividad administrativa. De esta manera Carpenter contribuye, a partir del enfoque de la legitimidad política de la burocracia, a la aproximación de dos corrientes teóricas, la de la autonomía burocrática y la de la gobernanza.

Ante el debate (principalmente en el ámbito europeo Maggetti, 2010, Wimmel, 2010, Scharpf, 2009, Thomassen, 2007, Follesdal, 2006, Magnette, 2005, Lord y Magnette, 2001, Vos, 2005; etc.) sobre la legitimidad y la rendición de cuentas de las agencias independientes, Carpenter ofrece una respuesta que complementa a la que señala que el mérito y la profesionalización son los principales valederos de los organismos reguladores autónomos. A esta respuesta se le suma la necesidad de que además de tener que construir administraciones públicas profesionales, las burocracias deben gozar de reputación, creando lazos con la sociedad y con otros sectores no estatales. Entendiendo por reputación “el conjunto de creencias a cerca de la capacidad organizacional, intenciones, historia, y misiones que están comprendidas en una serie de redes compuestas por múltiples audiencias” (Carpenter y Krause, 2012: 26).

## 2. El diseño de las agencias federales y su independencia

Como se ha explicado en el primer apartado de este capítulo, en Estados Unidos el Congreso tiene muchas potestades respecto a la Administración Pública. Una de ellas es que tiene el encargo constitucional de crear a las agencias, diseñando su estructura y sus competencias, de modo que tengan ese carácter independiente. Incluso a las agencias independientes se les ha llegado a denominar *Agents of Congress* en contraposición a las agencias que pertenecen al ejecutivo: *Executive Agents* (Geradin, 2005: 226).

La independencia de las agencias en Estados Unidos se ha basado principalmente en un criterio de diseño organizacional y en la atribución de competencias distintas a las de otros órganos del Estado. A ello se le suma el respeto de dicha independencia por parte de agentes políticos, sociales y del mercado, dada la alta capacidad técnica de las agencias y su consolidada reputación.

La idea primordial en el modelo de agencias estadounidenses era crear cuerpos administrativos que orgánica y funcionalmente pudieran estar aislados de la influencia del presidente, así como de otros grupos de presión con capacidad para capturarlos. De esta manera, se crearon organizaciones públicas con características propias que garantizaran su independencia. En Estados Unidos, que es donde nace este modelo de administración pública, no puede hablarse de características homogéneas para todas y cada una de las agencias independientes; sin embargo, pueden explicarse aquellas que son más comunes y predominantes en el sistema y a ellas se explicarán a continuación.

## 2.1 Ubicación constitucional

En primer lugar, las agencias independientes están ubicadas fuera de la organización propia del poder ejecutivo a pesar que sus funciones *a priori* pudieran identificarse con esa rama del Estado<sup>18</sup>. Es decir, para evitar que las decisiones de la agencia estén sometidas a las del presidente, y en última instancia, sometida a criterios políticos, no debía existir una relación jerárquica directa entre ambos cuerpos administrativos. Puesto que los presidentes están habituados a trabajar con colaboradores de su confianza, el ejercicio de su autoridad directa ha llevado en ocasiones a la creación de una burocracia paralela al personal permanente de carrera, un fenómeno que se observa especialmente en América Latina (Ferraro, 2011).

La separación de la administración pública del órgano ejecutivo es parte importante del diseño constitucional de las agencias independientes; es decir, en Estados Unidos gracias a la creación de estas agencias se desarrolló y se hizo énfasis en un modelo de administración pública que no está sometida al gobierno. Este es uno de los aportes más importantes del modelo de agencias en Estados Unidos: la separación de la administración de la política, noción que en muchos países de América Latina no se ha adoptado, prevaleciendo el *centralismo burocrático*, es decir, la predominancia del presidente sobre la administración.

---

<sup>18</sup> Cabe mencionar que el primer estatuto de la *Interstate Commerce Commission* ubicaba a esta agencia dentro de la Secretaría del Interior, los salarios, contrataciones y gastos eran por lo tanto controlados por esta dependencia del órgano ejecutivo. Sin embargo, dos años después, se eliminó de los estatutos esta pertenencia al poder ejecutivo (Bregger y Edles, 2000: 1128).

## 2.2 Órganos colegiados, representación política de ambos partidos y tiempo del mandato fijo

Por otro lado, en el modelo de agencias independientes en Estados Unidos el órgano de dirección generalmente es colegiado y está compuesto con un número impar de miembros. La idea de tener un órgano colegiado en la dirección de estas agencias se basa primordialmente en la búsqueda de la imparcialidad en la toma de sus decisiones, ya que para tomar una resolución es necesario el debate entre sus miembros.

Para robustecer esta neutralidad dentro del diseño del consejo directivo de las agencias, se tiene a bien escoger personas afines a los partidos políticos Republicano y Demócrata. Esta se ha convertido en una de las principales características de las agencias independientes en Estados Unidos (Rosembloom, 2009: 395) y que tiene ya una larga tradición<sup>19</sup>. Cuando se discutía la creación de la *Interstate Commerce Commision*, una preocupación central en el Congreso fue que tal órgano de dirección estuviera compuesto por representantes tanto del partido Republicano como del partido Demócrata, para que de esa manera se alcanzaran acuerdos neutrales desde el punto de vista partidario (Bregger y Edles, 2000: 1127). Naturalmente, estos representantes deben ser expertos en la materia que regulan, pues tomar decisiones sobre la base de criterios políticos significa, en el sistema estadounidense, minar la legitimidad política de la agencia (Datla y Revesz, 2013: 798).

Asimismo, los miembros que componen el órgano de dirección son nombrados por un periodo de tiempo fijo que usualmente es mayor al tiempo de duración del mandato del presidente, sin que los dos concuerden entre sí. Esto significa que los miembros de la

---

<sup>19</sup> Por esta razón se ha entendido a la independencia en Estados Unidos como la ausencia de control por un único partido, lo que no significa que las agencias estén libres de los partidos políticos, de hecho, como vemos, sus directores comprenden a actores de ambos partidos (Geradin, 2005: 235).

comisión y su director deben permanecer en su cargo durante todo el periodo para el que los han nombrado, a menos que exista una “causa” de remoción, que no puede ser política.

De la misma forma, las autoridades ejercen el periodo por el que son nombrados de forma escalonada para que de esa manera no se releve a todos cada vez que se venza el plazo del mandato y además, para que exista “memoria” institucional que pueda compartirse con los miembros que gradualmente se incorporan. Con este diseño se busca también, aminorar la influencia que acontecimientos políticos pudieran tener en sus funciones (Bregger y Edles, 2000: 1137) y evitar que abruptamente se cambie la mayoría en la toma de resoluciones.

### 2.3 Funciones cuasi legislativa y cuasi judiciales (poder de regulación)

El funcionamiento de las agencias también es importante para su independencia. Algo que hace distinguir a las agencias independientes de las demás autoridades administrativas, es que en su poder de regulación se contempla la creación de normas de aplicación para el sector regulado y la competencia para tomar resoluciones casi jurisdiccionales que resuelven conflictos y aplican sanciones. No tienen por lo tanto, la función única de gestionar las políticas de regulación que se les ha concedido a través de sus estatutos, sino también de (cuasi) legislar y de (cuasi) juzgar.

La ICC fue un ejemplo de ello, a pesar que en sus inicios nació con relativamente poca autonomía, posteriormente al evolucionar la configuración del modelo de agencias, se le dotó de mayor alcance funcional para no solamente supervisar los mercados, sino también corregirlos (Bregger y Edles, 2000: 1130). De esta manera, para distinguirse de otras esferas administrativas, las agencias independientes tienen las facultades de crear normas

(*rulemaking*), de aplicar esas regulaciones coercitivamente (*enforcement*) y de tomar decisiones en casos de su competencia (*adjudication*) (Bregger y Edles, 2000: 1138).

Numerosas funciones y facultades, como se señaló anteriormente, fueron delegadas por el Congreso en gran parte durante el *New Deal* y la Segunda Guerra Mundial para frenar la profunda y prolongada crisis económica y militar. No obstante dichas funciones fueron reguladas por la *Administrative Procedure Act* de 1946. Con esta ley el Congreso pretendía primero recuperar el terreno perdido en cuanto a su rol respecto a la Administración Pública, y segundo, asegurar que las intervenciones de la administración a través de la regulación, no se hicieran de manera arbitraria, caprichosa y que violaran la libertad económica de los individuos y las empresas (Rosenbloom *et. alt.*, 2009: 51 y 69).

De esta forma, las funciones de *rule making*, *enforcement* y *adjudication* fueron reguladas por dicha ley, exigiendo a las agencias requisitos para cumplirlas, entre los que se pueden mencionar la obligación de publicar en el *Federal Register* la descripción de toda su organización, sus métodos de operación y sus reglas sustantivas y de procedimiento; la publicación de los proyectos de reforma de sus estatutos en caso que las agencias deseen modificarlos, con el objeto de que los interesados pudieran comentarlos y ser tenidos en cuenta para su modificación; la obligación de incluir, en los procedimientos administrativos, el derecho de que se escuche a las partes, que se pueda suministrar información y argumentar, y tener la opinión sobre el caso por un juez de lo administrativo, etc. La idea principal era que cuando las agencias sirvieran como extensión de las facultades legislativas del Congreso, estas actuaran asimismo siguiendo los “valores legislativos” (Rosenbloom *et al.*, 2009: 51 y 69).

## 2.4 Burocracia profesional

En el contexto norteamericano, tal como se planteó al principio de este capítulo, la burocracia profesional se fue convirtiendo progresivamente en una piedra angular de la construcción del Estado y por supuesto es también sustancial para la independencia de las agencias. Al respecto, el pensamiento impulsado por el movimiento progresista fue determinante en el desarrollo del modelo de agencias independientes. Este movimiento, a través de personajes como Woodrow Wilson, introdujeron la Ciencia de la Administración y la preocupación de que la administración pública estuviera formada por profesionales (Wilson, 1887).

El movimiento progresista estaba convencido de que las agencias independientes eran la herramienta para corregir el mercado, por lo que para que funcionaran como tales debían estar compuestas por profesionales expertos en las distintas áreas de regulación. Su profesionalización entonces, era una condición indispensable para lograr esa pretendida autonomía, pues los criterios para la toma de decisiones se basarían en evidencia empírica, datos científicos y técnicos, es decir, en criterios racionales más allá de los criterios políticos (Wilson, 1887; Bregger y Edles, 2000: 1131).

En Estados Unidos, las agencias independientes (como toda la administración pública) está compuesta principalmente por expertos. Como se ha explicado anteriormente, los serios problemas que existían de patronazgo al principio de la construcción del Estado Administrativo en Estados Unidos, fueron paulatinamente superados hasta tener una burocracia realmente profesional.

Como se ha podido observar, el *spoils system* que se implantó desde los primeros años de la construcción del Estado, provocó efectos negativos en la Administración Pública tales como la limitación de la eficiencia y continuidad de las políticas públicas, la insatisfacción



de las necesidades sociales y la generación de corrupción (efectos que actualmente pueden observarse en varios países de América Latina). Pero gracias a las circunstancias históricas y al papel desempeñado por las principales instituciones públicas y académicas estadounidenses, fue posible el control y reducción del patronazgo siendo sustituido por una Administración profesional. Incluso, el patronazgo fue «esencialmente eliminado» a finales de los años 50 del siglo XXI según Johnson y Libecap (1994: 183).

Estados Unidos posee así, un sistema de servicio civil consolidado y profesional con instituciones como la Oficina de Gestión de Personal y el Consejo de Protección del Sistema de Mérito, que se encargan de mantener íntegros los criterios de profesionalización de la Administración Pública. No obstante, al mismo tiempo existe un considerable número de altos funcionarios que son designados políticos.

En Estados Unidos por lo tanto, existe una mezcla entre la defensa, el fuerte compromiso con el mérito y la despolitización, y la selección y control político de los funcionarios, es decir una mezcla entre profesionalización y patronazgo. A pesar del predominio del sistema de selección conforme al mérito y el control del patronazgo, en Estados Unidos como señala Peters (2010, 152 y 153), los nombramientos de los más altos funcionarios se realizan por razones políticas y esto se debe a que los dos partidos políticos tienen conciencia que al cambiar el partido en el poder deben hacer sus propios nombramientos en los más altos cargos, para que así exista correspondencia entre el partido político entrante y la Administración Pública.

Sin embargo, estos nombramientos significan mucho menos del uno por ciento de todos los servidores de carrera (4 mil entre 2 millones), y además, el que estos cargos sean nombrados por razones políticas, no significa que el designado no tenga la capacidad para ocupar ese puesto, como generalmente ocurre en otros países. El partido político que llega al ejecutivo no solamente tiene la necesidad de contratar a personas de confianza, sino a

expertos y conocedores de la Administración Pública, capaces de influir en la realización de políticas públicas (Peters, 2010:155). De allí que se tenga como costumbre que las máximas autoridades de las agencias independientes sean personas especialistas y expertas en su área, pues de esto depende mucho la reputación de la agencia, así como el respeto que pueden tener los mandos medios de la burocracia hacia los que dirigen la organización<sup>20</sup>.

No puede negarse sin embargo, que existan intentos para politizar la función pública. La intención de aumentar los cargos políticos, de reducir la protección que se hace del sistema del mérito y la creación de nuevos cargos que serían ocupados por designados políticos indican que se busca tener mayor control desde el partido en la presidencia sobre los funcionarios de carrera (Peters, 2010: 153, 155) Pero a pesar de todo ello y del reducido número de designados políticos, la Administración Pública profesional como característica esencial del Estado Administrativo en este país se mantiene y es muy fuerte.

## 2.5 Cláusula de no remoción

La elección y remoción de las autoridades de las agencias reguladoras es clave fundamental de su independencia. En general, el proceso para elegir a estas autoridades en las agencias que gozan de independencia en Estados Unidos, consiste en que el presidente propone a

---

<sup>20</sup> Existen algunas excepciones a esta costumbre, como por ejemplo, el caso de Mike Brown (Brownie para el ex presidente George Bush hijo) ex director de la *Federal Emergency Management Agency* (FEMA); quien no tenía la formación adecuada para dirigir a esta agencia que requería mucha capacidad técnica. Esta incompetencia quedó en evidencia con la devastación del Huracán Katrina (<http://www.nytimes.com/2005/09/11/national/nationalspecial/11fema.html>).

los candidatos y el Senado es el que debe confirmarlos<sup>21</sup>. Sin embargo, sobre quien recae el poder de remoción de estos miembros ha sido objeto de discusión, ya que la Constitución de Estados Unidos no prevé expresamente qué competencias tiene el presidente o el congreso respecto al poder de remoción de los miembros de las agencias federales. En torno a estas competencias se construiría un debate que a final de cuentas revelaría la condición indispensable para conocer cuando una agencia pertenece al órgano ejecutivo o cuando es una agencia independiente. Esta condición es la protección de remoción de los directivos de las agencias.

Cuando en 1887 se creó la *Interstate Commerce Commission* la noción de independencia aún no se había desarrollado (Bregger y Edles, 2000: 1116). Fue hasta la década de los 30 cuando la visión de evitar la expansión del poder ejecutivo comenzó a configurarse (Datla y Revesz, 2013: 777), y para ello se determinó la prohibición al presidente de remover al director de las agencias a no ser que existiera “causa”.

En un principio la Suprema Corte en una serie de resoluciones<sup>22</sup> estableció que el presidente sí podía remover a los que eran considerados hasta ese momento, sus subordinados. No obstante, algunos años después, en 1935, la Suprema Corte cambió su criterio en una renombrada sentencia que habría de configurar una nueva etapa en la concepción de la Administración Pública en Estados Unidos: *Humphrey's Executor v. United States*.

Si en la sentencia *Myers v. United States* (1926), la Suprema Corte había establecido que el poder de nombramiento del presidente iba acompañado del poder de remoción de los

---

<sup>21</sup>No siempre el presidente propone a todos los miembros de la dirección de las agencias, en ocasiones propone únicamente a su presidente. Esto sucede por ejemplo con la *National Indian Gaming Commission* y el *Board of Veterans' Appeals*.

<sup>22</sup> Por ejemplo, *Parsons v. United States* y *Shurtleff v. United States*

oficiales de las agencias federales, con la sentencia *Humphrey's Executor v. United States*, dicho alcance fue limitado ya que el poder de remoción puede ser restringido por el Congreso en ciertas circunstancias, y determinó principalmente que estos oficiales pueden ser destituidos únicamente cuando hubiera “causa” establecida por el Congreso en los estatutos de creación de la agencia. Este criterio, es decir el de protección de remoción, es en Estados Unidos, la clave de la independencia de las agencias (Morrison, 1988: 252).

En este caso se discute la decisión del entonces presidente de Estados Unidos F. D. Roosevelt de despedir al director de la *Federal Trade Commission*, William F. Humphrey, por no acatar las decisiones o lineamientos de la política presidencial. La Suprema Corte también decidió que en determinados casos, como este, el presidente de Estados Unidos no podía remover a los funcionarios directivos de agencias cuya labor administrativa fuesen de regulación (función cuasi legislativa) o de decisión de conflictos o procedimientos administrativos, cuya naturaleza es técnica y jurídica (función cuasi judicial) (Fernández Rojas, 2003: 185, 186).

Esta sentencia es importante para la configuración de la Administración Pública norteamericana porque además de establecer la destitución por “causa”, hace una separación entre agencias que pertenecen al ejecutivo y otras que no, fundamentándose en un criterio funcional: aquellas agencias que tienen funciones cuasi legislativas y cuasi judiciales no pertenecen al órgano ejecutivo, mientras las que carecen de estas funciones lo son. Según la Corte, respecto de las primeras opera la condición de remoción “por causa”, mientras que en las demás el presidente tiene libertad para remover.

El término “por causa”, sin embargo, no fue definido por la Corte. En los estatutos de la *Interstate Commerce Commission*, que han servido de modelo para la creación de muchas otras agencias, se estableció que los miembros de la agencia únicamente podían ser removidos por el presidente por causa de mala conducta, ineficiencia o negligencia en sus funciones,

pero no existe unanimidad sobre la definición de estos términos (Lessig y Sunstein, 1994: 110). En lo que sí hay acuerdo es que la destitución del presidente no puede ser sin razón o explicación (Bregger y Edles, 2000: 1145), es decir, que si el presidente trata de remover a un oficial sin dar una razón, presumiblemente lo hace por motivos políticos y ello afectaría claramente la independencia de la agencias (Verkuil, 1986: 782).

En este sentido, en caso de tratarse de una agencia independiente, la sentencia *Humphrey's Executor v. United States* determina que el presidente de Estados Unidos puede proponer sus candidatos al Senado para que este los confirme como oficiales de una agencia independiente, pero una vez nombrados, el presidente no tiene la potestad para destituirlos del cargo. Con esta sentencia, se establecieron los fundamentos para el desarrollo de la independencia de las agencias reguladoras y en fin, para el desarrollo del moderno Estado Administrativo en Estados Unidos (Harvard Law Review, Note, 2013: 782).

Años después (1958), Con la sentencia *Wiener v. United States* se amplía la protección de la independencia de las agencias reguladoras al invalidar la destitución de un miembro de la *War Claims Commission*. En esta sentencia la Suprema Corte concluye que a pesar de no existir expresamente en los estatutos “causa” de remoción, la destitución del presidente no es válida porque en los estatutos de la agencia, el Congreso le atribuyó funciones cuasi judiciales. Esto significa que el presidente tampoco puede remover cuando las funciones de esa agencia trasciendan la rama ejecutiva, siendo así cuasi judiciales y cuasi legislativas (Chu y Shedd, 2012: 17).

Con este conjunto de sentencias ha sido la Suprema Corte la que ha delineado los contornos de la separación de poderes en Estados Unidos y la ubicación de las distintas administraciones públicas dentro de la organización del Estado, en referencia a su naturaleza constitucional. Para muchos, las agencias independientes en Estados Unidos se han convertido en un “cuarto poder” (Avezuela, 2008: 10, Geradin, 2005: 217), o al menos,

en una administración pública que no pertenece al órgano ejecutivo (Rosebloom, 2009: 395).

## 2.6 Financiamiento

El financiamiento es una de las claves de la independencia de las agencias pues esto puede condicionar las políticas públicas y el alcance de las mismas. En el caso estadounidense existe un complejo (y quizá intrincado) proceso para aprobar el presupuesto de las agencias. Previo a la *Budget and Accounting Act* de 1921, las agencias enviaban sus propuestas de presupuesto directamente al Congreso, sin tener que pasar por la supervisión del presidente. A partir de esta ley, el presidente a través del *Bureau of Budget, Office of Management and Budget* en la actualidad, adquirió la capacidad de exigir a las agencias sus proyectos de presupuesto para ser revisados y ser incluidos en una sola propuesta de presupuesto (Datla y Revesz, 2013: 805).

Sin embargo, pasados algunos años después de la vigencia de esta ley, las agencias continuaron dirigiendo sus propuestas de presupuesto al Congreso. No fue sino hasta 1939 cuando a través de unas reformas hechas por el Congreso, se estableció explícitamente que las agencias independientes también estaban obligadas a presentar sus propuestas de presupuesto al *Bureau of Budget* para ser sometidos a revisión. En el contexto de los efectos de la sentencia *Humphrey's Executor*, muchas agencias pretendieron ser excluidas de tal obligación, no obstante, el Congreso aclaró que a pesar de su condición, quedaban incluidas dentro de las reformas (Bregger y Edlas, 2000: 1152).

A partir de los años 70, el Congreso realizó otras reformas que daban procedimientos distintos además del ya comentado. Por un lado autorizó que algunas agencias enviaran sus propuestas de presupuesto sin pasar por la revisión del ejecutivo<sup>23</sup>, y a otras les autorizó que las enviaran paralelamente al Congreso y al Ejecutivo, pudiendo este último sugerir o requerir cambios, pero manteniendo siempre el Congreso la última palabra respecto a la propuesta original (Bregger y Edles, 2000: 1123).

A pesar de estas disposiciones, muchas agencias siguen bajo el control centralizado del presupuesto por parte del presidente, lo que le permite a este tener un panorama general sobre las prioridades, planes y políticas de las agencias independientes. Sin embargo, esta capacidad del presidente se ve disminuida por el Congreso con las excepciones al control de la *Office of Management and Budget* y con el envío paralelo de las propuestas de los presupuestos, tanto a dicha oficina como al Congreso (Datla y Revesz, 2013: 805 y ss.). Estas excepciones al control del gobierno pueden hacerse ya sea en los mismos estatutos de cada agencia, así como a través de órdenes ejecutivas.

Como se ha señalado, en el modelo norteamericano existen varias condiciones que permiten que muchas agencias federales puedan ser consideradas independientes: la protección contra la remoción, términos de duración en el cargo que se deben cumplir, órganos colegiados, nombramientos escalonados, la profesionalización y la capacidad técnica de su estructura organizativa, aunque en términos de financiamiento existe una mayor presencia del ejecutivo, etc.

El modelo de agencias en Estados Unidos se considera consolidado antes de que termine la primera mitad del siglo XX. En los años noventa las agencias independientes comienzan su difusión a nivel mundial y ahora cada región ha construido (o pretende construir) un

---

<sup>23</sup>Agencias que están exentas de enviar su presupuesto a la *Office of Management and Budget* son la *Federal Communication Commission* y la *International Trade Commission*.

sistema de agencias que, a través de varias características de diseño organizativo y funcional, tengan cierto grado de independencia o autonomía. La mayoría de estas agencias que tienen presencia en muchos países y en diversos sectores tienen funciones de regulación y su difusión se relaciona a un cambio de rol del Estado, para denominarlo Estado Regulador.



#### **IV. La difusión de las agencias a nivel mundial y el Estado Regulador**

El modelo de agencias en Estados Unidos se encuentra bien formado desde mediados del siglo XX, y la difusión de agencias en el mundo se ha realizado definitivamente a partir de la década de los noventa (Petit, 2005: 180; Levi-Faur y Jordana, 2005; Jordana, 2011, Gilardi, Jordana y Levi-Faur, 2006). Distintas causas llevaron a muchos países a implantarlas dentro de la reforma de sus Estados y con ello paulatinamente se han desarrollado distintos modelos a nivel nacional, como modelos que responden a sectores económicos y sociales concretos. En este apartado se presentará, en el contexto Latinoamericano, la difusión de las agencias reguladoras.

Cuando en las últimas décadas en América Latina se implantaron reformas del Estado, estas buscaron disminuir su rol en la producción y prestación directa de bienes y servicios, otorgando esta función a la iniciativa de los entes no estatales. Dichas reformas también implicaron el fortalecimiento del papel regulador del Estado, al existir la necesidad de garantizar que los bienes y servicios que ahora producen y prestan los particulares tengan eficiencia económica, sean bienes y servicios de calidad y que la actividad que los producen y proveen sea transparente de cara a la ciudadanía (Stark, 2001: 1).

Con estas reformas progresivamente se transitó en América Latina del Estado Desarrollista (*positive state*) el cual intervenía directamente en la economía, sustituyendo al mercado, planificando, dirigiendo y produciendo bienes y servicios y brindando por sí mismo empleo (Amann y Baer, 2005, Majone, 1997; Rowat, 1999: 262), a un Estado que interviene en la economía y en la sociedad a través de la regulación de los sectores que son dirigidos por el mercado y los particulares; transformación a la que los especialistas llaman “Estado Regulador” (Levi-Faur, 2013; Dubash y Morgan, 2012, Jordana, Levi-Faur y Fernández i

Marín, 2011; Ünay, 2011; Law y Kim, 2011, Lodge y Stirton, 2010 y 2004; Amann y Baer, 2005; House of Lords, 2004; Morán, 2002; Majone, 1997; etc.).

La transformación hacia el Estado Regulador no significa la regulación estatal que pretende centralizar y controlar el mercado, por el contrario, superada la polarización entre la visión estatista y la visión liberal, esta regulación trata de corregir los fallos del mercado, de promoverlo y complementarlo (Stark, 2001: 1; Ünay, 2011: 22). Un rol del Estado que pretende dirigir, a través de la regulación, a la economía y a la sociedad, limitando, potenciando o diseñando su funcionamiento (Jordana, Jacint, 2011: 1).

Para hacer funcionar este nuevo rol, el Estado requiere de una nueva organización administrativa que tenga la capacidad de desempeñar la función regulatoria. Por lo que este cambio implica además, la transformación de la burocracia a una más profesional, pero menos rígida y centralizada, y que dé apertura a procesos de gobernanza y al mismo tiempo que busque ser independiente de las presiones políticas partidarias. En este escenario es donde las agencias independientes se convierten en una de las herramientas que utiliza el Estado para desempeñar su nuevo rol en la economía y en la sociedad.

De esta manera, las agencias independientes, que ya existían en alguna medida previamente a estos procesos de reforma que se dieron a finales de los ochentas en América Latina y en distintas partes del mundo, se crearon y se difundieron para sostener el nuevo papel del Estado. Aunque el Estado Regulador no se limita a la difusión de agencias independientes, la organización y gestión burocrática que ofrece para la regulación estatal las convierte en referente central de este concepto.

### **3. Difusión de las agencias en América Latina (y el mundo) a partir del modelo estadounidense**

Fue Estados Unidos, a partir de la consolidación de la ICC, el primer país que formó un modelo de agencias independientes que se extendía a nivel nacional y en diferentes sectores, a pesar que en algunos países de América Latina ya se tenían algunas experiencias con instituciones reguladoras.

Para el caso de América Latina, durante la época de la Colonia se crearon las primeras instituciones reguladoras, las cuales tenían una considerable influencia del modelo de administración pública española, y se caracterizaban por ser organizaciones administrativas separadas de la estructura administrativa central de los Estados, denominadas “Superintendencias” y “Juntas”. Las primeras eran oficinas con atribuciones especiales de supervisión en una determinada área, y las segundas, reuniones de expertos para la toma de decisiones sobre una determinada materia (Jordana, 2011: 3).

En el contexto latinoamericano, a estas primeras formas administrativas de agencias reguladoras le siguió otro tipo de agencias fruto de la política de fortalecimiento financiero que durante la década de 1920 muchos países de Latinoamérica adoptaron. Fue en esta década que las agencias reguladoras comenzaron su proceso de difusión en América Latina, aunque todavía limitado a un sector, el financiero (Jordana, 2011: 5).

Después de la Primera Guerra Mundial en América Latina comenzó a mezclarse el modelo estadounidense de agencias independientes con las formas institucionales tradicionales en la región (Jordana, Jacint, 2011: 5). Esto se evidencia con la misión de consultores, encabezada por el economista de Princeton Edwin Walter Kemmerer, que durante los años veinte y principios de los treinta fomentó en varios países andinos la reforma financiera,

con la recomendación de crear instituciones independientes que regularan a las entidades financieras y que estuvieran separadas de los bancos centrales (Drake, 1989; Seidel, 1972). Sin embargo, hasta ese momento las agencias independientes se limitaban principalmente al sector financiero.

Es hasta a mediados de la década de 1980, cuando en América Latina y también en otras partes del Mundo (en Europa las agencias creadas en el marco de la Comisión Europea o Unión Europea Geradin, Muñoz y Petit, 2005, Virgala, 2011: 46) el proceso de difusión de las agencias inicia un desarrollo sin precedentes, a nivel nacional y en distintos sectores, tanto económicos como sociales. Esta vez, las agencias creadas durante dicho contexto se diferenciaron de las anteriores al ser agencias cuyo diseño implicaba una separación más clara de la política partidaria (Bianculli, 2013: 549), incluyendo mecanismos como la profesionalización de sus empleados, el financiamiento propio, la duración de mandatos definidos, las sucesivas reelecciones del consejo, etc. (Jordana y Ramió, 2010: 4).

En la literatura especializada se atribuye esta difusión masiva de las agencias independientes a nivel mundial a distintos factores, como por ejemplo, la necesidad de contar con organizaciones públicas independientes para atraer inversiones, y las preferencias ideológicas de los responsables de políticas públicas (Martínez-Gallardo y Murillo: 2011: 352 y ss.; Jordana y Ramió, 2010: 4), pero en el contexto latinoamericano tiene mucho peso la teoría de que fue la etapa neoliberal, que conllevó la privatización y liberalización de los mercados, la que detonó el surgimiento masivo de agencias independientes hasta convertirse ahora en instituciones con mucha presencia en la región (Jordana y Levi-Faur, 2005: 5; Jordana, 2011: 8; Magnette, 2005: 4, Chong y Benavides, 2006, Sifontes, 2005: 2, Levine, Stern y Trillas, 2003: 22).

Los inicios de esta difusión en América Latina coincidieron también con profundos cambios de tipo económico y cambios en el área político-administrativa. Por un lado, la

transición de un modelo económico desarrollista hacia un modelo capitalista, y por otro, la transición desde las autocracias hacia la democracia, lo que llevaba consigo la necesidad de reformar las instituciones del Estado. Estos cambios facilitaron la expansión de cuadros administrativos independientes que fueran primero, soportes del nuevo modelo económico del Estado y segundo que fueran, desde la administración pública, valedores de una democracia incipiente.

La difusión de las agencias a partir de las últimas décadas del Siglo XX, además de diferenciarse de las agencias que existían en América Latina desde la década de 1920, también se diferencia en la diversificación de sectores en los cuales la regulación se haría necesaria. De esta manera, el último proceso de difusión no solamente sería a nivel nacional, sino también, dentro de un mismo territorio abarcando distintos sectores. Inicialmente fueron los sectores de las telecomunicaciones, energía, gas, los que partiendo de la privatización, requerirían agencias reguladoras. Posteriormente y ya con menor intensidad, en América Latina se difundió la regulación de sectores de corte social como la salud, la educación y el medioambiente, etc. (Jordana y Levi-Faur 2005: 16). Como puede observarse, muchos de los sectores considerados “clave” en el funcionamiento de un Estado comenzaron a ser regulados por agencias independientes, mientras son gestionados por particulares.

Dentro de la reforma del Estado que sufrió América Latina en el periodo de transición hacia la democracia, primero estabilizando sus finanzas, posteriormente privatizando un largo número de actividades estatales y por último, pretendiendo hacer un ajuste institucional para que las anteriores reformas funcionasen (Rowat, 1999: 263; Bresser-Pereira, 2001: 4), dos premisas fueron significativas en el proceso de difusión de las agencias independientes.

En primer lugar el mimetismo institucional, pues fue muy relevante para la difusión de las agencias independientes la experiencia obtenida por países y sectores pioneros en la reforma regulatoria (Chile por ejemplo: Cordero y García 2012), ya que sus pares aprendieron de ellas y buscaron imitar o construir el diseño de organizaciones y su funcionamiento, pero con una adaptación a las características de cada contexto nacional o sectorial. Naturalmente el modelo estadounidense siguió teniendo una considerable influencia, así como el modelo europeo, aunque muchas de las agencias creadas en la región se inspiraron en otras agencias de la misma zona Latinoamericana (Ramió, 2010).

Este mimetismo institucional se dio también por la propagación de expertos internacionales y consultores que recomendaban a los gobiernos la creación de agencias reguladoras junto a la privatización y la liberalización de sectores como el agua, la energía eléctrica, las telecomunicaciones, etc. (Navroz y Morgan, 2012).

Como correlato de la privatización, en muchos casos organismos financieros internacionales impusieron como condición de financiamiento a los países en desarrollo, la creación de agencias reguladoras (*coercive isomorphism*) (Navroz y Morgan, 2012: 267, Jordana y Ramió 2010: 6, Kayaalp, 2012: 225, Henisz, Guillen y Zelner, 2011). Incluso, el Banco Mundial y su concepto de gobernanza establecieron la “buena regulación” como un indicador de un buen gobierno (Banco Mundial 1989, Kaufmann *et. alt.*, 1999).

## **2. Concepto de Estado Regulador y el nuevo rol del Estado**

Cuando el concepto de Estado Regulador comenzó a formarse, lo hizo a partir del proceso organizativo de descentralización que implica la delegación en agencias independientes, de

funciones tradicionalmente ejecutadas por el gobierno central. El Estado regulador pues, se identificaba empíricamente con la existencia de agencias independientes, principalmente asociado al modelo desarrollado en Estados Unidos y que se describió anteriormente (Levi-Faur, 2013: 29).

Asimismo, cuando se dio la difusión masiva de las agencias independientes en todo el mundo, las reformas del Estado estaban inspiradas por las corrientes neoliberales que conllevaban la privatización y liberalización de los mercados, por lo que también se le relacionaba con un Estado de tipo neoliberal. Esta concepción que identifica al Estado Regulador como una alternativa neoliberal al Estado desarrollista se había extendido (Majone, 1997), sin embargo, tal concepción con el paso de los años y la profundización de su estudio ha sido superada. Es decir, el Estado Regulador aunque nació en la etapa neoliberal no es una invención del neoliberalismo (Levi-Faur, 2013: 40 y 45).

Por esta razón, Levi-Faur comprende que la definición de Estado regulador debe realizarse sin ofrecer un contenido valorativo o ideológico de sus reglas, sino que debe hacerse a partir de sus funciones esenciales. De esta manera, puede distinguirse un Estado Regulador de un Estado neoliberal, socialista, desarrollista, de bienestar, etc. porque el Estado Regulador se define por la forma en la que ejerce gobernanza, es decir, a través de la regulación, y no por el contenido que esas reglas tengan. Bajo estas ideas, El Estado Regulador tiene como premisa fundamental el ser una organización que tiene como instrumento o herramienta de gobernanza la creación de reglas, la supervisión del cumplimiento de las mismas, y la coerción para hacerlas cumplir de manera directa o indirecta (Levi-Faur, 2013: 38). Teniendo a la regulación como una herramienta de gobernanza, será por lo tanto el contenido de esas reglas lo que determine la orientación ideológica y económica del Estado.

Alcanzado este punto de la definición, como parte de las reformas y referente empírico del Estado Regulador, se tiene la existencia, creación o adaptación de una burocracia que esté institucionalizada para ejercer este nuevo rol estatal. Por un lado, una burocracia que ejerza esta función de regulación (crear, supervisar y hacer cumplir reglas) de manera directa en áreas de la vida social y política que naturalmente el Estado no puede delegar, por ejemplo la creación de normas, emisión de moneda, la defensa nacional, etc. Pero por otro lado, y aún más, una burocracia que ejerza la regulación en aquellas áreas donde las actividades de producción o servicios están en manos de los particulares, es decir, una burocracia en función de la supervisión reguladora del correcto ejercicio de esas actividades gestionadas por particulares. En este último caso, se trata fundamentalmente de burocracias configuradas como agencias independientes que siendo estatales, realizan su función en colaboración con los particulares.

Precisamente la literatura científica más actualizada sobre este concepto ofrece una visión más amplia de Estado Regulador al vincularlo con la teoría de la gobernanza (Levi-Faur, 2013: 36, Orly, 2012, Braithwaite, 2006: 408, Nicolaïdes, 2005, Scott, 2005: 88, Everson, 2005: 141), incluso al catalogarlo teóricamente como un producto del surgimiento de la escuela de la Gobernanza, la cual implica un cambio en el rol del Estado y en la función de sus instituciones.

Se trata entonces de que los particulares ya no sean el objeto de la regulación, sino unos agentes que participan dentro del proceso de gobernanza reguladora. Es aquí donde el diseño o arquitectura institucional cobra relevancia pues la forma de gobernar se basa sobre la articulación de relaciones entre lo estatal y lo no estatal (Orly, 2012: 72). Espacios donde la sociedad civil también tiene cabida tanto en el papel llano de consumidores, pero también, como contralores de ambos sectores: del Estado y del mercado (Hochstetler, 2012, Dubash, 2007).



Así, el Estado Regulador tiene como elementos esenciales, primero, desde el aspecto funcional, a la gobernanza reguladora, y segundo, desde el aspecto organizativo, a la descentralización del poder regulatorio y la descentralización de su burocracia en diferentes agencias especializadas, profesionales e independientes. Estos rasgos fundamentales lo diferencian de estructuras Estatales vigentes en el pasado y que ejercían el poder y se organizaban de manera jerárquica y concentrada (Levi-Faur, 2013: 39).



## CAPÍTULO IV

# Agencias Independientes y Construcción del Estado en El Salvador

### I. Introducción

En los capítulos anteriores se ha analizado el proceso de construcción del Estado a partir del fortalecimiento del poder infraestructural y sus capacidades burocráticas, se ha explicado también que el Estado no solamente debe tener una burocracia profesional sino que esta debe ser asimismo democrática, siendo la participación ciudadana fundamental al respecto. Por último, se señaló que este proceso de construcción de capacidades institucionales democráticas puede desarrollarse a través de la difusión de agencias independientes, tal como ocurrió en Estados Unidos y ocurre en varios países de América Latina y Europa (Petit, 2005: 180; Jordana y Levi-Faur, 2005; Jordana, 2011, Gilardi, Jordana y Levi-Faur, 2006).

Dentro de este contexto, con este capítulo se pretende describir la difusión de las agencias independientes en El Salvador y analizar sus principales dimensiones como parte del proceso de construcción del Estado. Se buscará responder a las siguientes tres preguntas principales: ¿cómo el proceso de difusión de las agencias independientes incide en la construcción del Estado y la Administración Pública en El Salvador?, ¿cuál es el modelo de agencias independientes configurado en El Salvador?, ¿cómo funciona y qué implicaciones tiene para la Administración Pública salvadoreña?

El capítulo seguirá el siguiente orden: después de esta introducción se retomarán aspectos teóricos sobre la construcción del Estado a partir de las agencias independientes y se hará una contextualización del proceso de transición hacia la democracia ocurrida en El Salvador, período durante el cual se dio la mayor difusión de las agencias independientes en el país. En la siguiente parte se describirá el proceso de difusión de las agencias independientes haciendo una comparación con la creación de instituciones estatales en general. En ella se estudiarán tres etapas de difusión, la etapa previa a la década de 1990 en la que nacen las primeras agencias independientes en El Salvador; la etapa de la década de 1990 donde se da la mayor difusión de agencias principalmente en el ámbito económico; y la etapa comprendida entre el año 2000 hasta el año 2015.

En la siguiente parte, teniendo como referencia comparativa las principales características del modelo de agencias en Estados Unidos, y que fueron explicadas en el capítulo anterior, se analizarán las características fundamentales de las agencias independientes en El Salvador, con el objetivo de comprender el modelo de agencias que existe en este país y su funcionamiento. Por último, se harán unas reflexiones finales que dan paso a los siguientes capítulos de esta tesis.

## II. La Construcción del Estado a partir de las Agencias Independientes

El Salvador es uno de los países que puede incluirse dentro de la tercera ola de la democracia (Huntington, 1994), desde la transición que se inició formalmente con la firma de los Acuerdos de Paz en el año 1992, después de 12 años de guerra civil. Este proceso provocó una serie de cambios y reformas de carácter político, económico (Salazar Candell, 1998) y por supuesto, cambios dentro de la Administración Pública<sup>24</sup>. Los últimos años de la Guerra Civil y su fin formal, coincidieron con el proceso ocurrido en América Latina por el cual se buscó configurar un nuevo tipo de Estado a partir de cambios de modelo económico, haciendo una transición desde el Estado desarrollista, hacia un Estado con menor intervención en los asuntos de mercado y en la vida social.

También, debido a la arraigada precariedad de la Administración Pública existente durante ese período, se difundieron reformas económicas de corte neoliberal y se realizaron reformas neo gerenciales que buscaron consolidar un Estado eficiente (Jordana y Levi-Faur, 2005: 11). Esto propició en El Salvador acciones políticas con significativa repercusión en la economía y en la Administración Pública. Fue un proceso que generó un nuevo escenario sobre el cual (re)construir el Estado.

En este escenario, y aunque en aquella época este hecho pasó relativamente desapercibido, al crearse numerosas agencias independientes, muchas de ellas con facultades de regulación, comenzó a configurarse en muchos países de América Latina, incluido El Salvador, un tipo

---

<sup>24</sup> Además de la difusión de agencias independientes, también se cuenta en este período “la modernización de la burocracia estatal y el servicio civil, el aseguramiento de la transparencia y la responsabilidad de los funcionarios” (García Cachafeiro, 1997).

de Estado que fue denominado por la literatura académica como “Estado Regulador”. La aparición de este nuevo tipo de Estado significó un cambio notable en el modelo de gobernanza seguido en aquellos años.

Aunque las causas de este cambio pueden encontrarse en diferentes fuentes (Martínez-Gallardo y Murillo: 2011: 352 y ss.; Jordana y Ramió, 2010: 4), los procesos de privatización tuvieron un aporte significativo, pues a pesar de la consigna de “reducir” el Estado (Spink, 2001: 58), se hizo necesaria la creación de agencias autónomas que regularan aquellos ámbitos de las políticas públicas que se encontraban fuera del dominio estatal.

De esta manera, en El Salvador, principalmente a partir de la década de los noventa, se crea un considerable número de agencias autónomas o independientes, las más importantes de ellas con atribuciones de regulación, que cambiaron la configuración de la Administración Pública, hasta el punto en que actualmente las autónomas constituyen casi la mitad de las instituciones estatales del país, como se verá más adelante.

¿Qué incidencia pueden tener estos cambios en la Administración Pública, respecto al fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado? En principio, y dentro de la especialización funcional de la Administración, las agencias independientes se crean con la idea de generar cuerpos administrativos profesionales y de alto carácter técnico, alejados de la política partidaria que puede encontrarse en instituciones que orgánicamente se encuentran dentro de la Administración Pública central. Este diseño se justifica principalmente porque las políticas públicas que están a su cargo, tengan o no una naturaleza regulatoria, requieren de mayores conocimientos y experiencia técnica, así como de instituciones sólidas y con autonomía burocrática, cuyas decisiones no estén influidas por consideraciones político-partidarias; se justifica además, por la necesidad existente de brindar señales de seguridad jurídica e institucional en sectores regulados que son clave en el desarrollo de un país (Ramió, 2010: 1).

La superior pericia técnica y profesionalización que se esperan deben existir en las agencias independientes, podrían incidir con la construcción de capacidades institucionales que permitan al Estado alcanzar sus metas y objetivos. Utilizando conceptos desarrollados en capítulos anteriores (ver Capítulo I), las agencias independientes tienen el potencial de robustecer el poder infraestructural del Estado, en la medida que abren espacios para obtener burocracias profesionales capaces de gestionar a la sociedad.

De la misma forma, también tienen el potencial de crear una gestión con mayor democracia y representación, pues en muchas ocasiones generan procesos de gobernanza que permiten y posibilitan que sectores de la sociedad y del mercado puedan participar en el desarrollo de estas políticas. Esto no es más que la ejecución del poder colectivo que se ejerce “a través de la sociedad”, es decir, poder infraestructural (Mann, 1997), el poder ejercido por el Estado en convenio con la ciudadanía. Conocer este potencial es uno de los objetivos empíricos de esta tesis.

De tal manera, la masiva presencia de instituciones y organizaciones que antes no existían y que tienen ahora incidencia directa sobre políticas públicas fundamentales, ubica al estudio de las agencias independientes como un factor esencial dentro de la construcción del Estado en El Salvador. ¿Qué hacen estas agencias, cuál es su capacidad institucional, qué políticas gestionan y regulan, de qué manera estas particularidades pueden contribuir a la formación de un Estado más profesional y democrático?

A continuación se analizará el proceso de difusión de las agencias independientes, y en seguida se describirán las características principales del modelo de agencias que se ha construido en el mencionado país. Ello contribuirá a comprender qué papel tienen estas organizaciones en la formación del Estado en El Salvador.

### **III. El proceso de difusión de las agencias independientes en El Salvador**

#### **1. Las agencias independientes en El Salvador en el período 1824-1989**

El Salvador declaró su independencia de la Corona Española el 15 de Septiembre de 1821; en 1824, como parte de la República Federal de Centroamérica, nace la primera constitución con la que se crearon los tres principales órganos del Estado, es decir, la Presidencia de la República, el Órgano Legislativo y el Órgano Judicial; y en 1841, luego de la desintegración de la Federación, se promulga la primera Constitución unitaria del país (Fortín, 2005: 24 y ss.).

Durante esos primeros años de desarrollo del Estado, como era de esperarse, el número de instituciones estatales fue mínimo y estas se encargaban de las funciones más básicas, como la defensa nacional, la recolección de tributos, correos, salud, contraloría pública, estadística y censos, bomberos, boletín oficial, educación y muy pocas más (Programa Estado de la Nación, 2012). En la Tabla I se detallan todas las instituciones existentes durante los primeros setenta y nueve años de la historia estatal salvadoreña después de la Independencia.

En 1841 se funda la Universidad de El Salvador, primera institución que obtuvo los tres principales atributos legales de las agencias independientes que son los que se siguen en esta tesis para clasificarlas como tales: personalidad jurídica distinta a la del Estado, autonomía administrativa y autonomía financiera. Le siguió casi 30 años después, la primera empresa pública del país que también tenía dichos atributos, la Lotería Nacional de Beneficencia. En la última década de ese siglo, se crearon los primeros dos hospitales nacionales en El Salvador, el Hospital Nacional San Rafael y el Hospital Nacional Rosales,



ahora considerados financieramente entidades descentralizadas (aunque sin personalidad jurídica propia).

Tabla I: Instituciones Estatales de El Salvador en el Siglo XIX

Institución	Año de Creación	Institución	Año de Creación
Presidencia de la República	1824	Ministerio de la Defensa Nacional	1858
Órgano Legislativo	1824	Ministerio de Relaciones Exteriores	1858
Órgano Judicial	1824	Escuela Militar	1868
Ministerio de Gobernación	1841	Lotería Nacional de Beneficencia*	1870
Diario Oficial	1841	Corte de Cuentas de La República	1872
Universidad de El Salvador*	1841	Dirección General de Estadística y Censo	1881
Correos de El Salvador	1847	Cuerpo de Bomberos de El Salvador	1883
Imprenta Nacional	1854	Museo Nacional	1883
Ministerio de Educación	1858	Hospital Nacional San Rafael	1890
Ministerio de Hacienda	1858	Hospital Nacional Rosales	1891

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Estado de la Nación

\*Agencias independientes

Durante el período 1900-1949, el crecimiento del número de instituciones fue muy similar al del siglo anterior. Durante estos casi cincuenta años, el Estado avanzó principalmente en el área de salud. Se crearon un total de 27 nuevas instituciones, siendo el sector salud el que más se desarrolló en dicho período, inaugurándose otros once hospitales nacionales. En lo que respecta a agencias independientes, la primera institución autónoma con facultades de regulación en El Salvador fue el Banco Central de Reserva, el cual se creó en el año 1934,

mientras transcurría la Gran Depresión<sup>25</sup>. Un año después, se crea el Banco Hipotecario como sociedad anónima de crédito inmobiliario. Asimismo, en 1945 se creó con facultades de regulación y fijación de precios otra empresa pública, la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa. Le siguió en 1949, la fundación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social y del Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial, todas con personalidad jurídica propia y autonomía financiera y administrativa.

Tabla II: Agencias Independientes creadas en el período 1900-1949

Agencia	Año de Creación
Banco Central de Reserva de El Salvador*	1934
Banco Hipotecario	1935
Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa*	1945
Instituto Salvadoreño del Seguro Social	1949
Instituto de Bienestar Magisterial	1949

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Estado de la Nación, 2012.

\*Agencias independientes con facultades de regulación

Entre los años 1950 y 1989, las instituciones estatales se vieron en aumento considerable, pues el número de entidades públicas se duplicó con la creación de 51 nuevas instancias. Predominó nuevamente en este período el crecimiento de la Administración Pública vinculada al Órgano Ejecutivo, siendo nuevamente el sector salud el que más se expandió al inaugurar 16 hospitales nacionales. En lo que concierne a la creación de agencias independientes, durante estas cuatro décadas se crearon 26 agencias con personalidad jurídica propia y autonomía financiera y administrativa, sumándose a las 7 agencias que existían antes de ese período (previo a 1950).

---

<sup>25</sup> Recuérdese que durante esta etapa Estados Unidos optó por difundir la política de creación de bancos centrales, recomendando en varios países de América Latina la creación de este tipo de instituciones independientes (Drake, 1989; Seidel, 1972).

De estas 26 agencias, 11 (42%) nacieron con facultades de regulación. El sector salud vuelve a destacar ya que 7 de estas agencias reguladoras correspondían a la vigilancia de las distintas profesiones vinculadas con el gremio médico y psicológico. Las demás entidades reguladoras lo hacían en ámbitos como la producción del café, el fomento cooperativo y el turismo. Resalta la creación de la cuarta empresa estatal hasta ese momento, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA).

En resumen, desde la fundación del Estado salvadoreño hasta 1989, se crearon 98 instituciones estatales de las cuales 33 se constituyen como agencias independientes con personalidad jurídica propia, autonomía financiera y administrativa. De estas 33 agencias, 13 fueron creadas con facultades de regulación en distintos ámbitos como la política fiscal y monetaria, la generación y distribución de electricidad, la producción de café, el turismo y la regulación de profesiones vinculadas al sector salud. La Tabla III resume este proceso.

Tabla III: Creación de Entidades Estatales, Agencias Independientes y Agencias Reguladoras Período 1824-1989

Período	Total entidades estatales	Agencias Independientes		Agencias Reguladoras	
		Número	% respecto al total de instituciones estatales	Número	% respecto al total de instituciones estatales
1824-1899	20	2	10%	0	0%
1900-1949	27	5	18.5%	2	7.4%
1950-1989	51	26	51%	11	22%
Total	98	33	34%	13	15.3%

Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse en la Tabla III, el número de agencias creadas, tanto las que no tienen facultades de regulación como las que las tienen, fueron aumentando progresivamente. Es relevante que durante las cuatro décadas que comprenden de 1950 a 1989, el 51% de instituciones estatales creadas fueron agencias independientes, para lograr un balance general del 34% de agencias independientes respecto a todas las instituciones

estatales creadas hasta 1989. Es decir, que dentro de la construcción del Estado, el 34% de las instituciones estatales en El Salvador eran agencias independientes hasta 1989. Pero sin duda, la presencia fundamental de las agencias en la construcción del Estado ocurre en la siguiente década como se expondrá a continuación.

## **2. La difusión masiva de las agencias en El Salvador: la década de los noventa**

El período que inicia en la década de 1990 es importante para el desarrollo del Estado y la Administración Pública en El Salvador, entre otras cosas, por hechos fundamentales como el inicio de la etapa democrática después de sufrir un largo período de dictaduras militares. Este momento de transición dio paso a una serie de profundas reformas políticas, económicas y en la Administración Pública.

Durante estos 10 años el Estado salvadoreño creó 43 nuevas instituciones, de las cuales 27 fueron agencias independientes. Todas estas agencias cuentan con personalidad jurídica propia y autonomía financiera y administrativa. Esto refleja que en 10 años se creó casi el mismo número de agencias independientes que en toda la historia de El Salvador.

Dentro de estas 27 nuevas agencias destacó la creación de 6 agencias que además tienen facultades reguladoras en ámbitos económicos importantes para el país: en el sector financiero se encuentran la Superintendencia del Sistema Financiero (que trabajaría en conjunto con el ya creado Banco Central de Reserva), el Fondo de Financiamiento y Fortalecimiento Financiero, la Superintendencia de Pensiones y la Superintendencia de Valores; en el sector de electricidad y telecomunicaciones se constituyó la Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones, y por último la Autoridad de Aviación Civil para la regulación de la explotación y el uso del espacio aéreo.

La difusión masiva de agencias independientes que ocurre en esta década sin duda estuvo influida por las mismas causas que a nivel latinoamericano provocaron la creación de agencias independientes: la etapa neoliberal que promovió la descentralización, la privatización, y la liberalización de los mercados (Jordana y Levi-Faur, 2005: 5; Jordana, 2011: 8; Magonette, 2005:4; Chong y Benavides, 2007; Sifontes, 2005; Levine, Stern y Trillas, 2003: 22). En el caso de El Salvador, los procesos de descentralización del Estado (Rodríguez, 1999: 4) y los procesos de privatización fueron evidentes; ambos contenidos dentro del paradigma de reformas que pretendía *reducir* el Estado y hacerlo más ágil y eficiente, muy parecido al modelo de reformas de la Nueva Gestión Pública (ver Capítulo I).

Estas reformas en la Administración Pública salvadoreña estuvieron fuertemente apoyadas por organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, quienes a nivel latinoamericano desempeñaron el papel de promover, revisar e impulsar el diseño y funcionamiento de las agencias independientes, principalmente aquellas con capacidad de regulación (Ramió, 2010: 2).

En el país, la ayuda financiera y los créditos provenientes de estos organismos fueron condicionados a la realización de estas y otras reformas, como la reducción de puestos en el servicio civil. En su conjunto, estos cambios en la Administración Pública fueron vistos como parte importante para alcanzar la democracia (Prats, 1998), pues se tenía la concepción de que la estabilidad y el desarrollo económico eran la base necesaria para obtenerla. La privatización “fue aceptada como una imposición, justificada como exigencia inevitable de desarrollo sostenible” (Editorial ECA, 1998, ver también Aquiles Montoya, 1998).

En El Salvador dichas reformas se iniciaron al finalizar la década de los ochenta, y contaron con el apoyo financiero internacional para ejecutar un plan de modernización que en

resumidas cuentas señalaba al Estado como el principal causante de los problemas económicos y sociales (Moreno 2004, 5-19). Los planes de privatización se inician con la Ley de Creación de la Comisión Nacional de Privatización, siendo en este período donde ocurren las privatizaciones de servicios públicos y la venta de activos del Estado más importantes, además de reducirse el número de empleados públicos por medio del diseño de programas de retiro voluntario como parte de la estrategia de modernización del Estado y *adelgazamiento* de la burocracia pública.

Sin embargo, es en el período presidencial de Armando Calderón Sol (1994-1999), donde las reformas iniciadas buscan consolidarse, en el que se realizaron nuevas reformas económicas, y donde se diseñaron planes para construir “un proyecto compartido de nación”<sup>26</sup>. Al profundizar las reformas iniciadas en el quinquenio anterior se pretendía evitar una “regresión de los logros alcanzados” con los Acuerdos de Paz en 1992 y alcanzar la estabilidad económica.

En este contexto el Gobierno retoma el “Programa de Modernización del Sector Público”, (PMSP) cuyos ejes principales de reforma se referían al cambio del rol Estado y estaban inspirados en el *dirigir y no remar*,<sup>27</sup> y el cual buscaba: a) La apertura a la libre competencia con la consiguiente desregulación de sectores económicos y la eliminación de barreras de entrada<sup>28</sup>. b) Aumentar la efectividad de la gestión del gobierno redefiniendo su rol y

---

<sup>26</sup>Ver “Bases para un Plan de Nación” y al respecto Funde, (1998).

<sup>27</sup> Frase de Osborne y Gaebler(1997), y que hace alusión a uno de los principios fundamentales de la Nueva Gestión Pública.

<sup>28</sup> Por ejemplo «la eliminación del control de precios en 230 productos, el ajuste de las tarifas públicas con base en criterios de costos, la disminución de aranceles y eliminación de barreras no arancelarias, la liberalización del tipo de cambio y tasas de interés, control de la expansión del crédito y reducción gradual de los impuestos a las exportaciones» (Mayora 2009, 18). Véase también el documento “Hacia una economía de

tamaño: impulsando su papel subsidiario y facilitador y reduciendo su estructura y sus funciones. c) mejorar la calidad del servicio público, eliminando la excesiva burocracia, promoviendo nuevas modalidades de provisión de servicios, permitiendo una participación social (como clientes) más amplia en la provisión y supervisión de los mismos, y estableciendo una nueva relación entre usuarios y proveedores (Mayora 2009, 6).

Se debe destacar en este período, la privatización de la distribución de energía, la privatización del sistema de pensiones, la venta de la Administración Nacional de Telecomunicaciones y la privatización de la banca nacional, así como la considerable disminución del número de los empleados públicos, a través del retiro voluntario. A pesar de ello y de la consigna de reducir el Estado, este se mantuvo fundamentalmente del mismo tamaño, pues la privatización de estas instancias estatales generó la creación de nuevas agencias reguladoras y la contratación consiguiente de nuevos empleados públicos (Editorial ECA, 1998).

En fin, desde su constitución y hasta el año 1999, El Salvador había creado 141 instituciones estatales, de las cuales 60 eran agencias independientes<sup>29</sup>, es decir, el 43% de las instituciones estatales creadas en el país tenían personalidad jurídica distinta a la del Estado y nominalmente se consideraban agencias autónomas o independientes. De estas 60 agencias creadas hasta ese momento, 13 de ellas cuentan con facultades de regulación en áreas fundamentales, principalmente del sector económico.

---

mercado en El Salvador: bases para una estrategia de desarrollo económico y social” (Fusades, 1989) que serviría de línea a seguir para ese gobierno (Ibisate, 1999: 6).

<sup>29</sup> Actualmente la Superintendencia del Sistema Financiero comprende dentro de su organización a la Superintendencia Adjunta de Valores y a la Superintendencia Adjunta de Pensiones, pero inicialmente estas fueron creadas separadas hasta que se reformó el sistema en el año 2011. No obstante, únicamente para el recuento de agencias que se expresa en este capítulo, se les considera distintas instituciones.

### 3. Las agencias independientes a partir del Siglo XXI

Desde el año 2000 hasta junio del año 2015 se crearon 29 nuevas instituciones estatales, de las cuales 16 son agencias independientes y entre ellas, 6 con facultades de regulación. Resaltan en este período la creación de la Defensoría del Consumidor, la Superintendencia de Competencia, la Dirección Nacional de Medicamentos, la Autoridad Marítimo Portuaria, el Banco de Desarrollo de El Salvador y el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia.

Como se observa, la creación de agencias retomó ámbitos de políticas públicas de carácter social y no solamente económico, pero en general, el número de nuevas instituciones creadas disminuyó considerablemente respecto a las instituciones estatales y las agencias independientes constituidas en la década anterior.

En la siguiente gráfica puede observarse en resumen, como el Estado salvadoreño fue evolucionando en términos del número de instituciones creadas por cada década desde 1824 hasta 2015. Es evidente que fue en la década de 1990 cuando más agencias se crearon, siendo buena parte de estas instituciones reguladoras<sup>30</sup>.

Se ha evidenciado por lo tanto, que en la construcción del Estado en El Salvador a partir de la creación de instituciones estatales, las agencias independientes han tenido un lugar fundamental, el cual se intensificó en la década de los noventa coincidiendo con la difusión mundial de agencias independientes. En términos proporcionales, el número de agencias independientes o autónomas representa aproximadamente el 45% de las instituciones

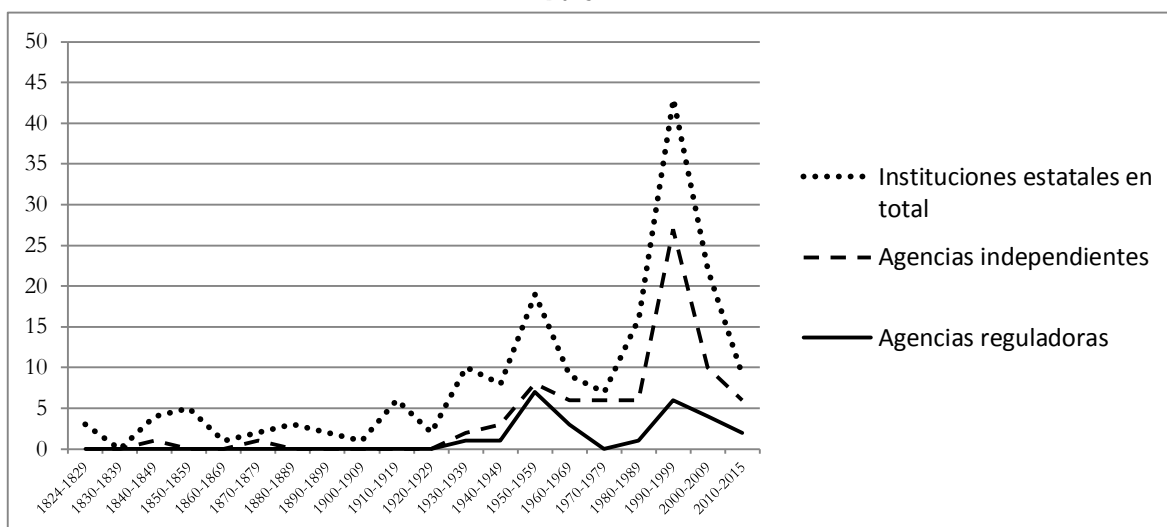
---

<sup>30</sup> Resalta también, que durante la década de 1990 se crearon las principales agencias reguladoras del país en ámbitos diversos como las finanzas públicas, pensiones, valores, electricidad y telecomunicaciones, aviación civil, etc.; mientras que el número de agencias reguladoras en la década de 1950 se ve incrementado por la creación de agencias vinculadas con la regulación de varias profesiones de la salud.



estatales creadas, mientras que las agencias independientes con facultades de regulación son el 15% de todas las entidades del Estado. La mayoría de todas estas agencias se ubican en sectores económicos (51.3%) y en sectores sociales (36.8%) (Ver Tabla IV).

Gráfico I: Instituciones estatales, agencias independientes y agencias reguladoras creadas por década 1824-2015



Fuente: elaboración propia

Tabla IV: Clasificación de Agencias Independientes según sector al que pertenecen

Sector al que pertenecen	No. de Agencias	%
Servicios Económicos	39	51.3
Servicios Sociales	28	36.8 %
Seguridad y Orden Público	1	1.3%
Servicios Ambientales	1	1.3%
Otros servicios públicos	7	9.2%
Total	76 <sup>31</sup>	100%

Fuente: Elaboración con datos propios y del Programa Estado de la Nación, (2012).

<sup>31</sup> Como se ha hecho en todo el Capítulo, no se toman en cuenta los hospitales nacionales, pues a pesar de tener un presupuesto especial no tienen autonomía administrativa ni personalidad jurídica propia.

Dada la importancia de las agencias para la construcción del Estado, su burocracia y el fortalecimiento de capacidades estatales, es importante conocer cómo funcionan, cuáles son las relaciones con el Órgano Ejecutivo, cuál es el estatuto de sus empleados, su financiamiento, su autonomía y la apertura a la ciudadanía. En la siguiente parte se avanzará sobre estos puntos.

## **IV. El modelo de agencias en El Salvador y su funcionamiento**

### **1. El Modelo de Agencias en El Salvador**

#### **a. Ubicación constitucional**

La Constitución no establece dentro de su organización ningún apartado para las agencias independientes, su tratamiento se hace en disposiciones dispersas. Constitucionalmente estas se denominan “Instituciones Oficiales Autónomas” y el artículo 110 inciso 4, las sitúa como entidades que prestan servicios o como entidades que regulan los servicios públicos brindados por la empresa privada.

De acuerdo al Reglamento Interior del Órgano Ejecutivo, las agencias independientes son entidades descentralizadas de la organización central, pero adscritas a uno de los ramos del ejecutivo, ya sea directamente a la presidencia o como ocurre en su mayoría, adscritas a un ministerio. “Las instituciones autónomas o descentralizadas han tenido su origen en la administración central, pero con la única finalidad de lograr una mayor eficiencia y especialización en el servicio público o actividades específicas (que) mantienen un grado de separación necesario del Órgano Ejecutivo central” (Resolución UAIP Presidencia, 134-2015).

Como se observa, orgánicamente las agencias no pertenecen al Ejecutivo o a lo que se conoce como Gobierno Central. Esto se corrobora con los presupuestos básicos de descentralización funcional (ver entre otros a Gordillo, 2013: XIV-3) que cumplen las agencias independientes de las que se ha hablado en este capítulo.

Como ya se dijo, cuentan con personalidad jurídica propia, lo que les permite poder contratar por sí mismos y representarse legalmente. Tienen una asignación presupuestaria propia, ya sea porque tienen un presupuesto especial, o porque su naturaleza les implica tener un presupuesto distinto al general y a los especiales, como es el caso de las agencias del sector financiero<sup>32</sup>. Por último, tienen la facultad de administrarse a sí mismas, siendo competentes para organizarse, gestionar su propio personal, y plantear respuesta a los problemas y situaciones vinculados con su función, etc. Debe resaltarse que estos atributos nacen de la ley de creación de cada agencia, es decir, las agencias independientes en El Salvador necesariamente son creadas por la Asamblea Legislativa a partir de una ley que le otorga sus facultades y competencias.

Sin embargo, y siguiendo la tradicional interpretación sobre la relación entre entes descentralizados y gobierno central, existe entre ambos grupos vínculos que dentro del ámbito formal y legal, se manifiestan en formas de control, vigilancia o supervisión del Gobierno Central sobre las entidades descentralizadas (Art. 16 y otros del RIOE). Estas competencias de supervisión alcanzan incluso al ámbito de las agencias con facultades de regulación, quienes por su naturaleza deberían de gozar mayor independencia.

El Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo señala la vinculación formal que tienen las Instituciones Oficiales Autónomas con el Órgano Ejecutivo, el Presidente y sus Ministros. El artículo 16 de este reglamento establece que una de las atribuciones de los ministros y viceministros es “supervisar y controlar las Instituciones Oficiales Autónomas (...) e informar al Presidente de la República semestralmente, sobre la situación general de las mismas”. Se establece además, una “coordinación” entre las secretarías de Estado y las

---

<sup>32</sup> En ambos casos debe entenderse que son presupuestos estatales, y por lo tanto sometidos a su fiscalización por los órganos correspondientes (Art. 195 Cn.).

Instituciones Oficiales Autónomas (Art. 58), principalmente a través del Ministerio al cual estén adscritas (Art. 59)<sup>33</sup>.

La estrecha vinculación formal de las agencias con el ejecutivo queda patente en varias disposiciones constitucionales, a pesar de no incluirlas dentro de ese órgano. Por ejemplo, la Asamblea Legislativa puede recomendar al presidente la destitución del director de una agencia, y esta misma interpela a los ministros o a los presidentes de instituciones oficiales autónomas (artículos 131, ordinales 34 y 37, 132, 165 Cn.).

Por otro lado, es inhábil para ser candidato a la Presidencia de la República, la persona que haya sido presidente de alguna institución autónoma durante el período presidencial inmediato anterior. En el Salvador se prohíbe la reelección inmediata de los presidentes, por ello se interpreta que el director de una agencia independiente en El Salvador tiene tal vinculación con el Presidente de la República, que habilitarlo para ser candidato significaría una continuación o extensión del Presidente saliente (Art. 152, Ord. 4).

De esta forma, las agencias descentralizadas, independientes o autónomas, incluidas las reguladoras, si bien se encuentran fuera del Órgano Ejecutivo, guardan una estrecha relación de coordinación y sometimiento a la supervisión de este último; además de los

---

<sup>33</sup> En disposiciones específicas del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo de Ministerios se evidencia esta relación entre Gobierno Central y las agencias así: a esa función de supervisión se le agrega el *orientar* a las agencias (Educación Art. 38, 1; Economía Art. 37, 20; Hacienda Art. 36, 21) Obras Públicas controla la contratación, supervisión y conservación obras públicas de las autónomas (43, a 2 y 5); Viceministerio de Vivienda aprueba los planes en lo que a política de vivienda respecta hagan las autónomas que estén adscritas (Art. 43 b, 6); funciones de coordinación Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Turismo (Art. 45-b, 9); Secretaría Técnica de la Presidencia como coordinadora de los Gabinetes de Gestión Económica y Social mantiene coordinación con las agencias independientes (Art. 53-D, B, 5); etc.

controles que la Asamblea Legislativa puede ejercer, como se mencionó anteriormente: la interpelación, las comisiones especiales, etc.

b. Órganos colegiados, composición y duración del mandato

En casi la totalidad de los casos, las agencias independientes en El Salvador tienen como máxima autoridad a un órgano colegiado<sup>34</sup>. Naturalmente existen diferencias entre agencias: en unas predomina la figura del presidente o del director general y en algunas otras existe una mayor horizontalidad en la toma de decisiones. No obstante estas diferencias, la existencia de órganos plurales de decisión es una constante en el modelo de agencias salvadoreño.

¿Quiénes forman parte de los órganos colegiados que dirigen las agencias? El diseño de las agencias contempla que ese órgano colegiado esté compuesto al menos de dos formas. Por un lado, únicamente por representantes de distintos órganos estatales; y por otro lado, por representantes estatales junto a representantes de la empresa privada, de organizaciones no gubernamentales, de universidades, de organizaciones de la sociedad civil, etc. En este último caso se sigue un diseño corporativo (Schmitter, 1974, ver también Streeck y Schmitter, 1985, Cohen y Pavoncello, 1987, Doctor, 2007), y es la forma que predomina, pues un 80% de todas las agencias creadas tienen en dichos órganos colegiados representantes de sectores no estatales (Programa Estado de la Nación, 2012). Este diseño pudiera fomentar procesos de gobernanza, como se verá en el último capítulo de esta tesis.

---

<sup>34</sup> Son excepciones parciales la Academia Nacional de Seguridad Pública y la Defensoría del Consumidor, las cuales dentro de su configuración tienen un director general o presidente y se apoyan en un consejo consultivo.

En lo que respecta a la duración del mandato por el que son nombrados, en general la ley establece un plazo definido. La duración del mandato y las posibilidades de reelección varían dependiendo de la agencia de que se trate. Existen agencias reguladoras cuyo consejo directivo es nombrado por dos años sin posibilidad de reelegirse, como por ejemplo las agencias relacionadas con la vigilancia de las profesiones vinculadas con la salud; mientras en el otro extremo, por ejemplo la junta directiva de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, es nombrada para siete años, pudiendo reelegirse indefinidamente.

A pesar de esta oscilación de la duración del nombramiento de las máximas autoridades de las agencias, se observa que dentro de las autónomas con capacidad de regulación, las que regulan en el sector económico tienen autoridades nombradas formalmente por un plazo más amplio, en promedio de 4 años y medio; mientras que las autoridades de las agencias que regulan en sectores sociales el promedio de duración es de 2 años (ver anexo II). Esta diferenciación será tratada en el siguiente capítulo, cuando se analice la autonomía de las agencias.

Otra pregunta importante que debe responderse es quién nombra a las máximas autoridades de las agencias independientes en El Salvador. Esta respuesta ofrece una orientación importante y complementaria sobre las relaciones existentes entre las agencias independientes y el Órgano Ejecutivo o el Gobierno Central, reafirmando el centralismo burocrático del Presidente sobre la Administración Pública.

En el nombramiento de las máximas autoridades de las agencias descentralizadas en El Salvador, el Presidente de la República tiene el rol fundamental. Este poder de nombramiento puede realizarse a través de distintos procedimientos, por ejemplo, eligiendo por sí mismo a quiénes nombrará, escogiendo a quien más le parezca de entre una o varias ternas propuestas por los sectores no estatales que tienen representación en la agencia, o en

la minoría de los casos, incidiendo en el nombramiento a través de la designación que hace uno de sus ministros<sup>35</sup>.

Con estos parámetros, en el 55% de las agencias es el Presidente quien nombra total o mayoritariamente a las máximas autoridades de las agencias nominalmente independientes; y en el 14.47% de los casos nombra exactamente a la mitad de las autoridades colegiadas. Cuando el Presidente no nombra la totalidad, ni a la mayoría, ni a la mitad de las autoridades que conforman el órgano colegiado, generalmente interviene nombrando al presidente de la institución. Algunas excepciones son las juntas de vigilancia de la profesión médica (aunque como Órgano Ejecutivo sí nombra al presidente del Consejo Superior de Salud Pública), y la Universidad de El Salvador.

Al sumar estos porcentajes, en casi el 70% de las agencias independientes en El Salvador el Presidente de la República tiene asegurado, por ley, el nombramiento de al menos la mitad de los miembros de los órganos colegiados que actúan como máximas autoridades. Y cuando no tiene asegurada esta mitad, puede nombrar al presidente de cada institución, salvo contadas excepciones. Este poder de nombramiento sugiere la posible influencia que ejerce el Presidente sobre las agencias independientes y sus políticas.

Ahora bien, si se utiliza como muestra únicamente las agencias con competencias reguladoras y no la totalidad de agencias independientes, el porcentaje de agencias en donde el Presidente nombra al menos a la mitad de los miembros de los órganos colegiados alcanza el 64%. En las demás agencias reguladoras la influencia del Presidente sigue siendo importante pues, salvo las juntas de vigilancia de las profesiones médicas, tiene asegurado al menos nombrar al presidente de la institución directamente o indirectamente a través de un

---

<sup>35</sup> En los casos restantes, puede corresponder a la Asamblea Legislativa o a sectores de la sociedad civil o gremios de profesionales, el nombramiento de las autoridades de las agencias.



funcionario a la vez nombrado por el Presidente. Este poder de nombramiento que tiene el Presidente, tiene su correlato en el poder de destitución, como se verá más adelante en esta misma sección.

c. Funciones cuasi legislativas y cuasi judiciales

Dadas las diferencias existentes entre agencias, no puede generalizarse el nivel y el alcance de las competencias *cuasi legislativas* y *cuasi judiciales* que ellas tienen. No obstante, ambas competencias pueden enmarcarse dentro de dos potestades generales que tiene toda la Administración Pública de El Salvador: la potestad de crear normas (ley en sentido material) y la potestad de seguir procedimientos administrativos, en algunos casos, procedimientos administrativos sancionadores frente a particulares.

En el ámbito de agencias con competencias reguladoras se entiende además, que la generación de normas administrativas es de aplicación para los sectores regulados, y se comprende también, la capacidad de “juzgar” y decidir en casos concretos vinculados a la esfera de conocimiento de sus actividades reguladoras. Para toda la Administración Pública, incluyendo también a las agencias independientes, estas capacidades se fundamentan en la Constitución y en las leyes que la Asamblea Legislativa crea para cada rubro.

En El Salvador, la actividad legislativa de la Administración Pública con efectos generales se relaciona principalmente a los reglamentos. Esta potestad reglamentaria con la que cuenta la Administración Pública es ejercida principalmente por el Presidente, sus ministros y también por las máximas autoridades de las agencias<sup>36</sup>. Se entiende que estos son “reglamentos de ejecución”, es decir, reglamentos que desarrollan preceptos legales

---

<sup>36</sup> Por ejemplo, el reglamento de Operaciones Portuarias de la Autoridad Marítimo Portuaria.

previamente creados por la Asamblea Legislativa a través de una ley de carácter formal<sup>37</sup>. Estos reglamentos tienen su origen cuando el detalle técnico de la materia a regular no ha sido completamente desarrollado por ley, haciéndose necesaria la experticia de los funcionarios o el personal contratado por las agencias para diseñar la normativa.

Además de los reglamentos, las agencias pueden emitir normas técnicas que sirven para desarrollar sus procedimientos de control y también sirven de parámetro de regulación de las actividades de los entes privados. Estas normas jurídicamente pueden tener el carácter de “acuerdos”, “resoluciones”, etc. y son dictadas por las autoridades colegiadas o por el presidente de la institución, siempre que lo habilite la ley. En algunas ocasiones, para la realización de estas normas se abre un espacio de consultas con el objetivo de obtener opiniones de los particulares, sobre el contenido y alcance de las mismas (como ocurre, entre otros casos, con normas técnicas dictadas por la Superintendencia del Sistema Financiero).

Asimismo, existen otros documentos que buscan normar el comportamiento de los agentes sometidos a la regulación, por ejemplo, los códigos de buenas prácticas, pero que deben ser suscritos por los regulados (como ocurre con la Defensoría del Consumidor). Esto sin embargo, cuestiona la naturaleza de “norma” o “ley” pues para poder aplicarlo, se requiere de un acuerdo de voluntades o pacto entre sus destinatarios y la agencia independiente.

En general toda la Administración Pública tiene la potestad de emitir normativa de carácter material, salvo en determinadas áreas donde constitucionalmente se ha dado la exclusividad a la Asamblea Legislativa (reserva de ley absoluta). Esto significa que se pueden crear decretos, acuerdos, reglamentos y otras resoluciones que pueden tener alcance general

---

<sup>37</sup> Los únicos reglamentos del Órgano Ejecutivo que no son de “ejecución” son el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo y el del Consejo de Ministros, los cuales tiene el carácter de “reglamento autónomo” al emanar directamente de la Constitución de la República.

(Sentencia de Amparo 1013-2008). En todo caso, deberán ser normativas que estén de conformidad a la ley que rige a cada institución y conformes con la Constitución. Es decir, no existe competencia para crear leyes materiales que esté sustraída de la subordinación a la ley emitida por la Asamblea Legislativa o a la Constitución.

Por otro lado, la facultad *cuasi judicial* se refiere a la competencia para tramitar procedimientos administrativos sancionadores en el ámbito de regulación o de gestión de políticas de cada entidad independiente. Los parámetros para llevar a cabo estos procedimientos sancionadores, los supuestos de hecho que se sancionan, la determinación del tipo de sanción a aplicar y la proporcionalidad de las mismas se basan, como se expresó anteriormente, en la ley y no en la normativa administrativa que ellas emitan<sup>38</sup>.

Dentro de la Administración Pública, las agencias independientes por su naturaleza jurídica tienen independencia en sus resoluciones. Esto significa, al menos teórica y formalmente, que las resoluciones definitivas que dicten después de seguir un procedimiento administrativo sancionador no pueden ser modificadas o revocadas por otra institución que pertenezca a la Administración Pública, ni siquiera por el Presidente. En general y más allá de las relaciones con otras agencias o con ministerios del Gobierno, dentro de su ámbito de competencia cada agencia tiene la autonomía para resolver en un caso en concreto. Se subraya sin embargo, que lo anterior es una descripción a nivel normativo, lo que ocurre en la práctica muchas veces es distinto, pues como se mostrará en el próximo capítulo, no siempre las agencias están libres de la influencia o injerencia del Presidente de la República.

A pesar de estas potestades de *legislar* y *juzgar* y de su independencia formal dentro de la Administración Pública, de acuerdo al ordenamiento jurídico y la distribución de

---

<sup>38</sup> Aunque es común que sea la misma agencia la que elabore y envíe esas propuestas de ley para que sean aprobadas por la Asamblea Legislativa y después sancionadas por el Presidente de la República.

competencias entre órganos que existe en El Salvador, las agencias independientes y sus resoluciones pueden ser controladas por el Órgano Judicial. Como pasa con toda la Administración Pública, ellas también están sometidas a controles jurisdiccionales que pueden revocar o modificar sus decisiones. Ni siquiera las agencias que tienen capacidad regulatoria pueden dar una resolución inamovible, pues siempre existe la posibilidad que sus decisiones se modifiquen o revoquen a través de procesos judiciales.

La legalidad de las decisiones de las agencias (al igual que las del resto de la Administración Pública) la verifica la Sala de lo Contencioso Administrativo; y el control de la constitucionalidad de las mismas, lo realiza la Sala de lo Constitucional. Ambas salas ubicadas en el nivel más alto de la jerarquía del Órgano Judicial. Es decir, la última palabra en los ámbitos regulados o gestionados por las agencias independientes la tiene el Órgano Judicial.

#### d. Burocracia Profesional

Preliminarmente, en El Salvador aún no puede hablarse de una burocracia profesional en términos generales, al no estar desarrolladas las condiciones necesarias para ello: acceso según mérito, estabilidad y sistema de ascensos, salarios adecuados a la función, un sistema de carrera, etc.<sup>39</sup> El régimen legal del servicio civil y las disposiciones vinculadas al estatuto de los empleados públicos es disperso e inadecuado para fomentar la construcción de una

---

<sup>39</sup> En los últimos años se ha pretendido hacer algunas reformas al servicio civil, pero las mismas se han quedado en planes o proyectos. Por ejemplo, el proyecto de Ley de la Función Pública.

burocracia profesional (Martínez, 2012; Artiga-González, 2015: 354; BID, 2006; Iacovello y Zuvanic, 2006, Iacovello y Zuvanic, 2010, etc.).

Aunque la profesionalización del servicio civil ha mejorado en los últimos años (Informe Barómetro de la Función Pública, 2012) y se cuenta ahora con un ambicioso proyecto de ley sobre la Función Pública (Secretaría de Asuntos Gobernabilidad y Modernización del Estado), en la Administración Pública todavía conviven prácticas patrimonialistas con acciones que buscan fomentar la profesionalización (Longo, 2005: 10).

Al observar el estatuto de los servidores públicos de las agencias independientes en El Salvador se encuentra que estos pueden ser parte de dos regímenes: estar incluido en el servicio civil y seguir una carrera administrativa basada en una ley desfasada (vigente desde 1961) y que contempla una larga lista de exclusiones (Art. 4, L, Ley del Servicio Civil) dejando afuera de la carrera administrativa a las máximas autoridades, a las gerencias, a las jefaturas, etc. Por otro lado, se puede ser parte del régimen “por contrato”, el cual originalmente fue diseñado para labores temporales que requieran una profesión o experticia determinada, pero que se ocupa como figura jurídica para incorporar personal fuera de la carrera administrativa. Esto origina una “burocracia paralela” conformada por personal que ha sido contratado, muchas veces temporalmente, pero cuyas funciones corresponden a un servidor que pudiera encontrarse dentro del servicio civil (Iacovello y Zuvanic, 2006: 7).

Para el año 2015, sin contar las empresas públicas y el sector financiero, los servidores públicos en las agencias independientes que se encuentran dentro de la carrera administrativa representan el 67%, frente a un 33% que se encuentra bajo el régimen de contrato. Si se cuenta las agencias donde la mayoría o totalidad de empleados están bajo el régimen de contrato, el porcentaje se eleva al 46%. Es decir, casi la mitad de las agencias independientes tienen a la mayoría de su personal fuera del servicio civil. Sobresalen con

casi el 100% de su personal fuera de la carrera administrativa: la SIGET, la Dirección Nacional de Medicamentos, la Superintendencia de Competencia, FOSALUD, ISDEM, la Autoridad de Aviación Civil, la Autoridad Marítimo Portuaria, el Registro Nacional de las Personas Naturales, FISDL, PROESA, entre otras, (Ministerio de Hacienda, Presupuestos Especiales, 2015).

Como se expresó al principio del capítulo, como característica principal se espera que las agencias tengan cuadros administrativos con mayor profesionalismo y capacitación, dada la especialidad de las competencias que tienen (Ramió, 2010: 1), y que en consecuencia la creación de agencias podría colaborar al fortalecimiento institucional del Estado. Sin embargo, como se ha explicado, la situación general de la Administración Pública en El Salvador desde el aspecto formal-legal, indica dificultades en la profesionalización de los servidores públicos.

Pero para corroborar el nivel de profesionalización del personal administrativo de las agencias, también debe hacerse un análisis que trascienda los aspectos legales. Este análisis será hara en el próximo capítulo cuando empíricamente se verifique la profesionalidad de la burocracia de algunas de las agencias independientes en El Salvador. Por el momento debe sentarse la idea de que en términos legales y formales, y a nivel de toda la Administración Pública de El Salvador, no existen las condiciones suficientes para contar con una burocracia profesional. Ello no obsta para que más allá de la precariedad del marco legal, sí existan cuerpos administrativos que informalmente se hayan organizado y que tengan un mayor nivel de profesionalización.

e. Cláusula de no remoción

Las máximas autoridades de las agencias independientes en El Salvador sí pueden ser destituidas. No existe una cláusula que prohíba su destitución con la intención de salvaguardar su independencia. El tema de la destitución de estas autoridades se trata de distintas maneras dentro de los marcos legales de cada institución. Para algunas agencias la ley guarda silencio sobre cuándo procede la destitución, es el caso por ejemplo de la Dirección Nacional de Medicamentos, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, el Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo, entre otras agencias.

En los casos en los que la ley sí regula la destitución de estas autoridades, también existen diferencias. Por un lado, se utilizan los motivos de incompatibilidad para ejercer el cargo como parámetro para la destitución. Es decir, si una vez nombrado cae en alguna incompatibilidad (que pueden ser varias pero están vinculadas a la independencia frente a los regulados, a la separación de intereses pecuniarios personales, etc.) su período caducará debiéndose nombrar a otra persona. Estos son los casos, por ejemplo, del Consejo Salvadoreño del Café, la Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa, etc.

Otra forma de regular la destitución de las máximas autoridades de las agencias independientes es cuando la ley sí establece causales y las enumera. En estos casos, se suele seguir un patrón de causales, es decir, causales genéricas que se repiten de agencia en agencia entre las que casi siempre se encuentran: a. incapacidad física o mental, b. condena por un delito, c. caer en alguna incompatibilidad para desempeñar el cargo, d. conducta profesional o privada notoriamente inmoral, e. negligencia en el desempeño del cargo, f. prevalecerse de su cargo, entre otras. Estos son los casos de la Superintendencia del Sistema Financiero, la Superintendencia de Competencia, la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, etc.

La regulación de quién es el competente para destituir a las autoridades de las agencias también varía, pero en general se sigue el principio: “quien nombra es quien destituye”<sup>40</sup>. En este sentido vuelve a tomar protagonismo el Presidente de la República, pues como se expresó anteriormente, él tiene en la gran mayoría de los casos, la competencia para nombrar a los directores o presidentes de las agencias así como a los miembros de la junta directiva o consejo.

Al respecto, algunas leyes explícitamente conceden esta competencia como son los casos de la Defensoría del Consumidor, Superintendencia de Competencia, Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, entre otras. Es decir, quien califica si se ha cumplido o no una causal de remoción es el funcionario que ha nombrado a ese cargo (generalmente el presidente, o en su caso sus ministros u otros funcionarios nombrados por él). Una excepción se puede encontrar en la ley del Consejo Salvadoreño del Café, donde quien califica las causales de remoción es la Corte de Cuentas de la República, aunque quien lo remueve al final es el funcionario que los nombró.

El caso de una destitución de la máxima autoridad de una agencia independiente se presentó a nivel judicial en 1997, cuando el Superintendente General de Electricidad y Telecomunicaciones, Orlando de Sola, demandó en amparo al Presidente de la República, Armando Calderón Sol, por haberlo removido de su cargo siguiendo una causal de destitución introducida por reforma legal 24 días antes de la destitución (Ley de la SIGET, Art. 12, literal g “destitución efectuada por el Presidente de la República, después de valorar su actuación”). El Superintendente alegó en el amparo que el despido implicaba una violación constitucional a sus derechos de defensa, trabajo y a la garantía de audiencia, ya que no se le permitió cumplir el período de 7 años por el cual había sido nombrado y no se le siguió procedimiento para removerlo.

---

<sup>40</sup> Argumento que utilizó la Presidencia de la República en el caso de Sola (Sentencia de Amparo, 190-97).



La Presidencia argumentó en el proceso, que la misma condición de funcionario público implica “la temporalidad en el ejercicio de sus funciones, (...) no obstante la definición legal de un determinado período de tiempo en su ejercicio”, y que el cargo de superintendente es equiparable al de un Ministro de Gobierno y en razón de ello, es un cargo político o de confianza cuya permanencia en el cargo depende de la valoración del Presidente.

La Sala de lo Constitucional resolvió amparar al Superintendente y restituirlo en su cargo, basando su resolución, entre otros argumentos, en que tal funcionario lejos de ser un cargo de confianza, era un cargo técnico por lo que “dicho Superintendente únicamente responde a intereses públicos plasmados en la Ley de creación de la SIGET (...), y en consecuencia, el deber de obediencia está limitado por el principio de legalidad, independientemente del partido político que se encuentre dominado el Órgano Ejecutivo”. Pero también declaró que tales funcionarios no son inamovibles, pues a pesar de ser nombrados por un plazo determinado, existen causales legales para recurrir a una destitución, aclarando que tal remoción debe hacerse siguiendo un procedimiento donde se respete la garantía de audiencia y el derecho de defensa.

Al final la Sala de lo Constitucional ordenó la restitución inmediata del Superintendente en sentencia dictada el día 11 de diciembre de 1997. Una vez se restituyó, la Presidencia inició en contra del Superintendente un procedimiento de destitución. Tras haberle concedido 3 días para defenderse, el día 19 de ese mismo mes, el señor de Sola fue nuevamente cesado en su cargo (Acuerdo Presidencial No. 574). Como corolario, el 22 de diciembre de ese mismo año entran en vigencia nuevas reformas a la ley de la SIGET, las cuales disminuyeron la independencia formal de esta agencia (Diario Oficial. No. 239, T. 337).

En resumen, a pesar que en esta sentencia se considera a los presidentes de las instituciones autónomas como funcionarios técnicos que no dependen de la confianza del Ejecutivo,

estos no tienen protección en contra de las destituciones hechas por el presidente; se acepta por facultad de la ley, que estos pueden ser removidos en su cargo siempre que se siga un procedimiento de destitución.

Esto último, sin embargo, deja de ser necesario cuando el funcionario renuncia “voluntariamente”, es decir, en muchos casos, cuando el Presidente le “pide” al funcionario que renuncie. Dentro del mismo contexto de la SIGET puede mencionarse el caso del Superintendente Lima Mena<sup>41</sup> al cual se le pidió su renuncia. En casos más recientes, y siguiendo la estrategia de la “renuncia voluntaria”, se ha demostrado que dicha sentencia no ha sido impedimento para que el Presidente destituya a quien él considere. Por ejemplo, alegando motivos de “falta de lealtad”, se pidió la “renuncia voluntaria” a los presidentes de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, de la misma Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, de la Lotería Nacional de Beneficencia y del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, entre otras<sup>42</sup>. Es decir, hay una práctica generalizada y aceptada de que el Presidente puede nombrar y destituir de acuerdo a su voluntad.

#### f. Financiamiento

El financiamiento de las agencias independientes puede dividirse en dos grandes grupos: por un lado se ubican las agencias comprendidas en el sector financiero y las empresas públicas que por su naturaleza perciben sus ingresos de la actividad estatal que realizan (más allá de que inicialmente hayan recibido fondos del Estado para constituirse). La

---

<sup>41</sup> Ver: <http://www.elsalvador.com/noticias/2001/8/31/NEGOCIOS/negoc4.html>

<sup>42</sup> Ver: <http://www.elfaro.net/es/201001/noticias/898/>

elaboración del presupuesto de este grupo no está incluida en el proceso que siguen el Ejecutivo y el Legislativo para la aprobación del presupuesto general y los presupuestos especiales.

Por otro lado, se encuentran las agencias que no pertenecen al sector financiero ni son empresas públicas, y que son financiadas principalmente por los ingresos que les provee el Estado. Estas también pueden percibir ingresos a través de los servicios que presten, donaciones que reciben, de su actividad reguladora, etc. La elaboración de su presupuesto, la aprobación, su ejecución y control se somete a los mismos procedimientos que las demás entidades estatales, donde el Órgano Ejecutivo y la Asamblea Legislativa tienen un peso determinante en su aprobación.

En El Salvador el proceso de formación de los presupuestos en sus fases de planificación y aprobación obliga al Órgano Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa a colaborar entre sí. El Órgano Ejecutivo diseña una política presupuestaria que deben seguir todas las organizaciones estatales<sup>43</sup>, incluyendo las agencias independientes (arts. 2, 29 inc. 2, 33 LOAFE). El Ministerio de Hacienda recopila el presupuesto de cada institución del Estado y con estas propuestas el Consejo de Ministros diseña el presupuesto que es sometido a aprobación de la Asamblea Legislativa, quien lo convierte en decreto legislativo para, previa sanción del Presidente, ser ley de la República.

La mayoría de los presupuestos de las agencias independientes siguen este mismo procedimiento. Sin embargo, la diferencia fundamental con el resto de instituciones estatales es que cada agencia tiene un “presupuesto especial” que en la Ley del Presupuesto

---

<sup>43</sup> La Asamblea Legislativa y el Órgano Judicial tienen consideraciones especiales respecto a ello para salvaguardar su independencia. En el caso de la Asamblea ella misma aprueba su presupuesto y en el caso del Órgano Judicial, constitucionalmente tiene un porcentaje asignado (6% del presupuesto general) que debe respetarse (Arts. 172 Cn. y 37 LOAFE).

se aprueba en una sección separada de la sección donde se encuentra el Presupuesto General de la Nación (Art. 227 inc. 4 Cn.).

A pesar de que los presupuestos de la agencia se consideran “presupuestos especiales”, siempre están sometidos al control del Órgano Ejecutivo: remitiendo al Ministerio de Hacienda, a través del ministerio al cual se encuentren adscritas, sus proyectos de presupuesto. Hacienda puede hacer “los ajustes necesarios” a los proyectos de presupuesto que las agencias le presenten; y después, el Consejo de Ministros es quien finalmente aprueba el proyecto final para enviarlo a la Asamblea Legislativa para su aprobación.

Las agencias independientes que están incluidas en el sector público financiero (Banco Central de Reserva, Banco de Desarrollo, etc.) son las únicas agencias cuyo presupuesto es separado del presupuesto elaborado por el Órgano Ejecutivo, pues su naturaleza financiera los obliga a ello; aunque siempre están sometidas a los mismos controles a los que se someten las demás entidades estatales.

Además de la fiscalización a la que por ley deben de someterse contratando firmas de auditores independientes, las agencias en la ejecución de su presupuesto son fiscalizadas como todas las entidades que manejan fondos públicos. Esta función la desempeña la Corte de Cuentas de la República, que es un órgano constitucional que formalmente es independiente del Ejecutivo (Art. 195 atribución 4ª, Cn.).

La separación entre presupuesto general y presupuesto especial es importante porque permite que sea la máxima autoridad de la agencia quien decida cómo se gastan los recursos que les han sido asignados. En efecto, el que las agencias independientes tengan autonomía financiera implica también que otras instituciones del Estado no pueden utilizar sus fondos a través de transferencias entre entidades, algo que sí suele ocurrir con las instituciones del

Gobierno previa autorización de la Asamblea Legislativa (Sentencia de Inconstitucionalidad, 1-2010).

El punto crítico de control financiero del Órgano Ejecutivo sobre las agencias se da por lo tanto, en la fase de aprobación del presupuesto, en la que se deciden cuántos recursos se les asignan. Después de esta etapa, las instituciones que tienen presupuestos especiales no pueden ver alterados sus presupuestos por disposición del Presidente o de alguno de sus ministros a través de las transferencias presupuestarias. Son las máximas autoridades de cada agencia las que pueden disponer de sus recursos financieros teniendo como única limitante solicitar autorización al Consejo de Ministros cuando se hagan transferencias que afecten sus inversiones o su ahorro corriente (Art. 45, Lit. c LOAFE).

## **2. Agencias independientes en El Salvador y Estados Unidos en perspectiva comparada**

Al tener un panorama general de las características fundamentales de las agencias independientes de El Salvador y del modelo estadounidense que se estudió en el anterior capítulo, de manera referencial se pueden mostrar algunas similitudes y diferencias encontradas entre ambos países.

Se comparte la opinión de Ramió (2010: 3), de que “los casos más exitosos (de modelos de agencias independientes), desde un punto de vista institucional, son aquellos que han evitado los procesos de emulación absoluta de modelos externos (de países con otras realidades) y que han diseñado sus instituciones atendiendo a su propio contexto político, administrativo, económico, social y cultural de carácter nacional”.

Pero no obstante ello, puede notarse la influencia que directa o indirectamente el modelo estadounidense ha tenido en países como El Salvador. Se encuentran algunas similitudes, pero el contexto jurídico, político, económico y social propicia también la generación de diferencias sustanciales como se ha explicado en este capítulo (y se seguirá explicando en los siguientes). En la siguiente tabla se presentan las principales similitudes y diferencias encontradas entre el modelo de agencias estadounidense y las agencias independientes en El Salvador.

Tabla IV: Agencias independientes en Estados Unidos y El Salvador en perspectiva comparada

Dimensión	Similitudes		Diferencias	
	Estados Unidos	El Salvador	Estados Unidos	El Salvador
Ubicación constitucional	Fuera del Gobierno Central	Fuera del Gobierno Central	Mayores garantías de independencia frente al Órgano Ejecutivo	Vinculadas al control del Órgano ejecutivo a través de la supervisión del Presidente y sus Ministerios
Órganos colegiados	Las máximas autoridades son órganos colegiados Períodos fijos de duración en el cargo	Las máximas autoridades son órganos colegiados Períodos fijos de duración en el cargo	Existe la costumbre de nombrar a representantes de distintos partidos políticos	No se exige representación de distintos partidos políticos y tampoco se prohíbe
Funciones cuasi legislativa y cuasi judicial	Poseen facultades cuasi legislativas y cuasi judiciales Tienen la última palabra dentro de la Administración Pública Controladas por el Órgano Judicial	Poseen facultades cuasi legislativas y cuasi judiciales Tienen la última palabra dentro de la Administración Pública Controladas por el Órgano Judicial	Estas son funciones especiales de las agencias independientes	Funciones que también tienen otras instituciones de la Administración Pública central
Burocracia Profesional	–	–	Alta burocracia profesional formal y material	Pocas condiciones legales para formar burocracias profesionales y existencia de burocracias paralelas o completamente fuera del servicio civil
Cláusula de no remoción	Generalmente existen supuestos en la ley para que proceda la destitución	Generalmente existen supuestos en la ley para que proceda la destitución	Como condición de autonomía no se permite al Presidente destituir a las máximas autoridades (salvo justa causa).	Se admite la destitución siguiendo o no las condiciones legales previamente establecidas.
Financiamiento	La mayoría de agencias envían su presupuesto al Ejecutivo quien los revisa y envía al Congreso para su aprobación.  Autonomía para la ejecución del presupuesto  El Congreso tiene la última palabra en la cantidad de recursos financieros que se le asignan.	La mayoría de agencias envían su presupuesto al Ejecutivo quien los revisa y envía al Congreso para su aprobación.  Autonomía para la ejecución del presupuesto  La Asamblea Legislativa tiene la última palabra en la cantidad de recursos financieros que se le asignan	Mayor independencia financiera  Existen agencias que envían su presupuesto directamente al Congreso, y otras que lo envían además al Ejecutivo con el objeto de que este pueda hacer sugerencias de cambios.	Menor independencia financiera  Salvo el sector financiero, la mayoría de los recursos provienen de lo asignado por el Órgano Ejecutivo quien revisa sus proyectos, previo a ser remitidos a la Asamblea Legislativa.

Fuente: Elaboración propia

## **V. Construcción del Estado y Agencias Independientes en El Salvador**

En este capítulo se ha descrito el proceso de difusión y las principales dimensiones de las agencias independientes en El Salvador. Se afirmó que la difusión masiva de las agencias coincidió con la transición hacia la democracia después de la Guerra Civil, y con la ola de privatizaciones que ocurrieron en América Latina siguiendo las corrientes económicas neoliberales del momento. A pesar de la consigna de “reducir el Estado”, los datos ofrecidos demuestran que en términos del número de instituciones, El Salvador lejos de hacer un Estado más pequeño, construyó uno más grande, añadiendo agencias independientes al aparato institucional ya existente.

La construcción del Estado, principalmente a partir de los años noventa, ha tenido como piedra angular la creación de agencias independientes, las cuales se encargan de regular o gestionar políticas públicas fundamentales de orden económico y social. Así, el Estado en El Salvador delegó la gestión de dichos asuntos públicos en instituciones y organizaciones administrativas con una configuración distinta a la de la Administración Pública central, o en su caso, en entidades no estatales sujetas a regulación.

Llegados al año 2015, un amplio sector de la Administración Pública está conformada por agencias independientes en diversas áreas económicas y sociales, lo que hace indudable su importancia para que el Estado pueda alcanzar sus metas. Para dimensionar esta importancia, puede observarse el porcentaje del presupuesto estatal que estas agencias suman en los últimos seis años: en promedio, las instituciones descentralizadas y las empresas públicas de El Salvador (ambas consideradas agencias independientes en esta investigación) tienen asignado alrededor del 32% de todos los ingresos programados del Estado salvadoreño (Ministerio de Hacienda, 2016). Es decir, el poder infraestructural del



Estado salvadoreño depende en gran proporción de este tipo de instituciones y del funcionamiento de las mismas.

Se ha analizado el modelo de agencias independientes que se ha construido en El Salvador, tomando como referencia las dimensiones de análisis que se utilizaron cuando se estudió el caso de las agencias independientes en Estados Unidos. Al respecto se señaló que en el Estado salvadoreño existen agencias independientes que tienen facultades de regulación y otras que no, y que en ambos casos se ubican constitucionalmente fuera del Gobierno Central.

Sin embargo, se observa que el Órgano Ejecutivo a través del Presidente y sus ministros tiene un considerable poder de supervisión sobre ellas, en muchos casos al hacer uso de herramientas legales o siguiendo prácticas informales generalmente aceptadas, como el nombramiento y destitución de las máximas autoridades, la rendición de cuentas de las agencias frente a los Ministerios del Órgano Ejecutivo, y la asignación de recursos dentro del proceso presupuestario liderado por el Presidente, salvo en los casos de las agencias del rubro financiero.

Se expuso que el estatuto de los servidores públicos de las agencias independientes comparte similitudes con el del resto de la Administración Pública: existencia de un régimen de servicio civil (obsoleto) combinado con personal bajo el régimen de contrato. Se señaló que hay agencias independientes cuyo personal se encuentra casi en su totalidad fuera de la carrera administrativa y en rubros importantes como la energía y las telecomunicaciones, los medicamentos, la competencia, etc.

En este sentido, a pesar que legalmente las agencias tienen personalidad jurídica propia y autonomía administrativa y financiera, la fuerte vinculación e incidencia que tiene el Presidente de la República indica que en la Administración Pública salvadoreña existe un centralismo burocrático. Dicho en otros términos, el poder del Presidente sobre la

Administración Pública no solo se concentra en el Gobierno Central, sino que también se extiende, en considerable proporción, a las agencias independientes. Conocer qué tanta autonomía burocrática (formal e informal), tienen estas agencias independientes respecto al Presidente es importante para entender el alcance de su poder sobre la Administración Pública descentralizada, y este será el principal objetivo del siguiente capítulo.

La difusión y la configuración del modelo de agencias en El Salvador provocaron cambios en la Administración Pública y el Estado que se acentuaron a partir de la década de 1990: Se generó la mayor descentralización de la Administración Pública desde que se constituyó el Estado, se habilitó la participación y representación de diversos sectores no estatales dentro de la Administración Pública, específicamente en los órganos de dirección de las agencias; se permitió como no se había hecho antes, que el sector privado se encargue de servicios que antes brindaba el Estado y de los cuales ahora solo asume su regulación, etc. En definitiva, la difusión de agencias independientes ha traído cambios, plantea retos y abre posibles espacios de mejora en la Administración Pública en El Salvador.

# CAPÍTULO V

## Autonomía Burocrática y Agencias (In)dependientes en El Salvador

### I. Introducción

Como se ha argumentado durante el desarrollo de esta tesis, dentro del proceso de construcción del Estado las agencias reguladoras independientes pueden desempeñar un rol muy relevante, tanto para dotarle de una Administración Pública profesional, como para promover y generar procesos de gobernanza. Es decir, cumpliéndose ciertas condiciones, las agencias independientes tienen el potencial de profundizar la capacidad infraestructural del Estado para gestionar a la sociedad.

Así como se explicó en el Capítulo IV, el análisis del proceso de construcción del Estado en El Salvador ha prescindido del estudio de las agencias independientes como factores clave para el desarrollo de capacidades dentro del contexto de la transición a la democracia y la paralela globalización de la economía y de las sociedades.

Los pocos estudios existentes en el país, se han enfocado en conocer la capacidad reguladora de las agencias y su conveniencia o no desde un enfoque económico y legal. Es decir, para evaluar la efectividad de la política regulatoria que tales agencias ejecutan, y dentro de cada sector económico y social en concreto (Argumedo, 2007; Herrera, 2007; Jerez, 2007; etc.). Más allá del estudio realizado por Vargas (2012), cuyo enfoque es más amplio dado el carácter centroamericano de su investigación y las diferentes capacidades que aborda, la capacidad burocrática de las agencias no se ha estudiado ni en El Salvador,

ni en la región Centroamericana. En consecuencia, este capítulo pretende analizar la capacidad institucional de las agencias reguladoras midiendo su autonomía burocrática.

El objetivo general es estudiar empíricamente, desde un enfoque neo institucional, a las agencias reguladoras independientes de El Salvador y su autonomía burocrática, para conocer cuáles son sus principales características y su potencial para contribuir al fortalecimiento institucional del Estado. Se busca responder a preguntas clave como ¿qué tan independientes son las agencias reguladoras en El Salvador?, ¿qué tanto difiere la independencia formal de la independencia informal?, ¿qué dimensiones otorgan más o menos independencia a las agencias reguladoras? y en fin, ¿cuál es su autonomía burocrática y el potencial para colaborar en el proceso de construcción del Estado salvadoreño?

Para ello, el capítulo se divide en cinco partes que siguen de la siguiente manera: inmediatamente después de esta introducción, se retomarán los conceptos de autonomía burocrática e independencia que previamente se analizaron y se presentarán dos índices para medirlos, tanto desde un aspecto formal como desde el ámbito informal. En el siguiente apartado se presentan las hipótesis, las cuales hacen referencia a las condiciones de autonomía burocrática de las agencias en El Salvador, tanto desde el enfoque formal (*de jure*) e informal (*de facto*); y dentro de ese mismo apartado también se enuncia el diseño metodológico: un estudio comparado de cuatro agencias de sectores distintos, y de dos ámbitos de regulación, la económica y la social (*one nation four sectors comparative design*, Levi-Faur, 2006).

En la siguiente parte, se presentarán los resultados a los que se ha llegado después de contrastar los datos recabados con la teoría y las mediciones propuestas. Y por último, se harán unas reflexiones finales sobre la autonomía burocrática en El Salvador y en concreto, la de las agencias independientes estudiadas.

## II. Autonomía Burocrática: Independencia Formal e Independencia Informal

Todavía no se ha logrado un consenso sobre lo que se entenderá por “autonomía burocrática” y ello incide también, en la forma en cómo debe medirse (Maggetti y Gilardi, 2010; Verhoest et. al., 2004). Esto se debe principalmente a que existe una diversidad de estudios y disciplinas que utilizan el concepto para abordar distintos problemas, utilizando para cada uno de ellos variados enfoques. Por ejemplo, independencia y rendimiento de la agencia (Di Maggio and Powell, 1993; Moe, 1991), independencia y rendición de cuentas (Gilardi, 2002), independencia y la necesidad de especialización (Bouckaert y Verhoest, 1999), etc.

Respecto a las agencias independientes, y tal como se indicó en el Capítulo III, en esta tesis se utiliza una de las nociones más aceptadas sobre el concepto de independencia, por medio de la cual se le asocia con la ausencia de presiones sobre la forma en que las agencias ejercen sus competencias (Verhoest et. alt., 2004: 104). Explicado de otra forma, se entiende la independencia como la capacidad de las agencias de soportar las presiones de los demás órganos estatales y de otros grupos con intereses organizados, y de actuar conforme a sus propios requerimientos (Carpenter, 2001: 14, Bach, Niklasson y Painter, 2012: 185).

Conforme lo plantean Maggetti y Gilardi (2010: 3), el nivel de independencia de cada agencia puede estar descrito en sus estatutos o en su ley de creación, pero no necesariamente esta descripción concuerda con los niveles que en efecto o en la práctica tienen las agencias reguladoras. Por ello, más allá de la simple descripción legalista de la independencia que está contenida en las normas jurídicas, es necesario comprender el nivel de independencia que *de facto* las agencias tienen. De esta manera, el análisis de la

independencia de las autónomas en El Salvador se hará desde la independencia formal o *de jure* y desde la independencia informal o *de facto*.

Sin duda, ambas dimensiones son importantes para tener una comprensión más fiel de este fenómeno de la realidad de la Administración Pública salvadoreña y, a pesar de las diferencias entre agencias, las cuales radican en elementos como su objeto de regulación, el tipo de regulación que realizan, la organización interna, e incluso los años de existencia; se propondrán dos índices que pueden medir la independencia adoptando aquellos puntos que en ellas son comunes, tanto desde el aspecto formal como desde el aspecto informal. De esta manera, puede realizarse una comparación a partir de criterios o parámetros similares con unidades de comparación diferentes.

## **1. Independencia formal**

Una de las dimensiones de la autonomía burocrática es la independencia que se construye a partir de las leyes que crean y organizan a las agencias. Desde la ley se crea una organización administrativa separada de la Administración Pública central, se le asignan sus competencias, y se regula la manera en la que se relacionará con el gobierno, el legislativo, la administración, los sectores regulados y los usuarios (Kuiper, 1992: 33). Comprende en otras palabras, la ubicación de la agencia en el sistema administrativo y su rendición de cuentas. Es decir, aspectos determinantes en el nivel de discreción que las agencias pueden tener, como la jerarquía y la accountability. La independencia formal es la primera dimensión de la autonomía de las agencias que los políticos pueden controlar, ya que ellos son los que elaboran sus estatutos a través de la ley (Maggetti y Gilardi, 2010: 4).

La medición de la independencia formal es importante porque revela cuáles fueron los parámetros de autonomía que el legislador otorgó al momento de constituir cada agencia,

revela el diseño que los políticos originalmente buscaron para la agencia y que está plasmado en las normas de su organización y funcionamiento (Maggetti, 2007: 272). En otras palabras, con la medición de la independencia formal se observa la fotografía de lo que los políticos decidieron (y deciden al hacer reformas legales) al momento de diseñar una agencia. Es decir, el nivel de delegación de las funciones que originariamente correspondían al gobierno central y el nivel formal que en la ley se permite para que otros actores, como el gobierno y el legislativo, puedan incidir en las políticas regulatorias de cada agencia.

Su medición es útil también para indicar dónde debe hacerse más énfasis en el diseño organizativo y funcional de las agencias. Asimismo, sirve para conocer cómo el legislativo decidió, y contrastar cómo el ejecutivo interfiere en la práctica, abriendo el escenario para estudiar la sintonía o el conflicto entre el ejecutivo y el legislativo. También, desde el ámbito comparado, permite observar cuáles son las políticas reguladoras en las cuáles los políticos han tenido mayor interés en conservar su influencia.

Para medir la independencia formal de las agencias que se estudian en este capítulo, se utilizará el índice propuesto por Gilardi (2002 y 2005) agregándose además, las modificaciones hechas por Sifontes (2005) en su estudio sobre agencias reguladoras en el sector telecomunicación en la región latinoamericana. El índice construido por Gilardi (2005) mide la independencia que se encuentra regulada en los estatutos y normas de creación de las agencias a partir del análisis de cinco dimensiones básicas en las cuales se comprende el concepto formal de independencia.

Estas dimensiones son: **a. El estatus del director y b. el estatus del consejo u órgano colegiado** (máximas autoridades) de las agencias independientes. En estas primeras dos dimensiones se mide la duración de los cargos, su posibilidad de renovación y si se requiere ser independiente para tener el cargo, qué autoridad realiza los nombramientos, y

las posibilidades de despidos y de tener más de un cargo dentro de la Administración Pública. **c. Las relaciones entre la agencia y los políticos electos**, es decir, entre la agencia y el órgano ejecutivo y/o el órgano legislativo. En esta dimensión se mide si el carácter legal de la agencia implica su independencia de otros órganos, cuáles son las obligaciones formales de la agencia frente al legislativo y el ejecutivo, y qué autoridad puede revertir las decisiones de la agencia. **d. La autonomía financiera y organizativa**. En esta parte del índice se busca verificar aspectos como cuál es la fuente de financiamiento de la agencia, como se controla el presupuesto, quién decide la organización interna de la agencia y quién tiene a cargo la política sobre recursos humanos, y **e. Las competencias que han sido delegadas a las agencias o el nivel del poder de regulación**. Con esta dimensión se busca medir el nivel de exclusividad de las competencias de regulación de las agencias.

Sifontes (2005), agrega una dimensión más que en lo esencial busca medir la independencia no frente a los políticos sino frente a los sectores regulados, esta dimensión es: **f. Relaciones entre la agencia y los entes regulados** que estudia si las máximas autoridades de la agencia pueden ir y venir del sector público al sector regulado, la posibilidad de que el sector regulado participe en la discusión de casos pendientes y las limitantes sobre los intereses particulares o pecuniarios que las autoridades de las agencias pueden tener en el sector que regulan.

Ambos autores asignan a cada una de estas dimensiones el mismo peso en el índice, es decir, se les atribuye la misma relevancia a cada una (Sifontes, 2005: 12; Gilardi, 2002: 880) otorgándose un valor máximo de 1 cuando las agencias tienen un nivel alto de independencia y 0 cuando carezcan de independencia.

Para obtener la independencia formal total de cada agencia, se sumarán cada una de estas dimensiones y se representará el valor final en una escala de 0 a 1 siguiendo el mismo



criterio: 0 ausencia de independencia y 1 alto nivel de independencia. En la tabla 1 se presenta el índice con sus dimensiones, indicadores y su correspondiente valor.

Tabla 1: Índice formal de independencia: operacionalización

<b>Dimensión: Status del Director de la Agencia</b>	
<b>Peso: 1</b>	
<b>Indicador: Duración del cargo</b>	<b>Codificación</b>
Más de 8 años	1.00
De 6 a 8 años	0.80
5 años	0.60
4 años	0.40
Menos de 4 años o a discreción del quien hace el nombramiento	0.20
Duración no definida	0.0
<b>Indicador: Quién nombra al director de la agencia</b>	<b>Codificación</b>
Los miembros del órgano colegiado dentro de la agencia	1.0
Proceso seguido entre el legislativo y el ejecutivo	0.75
El legislativo	0.50
El Gobierno (Presidente)	0.25
Ministros del Gobierno	0.0
<b>Indicador: Despido del director de la agencia</b>	<b>Codificación</b>
El despido no es posible	1.0
Sí, únicamente según las causales especificadas en la ley	0.67
No está regulado	0.33
A discreción de quien lo nombró	0.0
<b>Indicador: Puede el director tener otros cargos en el gobierno</b>	<b>Codificación</b>
No	1.0
Solamente con el permiso del gobierno	0.50
Sí/No está regulado	0.0
<b>Indicador: ¿Puede renovarse el cargo de director?</b>	<b>Codificación</b>
No	1.0
Sí, una vez	0.50

Sí, más de una vez	0.0
<b>Indicador: ¿Es la independencia un requisito para ser nombrado director?</b>	<b>Codificación</b>
Sí	1.0
No	0.0
<b>Dimensión: Estatus del órgano colegiado de la agencia</b>	
<b>Peso 1</b>	
<b>Indicador: Duración del cargo</b>	<b>Codificación</b>
Más de 8 años	1.00
De 6 a 8 años	0.80
5 años	0.60
4 años	0.40
Menos de 4 años o a discreción del quien hace el nombramiento	0.20
Duración no definida	0.0
<b>Indicador: Quién nombra a los miembros del órgano colegiado</b>	<b>Codificación</b>
El director de la agencia	1.0
Proceso seguido entre el legislativo y el ejecutivo	0.75
El legislativo	0.50
El Gobierno (Presidente)	0.25
Ministros del Gobierno	0.0
<b>Indicador: Despido de los miembros del órgano colegiado</b>	<b>Codificación</b>
El despido no es posible	1.0
Solo por razones no relacionadas con la política reguladora	0.75
Sí, únicamente según las causales especificadas en la ley	0.50
No está regulado	0.25
A discreción de quien lo nombró	0.0
<b>Indicador: Pueden los miembros del órgano colegiado tener otros cargos en el gobierno</b>	<b>Codificación</b>
No	1.0
Solamente con el permiso del gobierno	0.50
Sí/No está regulado	0.0
<b>Indicador: ¿Puede renovarse el cargo de miembro del órgano colegiado?</b>	<b>Codificación</b>
No	1.0
Sí, una vez	0.50

Sí, más de una vez	0.0
<b>Indicador: ¿Es la independencia un requisito para ser nombrado director?</b>	<b>Codificación</b>
Sí	1.0
No	0.0
<b>Dimensión: Relaciones con el ejecutivo y el legislativo</b> <b>Peso 1</b>	
<b>Indicador: Es la independencia de la agencia formalmente afirmada</b>	<b>Codificación</b>
Sí	1.0
No	0.0
<b>Indicador: ¿Cuáles son las obligaciones formales de la agencia frente al ejecutivo?</b>	<b>Codificación</b>
Ninguna	1.0
Presentar reporte anual solo para información	0.67
Presentar reporte anual que debe ser aprobado	0.33
La agencia le rinde cuentas completamente	0.0
<b>Indicador: ¿Cuáles son las obligaciones formales de la agencia frente al legislativo?</b>	<b>Codificación</b>
Ninguna	1.0
Presentar reporte anual solo para información	0.67
Presentar reporte anual que debe ser aprobado	0.33
La agencia le rinde cuentas completamente	0.0
<b>Indicador: ¿Más allá del órgano judicial, quien puede revertir las decisiones de la agencia sobre aspectos donde tiene competencia exclusiva?</b>	<b>Codificación</b>
Nadie	1.0
Una institución especializada	0.75
El gobierno siempre que esté regulado	0.25
El gobierno incondicionalmente	0.0
<b>Dimensión: autonomía financiera y organizativa</b> <b>Peso 1</b>	
<b>Indicador: ¿De dónde provienen los ingresos de la agencia?</b>	<b>Codificación</b>
Ingresos provienen de lo recaudado por su actividad reguladora	1.0
Del gobierno y de su actividad reguladora	0.50
Del gobierno	0.0
<b>Indicador: ¿Cómo es controlado el presupuesto?</b>	<b>Codificación</b>
Únicamente por la agencia	1.0

Por una institución o corte de cuentas	0.67
Por la agencia y el gobierno	0.33
Únicamente por el gobierno	0.0
<b>Indicador: ¿Quién decide sobre la organización interna de la agencia?</b>	<b>Codificación</b>
La agencia	1.0
La agencia y el gobierno	0.50
El gobierno	0.0
<b>Indicador: ¿Quién está a cargo de la política de recursos humanos?</b>	<b>Codificación</b>
La agencia	1.0
La agencia y el gobierno	0.5
El gobierno	0.0
<b>Dimensión: Relaciones con los entes regulados</b>	
<b>Peso 1</b>	
<b>Indicador: ¿Pueden el director o los miembros del órgano colegiado haber tenido cargos en los entes regulados en los años precedentes a su nombramiento?</b>	<b>Codificación</b>
No	1.0
Sí, pero no dentro de los dos años previos a su nombramiento	0.67
Sí	0.33
Sí e incluso pueden tenerlo durante su período de funciones	0.0
<b>Indicador: ¿Se restringe que el director o los miembros del órgano colegiado acepten trabajos en el sector regulado después de finalizado su período de funciones?</b>	<b>Codificación</b>
Sí, se restringe que acepten cargos dentro del sector regulado varios años después	1.0
Sí, se restringe que acepten cargos dentro del sector regulado durante un año después	0.5
No	0.0
<b>Indicador: ¿Se restringe la discusión de casos pendientes con los interesados?</b>	<b>Codificación</b>
Sí	1.0
No	0.0
<b>Indicador: Se restringe que el director o los miembros del órgano colegiado tengan intereses personales o patrimoniales en el sector regulado</b>	<b>Codificación</b>
Sí	1.0
No	0.0
<b>Dimensión: Competencias reguladoras</b>	
<b>Peso 1</b>	
<b>Indicador: ¿Quién es competente por la regulación en el sector?</b>	<b>Codificación</b>

Únicamente la agencia	1.0
La agencia y otra agencia independiente	0.75
La agencia y el legislativo	0.50
La agencia y el gobierno	0.25
La agencia solo tiene competencias consultivas	0.0

Fuente: adaptado de Gilardi (2005 y 2002) y Sifontes (2005).

## 2. Independencia Informal

La independencia formal no es suficiente para obtener un conocimiento más acertado de la realidad de las agencias en lo que respecta a su independencia, por el contrario, puede generar una percepción distorsionada cuando se crean leyes que teóricamente diseñan agencias independientes, pero que no lo son en la práctica. Por lo tanto, es necesario aproximarse a la independencia *de facto*, la que en la práctica tienen dichas agencias.

Si bien este tipo de independencia ha sido operacionalizada de distintas formas y por distintos autores<sup>44</sup>, en esta tesis se propone medir la independencia informal o *de facto* a partir del análisis de dos dimensiones: a. la estabilidad en el cargo de los directores de las agencias, que es un índice utilizado recurrentemente en la literatura especializada, como se verá a continuación, y b. el mérito y la profesionalización de los mandos medios de las agencias. Esta segunda parte del índice es una construcción propia del presente autor, inspirada en parte por el concepto de autonomía burocrática desarrollado por Carpenter (2001) y busca complementar la anterior medición.

---

<sup>44</sup>Magetti, 2007; Gilardi y Maggetti, 2010; Montoya y Trillas, 2009 y 2007, Jordana y Ramió, 2010.

## 2.1 Estabilidad en el cargo de los directores de las agencias

La estabilidad en el cargo de los directores de las agencias es un indicador que actualmente suele utilizarse en los estudios sobre la independencia de las agencias reguladoras. Cukierman (1992) fue quien en un primer momento abordó la independencia de las agencias reguladoras desde un aspecto informal, enfocándose en el estudio de los bancos centrales. El propósito de su índice fue indicar el grado de control ejercido por los políticos sobre la dirección de los bancos centrales, más allá de lo establecido por las reglas formales. Montoya y Trillas (2009) estudian la independencia informal de las agencias (para el sector telecomunicación) a través de la medición del tiempo que permanece el director de la agencia en el cargo, contrastándolos con los cambios de gobierno y verificando las razones por las que los directores cesan del cargo. En su estudio se demuestra que la independencia formal e informal varía sustancialmente en el sector de las telecomunicaciones. Argumento que, de manera general, también es sostenido por Gilardi y Maggetti (2010). Asimismo, Jordana y Ramió (2010) retoman estos estudios para medir la independencia informal (así como la formal) de las agencias reguladoras en los sectores financieros y de telecomunicación en el contexto de los regímenes presidenciales latinoamericanos.

En este apartado, siguiendo los estudios precedentes, se sugiere un índice que sea útil para medir la independencia informal (diferenciación política en términos de Carpenter, 2001) a partir del cumplimiento o no del período por el que fueron nombrados los directores de las agencias, las destituciones hechas a voluntad del presidente dentro o fuera del escenario de un cambio de gobierno y los motivos del cese de sus funciones.

Lo esencial de este índice será conocer qué tanto control ejercen los políticos, y el presidente en concreto, sobre las agencias reguladoras y sus políticas, al utilizar como herramienta de influencia política el cambio (o destitución) de los directores de las agencias.

Se busca contrastar por lo tanto, cómo funciona la regulación en esos sectores que legalmente fueron diseñados para ser autónomos; en otras palabras, el nivel de autonomía que en la práctica la burocracia puede alcanzar en las agencias reguladoras de El Salvador.

De esta forma, la independencia informal en esta dimensión se medirá a través de la siguiente escala e indicadores. Se seguirá una escala de cero (0) a uno (1), donde uno significa alta independencia por estabilidad en el cargo y cero nula independencia por estabilidad en el cargo. Los indicadores son: Si el director de la agencia cumple su mandato y es confirmado en el cargo durante una transición política recibirá un valor de (1). Si el director de la agencia aún sin cumplir su mandato es confirmado en su cargo durante un cambio de gobierno, se le asignará un valor de (0.67). Si el director de la agencia cumple su mandato, pero es destituido por voluntad del presidente durante un cambio de gobierno, obtendrá un valor de (0.33). Por último, si antes de cumplir su mandato el director es removido por el presidente sin atender a los presupuestos legales para la destitución, se le asignará un valor de (0). En este último grupo, entrarán los directores que han renunciado a su cargo para ser nombrados por el presidente en otro cargo dentro de la Administración Pública. En la siguiente tabla se describe el índice anteriormente explicado.

Tabla 2: Índice de Independencia Informal: Dimensión Estabilidad en el cargo de los directores de las agencias

Indicador	Codificación
El director de la agencia cumple su mandato y es confirmado en su cargo durante un cambio de gobierno	1.0
El director de la agencia sin cumplir su mandato, es confirmado en su cargo durante un cambio de gobierno	0.67
El director de la agencia cumple su mandato, pero es destituido de su cargo durante un cambio de gobierno	0.33
Antes de cumplir su mandato, el director de la agencia es removido del cargo por decisión del presidente, sin seguir los motivos establecidos en la ley	0.0

Fuente: elaboración propia.

## 2.2 Estabilidad y profesionalización: mandos medios y las capacidades organizacional y analítica

Más allá de medir la autonomía burocrática a través de la estabilidad de los cargos directivos dentro de las agencias, en esta tesis se propone también, medir la independencia informal a través del análisis de la estabilidad y profesionalización de los mandos medios de la organización burocrática. Este tipo de medición, que se ha construido a partir de los aportes teóricos y empíricos de Daniel Carpenter (2001), no suele hacerse en los estudios sobre la independencia informal, predominando como se puede observar en el apartado anterior, los enfoques que la estudian a partir de la estabilidad de los cargos directivos. Por lo tanto, se combinarán ambos tipos de mediciones para ofrecer un índice de independencia informal más completo.

La medición se hará partiendo del hecho de que en El Salvador, muchos puestos o cargos en las agencias independientes se desempeñan al margen del servicio civil. Para los casos de las agencias que se estudian en este capítulo, todos los mandos medios se encuentran en el régimen de contrato, es decir, fuera de la carrera administrativa.

A propósito de ello, como se sostiene en esta investigación, la independencia de las instituciones públicas no puede sustentarse únicamente en las formalidades de la ley, en este caso, del servicio civil, pues la institucionalidad puede diferir si se le analiza desde aspectos formales o informales. En este sentido, puede existir una ley del servicio civil avanzada, pero con poca efectividad en la práctica (por ello los índices de independencia formales no son suficientes). Uno de los mejores ejemplos de este desfase, fue la implementación de la ley de servicio civil en Estados Unidos (*Pendleton Act* de 1883), ya que a pesar de la vigencia de esta norma, fue hasta después de varios años que se pudo suprimir



la influencia política partidaria en los nombramientos de los funcionarios públicos (Carpenter, 2001: 11; Ackerman, 2005: 236).

En este sentido, la independencia de las agencias debe medirse considerando no solamente a las máximas autoridades, sino también a las organizaciones administrativas, pues estas son determinantes para la capacidad institucional del Estado. Carpenter (2001: 18) señala que la forma en que la burocracia actúa afecta poderosamente la capacidad y la autonomía de las instituciones. En este papel y dentro de esta organización, continúa el mismo autor, los mandos medios se convierten en actores cruciales al tener el potencial de construir autonomía y ganar la reputación de las agencias, como sucedió en Estados Unidos (ver Capítulo III). Son estos los actores que dentro de la Administración Pública pueden desarrollar las capacidades analíticas y organizacionales de las agencias.

Para Carpenter (2001), la clave del desarrollo burocrático en Estados Unidos estuvo en la capacidad organizacional y analítica que desarrollaron los mandos medios en las agencias. Desde su análisis, los mandos medios constituyen un cuerpo de funcionarios públicos que, bajo las condiciones necesarias, tendrían más capacidad de resistir a los cambios y las influencias políticas en comparación a los puestos de dirección, que son los que más fluctuarían en los cargos cuando ocurran transiciones políticas o cuando se quiera interferir en la dirección de la política de la agencia.

La importancia de estos cargos en la Administración Pública es crucial para Carpenter, pues entiende desde su estudio de la Administración Pública estadounidense, que los puestos de dirección son nombrados bajo criterios políticos, que difícilmente logran cumplir el tiempo por el que han sido nombrados y que, incluso, su experiencia profesional y conocimientos académicos, en muchas ocasiones difieren (o hasta son incompatibles) con las competencias de las agencias que dirigen. En el otro extremo, los mandos operativos en su mayoría son fruto del patronazgo y como tales, y además por su nivel de decisión dentro de

la estructura organizativa, carecen de la capacidad de formar o hacer que cambie el rumbo de las políticas de una agencia (Carpenter, 2001: 20). Por ello, en la práctica los mandos medios son los cargos que mayor potencial tienen para generar autonomía burocrática y por ello, para medir la autonomía burocrática, se recurrirá al estudio de su estabilidad y experticia.

En este sentido, dos son los requisitos para que los mandos medios logren autonomía burocrática: durabilidad en el cargo y capacidad o experticia en su área (Carpenter, 2001: 19). Y esto debido a que se entiende que los mandos medios están más interesados en una carrera larga que en un nombramiento corto, al tener durabilidad en el cargo pueden alcanzar el control sobre el personal operativo, y lograr que toda la organización acate sus propuestas de cambio o innovación. Esta durabilidad contribuye a que los mandos medios acumulen más conocimiento sobre las políticas que tienen a su cargo, las debilidades de las mismas y las oportunidades de mejora. Esta experticia, sumada a sus conocimientos académicos, les permitiría controlar a largo plazo los programas y políticas bajo su mando. Al ser ellos los expertos tendrán mayor influencia sobre las políticas que los mismos cargos directivos, pues los anteriores, al durar tan poco en sus cargos, tienen una menor capacidad de influir a largo plazo y posiblemente solo lo hagan en áreas muy concretas dentro de la actividad de la agencia. Esta durabilidad y experticia en definitiva sirve también para aprender, innovar y formar la reputación de la agencia.

Para operacionalizar esta dimensión de la independencia informal se entenderá como mandos medios a aquellos cargos de autoridad que dentro de la jerarquía administrativa no corresponden a los máximos niveles (cargos directivos) ni a aquellos puestos encargados de aplicar las políticas desde un plano operativo. Si bien cada organización administrativa puede utilizar distintos nombres para llamar a estos cargos, en general se hace referencia, a

aquellos que dentro de la jerga administrativa se les llama gerentes, jefes de departamentos, coordinadores, etc. y que tienen un nivel de decisión o influencia en la política pública.

Para medir la independencia informal desde los mandos medios de las agencias se observó la estructura organizacional de cada agencia en estudio, para detectar la máxima autoridad dentro de cada una de sus divisiones (direcciones, departamentos, unidades, etc.), y escoger únicamente a los puestos medios ubicados en áreas que se identifiquen como “técnicas”.

Para medir la independencia informal se utilizarán dos dimensiones:

a) Duración de los cargos y experticia en la institución. Para medir la duración y experticia de los cargos de cada uno de los mandos medios dentro de la estructura organizativa que correspondan a áreas técnicas, se tomará como parámetro 5 años de permanencia en el cargo. Primero porque se considera este número de años como el mínimo requerido para obtener la experticia necesaria para lograr control de las políticas y del personal a su cargo, sobre la base de capacidades, de proponer innovaciones, tejer redes de contactos, forjarse una reputación, etc. Y en segundo lugar, porque es el tiempo que en promedio, en términos legales, los directores de las agencias son nombrados en sus cargos. Quien tenga una permanencia igual o mayor a ese tiempo, significa que al menos ha soportado un cambio de director.

Se propone una escala de 0 (cero) a uno (1) donde cero significa nula durabilidad y experticia y 1 significa la existencia de durabilidad y experticia. Si los mandos medios han permanecido al menos cinco años en su cargo, se otorgará un valor de (1); si los mandos medios han durado menos de cinco años pero al menos tres años en su cargo, y la suma total de años que han trabajado en la institución es de al menos cinco años, se otorgará un valor de (0.67). Si los mandos medios han durado en su cargo al menos tres años, pero la suma total de su tiempo de laborar en la institución es menor de cinco años, recibirán un valor de (0.33). En los últimos dos casos, se entiende que han alcanzado una jefatura,

gerencia o coordinación debido a que han hecho carrera dentro de la institución. Tendrá un valor de (0) cuando su duración en el cargo sea menor a tres años.

b) Aptitud para el cargo. Para complementar, se medirá la aptitud de los cargos medios a través de los estudios universitarios, la relación de sus estudios con el cargo que desempeña y la experiencia previa en otros trabajos fuera de la institución. Nuevamente se plantea una escala de cero (0) a uno (1) donde cero significa nula aptitud para el cargo y (1) significa máxima aptitud para el cargo. Cuando el cargo medio tenga estudios universitarios, los mismos se vinculen con el área que dirige y cuente con experiencia previa en puestos similares tendrá un valor de (1), cuando únicamente tenga estudios universitarios vinculados con su área, pero no tenga experiencia previa se adjudicará un valor de (0.5). El mismo valor se otorgará si el cargo medio no tiene estudios universitarios o los mismos no se vinculan con el área donde se desempeña, pero sí tiene experiencia en puestos similares de al menos de 5 años. Si no tiene estudios o los mismos son manifiestamente no vinculables con el cargo y tampoco tiene experiencia previa, se adjudicará un valor de (0). En la tabla 3 se describe el anterior índice.

Tabla 3: Índice de Independencia Informal: Mérito y Profesionalización de los Mandos Medios

Dimensión: Duración de los cargos y experticia en la institución	
Indicadores	Codificación
Duración de 5 años en el cargo	1.0
Duración de 3 años en el cargo, pero 5 años o más en la institución	0.67
Duración de al menos 3 años en el cargo, pero menos de 5 años en la institución (0.33)	0.33
Menos de 3 años en el cargo (0.0)	0.0
Dimensión: Aptitud para el cargo	
Indicadores	Codificación
Estudios universitarios vinculados al cargo y experiencia previa	1
Estudios universitarios vinculados al cargo sin experiencia previa	0.5
Sin estudios universitarios o con estudios no vinculados al cargo, pero con experiencia previa de al menos 5 años	0.5
Sin estudios universitarios ni experiencia previa	0.0

Fuente: elaboración propia.

### III. Hipótesis y Metodología

#### 1. Hipótesis

Como se ha desarrollado a lo largo de esta tesis, el fortalecimiento de capacidades institucionales, en concreto, de la capacidad infraestructural manifestada a través de la burocracia, contribuye a que el Estado logre alcanzar sus metas. Para el caso de El Salvador, como se explicó en el capítulo precedente, el diseño mismo del Estado y la Administración Pública, así como las prácticas informales del órgano ejecutivo que se han resumido en el concepto “centralismo burocrático”, obstaculizan que la capacidad infraestructural de las instituciones se desarrolle. Para explicar cómo este diseño y dichas prácticas inciden en el desarrollo de la autonomía burocrática se proponen las siguientes hipótesis aplicadas a los casos de las agencias reguladoras independientes. Estas hipótesis serán posteriormente testadas con los índices de independencia formal e informal que previamente se han explicado y siguiendo una metodología comparada como se presentará en la segunda parte de esta sección.

Hipótesis 1 (H1): “El Centralismo burocrático que ejerce el presidente sobre las agencias reguladoras independientes disminuye su independencia *de facto* y por lo tanto, la potenciación de las capacidades burocráticas del Estado”. En El Salvador se ha construido un modelo de Estado en el que la burocracia depende casi totalmente del presidente, como se evidenció en el capítulo anterior. Se ha construido bajo la lógica de lo apropiado (March y Olsen, 1984 y 1989), la competencia del presidente para nombrar y remover a la mayoría de titulares de las instituciones de la Administración Pública, y en concreto a las agencias nominalmente independientes, así como la competencia para dirigir y supervisar sus

decisiones de política pública. Esta concentración de poder del presidente limitaría la autonomía de las agencias reguladoras.

Lo anterior se vincula con la siguiente hipótesis, en cuanto existiría una diferencia entre la independencia formal y la independencia informal en una misma agencia, es decir, entre lo que la norma jurídica dicta y lo que en la práctica sucede. Hipótesis 2 (H2): “El nivel de independencia formal no implica un mismo nivel de independencia informal”. En este aspecto se argumenta que las instituciones formales no logran cambiar las prácticas informales, propiciándose una "divergencia" entre ambos tipos (Helmke y Levitsky, 2004). Este desfase ha sido documentado ampliamente con instituciones de la Administración Pública, por ejemplo para el caso del servicio civil como institución formal y su funcionamiento informal (Oszlak, 2009 y 2001; Ferraro, 2006, Iacovello y Zuvanic, 2006 y 2010). En síntesis, si bien el diseño que hace el Órgano Legislativo de las agencias independientes tiende hacia la construcción de agencias independientes y/o lograr fortalecer la autonomía de las mismas, en la práctica ello no siempre ocurriría así. En parte esto se explicaría a partir de la siguiente hipótesis.

Hipótesis 3 (H3): “El control político que ejerce el presidente sobre las agencias reguladoras es una práctica institucional generalmente aceptada”. El mismo centralismo burocrático ejercido por el presidente de turno ha institucionalizado la confusión entre gobierno y Administración Pública, haciendo que el control ejercido por el presidente sobre la Administración Pública sea visto como parte del normal funcionamiento de la misma.

Al ahondarse en las características propias de los sectores regulados e investigados en esta tesis se plantea la Hipótesis 4 (H4): “Las agencias reguladoras en el ámbito económico tienen más independencia en comparación a las agencias reguladoras del ámbito social”. Siguiendo a Gilardi (2002: 874), los gobiernos tienden a delegar sus competencias en

agencias reguladoras independientes con el objetivo de mejorar la “credibilidad” de sus políticas. En este contexto, para el mismo autor (2005: 143), la regulación económica tiende a tener más independencia que la regulación social debido a la expectativa que el Estado desea generar ante los inversores, de que la política regulatoria ha sido delegada a una autoridad que tiene independencia del poder político y que buscará resolver conforme a parámetros exclusivamente técnicos. La atracción de la inversión extranjera sería uno de los motivos para diseñar agencias con mayor autonomía desde el aspecto legal. Motivos de los que carece la regulación social, cuya repercusión y atención generalmente se circunscribe a las fronteras nacionales.

Hipótesis (H5): “La independencia informal de las agencias reguladoras es sostenida por el mérito y la profesionalización de sus mandos medios, más que por la independencia política de sus directivos”. En efecto, a pesar que la mayoría de los servidores públicos que laboran en las agencias independientes, y que tienen cargos de gerencias, jefaturas, etc., no son parte del servicio civil, espera observarse que estos mandos cuentan con un nivel de profesionalización y una trayectoria profesional dentro de la institución que les permitiría mantener su autonomía respecto a los directores de las agencias y los gobiernos de turno. Por el contrario, dada la volatilidad de los cambios de directores que realiza el presidente, no se espera encontrar suficiente autonomía de las agencias a partir de la función desempeñada por estos.

Hipótesis 6 (H6): “Las agencias reguladoras independientes son un medio adecuado para el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado salvadoreño”. El nivel de poder infraestructural expresado en la burocracia es incipiente en El Salvador, pero hay algunas prácticas que pueden hacer que se mejore. No obstante las deficiencias en el modelo del Estado y gobernanza reguladora, las experiencias adoptadas tienen el potencial de contribuir a la construcción de la capacidad burocrática del Estado, desde un enfoque



segmentado o a través de “islas de excelencia” (Ramíó, 2010), que pueden difundir las prácticas exitosas a otros ámbitos de la Administración Pública. Esto refutaría la concepción generalizada de la necesidad de hacer reformas universales o a nivel nacional. Las hipótesis anteriormente presentadas serán testadas siguiendo la metodología que se explica a continuación.

## **2. Metodología**

### **2.1 Diseño**

Dentro de la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración Pública, la investigación comparada se ha enfocado principalmente en el Estado-Nación como unidad de análisis. Esto ha sido también frecuente en la investigación de la difusión de las agencias reguladoras en el mundo. Predominan los análisis de distintos países y un único sector regulado, dejando de lado las diferencias que entre sectores pueden existir tanto dentro de distintos países como dentro de un solo Estado, y que pueden arrojar distintas explicaciones al fenómeno de las agencias independientes (Jordana y Levi-Faur, 2005: 5, Levi-Faur, 2006: 367).

Sin embargo, en este capítulo se opta por seguir la metodología de investigación comparada con unidades de análisis que se encuentran en un mismo Estado, El Salvador. Esto se justifica pues se considera útil y relevante hacer un análisis de las variaciones y similitudes existentes entre sectores de regulación y entre la regulación social y económica que pueden ocurrir en un mismo Estado. Seguir esta metodología busca por lo tanto, evidenciar que dentro de un mismo país, instituciones públicas que en principio tienen la misma categoría

(agencias independientes), pueden tener explicaciones diferentes para su existencia, organización y funcionamiento.

En contraposición al *enfoque nacional* (*National Patterns Approach*), se seguirá el enfoque por sector (*Policy Sector Approach*) (Levi-Faur y Jordana, 2004) con el que se busca hacer énfasis y evaluar que entre distintos sectores de política reguladora dentro de un mismo Estado, pueden existir variaciones pero también similitudes respecto al nivel de control político que ejerce el órgano ejecutivo (centralismo burocrático) sobre las agencias nominalmente independientes. En otras palabras, se estudian las variaciones y similitudes del nivel de autonomía burocrática que agencias que pertenecen a distintos sectores pueden tener dentro del mismo país. Al seguir este enfoque, se busca ir más allá de la noción de “modelos nacionales” sugeridos por los diseños comparados, donde la unidad de análisis son los Estados<sup>45</sup>.

Aunque la investigación se centra en un solo país, su diseño permite hacer investigación comparada por sectores, ya que más que ser un estudio de caso, será un estudio comparado de dos tipos de regulación, la social y la económica, involucrando cuatro sectores de regulación (*one-nation two or more sectors comparative design*) y que tiene por objetivo encontrar similitudes y diferencias entre sectores regulatorios y cuáles son las formas en que cada uno de estos sectores impacta en la construcción de las capacidades burocráticas.

De esta manera se estudiarán las agencias independientes en El Salvador, en dos ámbitos regulatorios: económico y social; y en cuatro distintos sectores: Electricidad y Telecomunicaciones, Competencia, Protección al Consumidor y Farmacéutico. Se han

---

<sup>45</sup> Naturalmente, existen características que son propias o distintivas de cada Estado, por lo que no se cuestiona la utilidad de complementar ambos diseños de investigación comparada como lo han hecho los estudios de: Gilardi, 2002 y 2005; Maggetti, 2007; Levi-Faur y Jordana, 2004 y 2005, Jordana, Levi-Faur y Puig (2006).

seleccionado por lo tanto, cuatro de las agencias independientes más representativas y que producen mayor impacto en sus respectivos sectores y en el Estado. Dentro de la regulación económica se ha seleccionado a la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) y a la Superintendencia de Competencia (regulación económica: sectores telecomunicación y electricidad y competencia), las cuales serán comparadas con agencias reguladoras del rubro social, habiéndose seleccionado a la Defensoría del Consumidor (DC) y la Dirección Nacional de Medicamentos (DNM) (regulación social: sectores protección al consumidor y farmacéutico). Para cada una de las agencias se observará la autonomía burocrática, que como se explicará más adelante, se ha dividido en dos, independencia formal o *de jure* e independencia informal o *de facto*.

Se pretende entonces medir la autonomía burocrática de estas agencias que pertenecen a distintos sectores regulatorios, con el objetivo de conocer cómo las capacidades estatales (y la construcción del mismo Estado a través del poder infraestructural) están desarrolladas, y cómo estas capacidades pueden ser similares o variar de un sector a otro.

## 2.2 Recolección de datos

Para obtener los datos que sustentan esta investigación se recurrió a distintas fuentes. Para la independencia formal se utilizaron principalmente los estatutos jurídicos de cada una de las agencias en estudio. Esto incluyó: las leyes de creación, organización y funcionamiento de cada agencia y en su caso, su respectivo reglamento. En la recolección de datos utilizados para medir la independencia informal, se acudió a tres fuentes principales: a. para cada agencia se iniciaron uno o dos procedimientos de solicitud de acceso a la información pública (a partir de la Ley de Acceso a la Información Pública), b. esta información fue complementada con la verificación de la información publicada en la página web de cada

institución y c. los datos que no fueron proporcionados a través de dichos procedimientos y que no fueron obtenidos de la ley ni de la página web de cada institución, fueron obtenidos a partir de la búsqueda de notas periodísticas y de la consulta del Diario Oficial de El Salvador.

## **IV. Resultados: Autonomía Burocrática de las Agencias Reguladoras en El Salvador**

### **1. Independencia Formal**

En general, desde un análisis formal, la independencia de las agencias reguladoras en El Salvador es alta, en promedio igual o superior de 0.7 como puede observarse en la tabla 4. Los valores promedio incluso son mayores a los resultados arrojados cuando se midió la independencia formal en varios países de Europa (Gilardi, 2005: 141). Este nivel de independencia sugiere que, al momento de diseñarse la organización y funcionamiento de las agencias, se busca que las mismas funcionen principalmente siguiendo criterios técnicos y no políticos (ver anexo I).

Con estos resultados y desde un aspecto formal, se encuentran más similitudes que diferencias entre las agencias del sector económico y las del sector social. En primer lugar, las dimensiones que otorgan más independencia formal a las agencias son la dimensión de “rendición de cuentas frente al ejecutivo y el legislativo”, y la dimensión que mide la “exclusividad de la regulación” que se le otorga a cada agencia.

Esto significa que el legislador en su diseño busca que cada agencia tenga la competencia exclusiva de regular su área, sin estar sometidos a estrictos controles por parte del ejecutivo y el legislativo. Es decir, formalmente la agencia puede decidir casi<sup>46</sup> exclusivamente sobre sus políticas regulatorias sin que sus resultados y funcionamiento tengan que ser aprobados por otro órgano del Estado. De hecho, de las cuatro agencias estudiadas solo a las del área

---

<sup>46</sup> Por ejemplo, el Consejo Superior de Salud Pública, tiene a su cargo la vigilancia y el control del funcionamiento de droguerías y farmacias (Art. 10 Ley del Consejo Superior de Salud Pública).

económica se les exige rendir un informe semestral o anual, (en el caso de la SIGET tanto al gobierno como al legislativo), pero con efectos únicamente informativos. En las agencias reguladoras del área social, incluso no se exige formalmente la presentación de informes.

Por otro lado, se observa que en el diseño formal de las agencias reguladoras, la dimensión “autonomía financiera y organizacional”, es una de las que otorga mayor independencia, alcanzando valores de 0.79 en promedio. Ello implica que las agencias tienen mucha libertad de organizarse internamente y de decidir su política de recursos humanos. En cuanto al aspecto financiero, si bien todas dependen de los fondos provistos por el gobierno, también legalmente tienen la posibilidad de obtener fondos de otras actividades, como por ejemplo, de su misma función reguladora. Sin embargo, como ocurre en la práctica, la mayor parte de los fondos que reciben son los otorgados por el ejecutivo. La fiscalización del presupuesto legalmente corresponde a un ente contralor, también nominalmente independiente, y a auditorías externas contratadas por las mismas agencias.

A pesar de estas similitudes que tienden a fortalecer su independencia, hay también similitudes en las que su independencia formal decrece. Todas las agencias coinciden en tener valores muy similares en las dimensiones relacionadas con la “independencia y estabilidad de las máximas autoridades de las agencias”, es decir, sus directores y el órgano colegiado de dirección. Estas dimensiones (junto a la dimensión de la “independencia frente a los entes regulados”), resultan ser las más bajas de entre todas, con un promedio de independencia de 0.63. En lo que respecta a la “estabilidad de los órganos colegiados”, estos valores incluso resultan ser menores a 0.5, con excepción del caso de la SIGET, que tiene una independencia mayor que todas las otras agencias en este aspecto.

En todas las agencias estudiadas (y en general), es el presidente el que tiene la competencia para nombrar y para destituir a estas autoridades. Esto confirma formalmente el centralismo burocrático que ejerce el presidente sobre las agencias reguladoras que

nominalmente son independientes, lo que se vincula a la hipótesis 1. En El Salvador no existe la cláusula de no remoción (como sí existe en Estados Unidos, por ejemplo), pero en la ley existen causales de destitución a las cuales se tendría que avocar el presidente para hacer los cambios. No obstante como se verá más adelante, estas causales no son respetadas, son muy ambiguas o se interpretan laxamente con el objetivo de habilitar al presidente a destituir o a hacer cambios según su voluntad.

En cuanto a las diferencias, en cada una de las dimensiones medidas no se observan cambios significativos en la independencia formal entre los sectores económicos y los sectores sociales, indicando que en el diseño de las agencias de uno y otro sector, no se tomaron medidas particulares para dotar de mayor independencia a uno de ellos.

Tabla 4: Índice de Independencia Formal

Área de Regulación	Regulación Social		Regulación Económica	
	Defensoría del Consumidor	Dirección Nacional de Medicamentos	Superintendencia de Competencia	Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones
Estatus del Director de la Agencia (1.0)	0.75	0.55	0.59	0.62
Estatus del órgano colegiado de la agencia (1.0)	0.44	0.38	0.31	0.79
Relaciones con el ejecutivo y el legislativo (1.0)	1.00	0.92	0.92	0.84
Autonomía Financiera y Organizacional (1.0)	0.79	0.79	0.79	0.79
Competencias reguladoras (1.0)	1.00	0.75	1.00	1.00
Relación con los entes regulados (1.0)	0.50	0.50	0.33	0.58
Nivel de independencia (0 a 1)*	0.75	0.65	0.66	0.77
Promedio por área de regulación	0.7		0.72	

Fuente: Elaboración propia.

Donde 1 significa máxima independencia, 0 nula independencia.

\*Dato obtenido de sumar los valores de cada dimensión, dividir el resultado entre el número de dimensiones (6) y convertir ese dato en una escala de 0 a 1.

## 2. Independencia Informal

### 2.1 Estabilidad en el cargo de los Directores

La alta independencia encontrada desde el análisis formal se ve contrastada con la notablemente más baja independencia informal encontrada en la dimensión de la estabilidad de las máximas autoridades de las agencias (ver anexo II). Como punto en común de las agencias puede decirse, como regla general, que es muy poco probable que sus directivos logren terminar su mandato. La excepción la constituye la Dirección Nacional de Medicamentos, lo que se puede explicar a partir del poco tiempo que lleva de existir (poco más de 3 años). Fuera de esta agencia, todas las demás tienen muy bajos niveles de independencia informal, siendo la que mayor independencia tiene la Defensoría del Consumidor, que alcanza a penas un valor de 0.22. La agencia con menor independencia informal medida desde la estabilidad de sus directivos es la SIGET, que obtiene un valor de 0, es decir, nula independencia.

En cuanto a las diferencias, si se traslada el análisis a la proporción del tiempo que duran los directivos de las agencias, respecto al tiempo de duración del cargo según lo contemplado en la ley, sí se encuentran algunas diferencias claras entre los sectores de regulación económica y los de regulación social. Como puede observarse en la Tabla 5, el sector social alcanza niveles de estabilidad más altos que sus colegas del sector económico. En promedio, los directivos de las agencias de regulación social permanecen en sus cargos más de la mitad del tiempo que deberían de permanecer en ellos, mientras que la duración de los directivos del sector económico baja a un 45.83% del tiempo en el caso de la Superintendencia de Competencia y hasta un 25.47% en el caso de la SIGET. Esta última agencia es la que menos independencia tiene en este aspecto, tanto así que, según su tiempo



de existencia y los plazos legales de duración del superintendente (7 años), formalmente ella debería tener en su historia tan solo 3 superintendentes, en lugar de los 10 que ha tenido hasta el momento, todos ellos destituidos, forzados a renunciar o víctimas de cambios de gobierno.

Los cambios constantes que hace el presidente de los directores de las agencias confirman desde el plano informal, el control que el presidente tiene sobre la Administración Pública y en específico sobre las agencias reguladoras que deberían ser independientes. El centralismo burocrático que recae en el presidente por lo tanto, es una realidad del Estado salvadoreño, una práctica que se ha institucionalizado y se ve como normal; lo que ha podido confirmarse también cuando las mismas agencias detallan en los informes que se les solicitaron para realizar esta investigación, que el cambio de gobierno o la orden del presidente de trasladar a los directores a otra dependencia de la Administración Pública, son motivos por los cuales los directivos cesaron en sus cargos.

Tabla 5: Índice de Independencia Informal: Dimensión Estabilidad en el cargo de los Directores

Resultados/Agencia	Defensoría del Consumidor (0 a 1)	Dirección Nacional de Medicamentos (0 a 1)	Superintendencia de Competencia (0 a 1)	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (0 a 1)
Índice de estabilidad en el cargo	0.22	0.67	0.17	0
Promedio de meses en el cargo	38.33	37	27.5	21.4

Fuente: Elaboración propia.

Donde 1 significa máxima independencia y 0 nula independencia.

## 2.2 Mérito y profesionalización de los mandos medios

Como se ha argumentado antes, ni la independencia formal, ni la independencia informal medida a través de la estabilidad que tienen las máximas autoridades de las agencias, completan el panorama que permite una aproximación suficiente al grado de independencia de las agencias en la práctica. En este sentido, se han destacado en esta tesis las ventajas de complementar tales mediciones con el índice de mérito y profesionalización de los mandos medios, ya que ellos son clave para la consecución de la autonomía burocrática.

Los resultados en este escenario, que pueden ser observados en la tabla 6, son muy distintos a los del anterior índice (ver anexo III). En esta oportunidad las agencias en común han logrado mejorar notablemente sus valores de independencia informal. La agencia con menos autonomía burocrática fue la Dirección Nacional de Medicamentos con un valor de 0.48, lo que puede explicarse también por la corta trayectoria de la institución y de sus miembros de nivel medio. Las demás agencias superan esos valores y se ubican por encima de 0.6.

Como principal diferencia debe recalcarse que son las agencias del sector económico las que más destacan en este aspecto del mérito y la profesionalización, alcanzado ambas valores superiores a 0.8. Este dato es importante pues mientras estas agencias tienen la menor independencia medida en términos de estabilidad de sus cargos directivos, tienen por el contrario una mayor autonomía burocrática desde el punto de vista de la competencia profesional de sus mandos medios.

Tabla 6: Índice de Independencia Informal: Dimensión Mérito y Profesionalización Mandos Medios

Resultados/Agencia	Defensoría del Consumidor (0 a 1)	Dirección Nacional de Medicamentos (0 a 1)	Superintendencia de Competencia (0 a 1)	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (0 a 1)
Índice de mérito y profesionalización	0.64	0.48	0.82	0.88
Promedio de meses en el cargo	43	22	48	67

Fuente: Elaboración propia.

Donde 1 significa máxima independencia y 0 nula independencia.

Tabla 7: Comparación Índices de Independencia Formal e Informal

Agencia	Independencia formal (0 a 1)	Independencia Informal (0 a 1)
Defensoría del Consumidor	0.75	0.43
Dirección Nacional de Medicamentos	0.65	0.58
Superintendencia de Competencia	0.66	0.50
Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones	0.77	0.40

Fuente: Elaboración propia.

Donde 1 significa máxima independencia y 0 nula independencia.

## V. Autonomía Burocrática y Agencias Reguladoras Independientes en El Salvador

Al analizar los resultados empíricos expuestos en este capítulo se puede concluir por una parte, que la autonomía burocrática se ve limitada por el centralismo burocrático que ejerce el Presidente. La forma en que se entiende la Administración Pública en El Salvador atribuye al presidente el control sobre todas las áreas de la administración, incluso cuando el diseño formal de las agencias pretende que estas sean independientes. Esto se comprueba con la libertad con la que el Presidente destituye o remueve a los directores de las agencias sin reparar en los límites legales, corroborándose así la hipótesis 1, en cuanto el Presidente limita la independencia *de facto* de las agencias.

Se observó, por otro lado, que la independencia formal de las agencias independientes es alta, indicando que en El Salvador el legislador atribuye suficiente independencia a las agencias para que puedan desarrollar sus políticas reguladoras por sí mismas, sin estar sometidas a las decisiones políticas de otros órganos. Pero como se ha podido corroborar también, el hecho que existan leyes que otorguen bastante independencia a las agencias no implica que en la práctica las agencias tengan el mismo nivel de independencia. Existe por lo tanto, un desfase entre instituciones formales e instituciones informales, corroborándose la hipótesis 2 en cuanto el nivel de independencia formal no implica un mismo nivel de independencia informal: la ley no es suficiente garantía para hacer independiente a una agencia.

Precisamente este desfase entre lo que dice la ley y la independencia práctica que tienen las agencias ocurre principalmente, como se expresó anteriormente, por el centralismo

burocrático. Este se ha convertido en una práctica institucionalizada pues se ve como normal y aceptable, que el presidente controle las políticas reguladoras de las agencias a través de continuos cambios de directores. Las mismas agencias entienden que la duración en el cargo de cada director está condicionada a la voluntad del presidente. Esto confirma la hipótesis 3 pues se confunde gobierno con Administración Pública.

La hipótesis 4 no logra corroborarse claramente si se analizan los datos consolidados. Tanto las agencias del sector económico como las del sector social tienen valores semejantes de independencia formal e informal. Si los datos se desagregan, en la única dimensión en donde las agencias reguladoras del sector económico tienen más autonomía que las del sector social, es en la del mérito y profesionalización de sus mandos medios.

En la práctica las agencias reguladoras independientes, tanto en la regulación económica como en la social, alcanzan mayor autonomía gracias a sus mandos medios. Nuevamente se presenta un desfase entre las instituciones formales y las informales, pero esta vez a favor de la autonomía pues, aunque casi la totalidad de estos cargos no están incorporados en la carrera administrativa (se encuentran bajo el régimen de contrato anual), en la práctica, la mayoría de estos cargos han logrado una estabilidad notable en sus puestos, y por otro lado, sus currículos son acordes con las funciones que desempeñan, tanto en aspectos académicos como de experiencia. La hipótesis 5 se confirma, pues la independencia informal de las agencias reguladoras se sustenta por la estabilidad y profesionalización de los mandos medios, más que por la estabilidad de los directores de las agencias.

Por último, todos estos datos revelan que la autonomía burocrática en El Salvador tiene un amplio margen de mejora, principalmente en los aspectos informales y en concreto, en la relación que tiene el presidente con las agencias. Pero a pesar de ello, el nivel formal de independencia como la autonomía que aportan los mandos medios de la Administración Pública, resultan significativos para el proceso de construcción del Estado salvadoreño, al

mismo tiempo que tienen el potencial de generar que las capacidades institucionales se vean fortalecidas. Se confirma que en la construcción de poder infraestructural y las capacidades institucionales, el mérito y la profesionalización de los servidores públicos de las agencias reguladoras es un elemento clave.

# CAPÍTULO VI

## Gobernanza Participativa y Agencias Independientes en El Salvador: el caso de la Defensoría del Consumidor

### I. Introducción

Se ha sostenido a lo largo de esta tesis que el poder infraestructural promueve el ejercicio del poder estatal a través de la sociedad, y no su ejercicio *sobre* ella (Mann, 1997: 90). Esta afirmación conlleva una reinterpretación del rol del Estado y del tipo de relación que se teje entre este y la sociedad. También se ha señalado la importancia de fortalecer las capacidades institucionales profesionalizando la burocracia, brindándole una mayor autonomía frente al poder político partidario y frente a otros grupos de poder.

Tanto la reinterpretación del rol del Estado como la búsqueda de la autonomía burocrática, conducen al tema que se abordará en este capítulo. Si el Estado intenta delegar parte de sus funciones a agencias nominalmente independientes, es conveniente permitir que sectores de la sociedad civil tengan mayor protagonismo en las políticas públicas, porque de esa forma la autonomía burocrática alcanza mayor legitimidad. Se trata, en otras palabras, de buscar innovaciones democráticas que permitan cohesionar ambos elementos. Una de las propuestas principales en el plano de la innovación democrática, como se explicó en el Capítulo II de la tesis, es la gobernanza participativa, teoría que será empíricamente explorada en este capítulo final a través de un estudio de caso. En síntesis, en el presente

capítulo se busca estudiar de manera empírica las ideas principales desarrolladas en el Capítulo II, por lo que la base teórica de este estudio, que será retomada sucintamente ahora, se encuentra expuesta de manera más detallada en el capítulo referido.

Se estudiará la gobernanza participativa referida a las agencias independientes en El Salvador con dos objetivos fundamentales. Por un lado, analizar la experiencia de participación ciudadana en políticas públicas a cargo de agencias independientes, para conocer cómo puede profundizarse el proceso democrático y otorgar mayor legitimidad a las agencias; y por otro lado, explorar si la participación ciudadana puede incidir en la efectividad de las agencias o en su capacidad para alcanzar sus metas. Es decir, en este capítulo se estudiará la gobernanza participativa para conocer cómo el poder infraestructural y las capacidades institucionales se pueden potencialmente fortalecer, aumentando la autonomía burocrática y mejorando la efectividad de las instituciones.

Para alcanzar estos objetivos se sigue una metodología de análisis de caso único (Ragin, 2007: 174). Para ello se seleccionó a la Defensoría del Consumidor de El Salvador como agencia autónoma en la que se promueve la participación ciudadana. Dentro de los distintos espacios y actores que participan en esta agencia, este estudio hará un enfoque concreto sobre las asociaciones de consumidores, porque son consideradas como la forma más organizada y representativa de participación. Para analizar este caso se recurrió al análisis de documentación oficial, información obtenida por medio de procesos de acceso a la información pública, y entrevistas en profundidad con informantes clave.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: después de esta introducción se retomará el cuerpo teórico que sustenta el capítulo y que se encuentra fundamentado principalmente en el Capítulo II, en la siguiente parte se explicará la metodología utilizada, posteriormente se presentarán los resultados alcanzados y por último se harán unas reflexiones finales.



## **II. Gobernanza Participativa en las Agencias Independientes: Profundización de la Democracia y Efectividad del Gobierno**

Conforme se ha avanzado en la tesis, se ha sugerido que las actuales transformaciones del rol del Estado respecto a sus relaciones con la sociedad implican un cambio en la forma de entender la gestión del poder. Ahora existen espacios en determinadas áreas de políticas públicas en los que el Estado intenta (o al menos declara que intenta) colaborar con actores sociales y económicos con el objetivo de alcanzar metas definidas a través de procesos deliberativos. De esta forma la participación ciudadana se vuelve un concepto importante dentro de la Administración Pública, puesto que se entiende que la participación puede, idealmente, facilitar la construcción de un Estado más democrático y más capaz para obtener mejores resultados con sus políticas públicas.

En los capítulos anteriores se hizo énfasis en que las agencias independientes son una parte relevante dentro de la Administración Pública, pues tienen el potencial para constituirse en “islas de excelencia” (Ramió, 2010: 3) que colaboren en el proceso de construir Estados más democráticos y a la vez que alcancen mejores resultados, pues como se argumentó en el Capítulo II, siguiendo los estudios de Carpenter (2001), en la construcción de la autonomía burocrática la participación ciudadana se puede constituir en un elemento legitimador.

Para Carpenter (2001, 14), la autonomía burocrática comprende: la diferenciación política (independencia formal e informal), el desarrollo de capacidades organizacionales (burocracia profesional), y la legitimación política, la cual se vincula directamente con la “reputación” que la agencia puede alcanzar entre los ciudadanos. Los espacios de inclusión y participación promueven esa reputación de la agencia, en el sentido de contribuir a que

los ciudadanos tengan una percepción positiva de su relación con la institución pública. Este último punto es el que se subraya en este capítulo pues en síntesis, cuando las agencias independientes tienen cierta independencia y además su burocracia es profesional, se promueve la participación ciudadana como una forma de legitimarse políticamente.

Pero se aclara que dentro de este planteamiento la participación ciudadana no solamente sirve como un mero instrumento de legitimación política de la burocracia, al contrario, sus impactos y beneficios pueden encontrarse en la profundización democrática y en la efectividad del Estado. Es decir, por diversas razones que se van a considerar, la participación de la ciudadanía en las políticas públicas puede mejorar la calidad democrática y la efectividad de dichas políticas (Peters, 2005: 596, Fung y Wright 2001). En gran medida, los retos que afronta la participación ciudadana para conseguir estos objetivos, se vinculan directamente con el diseño de las instituciones participativas (Fung 2015 y 2006).

Como se desarrolló en el Capítulo II, la participación ciudadana en las políticas públicas es una innovación institucional que puede profundizar la democracia (Fung y Wright, 2001), un elemento que puede coadyuvar a la legitimación de las instituciones estatales (Fung, 2015, Carpenter, 2001) al complementar las instituciones de la democracia representativa. La idea principal es que puede avanzarse más en el camino democrático si además de elecciones periódicas se abren espacios en los que la ciudadanía pueda participar de manera constante y aportar información para ejercer un gobierno más horizontal o colaborativo. Es decir, si bien el régimen democrático que se basa en las reglas y procedimientos por medio de los cuales un grupo reducido de personas puede acceder a la cúpula del gobierno utilizando a los partidos políticos y a las instituciones electorales, la amplia participación provee al Estado de *insumos* para gobernar (2007: 31 y 32). La participación ciudadana, que va más allá de las elecciones periódicas, es una indispensable fuente de dichos *insumos* que al ser tomada en cuenta amplía ese régimen democrático formal y básico (el electoral).

Esa ampliación se da, como se ha argumentado anteriormente, cuando las instituciones estatales habilitan a la ciudadanía a colaborar en las decisiones de políticas públicas, planes y estrategias. Es decir, al crear y fomentar procesos de gobernanza se promueve también una ciudadanía más activa, más implicada en los asuntos estatales y que le permite ser parte de la construcción de soluciones a problemas de diversa naturaleza. Incluso, dependiendo del nivel de apertura y vinculación que habiliten las instituciones estatales, se sugiere que la gobernanza amplía el régimen democrático proporcionando espacios de autogobierno relacionados con la gestión de diversos problemas y necesidades de las comunidades (Yishai, 2012: 527).

La participación ciudadana es pues, un instrumento para ampliar la democracia pero también un fin en sí mismo, pues significa para la ciudadanía una forma de desarrollar sus capacidades y de alcanzar mayor desarrollo humano. Esta premisa es analizada por Amartya Sen a través de su enfoque de las capacidades, el cual aporta mucho a la teoría de la gobernanza participativa al hacer énfasis en que libertades políticas, como la participación ciudadana, permiten, entre otras cosas, que el ser humano en comunidad pueda decidir sobre los asuntos públicos que le afectan y que pueda lograr así un mayor desarrollo como persona. Esta forma de libertad es un bien en sí mismo y al estar conectada con otras manifestaciones de la libertad puede contribuirá expandir otras libertades como las sociales y económicas (Sen, 2000: 55 y ss.) que son las que tradicionalmente se miden en los informes sobre desarrollo humano.

Para Sen la participación política es una libertad constitutiva que significa por sí misma desarrollo humano (Sen, 2000: 55), por ello, la expansión de oportunidades para los ciudadanos de participar en la vida política constituye de por sí una expansión de las libertades fundamentales y por lo tanto, del desarrollo de las personas. Si la gobernanza participativa implica un proceso en el que los ciudadanos pueden participar en la gestión de

una política pública, esto implica en sí mismo una forma de fomentar el desarrollo humano, independientemente de los resultados que se logren en términos de mejorar la calidad de la gobernanza.

El enfoque de Sen prescribe por lo tanto, que empoderar a los ciudadanos puede hacer que ellos mismos sean constructores de su propio desarrollo (*Participatory Development*)<sup>47</sup>. La expansión de la libertad de cada ser humano debe permitirle controlar su vida cotidiana (Diepeveen, 2008: 2) y no solo gozar de los resultados del desarrollo, la participación permite convertirlo en parte del proceso en el que tales resultados son alcanzados (Osmani, 2006: 3). Por ello, puede considerarse que empoderar a los sectores socialmente desaventajados es una condición necesaria para garantizar un desarrollo sostenible (Rivera-Batiz y Rivera Batiz, 2002: 138). Y en definitiva, construir una democracia más participativa en la que el ciudadano pueda adquirir la condición de agente en la conformación de su vida social.

En cuanto a la efectividad de las instituciones estatales también se ha argumentado que la participación ciudadana puede incidir positivamente de varias maneras. Uno de los argumentos más fuertes está relacionado a la posibilidad de que la Administración Pública obtenga de los participantes información privilegiada vinculada a las necesidades sociales, la

---

<sup>47</sup>El desarrollo de capacidades desde el enfoque de Sen se vincula al concepto de “*agencia*”, el cual se refiere a la capacidad de actuación de las personas para generar cambios cuyos logros puedan juzgarse sobre la base de sus propios valores (Sen, 2000: 35), es decir, lo que los seres humanos pueden hacer para alcanzar esas mejoras en su desarrollo, particularmente a través de cambios en la política y las políticas públicas (Fakuda-Parr, 2003: 304). Sobre este aspecto de agencia (Fakuda-Parr, 2003: 304), puede basarse la perspectiva del impacto que puede generar la gobernanza participativa en el desarrollo humano, en la medida que se constituye en la expansión de libertades que contribuyen a alcanzar los objetivos del desarrollo, especialmente influyendo en las decisiones que afectan a la propia sociedad (Osmani, 2006: 3).

cual puede ser útil para diseñar políticas públicas más precisas y que obtengan mejores resultados.

El cambio de políticas públicas que siguen un modelo *top down* hacia políticas públicas *bottom up* ha demostrado ser más eficaz debido al simple hecho de que quienes sufren las problemáticas pueden aportar información más precisa sobre las necesidades sociales que padecen. Con este proceder los ciudadanos no se limitan a ser objeto de las políticas públicas, sino también agentes de las mismas, lo que facilita su aceptación y la posibilidad de obtener mejores resultados (Mayntz, 2005: 86).

Con la información que proviene de los propios ciudadanos, la Administración Pública y los políticos pueden problematizar y buscar soluciones más adecuadas (Peters, 2005: 596). Además puede producirse una mejor focalización y utilización de recursos (Osmani, 2006: 4 y 5) pues la participación ha de colaborar, entre otros supuestos, a que se definan con más precisión los problemas, sus causas, las regiones donde ocurren, etc.

El potencial de la participación ciudadana puede desplegarse en la Administración Pública no solamente desde las instituciones del gobierno central, sino también desde las agencias independientes, como ocurre con el caso que se analizará a continuación. El diseño institucional que estas agencias pueden seguir, es decir, su carácter técnico y profesional, las convierte en espacios propicios para promover la participación. Así, dentro del proceso de construcción de agencias con autonomía burocrática, la participación ciudadana debe incluirse para crear espacios dentro del Estado, que además de fomentar la profesionalización de la Administración Pública, profundicen la democracia.

### III. Metodología

#### 1. Análisis de caso: la Defensoría del Consumidor

Como se ha indicado previamente, en este capítulo se seguirá una estrategia metodológica orientada por caso (*case oriented strategy*), utilizando técnicas propias de la investigación cualitativa (como se verá más adelante), y realizando en concreto, un estudio de caso singular (N=1).

El estudio de casos habilita al investigador a reunir información sobre personas, organizaciones, comunidades, etc. para que pueda entender cómo funcionan y operan (Berg, 2001: 225). Esta estrategia permite el uso de técnicas propias de la investigación cualitativa, con el objeto de conocer en profundidad y comprender cómo funciona y cuáles son las principales características de un fenómeno social (Ragin, 1999: 1137 y 1138; Eisenhardt, 1989: 534, Donatella, 2008: 202 y ss., Vennesson, 2008:225, etc.).

En el contexto de este capítulo, este fenómeno social que se pretende comprender se refiere a los procesos de gobernanza ocurridos en una de las principales agencias independientes en El Salvador, y la posible incidencia que estos tienen en la profundización de la democracia y en la mayor efectividad de la Administración Pública.

No se trata por lo tanto de una estrategia causal, sino de una estrategia *finalista* (von Wright, 1971, Weber, Donatella, 2008: 202 y ss.) que busca explicar<sup>48</sup> en términos de “propósito e

---

<sup>48</sup>Von Wright concluye que la explicación de los actos humanos no pueden reducirse a una simple causalidad (von Wright, 1971), esta estrategia tiene muchas implicaciones para disciplinas como la historia y la sociología; y además es recurrentemente usada en las investigaciones propias del ámbito de la Administración Pública.

intencionalidad” cómo, en el caso seleccionado, la participación ciudadana fortalece el poder infraestructural y la efectividad de la Administración.

Los estudios de caso buscan responder a la pregunta “¿cómo?” (Ragin, 1142) y según su diseño, pueden tener al menos tres objetivos: proveer una descripción, testar una teoría o generar una teoría (Eisenhardt, 1984: 534, Ragin, 1999, Vennesson 2008).

En este capítulo se busca ilustrar cómo la gobernanza puede profundizar la democracia y mejorar la efectividad del gobierno; en términos generales, si en las agencias independientes la participación ciudadana puede fortalecer el poder infraestructural y a las instituciones dentro del contexto de la formación del Estado (ver Capítulo I). Se utilizará el estudio de caso para explorar empíricamente la teoría que se ha presentado al principio de esta tesis, en lo que respecta a la conexión entre poder infraestructural y participación ciudadana.

Cuando se utiliza la estrategia de casos para explorar empíricamente una teoría, el caso adquiere una dimensión *instrumental* (Stake, 1994, Berg, 2001), pues sirve de soporte para comprender cómo en la práctica un cuerpo teórico puede ser aplicado, es decir, cómo la teoría de la gobernanza participativa en las agencias independientes puede ser aplicada en la realidad de la gestión.

Por último, no se pretende, con el análisis de un único caso, generalizar los resultados a otras agencias independientes en El Salvador, sino comprender cómo una experiencia puede ser replicada en otras agencias, tomando en consideración sus distintos contextos y afirmando la potencialidad que otras agencias independientes tienen para seguir la trayectoria del caso estudiado.

Para delimitar el caso de estudio, previo un reconocimiento de los espacios de participación que permite la Defensoría del Consumidor, se seleccionó el análisis de la participación que ejercen las asociaciones de consumidores por dos razones principales: la primera, por el peso, la importancia y promoción que les da la Defensoría del Consumidor desde su marco

normativo, como desde sus políticas. Segundo, porque debido a lo anterior, las asociaciones de consumidores son la forma de participación más organizada dentro de la Defensoría y la que más impactos ha generado.

## **2. Recolección de datos: Información oficial y entrevistas en profundidad**

La estrategia metodológica de estudio de caso permite combinar diferentes métodos para obtener datos (Eisenhardt, 1989: 534): archivos, documentos oficiales, entrevistas y observaciones. Para realizar el análisis empírico por lo tanto, se ha acudido a dos principales fuentes de información. Por un lado se acudió a “documentación gris”<sup>49</sup> producida principalmente por la Defensoría del Consumidor, tales como memorias de labores que comprenden los años 2009 a 2014 (período donde la participación ciudadana comenzó a tomar más fuerza en el ciclo de políticas públicas dentro de la Defensoría), la “Política Nacional de Defensa del Consumidor 2010-2020”, planes operativos anuales, etc. Además de estos documentos, a través de distintos procedimientos de acceso a la información pública, se solicitaron más datos para corroborar fechas, frecuencia de los espacios de participación, el detalle de los espacios de participación que existen en la institución, etc.

Por otro lado y con el objetivo de conocer con mayor detalle cómo se desarrolla la participación ciudadana y cómo se refieren a ella los distintos actores, se realizaron un total de catorce entrevistas en profundidad a informantes clave. Es decir, a personas que por su vinculación con el tema, ya sea desde un ámbito profesional o desde el desempeño de un rol social, tienen "conocimientos especiales, status y buena capacidad de información" para

---

<sup>49</sup>Se denomina aquí literatura o documentación gris a la documentación que se produce fuera de canales comerciales.



ilustrar los hechos que son investigados (Martínez, 1991), personas que por ser expertas en el área o por ser parte de los eventos que se estudian, pueden brindar información que corresponde a *insiders* de los procesos bajo estudio (Moraima, M. y Auxiliadora, L., 2008).

Dados los objetivos de esta investigación, se buscaron y seleccionaron informantes clave pertenecientes al sector estatal, como también, pertenecientes a sectores de la sociedad civil. Los informantes seleccionados son por un lado, funcionarios de la Defensoría del Consumidor; y por otro lado, personas que dirigen o pertenecen a algunas de las asociaciones y agrupaciones de consumidores que trabajan en coordinación con esta organización estatal. De esta manera se realizaron cuatro entrevistas a funcionarios públicos de alto nivel, pertenecientes a la Defensoría del Consumidor e involucrados, desde distintas perspectivas, con la estrategia de participación ciudadana: Presidenta del Tribunal Sancionatorio de la Defensoría del Consumidor, Director de Ciudadanía y Consumo y Jefe de la Unidad de Participación Ciudadana de la Defensoría del Consumidor. Así mismo, se entrevistó a la Presidenta de la Defensoría del Consumidor sobre la vinculación de la Defensoría con los diversos mecanismos de gobernanza.

Por el lado de la sociedad civil, se entrevistaron a diez personas: a una de las anteriores representantes de las asociaciones de consumidores en el Consejo Consultivo de la Defensoría del Consumidor y también anterior presidenta de la asociación de consumidores con más trayectoria en El Salvador, el Centro para la Defensa del Consumidor; asimismo se entrevistó a la presidenta y vicepresidenta de un comité de defensa del consumidor (Comité por la Defensa de los Consumidores y las Consumidoras de Soyapango), a una vocal y a un tesorero de una asociación de consumidores legalmente inscrita y acreditada por la Defensoría (Asociación de Consumidores Asociados de Mejicanos), a representantes de dos organizaciones de consumidores del municipio de Sonsonate ("Jóvenes en Red" y Asociación de Consumidores de Sonsonate), y a tres directivos de la

Unión de Consumidores del municipio de Tacuba. En síntesis, como queda dicho, se entrevistó a un total de catorce informantes clave, diez de ellos representantes de asociaciones de la sociedad civil, y cuatro directivos de la Defensoría del Consumidor, en las ciudades de San Salvador y Antigua Cuscatlán, y en los municipios de Sonsonate y Tacuba<sup>50</sup> durante los meses de agosto de 2015 y abril de 2016.

---

<sup>50</sup> Las cinco entrevistas realizadas en los municipios de Sonsonate y Tacuba fueron hechas por un equipo de investigación conformado por el autor de esta tesis y bajo su dirección y supervisión.

## **IV. Defensoría del Consumidor: Participación Ciudadana y el Poder Infraestructural**

### **1. Defensoría del Consumidor y Participación Ciudadana**

La defensa del consumidor en El Salvador encuentra su origen en los pactos económicos que se alcanzaron entre la guerrilla y el Gobierno, en el marco de los Acuerdos de Paz que pusieron fin al conflicto armado en 1992<sup>51</sup>. Producto de estos pactos se crea en 1996 la Primera Ley de Protección al Consumidor, pero fue hasta 2005 que con la nueva Ley de Protección al Consumidor<sup>52</sup> se crea, dentro del Sistema Nacional de Protección al Consumidor, a la Defensoría del Consumidor como una agencia con autonomía financiera, administrativa y personalidad jurídica propia, cuya función es “promover y desarrollar la protección de los consumidores disponiendo su organización, competencia y sus relaciones con los órganos e instituciones del Estado y los particulares, cuando requiera coordinar su actuación”.

---

<sup>51</sup> Entrevistada en San Salvador, en agosto de 2015, la Presidenta de la Defensoría del Consumidor señaló que “hablando de gobernanza (...) esta ley (de Defensa del Consumidor) es la primera en el mundo que viene de un acuerdo de paz, cuyo origen se encuentra en los acuerdos económicos que se pactaron (...) precisamente alcanzar la paz ha sido el pacto de mayor gobernanza que ha habido en el país (...) el que produce toda la transformación política, los acuerdos económicos (...) de donde surge la Defensoría del Consumidor”. (Entrevista a informante clave, San Salvador, agosto de 2015).

<sup>52</sup> Decreto Legislativo No. 776, sancionado por el Presidente de la República el 31 de agosto de 2005 y en vigencia desde el 8 de octubre de 2005, 30 días de su publicación en el Diario Oficial No. 166, Tomo No. 368.

La Defensoría coordina el Sistema Nacional de Protección al Consumidor, en el que se encuentran otras instituciones estatales vinculadas con la protección de los derechos de los consumidores y que se agrupan en cuatro grandes áreas: alimentos y medicamentos, servicios públicos y vivienda, servicios financieros y cooperación transversal (Defensoría del Consumidor, 2015).

La estructura organizativa de la Defensoría contempla tres áreas programáticas fundamentales (apoyadas por otras unidades): la Dirección Jurídica, la Dirección de Vigilancia de Mercado, y la Dirección de Ciudadanía y Consumo. Aunque trabajan en coordinación con otras unidades, es la última de estas direcciones la que se encarga directamente de los procesos de participación ciudadana promovidos por la Defensoría. Se entiende entonces, que la Defensoría tiene una organización burocrática que ha sido diseñada en parte con la intención de organizar y promover la participación ciudadana o bien, tal como se entiende a veces desde la perspectiva estatal, la “educación” de los ciudadanos en consumo.

Administrativamente, la Defensoría ha seguido en los últimos años un plan de descentralización a nivel nacional, creando oficinas en diversas regiones del país, lo que, sumado a sus oficinas centrales, le ha permitido que sus políticas públicas tengan un mayor alcance territorial, incluida por supuesto, su estrategia de participación ciudadana.

La participación ciudadana ha sido en los últimos años una parte importante del discurso de la Defensoría. En la Política Nacional de Defensa del Consumidor se estableció como eje estratégico el “fomento de la participación organizada de las y los consumidores en la defensa de sus intereses” el cual pretende ser desarrollado siguiendo dos lineamientos: a. Promover y apoyar el trabajo de las y los consumidores y b. Fomentar la participación de las asociaciones de consumidores y consumidoras en la creación o gestión de políticas de consumo (Política Nacional de Defensa del Consumidor, 2010).

Según declara la Oficina de Acceso a la Información de la Defensoría (Oficial de Información de la Defensoría del Consumidor, 2015), en esa institución existen distintos espacios de participación ciudadana, que permiten asimismo, diferentes niveles de involucramiento de los ciudadanos. Estos espacios de participación van desde las redes sociales hasta audiencias ciudadanas, entre otros y han sido sintetizados en detalle en la Tabla I.

Tabla I: Participación Ciudadana en la Defensoría del Consumidor

Espacio de Participación	Descripción
Redes Sociales (Facebook, Twitter)	“Siendo un sistema innovador y de uso masivo, permite tener una comunicación inmediata e interactiva con la ciudadanía”
Sitio Web	“Es un mecanismo electrónico, que permite a la ciudadanía tener acceso a la información pública y oficiosa de la Defensoría del Consumidor, en cual se podrá informar de la labor diaria que desempeña la institución a través de sus funciones y participar en encuestas”.
Correo Electrónico	“Es un medio ágil utilizado por la Defensoría para lograr un contacto inmediato con la o el consumidor y brindarles una atención inmediata”.
Defensoría en Línea@	“Sitio que pretende contribuir interactivamente a la solución de problemas de consumo que experimenten los ciudadanos y ciudadanas, a través del cual pueden interponer una denuncia, solicitar una asesoría o dar un aviso de infracción a la Ley de Protección al Consumidor”.
Programas Institucionales	“Medios de comunicación que la Defensoría hace uso para brindar información útil para la ciudadanía sobre la protección de sus derechos como consumidores o consumidoras, así como de mantener un contacto directo con ellos y solucionar sus dudas de manera inmediata”.
Buzones	“Cuenta con formularios que recolectan las sugerencias, comentarios, recomendaciones, quejas y solicitudes de información de la ciudadanía sobre la Defensoría del Consumidor”.
Unidad de Acceso a la Información Pública y Transparencia	“De conformidad con la Ley de Acceso a la Información Pública esta oficina, a través de la Oficial de Información, canaliza y responde a solicitudes de información sobre la Defensoría del Consumidor, garantiza el derecho de acceso a la información pública de la ciudadanía, brinda respuesta a las sugerencias, consultas, quejas, comentarios sobre la labor que esta institución desempeña y actualiza constantemente la información oficiosa de la sección gobierno transparente, entre otros”.
Despacho desde el “Departamento”	“Es un acercamiento de la Presidencia de la Defensoría del Consumidor hacia la ciudadanía, a los diferentes municipios del país y realizando reuniones con distintitos sectores de la población dando seguimiento a los acuerdos logrados. El Despacho permite a la población acceder directamente a la titular de la institución, para que atienda sus preocupaciones y denuncias en materia de consumo, directamente en el territorio. Así como coordinar alianzas estratégicas que beneficien a las personas consumidoras”.
Rendición de Cuentas	“Es una audiencia pública que busca mantener informada a la población sobre las acciones de la Institución; y sobre el uso y administración de los recursos públicos que recibe. Se realiza una vez al año en tres de las principales ciudades del país: San Salvador, San Miguel y Santa Ana; y adicionalmente se realiza otra con las asociaciones de consumidores, asegurando una participación representativa de los principales sectores con los que trabaja la Defensoría”.

Audiencias Ciudadanas	“A través de este medio, la población puede acceder a la Presidenta de la Defensoría del Consumidor, para exponer problemáticas de consumo o inquietudes sobre sus trámites en la Defensoría”.
Asociaciones de Consumidores	“Son organizaciones formadas con el objetivo de proteger y defender los derechos de los consumidores, de promover la información, la educación, la representación y el respeto de sus derechos. Realizan importantes aportes y trabajan de cerca con la Defensoría del Consumidor”.

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Oficina de Acceso a la Información de la Defensoría del Consumidor, 2015.

Como se observa en la tabla, los espacios de participación que existen en la defensoría varían en términos de quienes pueden participar y en cómo se ejerce la participación. Pero dentro de esta variedad de actores y formas de participar, destacan las asociaciones de consumidores por su capacidad potencial de generar impactos positivos para los consumidores y por su colaboración en la política de defensa del consumidor. Entrevistado en San Salvador en agosto de 2015, el Director de Ciudadanía y Consumo declaraba al respecto:

(...) nosotros vemos la participación más allá de las asociaciones, (...) tenemos participación de otros consumidores que no están organizados, (pero) en la medida que una organización es más fuerte, tienen más peso, más incidencia y por eso es importante que estas se fortalezcan o surjan nuevas asociaciones que puedan activarse en estos temas.

En lo que sigue, este estudio se concentrará, precisamente, en la participación de los grupos organizados de ciudadanos, que se expresan en asociaciones de consumidores (acreditadas y no acreditadas antela Defensoría del Consumidor<sup>53</sup>) y que se expresan también, en grupos que aún no tienen personalidad jurídica, como tienen las asociaciones de consumidores.

---

<sup>53</sup> Las asociaciones de consumidores pueden ser acreditadas por la Defensoría del Consumidor para obtener algunas prerrogativas como tener representación en el Consejo Consultivo o ser sujetos de financiamiento

La importancia de las asociaciones de consumidores se encuentra resaltada en el marco legal de la Defensoría. Por ejemplo, dentro de sus competencias (Art. 58 Lit. N Ley de la Defensoría del Consumidor), debe apoyar y fomentar la creación de asociaciones de consumidores; las asociaciones acreditadas tienen representación en el Consejo Consultivo de la Defensoría (únicos representantes de la sociedad civil) (Art. 72 Lit. e Ley de la Defensoría); también se les otorga un lugar destacado en los procesos de formación y educación en materia de consumo (Art. 39 Ley de la Defensoría), e incluso, se les ha otorgado legitimación activa para presentar, ante el Tribunal Sancionador de la Defensoría, denuncias de irrespeto de los derechos de los consumidores en casos colectivos (Art. 143 y 150-A Ley de la Defensoría).

También, y como se hizo notar anteriormente, las asociaciones de consumidores tienen un papel relevante en la Política Nacional de Defensa del Consumidor, en la cual fueron consultadas al momento de su elaboración, al reconocérsele su carácter de actores que defienden los derechos de las personas consumidoras, (Política Nacional de Defensa del Consumidor, 2010). En términos más concretos y según el Reglamento de la Ley de la Defensoría (Art. 104), las asociaciones de consumidores se entiende que constituyen actores relevantes de la política de defensa del consumidor al estar habilitados para:

(...) realizar actividades de difusión de las disposiciones de la Ley y sus reglamentos; informar, orientar, educar a los consumidores para el adecuado ejercicio de sus derechos; brindarles asesoría (...); estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección de los derechos de los consumidores (...) efectuar o apoyar investigaciones en el área de consumo y representar ante la Defensoría a los consumidores, cuando se trate de la defensa de intereses colectivos o difusos.

---

para desarrollar proyectos de educación, etc., sin que ello signifique que las no acreditadas, o incluso los grupos ciudadanos que no se hayan constituido aún en asociación, estén limitados en su participación.

La pretensión de la Defensoría es que las asociaciones de consumidores se organicen, fortalezcan su organización y tengan planes de acción mejor definidos, se capaciten, conozcan los derechos de la persona consumidora, conozcan aspectos técnicos sobre determinadas áreas de consumo (como electricidad, telefonía, agua), conozcan los procedimientos a seguir para plantear quejas ante la Defensoría o denuncias ante el Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor, todo con el objetivo de que sean capaces de defender a los consumidores que tengan quejas frente a algún proveedor, de educarlos, de asesorarlos o de presentar propuestas sobre la defensa del consumidor (Informe de Labores, 2013-2014: 17 y 49; Memoria de Labores, 2012-2013: 52; Memoria de Labores 2011-2012: 17). En fin, “las asociaciones tienen un rol que cumplir, y ese es proteger los derechos de las personas consumidoras desde el ámbito de la sociedad civil organizada” (Director de Ciudadanía y Consumo, entrevista realizada durante el mes de agosto de 2015 en Antigua Guatemala).

La participación de las asociaciones en la gestión de políticas públicas se remite principalmente a la fase de ejecución, en algunas ocasiones en consultas para plantear reformas al marco normativo de la Defensoría, a la educación de la ciudadanía, a la difusión de derechos, a informar sobre el trabajo que realiza la Defensoría y el Tribunal, y otros aspectos similares. Esta participación puede darse en los espacios formales mencionados arriba, en otros habilitados por la Defensoría<sup>54</sup>, pero también, y dada su libertad de acción, en la forma en que cada asociación decida actuar. Es decir, la participación de las asociaciones no se realiza en un único espacio, sino en una variedad de espacios tanto

---

<sup>54</sup>Por ejemplo, cuando se organizan congresos, foros, consultas para reformas de ley, etc. (Director de Ciudadanía y Consumo, entrevista realizada durante el mes de agosto de 2015 en Antigua Guatemala).



habilitados por la Defensoría, como otros que nacen del interés propio de cada asociación o grupo de consumidores.

Hasta enero de 2015 existían en distintos municipios de las tres zonas del país 22 asociaciones de consumidores, de las cuales 20 se encuentran acreditadas ante la Defensoría del Consumidor. Asimismo, existen más de 6 grupos gestores, comités para la defensa de los consumidores y otras formas de agrupación que no se han constituido aún en asociaciones (Oficina de Acceso a la Información, Defensoría del Consumidor, 2015).

## **2. Profundización o cooptación de la democracia**

La estrategia de participación ciudadana promovida por la Defensoría del Consumidor puede considerarse como un intento de construir instituciones que permitan, en palabras de O'Donnell, (2007: 32) *ensanchar* el Estado. Es decir, instituciones que más allá de la participación que puede ejercer la sociedad a través de partidos políticos en contextos electorales, permitan a la ciudadanía ser escuchada, plantear sus demandas y necesidades, e incluso gestionarlas al colaborar con las instituciones estatales.

Con dicho modelo de gobernanza, la Defensoría del Consumidor declara promover espacios de participación que complementan a las instituciones de la democracia representativa y llevan a planos más concretos y tangibles para el ciudadano común, el ejercicio del poder del Estado gestionado en colaboración con sectores de la sociedad civil.

Si bien la gobernanza participativa en la Defensoría todavía se encuentra en desarrollo, es importante señalar que existe un potencial significativo de estas instituciones para continuar el proceso de profundización de la democracia en este sector social. Por otro lado, en las entrevistas y en la literatura gris, se percibe asimismo una intención de reclutar

o cooptar a las asociaciones de consumidores como agentes subordinados a la institución estatal. Se trata de una tensión en parte inevitable, pues el organismo público, sin duda, siempre buscará beneficiarse de la creación de mecanismos participativos logrando un público más satisfecho y conforme con sus políticas. Pero incluso si la intención, entre algunos directivos públicos, pudiera ser generar asociaciones subordinadas y disciplinadas, la creación de espacios participativos es un fenómeno positivo por sí mismo. La democracia misma ha sido creada y funciona, en cierta medida, como un mecanismo por el cual las élites buscan legitimar decisiones que se toman fuera o anteriormente del proceso democrático. Pero esta inocultable realidad no es suficiente como para negar el potencial creativo y activo de los mecanismos democráticos y participativos. En parte, la significación final del proceso depende también de la iniciativa y autoconsciencia que logren desarrollar las organizaciones de la sociedad civil. La creación de mecanismos participativos desde la institución estatal no puede sino ser un proceso ambiguo, porque la institución busca ciertamente consolidar y expandir su poder. Que los espacios de participación se conviertan en foros de diálogo efectivo depende luego de la iniciativa y dinamismo de las asociaciones de la sociedad civil.

En cualquier caso, el *ensanchamiento* del Estado a través de la gobernanza participativa cambia la concepción del gobierno y la Administración Pública como las únicas organizaciones que deben gestionar las políticas públicas, o en última instancia, dirigir la sociedad. Con la apertura a la participación ciudadana, los que antes eran objetos ahora pueden ser sujetos de la gestión pública, con mayores posibilidades de intervenir en la solución de los problemas que les afectan. Y en este sentido, el propósito de la Defensoría al promover la generación de asociaciones o agrupaciones de consumidores es que “sectores vulnerables tengan voz en la sociedad, en el gobierno, en instituciones como la Defensoría” (Presidenta del Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor, entrevista realizada en Antigua Guatemala, durante el mes de agosto de 2015).

Por otro lado, la forma en la que se ejecuta la política, los planes y estrategias de defensa del consumidor, principalmente en materia de educación en consumo, intenta permitir que las asociaciones participen, colaboren o multipliquen dicha política en situaciones concretas, convirtiéndose en agentes que velan por los derechos de los consumidores, sin ser parte de la Defensoría, pero en varias ocasiones apoyados por ella. Esta forma de difundir y colaborar en torno a la política de defensa del consumidor habilita a que en un mismo municipio, o incluso comunidad, puedan existir distintas asociaciones o comités, los que pueden tener intereses o ideologías distintas. En última instancia, la educación en consumo y la política de defensa del consumidor son homogéneas para todos y tratan de ser inclusivas.

De esta manera, las formas de colaboración entre la Defensoría del Consumidor y la sociedad civil, que se manifiesta en asociaciones, comités o grupos de personas interesadas en la defensa del consumidor, tienen el potencial de ampliar el proceso democrático al permitir y fomentar el empoderamiento ciudadano para la incidencia concreta en la resolución de sus problemas. Se manifiesta aquí una diferente presentación ante la sociedad del organismo público, puesto que el rol del Estado y la forma de ejercer políticas públicas ya no se definen de la misma manera que en el pasado, en donde primaba un discurso paternalista para abordar los problemas sociales. En lugar de ello, al analizar el discurso de la Defensoría del Consumidor, se observa un intento de alcanzar mayor colaboración entre la sociedad y el Estado para la aplicación de políticas públicas. Sin embargo, los entrevistados aclaran que el Estado, a través de sus instituciones, mantiene siempre un rol preponderante al ser el artífice de las reglas de participación, de los contenidos de la formación que se brinda, de la potestad represiva por medio de procedimientos administrativos sancionadores, etc. Como decíamos arriba, el proceso es todavía ciertamente ambiguo, en el sentido que la institución pública, aunque abriendo canales de participación, muestra una clara intención de mantener el control del proceso. Con todo, se

observa una intención de ejercer el poder del Estado como un poder más infraestructural y menos despótico, desde la perspectiva del organismo estatal (ver Capítulo I). Y una vez creados los espacios de participación, el potencial existe para que los ciudadanos asuman mayor protagonismo, incluso en contra de la intención inicial de mantener todo bajo control por parte del organismo público. Estos espacios, una vez consolidados, no pueden ser mantenidos completamente bajo control. Los mecanismos democráticos de todo tipo han dado prueba de este fenómeno una y otra vez: creados con un propósito de legitimar a las élites, se pueden convertir en mecanismos de real apoderamiento para los ciudadanos.

En el Capítulo II se señaló que, teóricamente, la Gobernanza Participativa tiene el potencial de ampliar el proceso democrático, pero a la vez se indicaron algunas críticas a esta afirmación, las cuales se referían principalmente a aspectos de legitimidad y representatividad. Si bien estas deficiencias pueden ocurrir en el transcurso de los procesos participativos, la evidencia empírica obtenida y presentada en este último capítulo sugiere que el alcance de la participación no es suficiente para que puedan aparecer estos problemas en el caso de la participación ciudadana propuesta por la Defensoría del Consumidor, pues los procesos de participación se mantienen dentro de un marco de subordinación a la política oficial. Esta restricción le quita potencial de impacto a la participación pero, paradójicamente, ha reducido hasta ahora los riesgos de que una minoría de ciudadanos fuertemente movilizadora logre imponer sus criterios sobre una mayoría desorganizada (una de las críticas más habituales a los mecanismos de participación en la gobernanza).

El diseño de los espacios de participación abiertos por la Defensoría intenta permitir que los actores que colaboran/participan en la difusión de la política de defensa del consumidor sean los *interesados*, es decir, no se restringe la participación de manera selectiva o limitada a ciertos sectores. Esta idea de una política amplia de participación fue defendida por el

Director de la Dirección de Ciudadanía y Consumo, entrevistado en Antigua Cuscatlán en el mes de agosto de 2015. La ex representante de las asociaciones de consumidores en el Consejo Consultivo de la Defensoría, entrevistada en Antigua Cuscatlán en agosto de 2015, sostuvo también que existen asociaciones de consumidores “de distintos colores”, haciendo referencia a sus ideologías políticas diversas.

Las asociaciones de consumidores, por cierto, tienen una orientación muy abierta a la participación de cualquier ciudadano, por lo menos en su presentación pública. La presidenta y vicepresidenta del Comité por la Defensa del Consumidor de Soyapango, así como la vocal y el tesorero de la Asociación de Consumidores Asociados de Mejicanos, indicaron en entrevistas realizadas en San Salvador, durante el mes de agosto de 2015, que para ser parte de la asociación únicamente se requiere la voluntad y el interés de participar y colaborar. En cualquier caso, las entrevistadas declararon también que su trabajo como defensoras de los consumidores se activa dadas las necesidades o problemáticas que se les vayan planteando, las cuales en muchos casos son situaciones muy concretas y focalizadas. Por ejemplo, la falta de agua en una comunidad, la necesidad de una obra de mitigación de riesgo, el trato que reciben en una unidad de salud, etc. Esto significa que el funcionamiento de las asociaciones está ligado a la participación de personas que sufren o “viven” un problema en particular, antes que a un compromiso de tipo genérico con la defensa de intereses y derechos de los consumidores. Por el contrario, el ciudadano salvadoreño parece más bien interesarse en la participación cuando surge alguna problemática concreta que le afecta. Esto puede representar una potencial debilidad de los espacios de participación ciudadana, por cuanto reduce su estabilidad en el tiempo (si un problema se resuelve, como resulta de las declaraciones de los entrevistados, la tendencia es que los ciudadanos afectados dejen entonces de participar).

La forma de gestionar el poder estatal que se ha considerado, a saber, con mayor énfasis en su carácter “infraestructural”, debe implicar que los ciudadanos tengan un rol más activo. La Defensoría del Consumidor ha intentado diseñar espacios de participación y, al menos en su presentación oficial, busca alentar a que los ciudadanos, las asociaciones y grupos de consumidores puedan obtener beneficios tangibles e intangibles por medio de la posible solución de problemas concretos en los que ellos han sido parte de la solución. Que estas posibilidades a veces se realizan resulta de una entrevista con la presidenta de un comité regional de defensa de consumidores, realizada en San Salvadoreña el mes de agosto de 2015:

En un caso, logramos como comité de consumidores que el Ministerio de Obras Públicas hiciera unas obras con un costo de dos millones de dólares (...) y ese es un gran logro que nosotros tenemos. La gente se ha quedado sorprendida de la incidencia que tenemos y de cómo pudimos lograr eso.

Al respecto, el Director de Ciudadanía y Consumo, señaló en la entrevista que se citó anteriormente, realizada en agosto de 2015 en Antiguo Cuscatlán, que:

Los beneficios también son ver que otras personas sean protegidas de abusos (...) cuando los miembros de estas asociaciones ven que algún caso impulsado por ellos se ha resuelto a favor, es una realización, como un trofeo, es gratificante para ellos ver que por medio de su apoyo, otras familias han recibido beneficios (aunque ellos no sean beneficiados directamente).

Pero al margen de estos beneficios, debe señalarse que la Defensoría del Consumidor, bajo su rol de director de estos procesos de gobernanza, enfoca la participación de las asociaciones y organizaciones de consumidores casi exclusivamente al ámbito de la "educación en consumo". Es decir, el proceso que se sigue es que la institución estatal capacita o educa en materia de consumo a los participantes para que después estos puedan

reproducir en sus comunidades esas "enseñanzas". Se ha observado al respecto que la Defensoría está fomentando una participación bajo la concepción de que es el Estado el que tiene el monopolio del conocimiento, y que los ciudadanos deben aprender de él para que las políticas públicas de defensa del consumidor funcionen. Esto es un resabio de la concepción verticalista del Estado, incorporado a un proceso que intenta ser horizontal.

Si bien los espacios de participación gestionados por la Defensoría pueden tener impactos positivos para la ampliación del proceso democrático, como se afirmó anteriormente, todavía queda mucho por hacer. Faltan aún espacios de participación más horizontales, en los que los ciudadanos además de tener la posibilidad de ser escuchados, puedan incidir de manera constante en el rediseño de las políticas de defensa del consumidor; se requiere que se rediseñen o abran nuevos espacios de participación en donde las asociaciones sean más que instrumentos de ejecución de planes y programas estatales; y también, a pesar de considerarse que la estrategia que persigue la Defensoría de educar a las asociaciones de consumidores es importante, y probablemente deba ser el primer paso para generar ciudadanos más activos, debe avanzarse en la construcción de espacios de participación con otras temáticas que permitan a las asociaciones estar más integrados en la gestión pública. Y por otro lado, se requiere el fortalecimiento de las asociaciones en aspectos económicos y técnicos, pero principalmente, en el cambio de su concepción de la participación: pasar de considerarla un instrumento para resolver problemas (pues resuelta la problemática, disuelta la organización) a considerarla una forma de libertad, una manera de ser parte de su propio autogobierno. No obstante estos aspectos a mejorar desde el enfoque del ensanchamiento de la democracia, la participación ciudadana en el caso de la política de defensa del consumidor, tienen el potencial de generar ciudadanos más activos, conscientes, informados, e involucrados en labores que antes eran atendidas exclusivamente por instituciones estatales.

### 3. Participación ciudadana: Efectividad de las instituciones estatales

Dependiendo del contexto de la participación, de cómo se ejecutan las políticas públicas, y de su diseño, la participación ciudadana puede ser un elemento de importante consideración para que las instituciones estatales obtengan mejores resultados (Fung, 2015 y 2006). Esto, como se dijo más arriba, se vincula con la información que proveen las personas participantes a la Administración, y con la mayor receptividad a las políticas públicas que se da cuando se usan diseños *bottom up* o mixtos, en lugar de *top down*.

Por un lado, la adecuada definición y el abordaje de un problema objeto de una política pública depende en bastante medida de conocer cuáles son las necesidades de las personas que sufren dicho problema. Al respecto, las asociaciones y agrupaciones de consumidores generalmente deciden agruparse motivados por encontrar una solución a uno o varios problemas colectivos que les afectan. Como hacía notar la presidenta del comité regional de consumidores ya citada arriba, entrevistada en el mes de agosto de 2015 en San Salvador "nos reunimos porque tenemos problemas en las comunidades (...), todo eso nos preocupa a nosotros y por eso nos reunimos para buscar soluciones". Los afectados tienen un conocimiento directo sobre las necesidades y la problemática que se debe resolver, pues "(...) más que conocer las necesidades, las vivimos" manifestó una vocal de una asociación de consumidores entrevistada en San Salvador, en agosto de 2015, intentando poner de manifiesto esa dimensión de experiencia propia sobre los problemas de política pública.

De esta manera, las asociaciones se convierten en actores, que dentro de sus territorios, pueden contribuir a la búsqueda de soluciones para todo tipo de problemas de la política pública, ya sea por ejemplo servicios de agua potable, de aguas negras, de electricidad, de carácter financiero, de falta de obras públicas, etc. La defensa del consumidor frente a esos



tipos de problemas es efectiva en muchos casos, no solamente por la colaboración de las asociaciones al evidenciar y notificar a las instituciones estatales que en alguna comunidad existe un problema que requiere intervención estatal, sino también, por el trabajo reactivo y preventivo que las mismas asociaciones realizan en sus comunidades: asesorando a los perjudicados, educándolos sobre sus derechos como personas consumidoras, interviniendo en procedimientos sancionatorios como representantes de la sociedad civil, etc.

La apertura de la Administración Pública a escuchar la descripción de estos problemas por parte de personas que no solamente conocen los problemas, sino que también los viven, es una fuente insustituible para tomar decisiones y elaborar planes o estrategias orientadas a buscar soluciones. La participación por lo tanto, además de ser un fin en sí mismo en el desarrollo de las personas (Sen, 2000), es también un instrumento que, en determinadas ocasiones, puede proveer a las instituciones estatales de información importante que se traducirá en insumos para plantear respuestas más adecuadas a través de sus acciones. Además de los espacios de participación expuestos más arriba, la Defensoría del Consumidor tiene un diseño organizacional que puede permitir a los ciudadanos y asociaciones avocarse a ella para brindar insumos e información importante. Sin embargo, también debe señalarse que tales aportaciones o requerimientos que provienen de la ciudadanía, si bien son valiosos, no siempre son asimilados por la institución por diversas razones que van desde lo presupuestario hasta la misma concepción de la participación. Es decir, la misma creencia de que es el Estado el que debe de brindar las soluciones, hace que la información provista por los ciudadanos sea en muchas ocasiones considerada como simples opiniones.

Por otro lado, la participación ciudadana no solamente puede servir para proveer de información importante a la Administración Pública, sino también es útil para ejecutar con mayor efectividad políticas, planes y estrategias en el ámbito subnacional. Una

representante de asociaciones de consumidores, entrevistada en San Salvador en el mes de agosto del año 2015, se refirió a este fenómeno como un conocimiento que resulta del sentido común y que es compartido en su comunidad, a saber, “todos sabemos que la organización social de base es más efectiva que la parte gubernamental que quiere abarcar más y a nivel nacional.” Esto sucede por ejemplo, cuando las asociaciones se vuelven interlocutores entre el Estado y las comunidades, y agentes de apoyo territorial en contextos donde el Estado debe enfrentarse a graves problemas de seguridad ciudadana. Como manifestó una ex directiva de una asociación de consumidores entrevistada en San Salvador, durante el mes de agosto de 2015:

Nosotros al conocer el terreno y las comunidades facilitamos el trabajo de la Defensoría y de otras instancias del Gobierno, pues ayudamos a que estos puedan entrar y trabajar en comunidades con alto riesgo para la seguridad. Incluso hay instancias del gobierno que en lugar de buscar a los representantes de la municipalidad para ingresar a un territorio, nos buscan a nosotros porque en la comunidad nos conocen, conocen nuestro trabajo y nosotros conocemos los territorios.

Tanto los representantes de las asociaciones de consumidores entrevistados, como la misma Defensoría del Consumidor, coinciden en que el trabajo que desarrollan las asociaciones y agrupaciones de consumidores puede significar una mayor efectividad de la política de defensa del consumidor. En palabras del Director de Ciudadanía y Consumo de la Defensoría del Consumidor, entrevistado en Antiguo Cuscatlán, en agosto de 2015:

(...) el que haya asociaciones de consumidores permite hacer, de alguna manera, un trabajo coordinado en los territorios donde hay asociaciones (...) ese trabajo coadyuva a la efectividad de los servicios que prestamos como Defensoría del Consumidor y cuanto más asociaciones hubiera sería mucho mejor, para que pueda unirse ese esfuerzo entre lo institucional, lo local, los ciudadanos (...) porque eso posibilitaría todavía un mayor impacto.

Debe señalarse además, que aunque la finalidad perseguida por ambas partes es muy similar (la protección del consumidor), y aunque entre Defensoría y asociaciones existe muchas veces trabajo en conjunto o en cooperación, cada una de estas partes desempeña un rol a partir de su naturaleza: la Defensoría como parte del Estado y la Administración Pública y las asociaciones como parte de la sociedad civil. Para que la colaboración sea verdaderamente efectiva, es necesario por cierto que las asociaciones mantengan su independencia y trabajen desde la sociedad civil para proteger sus propios derechos o los de otros ciudadanos, brindando asesorías, educando, representando en casos colectivos, etc. En el caso en estudio, se observa que las asociaciones hacen una parte de sus actividades con el apoyo de la Defensoría, pero también llevan a cabo acciones *frente* a la Defensoría, es decir, exigiéndole a esta (y a otras instituciones estatales) que realicen las acciones pertinentes para defender y promover los derechos de las personas consumidoras.

La efectividad de la política de defensa del consumidor no se traduce únicamente en el apoyo que las asociaciones brindan y reciben de la Defensoría para difundir la política de defensa del consumidor. En parte, esto fue reconocido por el Director de Ciudadanía y Consumo de la Defensoría del Consumidor, durante la entrevista realizada en Antiguo Cuscatlán en agosto de 2015, aunque otra vez encontramos la noción levemente paternalista de que el rol de las asociaciones es la mera pedagogía, la formación de las “personas”(es decir la mejor difusión y comprensión de las decisiones del organismo estatal):

No es solo que las asociaciones participen, sino también, que esas políticas de defensa del consumidor puedan ser asimiladas por estas personas que están organizadas y que viven en los territorios y que pueden contribuir de alguna manera a que las políticas se implementen adecuadamente.

Una mayor efectividad, eventualmente, también pudiera lograrse con las demandas y reclamos que las asociaciones y agrupaciones de consumidores realizan ante otras instituciones comprendidas en el Sistema Nacional de Protección al Consumidor, para que garanticen y tutelen sus derechos como consumidores. En este sentido, la participación de las asociaciones y agrupaciones de consumidores tiene que ser de doble vía, trabajando como “aliados” de la Defensoría cuando corresponde (difundiendo la política, educando, asesorando), pero también realizando, como entidades de la sociedad civil, un trabajo que implica exigir cuentas y demandar acciones concretas para la tutela de sus derechos como consumidores.

En el plano del discurso, al menos, la política de defensa del consumidor en el país ha dejado atrás una perspectiva puramente *top down* de las políticas, planes, estrategias y acciones estatales. Se declara la intención de utilizar una forma más abierta para gestionar el poder y los asuntos de índole pública. Esto se corresponde, en la teoría del Estado, con la noción que se ha discutido respecto a fortalecer el poder infraestructural, es decir, un poder no *sobre* la sociedad sino *a través* de ella, en situaciones puntuales que están vinculadas con un problema real y que puede ser solucionado de mejor manera gracias a la participación ciudadana. La Defensoría ha intentado sin duda desarrollar formas innovadoras de gestión de la política pública incluyendo algunos elementos de una estrategia *top down*, aunque siempre se mantiene también una reserva al respecto, en el sentido de considerar a las asociaciones de ciudadanos, en parte, como meros “auxiliares” de la Defensoría. Así como expresaba en una entrevista realizada en Antigua Cuscatlán en agosto de 2015 uno de los directores de la Defensoría, quien además limitaba estas posibilidades de participación ciudadana al ámbito local:

[Las asociaciones de consumidores...] más que instrumentos de ejecución de la política pública de defensa del consumidor, son aliados, organizaciones que buscan al final, la defensa y la protección de las personas consumidoras, ellos lo hacen en un ámbito local, en sus territorios, mientras que la Defensoría lo hace, debido a su mandato de ley, en todo el país.

La contraposición de lo nacional y lo local opera ciertamente como una expresión de jerarquía en la estructura de gestión descrita por este directivo público, de modo que las asociaciones, otra vez, se encuentran en una jerarquía inferior o subordinada a la Defensoría. En síntesis y para concluir esta sección, con sus ambigüedades, vemos sin embargo que ha habido un intento de cambiar la orientación de la gestión pública por parte de la Defensoría, en El Salvador, dando participación a las asociaciones de consumidores. La perspectiva de las asociaciones, en este sentido, es bastante positiva, es decir que, pese a las reiteradas expresiones de reserva por parte de los directivos públicos, las asociaciones han percibido que los espacios de participación tienen efectividad. Dicha reserva o reticencia ante una ampliación de la participación ciudadana se ha manifestado de dos maneras principales en las entrevistas, a saber, en primer lugar mediante la concepción de las asociaciones de ciudadanos como auxiliares cuya tarea es sobre todo pedagógica, es decir entendiendo que su función se limita a la educación del ciudadano como consumidor. En segundo lugar y ciertamente vinculada a la primera expresión de reserva, la segunda manifestación queda clara en la última entrevista citada, puesto que se entiende y describe a las asociaciones como organizaciones subordinadas mediante argumentos jurídico-estatales de distinta clase, tal como por ejemplo la contraposición nacional-local, donde la Defensoría tiene el rol nacional (superior) y las asociaciones el rol local (subordinado). O bien, en una segunda variación de este argumento jurídico formalista, se contraponen el interés general (superior) que defiende el organismo estatal a los intereses particulares y puntuales (sus necesidades) que defienden los ciudadanos y sus asociaciones y que, con

todo el respeto que merecen, los directivos públicos entienden ciertamente que deben quedar subordinados al interés general (pues se trata de una forma tradicional de argumentar en el pensamiento jurídico estatal). Las reticencias o reservas expresadas por los directivos públicos, en conclusión, se niegan a aceptar la plena *horizontalidad* de las asociaciones de ciudadanos, es decir, que sean actores de la política pública con tanta entidad y jerarquía como el organismo estatal.

## V. Reflexiones Finales

En este capítulo se ha descrito la conexión entre el poder infraestructural y la gobernanza participativa en el caso de estudio de la Defensoría del Consumidor como una agencia independiente en El Salvador, con el objetivo de contribuir a la exploración empírica de la forma en que la participación ciudadana puede ser un factor determinante para construir Estados más democráticos y a la vez, más efectivos.

Con el caso estudiado se buscó analizar diferente material empírico relacionado con la Defensoría del Consumidor, una agencia independiente relativamente joven (diez años) la cual ha promovido la creación de espacios de participación que son ejercidos por asociaciones y agrupaciones de consumidores. Estos espacios pueden generar dinámicas provechosas tanto para la Administración Pública, como para los ciudadanos, en términos de *ensanchamiento* del proceso democrático y de la efectividad que se puede alcanzar cuando los actores no estatales se involucran en la implementación de políticas, planes y estrategias públicas. En términos exploratorios, las asociaciones muestran una evaluación positiva del proceso, es decir, que han experimentado una apertura por parte del organismo público en lo que hace a la formulación e implementación de la política pública.

En cuanto a la profundización democrática, en todo caso, se observa que la participación ciudadana permite mayor interacción entre los funcionarios públicos y los ciudadanos. Por cierto, por parte de los directivos públicos se ha notado diversas expresiones de reserva y reticencia ante la participación, pues entienden que el objetivo de este proceso es que el ciudadano conozca mejor como ejerce el poder la Defensoría del Consumidor a través de sus políticas, planes y estrategias, pero también a participar en la gestión de ese poder en los ámbitos (locales y subordinados) en los que las asociaciones y agrupaciones de

consumidores colaboran. Se observó por lo tanto, un relativo avance hacia una gestión del poder de manera deliberativa, es decir, como lo plantea el concepto de poder infraestructural, pero todavía con muchas dificultades para concebir a la gestión en un plano horizontal. Queda además pendiente por cierto la tarea de ampliar el número de asociaciones a nivel territorial e incluso a nivel temático, y también ampliar el número de espacios de participación en los que estos actores puedan tener incidencia.

Por el lado de la efectividad de la Defensoría, los directivos de esta institución que fueron entrevistados afirmaron que la participación de las asociaciones y agrupaciones de consumidores ha contribuido a difundir los derechos de los consumidores, a dar a conocer la política de defensa del consumidor y a cooperar en la defensa y tutela de los derechos de los consumidores frente a amenazas y problemas concretos. Es decir que los directivos destacan sobre todo ese rol “pedagógico” de la participación que ya se ha subrayado arriba y que supone una concepción todavía vertical y levemente paternalista del poder (se trata de que el ciudadano aprenda a expresar sus necesidades, pero también a entender mejor las directivas de la organización estatal).

Los representantes de las asociaciones y comités de defensa de los consumidores entrevistados, muestran una evaluación ampliamente positiva de los mecanismos de participación “abiertos” por la Defensoría. Si bien la política de defensa del consumidor es mucho más amplia que la vinculada al trabajo de estas asociaciones o agrupaciones, los impactos logrados son importantes en términos de la percepción expresada por los entrevistados.

Este estudio de caso ilustra, en síntesis, tanto el potencial como las dificultades que las agencias independientes tienen al buscar colaboración y cooperación con la sociedad civil. Aunque cada institución participativa tiene sus propias características, actores y procesos, y aunque la gobernanza participativa habilitada por la Defensoría del Consumidor aún está



en formación (en aspectos como el número de asociaciones que existen en todo el país y el apoyo que se les brinda, la institucionalización de los espacios en los que participan, la ampliación de los temas en los que pueden participar e incidir, etc.), la experiencia que provee esta agencia puede ser orientativa para que otras habiliten espacios de participación ciudadana, siguiendo el objetivo de ampliar los procesos democráticos y el de obtener mejores resultados con sus políticas públicas. En definitiva, para fortalecer, a través del poder infraestructural, las capacidades estatales.



# CONCLUSIONES

En esta tesis se estudió la profesionalización de la Administración Pública y la gobernanza participativa como parte fundamental de la construcción de un Estado más democrático y efectivo. En la primera parte, capítulos I, II y III, se pretendió elaborar y explicitar la conexión teórica que existe entre el poder infraestructural del Estado, la profesionalización de la burocracia y la gobernanza participativa. Para delimitar la investigación, se hizo un estudio del modelo de agencias independientes, el cual en las últimas décadas ha tenido significativa influencia alrededor del mundo en la construcción y modernización del Estado.

A partir de estas premisas teóricas, en los siguientes tres capítulos se realizó una exploración empírica del Estado y la Administración Pública de El Salvador: un capítulo que analizó la construcción del Estado en este país a partir de la creación y difusión de agencias independientes, otro capítulo en el que se estudió de manera comparada la autonomía burocrática y profesionalización de cuatro agencias independientes con facultades de regulación, y un último capítulo en el que, a través de un caso de estudio, se buscó describir y conocer la experiencia de procesos de gobernanza participativa que se practican en una agencia independiente en concreto, y cómo ellos pueden favorecer a la democracia y a la efectividad de la Administración.

En el análisis de la construcción del Estado y de sus capacidades, se buscó argumentar la vinculación teórica del concepto “poder infraestructural”, desarrollado por Mann (1997), con la profesionalización de la burocracia y con la participación ciudadana. Se determinó que “la capacidad que tiene el Estado para penetrar en la sociedad e implementar logísticamente decisiones políticas en todo el territorio” está naturalmente vinculada con la

Administración Pública y la ley (dominación legal-racional de acuerdo a Weber); pero para que se construya un Estado democrático y capaz se requiere, por un lado, de un cuadro administrativo compuesto por servidores públicos profesionales que cuenten con la capacidad de crear y ejecutar políticas públicas en el territorio nacional, de manera eficiente y con resultados de calidad para la ciudadanía; y por otro lado, de una Administración Pública que sitúe a la sociedad civil como parte fundamental de su gestión, promoviendo y generando procesos de gobernanza.

Así, con el poder infraestructural del Estado se construye un poder político colectivo que se ejerce en conjunto con la sociedad y no sobre ella, y que puede permitir a las instituciones estatales brindar mejores resultados con sus políticas públicas. Es un poder que se expresa fundamentalmente a través de la Administración Pública y por medio de la ciudadanía que participa en las políticas, planes y programas estatales.

Con estas ideas que buscaron sistematizar la relación entre participación ciudadana y profesionalización de la Administración Pública, se desarrolló la tesis, tanto teóricamente como empíricamente, al aplicar al caso de El Salvador cada uno de estos puntos fundamentales: el análisis de la profesionalización de la Administración Pública, desde la teoría de las agencias independientes; y el análisis de la participación ciudadana y su rol dentro de la construcción del Estado, desde la teoría de la gobernanza participativa.

La investigación delimitó el estudio del desarrollo profesional de los cuadros administrativos al centrarse en el modelo de agencias independientes que nació y se desarrolló sistemáticamente en Estados Unidos y que ahora, con sus matizaciones, adaptaciones y características propias, se ha difundido globalmente.

El diseño teórico de las agencias independientes tiene por principal característica la experticia, los conocimientos técnicos y la profesionalización de los servidores públicos que

las componen. Este atributo posibilita la construcción de una *autonomía burocrática* que les permite tener mayor independencia frente a políticos y grupos de poder, pero también, que les posibilita desarrollar la capacidad para innovar y gestionar de manera eficiente, así como obtener una mayor legitimidad, la cual puede ser alcanzada a través de la habilitación de los procesos de gobernanza o participación ciudadana de los que se ha hecho referencia anteriormente.

Dada esta característica fundamental del diseño de las agencias, así como el contexto de difusión masiva que han tenido en las últimas décadas en muchos países y su incidencia en la construcción de un nuevo Estado y una nueva gobernanza, se concluye en esta tesis que el estudio de las agencias independientes es un punto central en el análisis de la profesionalización de la Administración Pública y la formación estatal, y por ello, debería ser un elemento prioritario a tomar en cuenta en los procesos de modernización y reforma de la Administración Pública. Más allá de proyectos de reformas nacionales, el énfasis en fortalecer agencias independientes creando cuerpos administrativos profesionales y receptivos a la participación ciudadana, puede generar también resultados muy positivos.

Al respecto, y desde la parte empírica presentada en esta investigación, en la construcción del Estado en El Salvador, las agencias independientes ocupan un lugar fundamental. Este país ha sido parte de las transformaciones que ha tenido la institucionalidad y organización estatal a nivel global, en lo que respecta a la formación de un Estado Regulador. Ello significa que gradualmente en El Salvador el Estado fue modificando su rol para dar paso a una gestión más reguladora y a una menor incidencia directa en ámbitos muy importantes de las políticas públicas como las telecomunicaciones, la energía, los medicamentos, la defensa del consumidor, y un largo etcétera.

Este poco estudiado pero fundamental cambio del rol estatal salvadoreño, ha sido acompañado por la creación masiva de Instituciones Oficiales Autónomas, cuyo diseño

institucional y composición directiva difiere notablemente de las organizaciones del Gobierno central. La magnitud de esta transformación se refleja en que el 45% de las instituciones del país son organizaciones constituidas formalmente como agencias independientes con personalidad jurídica distinta a la del Estado, autonomía administrativa y financiera; y además, tienen asignado casi el 35% del presupuesto anual del Estado. Con estos datos se vuelve evidente la importancia de conocer cómo este tipo de agencias pueden incidir en la construcción de un Estado más capaz y democrático.

Este proceso de cambio del Estado salvadoreño tuvo su momento más determinante durante la década de los noventa, después de finalizada la Guerra Civil. En ese período se llevaron a cabo reformas políticas, económicas y administrativas, incrementándose notablemente el número de las agencias independientes. Dicha etapa coincidió con la difusión mundial de este tipo de instituciones y con el replanteamiento de la composición estatal y del papel que el Estado debe desempeñar en la sociedad, dando paso a una nueva gobernanza.

Puede afirmarse que el proceso de transformación estatal de El Salvador en la década de los noventa, lejos de alcanzar el objetivo de hacer un Estado más “pequeño”, como se recomendó hacer por aquellos años, provocó la multiplicación de instituciones estatales, situando a las agencias independientes como parte fundamental de la Administración Pública, y designándoles la regulación de los sectores privatizados o la gestión de diversas políticas públicas, muchas de ellas elementales para el funcionamiento estatal.

El que las agencias independientes en El Salvador sean alrededor del cincuenta por ciento de todas las instituciones estatales, tiene mayor significación cuando se analiza el diseño de las mismas y su forma de funcionamiento. Por ejemplo, es muy relevante que en el 80% de todas ellas, sus órganos de dirección tienen una composición colegiada y sus miembros no solamente son funcionarios públicos, sino también de la empresa privada, de la sociedad

civil y de otros sectores organizados. Así, la existencia de otros actores no estatales que pueden tener incidencia en el funcionamiento de cada agencia independiente, es una puerta a procesos de gobernanza más amplios y sostenidos.

Es decir, el diseño institucional de las agencias en el Estado salvadoreño permite procesos de gobernanza que pueden profundizar su democracia al fortalecer o aprovechar esos espacios que existen en la Administración Pública, para que así la ciudadanía y otros actores no estatales participen en la gestión y regulación de políticas públicas. Nuevamente se subraya en este aspecto, la necesidad de fortalecer el poder infraestructural del Estado a través de fomentar la profesionalización de las agencias independientes y de promover y habilitar la participación pública. Se concluye entonces, que dado el peso de las agencias autónomas en la Administración Pública salvadoreña y las características de su diseño institucional, en El Salvador existen condiciones institucionales para construir un Estado más democrático, participativo y capaz de alcanzar sus metas y objetivos.

Pero como se planteó a lo largo de la investigación, el alcanzar autonomía burocrática y en consecuencia formar Estados más capaces, está muy relacionado con el diseño de las agencias y con el nivel de su independencia formal e informal, es decir, con su nivel de profesionalización. En este aspecto se encontró que las agencias tienen ciertas fortalezas pero al mismo tiempo, tienen debilidades que obstruyen el tránsito hacia la consecución de la autonomía burocrática. Una de las principales debilidades del diseño de las agencias en El Salvador es el excesivo poder que tiene el Presidente para nombrar y destituir directores. Salvo contadas excepciones, es el Presidente quien tiene la competencia legal de nombrar y destituir a las máximas autoridades de las agencias, y en hasta un 70% de los casos, puede nombrar al menos a la mitad de los miembros de los órganos colegiados de dirección de las mismas.

A partir de lo expresado en el Capítulo IV, se concluye entonces que en la configuración institucional de las cúpulas de las agencias independientes existe un excesivo *centralismo burocrático*. Esto significa que el Presidente de la República tiene mucho poder sobre las cúpulas de las agencias que deberían ser autónomas. Este diseño afecta la independencia de las agencias, lo cual fue corroborado a partir de la investigación realizada en el Capítulo V.

Como se explicó en el desarrollo de esta investigación, dentro del diseño teórico de las agencias independientes predomina la característica de actuar conforme a parámetros técnicos y no políticos. Para ello se necesita una burocracia profesional, con estabilidad en el cargo, innovadora y legitimada por la sociedad. Estos elementos en conjunto conforman la autonomía burocrática (Carpenter, 2001), la cual fue medida en el Capítulo V, a partir de la profesionalización de las agencias independientes.

La independencia de las agencias se midió en esta tesis por medio de parámetros legales o formales, pero tal medición comprendió además, el análisis de aspectos informales que también determinan en buena medida qué tan independiente puede ser un cuadro administrativo. Para el caso de El Salvador, se estudiaron cuatro de las principales agencias independientes que tienen competencias reguladoras, y con ello se pretendió conocer su nivel de independencia formal e informal.

Los resultados obtenidos expresan que formalmente las agencias son diseñadas para tener una considerablemente alta independencia (en una escala donde 0 es ausencia de independencia y 1 máxima independencia, alcanzaron en promedio 0.71). Esto significa que las reglas formales que determinan la organización y funcionamiento de las agencias fueron construidas para evitar que estas dependan de los políticos o de grupos de poder. Además, no existen diferencias respecto al tipo de política que desarrolle la agencia: tanto las instituciones reguladoras en el ámbito social como en el ámbito económico, son creadas en la Asamblea Legislativa con casi el mismo nivel de independencia formal.



Sin embargo, al analizar la independencia de las agencias desde la institucionalidad informal, se llega a la conclusión que existe un desfase entre lo que determina la ley y lo que en la realidad sucede, pues mientras legalmente las agencias sí tienen independencia, existen prácticas informales que disminuyen su autonomía.

Como se señaló anteriormente, el centralismo burocrático, o la incidencia directa del Presidente de la República sobre los nombramientos y remociones de los directivos de las agencias, es un factor que disminuye la independencia de las mismas. Los directivos o presidentes de las agencias investigadas en muy pocas ocasiones cumplen el mandato por el que fueron nombrados, siendo lo común permanecer menos de la mitad de su período<sup>55</sup>.

Precisamente es el centralismo burocrático el que limita el desarrollo de la diferenciación política de las agencias cuando el Presidente de la República nombra y destituye (u obliga a renunciar) a los directivos, siguiendo otros criterios distintos a los que se encuentran en el marco regulatorio, principalmente la conveniencia política. Esta es una práctica informal que se ha institucionalizado y se acepta como “normal”.

La destitución presidencial de los directivos de las agencias limita la independencia de estas porque las principales razones para destituir, son las diferencias existentes entre el Presidente y los directivos, las cuales se relacionan con el rumbo de las políticas que desarrollan estas organizaciones y con los cambios de Gobierno. Esto demuestra que la voluntad del Presidente de turno condiciona en buena medida la dirección de las agencias, limitando que se alcance una diferenciación política al más alto nivel.

---

<sup>55</sup>No obstante se debe aclarar, que los directivos de las agencias del ámbito social tienen mayor estabilidad que sus colegas del área de regulación económica.

No obstante estas prácticas, como también se expuso en el Capítulo V, las agencias no deben su independencia exclusivamente a la estabilidad y autonomía de los mandos directivos, sino también, a la profesionalización de sus cuadros administrativos, y principalmente de los mandos medios. Son estos precisamente los que, de acuerdo a los datos presentados en dicho capítulo, aportan a la construcción de la autonomía burocrática de las agencias reguladoras en El Salvador.

Al verificarse la estabilidad y profesionalización de los mandos medios de estas agencias, siguiendo la tesis de Carpenter (2001) sobre la importancia e incidencia de estos cargos en el desarrollo de instituciones estatales profesionales y autónomas, se llega a la conclusión que las agencias independientes estudiadas tienen, en su mayoría, mandos medios con estabilidad en el cargo, y además cuentan con la suficiente experticia para desempeñar sus funciones. Es decir, la mayor parte de los gerentes, jefes, coordinadores, etc., dentro de las agencias estudiadas, son servidores públicos con conocimientos técnicos y científicos pertinentes y con experiencia en el cargo.

En esta dimensión de la independencia, destacan las agencias del sector económico como las instituciones cuyos mandos medios han tenido un alto índice de estabilidad y profesionalización: Superintendencia de Competencia 0.82/1 y Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones 0.88/1. Este último caso destaca aún más, pues es la agencia cuyos presidentes han sido los menos estables, pero su burocracia la más profesional y duradera.

Por lo tanto, los resultados de la investigación expresan que legalmente (aspecto formal) las agencias han sido creadas para tener independencia, y que existen en la práctica patrones informales que por un lado la fortalecen (estabilidad y profesionalización de los mandos medios), pero por otro lado, la debilitan (baja estabilidad de los directores de las agencias debido al centralismo burocrático). Es decir, la ley no es suficiente para garantizar la

independencia de las agencias, por lo que el proceso de cambio no debería limitarse únicamente a las reformas legales.

No obstante las dificultades señaladas, sí existe el potencial para desarrollar aún más el poder infraestructural a través de la profesionalización de su burocracia y la apertura a los procesos de participación ciudadana, y construir un Estado con una democracia de mayor calidad y cuyas instituciones brinden mejores resultados. Pues si bien, al analizar el modelo de agencias independientes en El Salvador se ha llegado a la conclusión que aunque existe un centralismo burocrático que habilita al Presidente a tener control de las agencias, principalmente a partir del nombramiento y remoción de sus máximas autoridades, sí existen condiciones para que estas instituciones alcancen autonomía burocrática profesionalizándose y posibilitando que la ciudadanía tenga un papel más activo en la gestión de políticas públicas.

Así, en el contexto de una nueva gobernanza, las agencias pueden ser definitivas para que el poder infraestructural del Estado salvadoreño se vea fortalecido, se reproduzcan instituciones administrativas más profesionales y que habilitan mejores espacios para que el ciudadano sea parte de la gestión pública.

Como se afirmó al principio, además del estudio de la autonomía burocrática de las agencias, la profesionalización debe estar acompañada de una mayor apertura y receptividad a la participación ciudadana. En otras palabras, la transformación hacia Estados Reguladores se acompaña por una nueva gobernanza, en la que las instituciones estatales ya no son los únicos actores en el proceso de gobierno. Por lo que se concluye que dentro de las transformaciones y premisas actuales en las que se puede apoyar la construcción del Estado, la gobernanza es un proceso indispensable por el que distintos actores pueden ser partícipes en la gestión del poder. La gestión de políticas públicas participativas en los ámbitos local y nacional, la creación de consejos consultivos al más

alto nivel, o la creación de instituciones cuya cúpula directiva está compuesta por representantes de diversos sectores además del estatal (como las agencias independientes), son ejemplos de dichos procesos de gobernanza.

Esta realidad mundial, lejos de desplazar al Estado como sujeto central para la ordenación y dirección social, lo ha ubicado como un actor importante para regular y gestionar dichos procesos. De esta forma, el rol del Estado en la sociedad está cambiando paulatinamente, al permitir que en las decisiones políticas y en el trabajo de la Administración Pública estén involucrados los ciudadanos.

Precisamente, la tesis se enfocó en los procesos de gobernanza en los que el Estado habilita la participación de la sociedad civil en las políticas públicas, llegándose a la conclusión, con el caso de estudio realizado, que tales acciones tienen el potencial de contribuir a la profundización de la democratización del poder político, pues puede haber una revalorización de la ciudadanía, y se pueden abrir nuevos canales para acceder a la información pública y para dialogar con los funcionarios estatales, promoviéndose el asociacionismo, posibilitando acciones políticas por parte de la ciudadanía de manera más constante y menos limitadas que la emisión del sufragio, etc.

Se concluye además, que la participación ciudadana es un elemento importante para que el Estado logre mejores resultados con sus políticas públicas, pues la colaboración entre Estado y sociedad, en el entorno de las políticas públicas, resulta más efectiva que las acciones estatales verticales y unilaterales, ya sea porque el ciudadano provee mejor información para el diseño e implementación de las políticas o porque con su participación facilita la implementación de ellas.

Efectivamente, como se ilustró en el último capítulo de la tesis, en el contexto de la nueva gobernanza impulsada por las agencias independientes, la participación ciudadana puede

ser determinante tanto para obtener legitimación, como para profundizar la democracia y obtener mejores resultados. En este escenario, el Estado asume un nuevo rol en el que la ciudadanía debe tener un espacio para interactuar con los actores estatales, y en cooperación, trabajar para alcanzar objetivos comunes. Esto no significa que el Estado pierda poder frente a otros actores, significa que lo ejerce de manera distinta, teniendo siempre la posibilidad de tener bajo control cómo se dirigen y regulan los procesos en los que además de él, hay otros actores involucrados en la gestión de políticas públicas.

Con el estudio de caso de la Defensoría del Consumidor, se realizó una exploración empírica que buscó describir la conexión entre poder infraestructural y gobernanza participativa, y cómo la participación ciudadana puede constituirse en un elemento importante para colaborar en la construcción de Estados más democráticos y efectivos. A partir de dicha exploración empírica, y en lo que respecta al ensanchamiento del proceso democrático y la efectividad de las instituciones estatales, se concluye que los procesos de gobernanza diseñados por la Defensoría del Consumidor, aunque presentan ciertas reticencias hacia la colaboración de la ciudadanía, tienen el potencial de generar resultados positivos, tanto para las asociaciones de consumidores que los ejercen, como para la misma Administración Pública.

Si bien se observó que se han dado algunos pasos considerables hacia una democracia más deliberativa, también se encontró que estos espacios de participación todavía carecen de un sentido horizontal más claro, con el que se genere una real colaboración entre ciudadanos e instituciones estatales. En estos espacios predomina más bien una visión verticalista, en cuanto el principal objetivo que persigue la Defensoría es formar a las organizaciones de consumidores para que estos posteriormente reproduzcan sus planes y directrices. Bajo este enfoque se corre el riesgo de instrumentalizar y controlar los procesos de

participación, de considerar a la ciudadanía como auxiliares de la institución estatal y no como colaboradores.

A pesar de estas limitaciones y que los espacios de participación habilitados por la Defensoría están muy orientados a la "educación en consumo", en términos de profundización democrática, las personas entrevistadas, en general, son de la opinión que en este tipo de espacios eventualmente pueden tener una relativa incidencia en la resolución de problemas concretos; además que, por su parte, la Defensoría con su labor pedagógica puede fomentar una ciudadanía más activa, mejor informada y más motivada para participar. En fin, este entorno, aunque con las limitantes que se han apuntado, tiene el potencial de contribuir al *ensanchamiento* de la democracia.

En cuanto a la participación ciudadana y la efectividad de las políticas de la Defensoría del Consumidor, el personal directivo entrevistado concuerda en que el trabajo realizado por estas organizaciones tiene un impacto positivo en la difusión y defensa de los derechos de las personas consumidoras. Pero como se apuntó más arriba, tales resultados son obtenidos a partir de una concepción aún paternalista del Estado, de subordinación de la ciudadanía a lo estatal, y de la posible instrumentalización de la participación ciudadana. A pesar de ello, y de acuerdo a la opinión de las personas consumidoras entrevistadas, dicha concepción poco horizontal de la participación no ha impedido a las asociaciones obtener algunos resultados positivos. En general, los representantes de consumidores entrevistados tienen la percepción de que su participación puede contribuir a solucionar diferentes problemáticas, es decir, a que debido a su trabajo la Defensoría obtenga mejores resultados.

En resumen, según lo reseñado en estas conclusiones generales, el cambio hacia una nueva gobernanza en la que el ciudadano es parte de la gestión pública, debe ser acompañado por la profesionalización de la Administración Pública. En el Salvador las agencias independientes son parte fundamental de la Administración Pública tanto

cuantitativamente, al casi constituir la mitad de todas sus instituciones y representar cerca del 35% del presupuesto anual del Estado; como cualitativamente, al tener a su cargo el desarrollo o regulación de áreas de políticas muy relevantes. Estas son parte determinante en la construcción de un Estado que puede ser más profesional y capaz, donde su diseño institucional correctamente orientado, puede reducir la precariedad de la Administración actual. Por ello, profesionalizar a las agencias, fortalecer su independencia y multiplicar en ellas los procesos de gobernanza, significaría, en pocas palabras, mejorar a la mitad de las instituciones estatales.

En definitiva, dentro del proceso de construcción del Estado y el fortalecimiento de las capacidades estatales, las agencias independientes deberían ser objeto de especial atención. Es decir, tal como se buscó describir en esta disertación, en la búsqueda de un Estado salvadoreño más eficiente y democrático las agencias independientes tienen mucho que aportar, tanto en el ámbito de la construcción de una mejor institucionalidad estatal, como en el ámbito de la participación ciudadana.

Con esta investigación se ha pretendido contribuir a revalorizar el estudio del Estado dentro de la Ciencia de la Administración Pública y de la Ciencia Política, analizando a la burocracia como uno de los elementos fundamentales de la construcción de Estados más democráticos y también más capaces.





## CONCLUSIONS (ENGLISH VERSION)

In this thesis it has been studied the professionalization of the public administration and participatory governance as a fundamental part of building a more democratic, flexible and effective state. In the first part, Chapters I, II and III, it was intended to develop and explain the theoretical connection between the infrastructural power of the state, professionalizing the bureaucracy, and participatory governance. To delimit the research, it has done a study of the model of independent agencies, which in recent decades has had significant influence around the world in the construction and modernization.

From these theoretical premises, in the next three chapters, an empirical study of the State and Public Administration of El Salvador was performed: a chapter that discussed the state-building in this country from the creation and dissemination of independent agencies, another chapter that studied in a comparative way, the bureaucratic autonomy and professionalization of four independent agencies with regulatory powers, and a final chapter in which, through a case study in depth, it has sought to describe and understand the experience of a participatory governance processes practiced in an independent agency in particular, and how they can promote democracy and the effectiveness of the administration.

In the analysis of the construction of the state and its capabilities, it was argued the theoretical link of the concept "infrastructural power" developed by Mann (1997), with the professionalization of the bureaucracy and citizen participation. It was determined that "the ability of the state to penetrate society and implement logistically political decisions throughout the territory" is naturally linked to the public administration and law (legal-rational domination according to Weber); but to built a democratic and capable state is

required, on the one hand, an administrative structure composed of professional public servants who have the ability to create and implement public policies efficiently and with quality results; and on the other hand, a public administration that puts civil society as a fundamental part of its management, promoting and generating processes of governance.

So with the infrastructural power, it is built a collective political power exercised together with society and not on it, and that can allow state institutions to provide better public policies. It is a power that is expressed primarily through the Public Administration and by citizens participating in policies, plans and programs.

With these ideas that sought to systematize the relationship between citizen participation and professionalization of the public administration, the thesis was developed, both theoretically and empirically, to apply to the case of El Salvador each of these fundamental points: the analysis of the professionalization of the Administration public, from the theory of independent agencies; and analysis of citizen participation and their role in building the state, from the theory of participatory governance.

The focus of this thesis at the moment to study the professional development of administrative structure, was on the model of independent agencies, which systematically born and developed in the United States and now, with their qualifications, adaptations and characteristics, it has spread globally.

The theoretical design of independent agencies whose principal characteristic is expertise, technical knowledge, and professionalization of public servants that compose them. This attribute allows the construction of a bureaucratic autonomy that allows them to have greater independence from politicians and power groups, but also enabling them to develop the capacity to innovate and efficiently manage and gain greater legitimacy, which can be achieved through the empowerment of governance processes and citizen participation.

Given this fundamental design feature of the agencies, its spread around the world in recent decades, and its impact on the construction of a new state and a new governance, it is concluded in this thesis that the study of independent agencies is a central point in the analysis of the professionalization of the public administration and state formation, and therefore should be a priority to take into account to the modernization and reform of the public administration. Beyond national reform projects, the emphasis on strengthening independent agencies creating professional and responsive to citizen participation administrative bodies, it can also lead to very positive results.

In this regard, and from the empirical part of this research, to the state-building in El Salvador the independent agencies are central. This country has been part of the transformation that has taken the state institutions and global organization, with regard to the formation of a Regulatory State. This means that gradually in El Salvador, the state was changing its role to make way for a more regulatory management and less direct impact on important areas of public policy such as telecommunications, energy, medicines, consumer protection, and so on.

This fundamental change of the Salvadoran state role, has been accompanied by the massive creation of independent agencies, whose institutional design and composition directive differs markedly from central government organizations. The magnitude of this transformation is reflected in that 45% of the country's institutions are formally constituted as independent agencies with its own legal entity, and administrative and financial autonomy; and also, they have allocated almost the 35% of the annual state budget. With these data, the importance of knowing how these agencies may influence the building of a more capable and democratic state becomes evident.

This process of changing the Salvadoran State had its defining moment during the nineties, after the Civil War ended. In that period political, economic and administrative reforms

were carried out, notably increasing the number of independent agencies. This stage coincided with the worldwide spread of such institutions and rethinking state composition and the role the state should play in society, giving way to a new governance.

It can be said that the process of state transformation of El Salvador in the nineties, far from achieving the goal of making a "small" state, as recommended do for those years, caused the multiplication of state institutions, placing the independent agencies as a fundamental part of the public administration, and appointing them regulating privatized sectors or management of various public policies, many of them for state elementary operation.

Which independent agencies in El Salvador are about fifty percent of all state institutions, has greater significance when is analyzed its design and operation. For example, it is very important that 80% of all, its management bodies have a collegial composition and its members are not only government officials but also the private sector, civil society and other organized sectors. Thus, the existence of other non-state actors may have an impact on the operation of each independent agency, it is a gateway to broader and sustained governance processes.

That is, the institutional design of the agencies in the Salvadoran State allows governance processes that can deepen democracy by strengthening or use those spaces that exist in the public administration, so that citizens and other non-state actors can be involved in the management and regulation of public policy. Again emphasized in this regard, the need to strengthen the infrastructural state power through further professionalize independent agencies and to promote and enable public participation. It is concluded that given the weight of the autonomous agencies in Public Administration and the characteristics of its institutional design, in El Salvador there are institutional conditions to build a State more democratic, participatory and capable of achieving its goals and objectives.

But as discussed throughout the investigation, reaching bureaucratic autonomy and thus be more capable states, it is closely related to the design of the agencies and the level of their formal and informal independence, that is to say, their level of professionalisation. In this respect it was found that the agencies have certain strengths but also have weaknesses that difficult the achieving bureaucratic autonomy. One of the main weaknesses of design agencies in El Salvador is the excessive power of the President to appoint and remove directors. With few exceptions, is the President who has the legal power to appoint and dismiss the highest authorities of the agencies, and up to 70% of cases, it may appoint at least half of the members of the collegiate governing bodies from the same.

From what is stated in Chapter IV, it is concluded that the institutional configuration of the independent agencies is excessively bureaucratic centralism. This means that the President of the Republic has much power over the head of the agencies that should be autonomous. This design affects the independence of the agencies, which was corroborated from research conducted in Chapter V.

As he explained in the development of this research, in the theoretical design of independent agencies the main feature is to act according to technical and not political parameters. This requires a professional bureaucracy, with job stability, innovative and legitimated by society. These elements together make up the bureaucratic autonomy (Carpenter, 2001), which was measured in Chapter V, from the professionalization of independent agencies.

The independence of the agencies was measured in this thesis through legal or formal parameters, but this measurement also included an analysis of informal aspects that also largely determine how independent can be an administrative structure. In the case of El Salvador, it has been studied four of the major independent agencies that have regulatory powers, with the objective to know their level of formal and informal independence.

The results express formally agencies are designed to have a considerably high independence (on a scale where 0 is no independence and 1 maximum independence, they achieved on average 0.71). This means that the formal rules that determine the organization and functioning of the agencies were built to prevent these depend on political or power groups. In addition, there are no differences regarding the type of policy to develop the agency, both regulatory institutions in the social sphere, and the economic sphere, are created with almost the same level of formal independence.

However, when analyzing the independence of agencies from informal institutions, it concludes that there is a gap between what determines the law and what in reality happens, because while legally agencies do have independence, there are informal practices that diminish their autonomy.

As the bureaucratic centralism, or the direct impact of the President of the Republic on the appointment and removal of the directors of the agencies noted above, it is a factor that diminishes the independence of them. The directors or presidents of the agencies surveyed rarely fulfill the mandate for which they were appointed, being usually remain less than half of his term.

It is precisely the bureaucratic centralism which limits the development of political differentiation agency when the President appoints and dismisses (or forced to resign) managers, following other criteria to those found in the regulatory framework, mainly convenience policy. This is an informal practice that has been institutionalized and accepted as "normal".

The presidential dismissal of executive agencies limits the independence of these because the main reasons for the removal are the differences between the President and directors, which relate to the direction of policies developed by these organizations and with changes

of government. This shows that the will of the President in turn largely determines the direction of the agencies, limiting a political differentiation at the highest level.

However these practices, as set forth in Chapter V, agencies should not independence only to the stability and autonomy of the managerial staff but also to professionalize their administrative cadres, and especially middle managers (*mezzzo level*). These are precisely those who, according to the data presented in this chapter, contribute to the construction of bureaucratic autonomy of regulatory agencies in El Salvador.

When checked the stability and professionalism of middle managers of these agencies, following the thesis of Carpenter (2001) on the importance and impact of these charges on developing professional and autonomous state institutions, it concludes that independent agencies studied have mostly middle management job stability, and they also have the expertise to perform their duties. That is, most of the managers, leaders, coordinators, etc., within the studied agencies, are public servants with relevant technical and scientific knowledge and experience in office.

In this dimension of independence, highlighted the economic sector agencies as the institutions whose middle managers have a high level of stability and professionalism: Superintendencia de Competencia 0.82/1 and Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones 0.88/1. This latter case further highlights, as is the agency whose presidents have been less stable, but the most professional and durable bureaucracy.

Therefore, the results of research express that legally (formal aspect) agencies have been created to be independent, and at the same time, shows that there are in practice informal patterns that, on one hand strengthen its independence (stability and professionalism of middle managers), but on the other hand weaken its independence (low stability of the directors of the agencies due to bureaucratic centralism). That is, the law is not enough to guarantee the independence of the agencies, so that the process of change should not be

limited to legal reforms.

Notwithstanding these difficulties, in the agencies that were studied there is potential to further develop the infrastructural power through the professionalization of its bureaucracy and openness to citizen participation processes, and build a state with a democracy of higher quality and whose institutions provide better results. Then, analyzing the model of independent agencies in El Salvador it has concluded that although there is a bureaucratic centralism that enables the President to have control of the agencies, mainly from the appointment and removal of their highest authorities, there are conditions for these institutions reach bureaucratic autonomy getting a professional staff, and enabling citizens have a more active role in public policy management.

Thus, in the context of a new governance, agencies can be definitive for the Salvadoran state infrastructural power be strengthened, and to get a more professional and administrative institutions that enable better spaces for citizens to be part of public management.

As initially it stated, besides the study of bureaucratic autonomy of agencies, professionalization must be accompanied by greater openness and responsiveness to citizen participation. In other words, the transformation to a Regulatory State is accompanied by a new governance, in which state institutions are no longer the only actors in the governance process. So it is concluded that within the current transformations and premises that can support state-building, governance is an essential process by which various stakeholders can participate in the management of power. The management of participatory public policies at local and national levels, creating advisory councils at the highest level, or the establishment of institutions whose senior management is composed of representatives from various sectors in addition to the state (such as independent agencies) are examples of these processes of governance.



This global reality, not displace the state as a central agent for management and social management, on contrary, it has positioned as a major player to regulate and manage these processes. Thus, the state's role in society is gradually changing, allowing political decisions and work of the Public Administration are involved citizens.

Precisely, the thesis focused on governance processes in which the State enables the participation of civil society in public policy, leading to the conclusion, with the case study, that such actions can contribute to the deepening democratization of political power, as there may be a reevaluation of citizenship, and open new channels to access public information and to discuss with state officials, promoting the formation of associations, making possible political action by citizens so constant and less limited than the participation in elections, etc.

It further concludes, that public participation is important for the State to achieve better results with their public policy, because cooperation between state and society, in the environment of public policy, is more effective than vertical and unilateral state action because the citizen provides better information for the design and implementation of policies, or because their participation facilitates the implementation of them.

Indeed, as illustrated in the last chapter of the thesis, in the context of the new governance driven by independent agencies, citizen participation can be crucial both for legitimacy, and to deepen democracy and get better results. In this scenario, the state assumes a new role in which citizens have a space to interact with state actors, and in cooperation, work to achieve common goals. This does not mean that the state lose power over other actors, it means that is exercised differently, always with the possibility of having under control how direct and regulate the processes that besides him, other actors are involved in the management public policy.

With the case study of the Defensoría del Consumidor, an empirical examination that sought to describe the connection between infrastructural power and participatory governance, and how citizen participation can be an important element to assist in construction of States more democratic and effective was conducted . From this empirical exploration, and with regard to the widening of the democratic process and effectiveness of state institutions, it is concluded that the governance processes designed by the Defensoría del Consumidor, although have some reticence towards the cooperation of the citizens, have the potential to generate positive results for both consumer associations, and for the same Public Administration.

While it was noted that there have been some significant steps towards a more deliberative democracy, it was also found that these spaces of participation still lack a clearer horizontally, where there is a real collaboration between citizens and state institutions. In these areas prevails rather a top-down view, as the main objective of the Defensoría is to train consumer organizations so that they subsequently reproduce their plans and guidelines. Under this approach runs the risk of exploiting and controlling processes of participation, considering citizenship as auxiliaries of the state institution and not as partners.

Despite these limitations and the fact that participation opportunities enabled by the Defensoría are very oriented to "consumer education", in terms of democratic deepening, consumers interviewed people generally are of the opinion that in this type of space they will eventually may have a relative impact on solving specific problems; besides that, meanwhile, the Defensoría with their teaching can encourage citizenship to be more active, better informed and more motivated to participate. Anyway, this environment, albeit with the limitations that have signed, has the potential to contribute to the broadening of democracy.

As for citizen participation and effectiveness of the policies of the Defensoría del Consumidor, the managers interviewed agreed that the work of these organizations has a positive impact on the promotion and defense of the rights of consumers. But as noted above, such results are obtained from a still state paternalism, subordination of citizens to the state, and possible instrumentalization of citizen participation. However, according to the opinion of the consumers interviewed people, this top down concept of participation has not prevented associations get some positive results. In general, consumer representatives interviewed have the perception that their participation may help solve various issues, that is to say, that because of his work the Defensoría del Consumidor can get better results.

In short, as outlined in these general conclusions, the shift towards a new governance in which the citizen is part of public administration have to be accompanied by the professionalization of the public administration. In El Salvador, the independent agencies are an essential part of both quantitatively Public Administration, constitute almost half of all its institutions and represent about 35% of the annual budget; and qualitatively, to be in charge of the development or regulation of highly relevant policy areas. These are crucial part in building a state that can be more professional and capable, where its institutional design oriented correctly, can reduce the precariousness of the current administration.

In brief, in the process of state building and strengthening state capacities, independent agencies should be given special attention. That is, as it has been sought to describe in this dissertation, in search of a more efficient and democratic Salvadoran State, independent agencies have much to offer, both in terms of building a better state institutions, as in the field of citizen participation.

This research has sought to contribute to revalue the study of the state in the Science of Public Administration and Political Science, analyzing the bureaucracy as one of the key elements of building more democratic and more capable states.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, J. (2005). La política del desarrollo administrativo en Estados Unidos. *Gestión y Política Pública*, Vol. XIV, Núm. 2, 227-255.
- Artiga-González, A. (2015). *El Sistema Político Salvadoreño*. El Salvador: PNUD
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums. *Governance*, 3(2), 115-137.
- Aucoin, P. (1997). The design of public organizations for the 21st century: Why bureaucracy will survive in public management. *Canadian Public Administration*, 2(2), 290-306.
- Avezuela, J. (2008). *Agencias. El ejemplo norteamericano*. Madrid: Fundación Ciudadanía y Valores.
- Bach, T. (2012). The involvement of agencies in policy formulation: Explaining variation in policy autonomy of federal agencies in Germany. *Policy and Society*, 31(3), 211–222.
- Bach, T., Niklasson, B., y Painter, M. (2012). The role of agencies in policy-making. *Policy and Society*, 31(3), 183–193.
- Baena del Alcázar, M. (2005). *Manual de Ciencia de la Administración*. Madrid: Síntesis.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). *Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana*, Plan Regional para el Fortalecimiento y Modernización de los Servicios Civiles y la Función Pública en Centroamérica y República Dominicana, AECID, FLACSO y SICA. Recuperado de <https://goo.gl/gb5XQW>

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Washington: BID. Recuperado de [www.iadb.org](http://www.iadb.org) > BID Portada > Publicaciones.
- Banco Mundial. (1989) *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspection Study*, Washington, D.C.
- Barkow, R. E. (2010). Insulating Agencies : Avoiding Capture Through Institutional Design. *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*, 89(15), 15-79.
- Barzelay, M. (2003). *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas públicas*. México: FCE
- Bertelli, A.M. (2016). Bureaucratic Autonomy in the U.S. Separation of Powers: Evidence from Cabinet Departments. *Public Organization Review*, 16, 139-151.
- Besley, T., y Persson, T. (2009). The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics. *American Economic Review*, 99(4): 1218-44.
- Bevir, M., y Rhodes R. A. W. (2001). A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation. Working Papers, Institute of Governmental Studies, UC Berkeley. Recuperado de <http://escholarship.org/uc/item/0bw2p1gp>.
- Bouckaert G, y Verhoest K. (1999). A comparative perspective on decentralisation as a context for contracting in the public sector: practice and theory. En Fortin Y (ed.), *La Contractualisation dans le Secteur Public des Pays Industrialise´s depuis 1980* (199–240), Paris: L'Harmattan.
- Bourdieu, P. (1994). Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field. *Sociological Theory*, 12(1), 1-18.
- Bourdieu, P. (1997). Sobre el poder simbólico. *Annales*, 3 mayo-junio, 405-411.

- Braithwaite, J. (2006). Responsive regulation and developing economies. *World Development*, 34(5), 884–898.
- Breger, M. J., y Edles, G. J. (2000). Established by practice: The theory and operation of independent federal agencies. *Administrative Law Review*, 52(4), 1111-1294.
- Breña, R. (2013). Liberalism in the Spanish American World, 1808-1825. En Centeno, M. y Ferraro, A. (eds.) *State and Nation Making in Latin America and Spain. Republics of the Possible* (271-281).Cambridge: Cambridge University Press.
- Bresser, L.C. (2001). Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la agenda de América Latina, sin embargo... *International Journal of Political Studies*, 3, 143-166.
- Brigitte, G. (2009). Participatory governance: Hope or Danger for Democracy? A case study of Local Agenda 21.*Local Government Studies*, 35(4), 401-414.
- Carbone, G., y Memoli, V. (2015). Does Democratization Foster State Consolidation? Democratic Rule, Political Order, and Administrative Capacity. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 28(1), 5-24.
- Carpenter, D. (2001).*The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*.Princeton: Princeton University Press.
- Carpenter, D. y Krause, G.A. (2012). Reputation and Public Administration. *Public Administration Review*, 72(I), 26-32.
- Centeno, M. y Ferraro, A. (2013). Republics of the Possible. State Building in Latin America and Spain. En Centeno, M. y Ferraro, A. (eds.) *State and Nation Making in Latin America and Spain. Republics of the Possible* (3-24).Cambridge: Cambridge University Press.
- Chang, H. (ed.) (2007). *Institutional change and economic development*. New York: United Nations University Press.

- Chang, H. (2008). *¿Qué fue del buen samaritano?: Naciones ricas, políticas pobres*. Barcelona: Fund. Intermom Oxfam.
- Chong, A., y Benavides, J. (2007). Privatization and Regulation in Latin America. En Lora, E. (ed.), *The State of State Reform in Latin America*, New York: BID, Stanford University Press.
- Chu, V. S., y Shedd, D. T. (2012). Presidential Review of Independent Regulatory Commission Rulemaking: Legal Issues. Congressional Research Service. Recuperado de <https://goo.gl/sBfUuh>.
- CLAD. (1998). Una nueva gestión pública para América Latina. Recuperado de <http://goo.gl/hSHjCt>
- CLAD. (2010). Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI. Recuperado de <http://goo.gl/AVyeGv>
- Coelho, V. S. (2004). Consejos de Salud: El desafío de construir instituciones políticas participativas en Brasil. En Ziccardi, Alicia (ed.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito social*. México: Indesol.
- Coelho, V. S. (2005), Los Consejos de Salud en Brasil: ¿cuánto hemos avanzado en la concertación de intereses?. *Clad Reforma y Democracia*, 32,1-11.
- Cohen, Y., y Pavoncello, F. (1987). Corporatism and Pluralism: A Critique of Schmitter's Typology. *British Journal of Political Science*, 17(1), 117-122.
- Cordero, L., y García, J. (2012). Elementos para la discusión sobre agencias independientes en Chile. El caso de las superintendencias. *Anuario de Derecho Público UDP*, 415-435.
- Cukierman, A. (1992). *Central Bank Strategy. Credibility and Independence – Theory and Evidence*, Cambridge: The MIT Press.



- Cullell, J. V. (2012). Advancing the Study of Stateness in Central America: Methodology and Some Illustrative Findings. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 703–722.
- Datla, K., y Revesz, R. L. (2013). Deconstructing independent agencies (and executive agencies). *Cornell Law Review*, 98, 769–843.
- Di Maggio P., y Powell W. (1993). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organisation fields. En Di Maggio PJ, Powell W. (eds). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*(63–82).Chicago: University of Chicago.
- Doctor, M. (2007). Lula's Development Council: Neo-Corporatism and Policy Reform in Brazil. *Latin American Perspectives*, Issue 157, 34(6), 131-148.
- Drechsler, W. (2005 a.).The rise and demise of the new public management. *Post-autistic economics review*.33, 17-28.
- Drechsler, W. (2005 b.) The re-emergence of «Weberian» Public Administration after de fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, 6: 94-108.
- Drechsler, W. (2009).Towards a neo-weberian European Union? Lisbon agenda and public administration. *Halduskultuur*, 10(17), 6–21.
- Dubash, N. K. (2006). The new regulatory politics of electricity in India: Embryonic ground for consumer action. *Journal of Consumer Policy*, 29, 449–463.
- Dubash, N. K., y Morgan, B. (2012). Understanding the rise of the regulatory state of the South. *Regulation and Governance*, 6, 261–281.
- Dunn, W. N., y Miller, D. Y. (2007). A critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a critical theory of administrative reform. *Public Organization Review*, 7, 345–358. doi:10.1007/s11115-007-0042-3

- Diepeveen, S.(2008).Putting Empowerment into Practice: Evaluating the Potential for “Development as Freedom” in the Millenium Villages Project. *Undercurrent Journal*, 5 (Issue I: Summer Issue), 6-13.
- Della Porta, D. (2008). Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented Research. En Della Porta, D., y Keating, M. (eds.) *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A pluralist perspective* (198-222).Cambridge: Cambridge University Press.
- ECA. (1998). Editorial. La Privatización: El Fanatismo Económico de la Modernización. *ECA*, 593.
- Eberlein, B., y Kerwer, D. (2004).New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective. *JCMS*, 42(1), 121-142.
- Emerson, K., Nabatchi, T., y Balogh, S. (2012) An integrative framework for collaborative governance. En *Journal of Public Administration Research & Theory*, 22(1), 1-29.
- Evans, P., Rueschemeyer, D., y Skocpol, T. (Eds.), (1985). *Bringing the State Back In*. UK: Cambridge University Press.
- Everson, M. (2005). Good Governance and European Agencies: The Balance. En Geradin, D., Muñoz, R., y Petit, N. *Regulation through agencies in the EU: a new paradigm of European governance*(141-163).Cheltenham: Edward Elgar.
- Eisenhardt, K. M. (1989).Building Theories from Case Study Research. En *The Academy of Management Review*, 14(4), 532-550.
- Feldman, D. L. (2015). The Legitimacy of U.S. Government Agency Power. *Public Administration Review*, 75(1), 75-84.
- Fernández Rojas, G. (2003). La administración por agencias independientes en los Estados Unidos de América. *Universitas*, 106, 177-205.

- Ferraro, A. (2006). Una idea muy precaria. El nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina. *Latin American Research Review*, 41(2), 165-182.
- Ferraro, A. (2009) *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. 1ª edición. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fortín Magaña, R. (2005). *Constituciones Iberoamericanas. El Salvador*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Funde. (1998). Bases para el Plan de Nación. *Alternativas para el Desarrollo*. 51(Enero/Febrero). El Salvador: Funde.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review, Special Issue* (Diciembre 2006), 66-75.
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.
- Fung, A., y Wright, E.O. (2003). Thinking about Empowered Participatory Governance. En Fung, A. y Wright, E. O. (eds.) *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. New York: Verso.
- FUSADES (1989). *Hacia una Economía de Mercado en El Salvador: bases para una estrategia de desarrollo económico y social*. El Salvador: FUSADES
- Fakuda Parr, S. (2003). The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen's Ideas on Capabilities. *Feminist Economics*, 9(2-3), 301-317.
- García Cachafero, M. (1997). *La Reforma de la Administración Pública*. ECA. El Salvador: UCA Editores.
- Gaventa, J. (2004). Strengthening Participatory Approaches to Local Governance: Learning the Lessons from Abroad. *National Civil Review, Winter*, 16-27.

- Geddes, B. (1996). *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Geradin, D. (2005). The Development of European Regulatory Agencies: Lessons from the American Experience. En Geradin, D., Muñoz, R., y Petit, N. *Regulation through agencies in the EU: a new paradigm of European governance*(215-245).Cheltenham: Edward Elgar.
- Geradin, D., Muñoz, R., y Petit, N. (2005). *Regulation through agencies in the EU: a new paradigm of European governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gilardi, F. (2005). The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors. *Swiss Political Science Review*, 11(April 2003), 139–167.
- Gilardi, F., y Maggetti, M. (2010).The Independence of Regulatory Authorities. En Levi-Faur (Ed.), *Handbook of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gilardi, F., Jacint, J. y Levi-Faur, D. (2006). Regulation in the age of globalization: the diffusion of regulatory agencies across Europe and Latin America. Working Paper. Barcelona: Institut Barcelona D'Estudis.
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de Obras Administrativas y Selectas*. Tomo I, Parte General, 1ª Edición. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Gorski, P. (2006). Mann's theory of ideological power: sources, applications and elaborations. En Hall, J., y Schroeder, R. (Eds.)*An Anatomy of Power. The Social Theory of Michael Mann*(101-134). UK: Cambridge University Press.
- Groenleer, M. (2009).*The Autonomy of European Union Agencies. A comparative Study of Institutional Developmente*. Países Bajos: Maurieen Donnelley.
- Habermas, J. (1999).*Teoría de la acción comunicativa, i. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus.

- Hall, J.S. (2002). Reconsidering the Connection between Capacity and Governance. *Public Organization Review*, 2, 23-43.
- Hamm, P., King, L. P., y Stuckler, D. (2012). Mass Privatization, State Capacity, and Economic Growth in Post-Communist Countries. *American Sociological Review*, 77, 295–324. doi:10.1177/0003122412441354
- Hanson, J. K., y Sigman, R. (2013). Leviathan ' s Latent Dimensions : Measuring State Capacity for Comparative Political Research. *World Bank Political Economy Brown Bag Lunch Series*.
- Hardiman, N. (2012).Governance and State Structures. En Levi-Faur, David (ed.),*The Oxford Handbook of Governance*(228-243). New York: Oxford University Press Inc.
- Harvard Law Review. (2010). The Sec is not an Independent Agency, *Harvard Law Review*,2, 781–801.
- Heller, P. (2012).Democracy, participatory politics and development: Some comparative lesson from Brazil, India and South Africa. *Polity*, 44(4), 643-665.
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740.
- Henisz, W. J., Zelner, B. A. y Guillén, M. (2001). The Worldwide Difussion of Market Oriented Infraestructure Reform, 1977-1999.*American Sociological Review*, 70(December), 871-897.
- Hevia, F. (2010). Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social. *Revista de Estudios Sociales*, 39, 95-108.
- Hochstetler, K. (2012). Civil society and the regulatory state of the South: A commentary. *Regulation & Governance*, 6(April), 362–370.

- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hood, C. y Jackson, M. (1991). *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth.
- House of Lords. Select Committee on the Constitution. (2004). The Regulatory State: Ensuring its Accountability. I. Report. London. Recuperado de <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldconst/68/68.pdf>
- Howe, B. M. (2012). Governance in the interests of the most vulnerable. *Public Administration and Development*, 32(4-5), 345-356.
- Huntington, S. (1994). *La Tercera Ola. La Democratización a Finales del Siglo XX*. España: Paidós.
- Iacovelo, M. y Zuvanic, L. (2006). El servicio civil en los países centroamericanos y República Dominicana. *Serie de Estudios Económicos y Sectoriales*. BID. Recuperado de <https://goo.gl/4Ogg44>
- Iacovelo, M. y Zuvanic, L. (2010), La burocracia en América Latina. *ICAP Revista Centroamericana de Administración Pública*, 58-59, 9-41.
- Ibisate, F.J. (1999). Estado y Plan de Nación Privado. *Realidad*, 70( Julio/Agosto), San Salvador, El Salvador: UCA.
- Jessop, B. (2003). Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. UK: Department of Sociology, Lancaster University, Recuperado de <http://goo.gl/Ni1Alx>
- Johnson, R. N., y Libecap, G. D. (1994). *The Federal Civil Service system and the problem of bureaucracy: the economics and politics of institutional change*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Jordana, J. (2011). The Institutional Development of the Latin American Regulatory State. En Levi-Faur (ed.), *Handbook of the Politics of Regulation*(156-170), Cheltenham: Edward Elgar.
- Jordana, J., y Levi-Faur, D. (2005). ¿Hacia un Estado Regulador Latinoamericano? La difusión de agencias reguladoras autónomas por países y sectores. Serie América Latina, 7, Barcelona: CIDOB,
- Jordana, J., y Ramió, C. (2010), Delegation, Presidential Regimes, and Latin American Regulatory Agencies. *Journal of Politics in Latin America*, 2(1), 3-30.
- Jordana, J., Levi-Faur, D., y Fernández, X. (2009).The global diffusion of regulatory agencies and the restructuring of the state. *Comparative Political Studies*, 44(October), 1343-1369.
- Jordana, J., Levi-Faur, D. y Puig, I. (2006).The Limits of Europeanization: Regulatory Reforms in the Spanish and Portuguese Telecommunications and Electricity Sectors. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 19(3), 437-464.
- Joshi, D. (2011). Good Governance, State Capacity, and the Millenium Development Goals. *Perspectives on Global Development and Technology*, 10, 339-360.
- Jreisat, J. E. (2012). Rethinking Administrative Capacity Development: The Arab States. *Public Organization Review*, 12, 139-155.
- Kaufmann, D., Kray, A., y Zoido-Lobaton, P. (1999). Governance Matters. *Policy Research Working Paper*, Washington, D.C: The World Bank Development Research Group, Macroeconomics and Growth y The World Bank Institute Governance, Regulation and Finance.

- Kayaalp, E. (2012). Torn in translation: An ethnographic study of regulatory decision-making in Turkey. *Regulation and Governance*, 6(27), 225–241.
- Kearney, J., Berkes, F., Charles, A., Pinkerton, E., y Wiber, M. (2007). The role of participatory governance and community-based management in integrated coastal and ocean management in Canada. *Coastal Management*, 35(1), 79-104.
- Kiiza, J. (2006). Institutions and Economic Performance in Africa. A comparative analysis of Mauritius, Botswana and Uganda. Research paper núm.2006/73. *United Nations University. World Institute for Development Economics Research*.
- Kiser, E. (2006). Mann's microfoundations: addressing neo-Weberian dilemmas. En Hall, J. y Schroeder, R. (eds.) *An Anatomy of Power. The Social Theory of Michael Mann*(56-70). Cambridge: Cambridge University Press.
- Klijn, E. H. (2012). New Public Management and Governance: A Comparison. En Levi-Faur, David (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*(201-214). New York: Oxford University Press Inc.
- Knöbl, W. (2013). State Building in Western Europe and the Americas in the Long Nineteenth Century: Some Preliminary Considerations. En Centeno, M. y Ferraro, A. (eds.), *State and Nation Making in Latin America and Spain. Republics of the Possible* (56-78). Cambridge: Cambridge University Press.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en Gobernanza. En Cerrillo i Martínez, A. (Coord.), *La Gobernanza Hoy. 10 Textos de referencia* (57-82). Madrid: INAP.
- Kostakis, V. (2011). Commons-based peer production and the neo-weberian state: Synergies and interdependencies. *Halduskultuur*, 12(2), 146-161.



- Krasner, S. D., y Risse, T. (2014). External Actors, State-Building, and Service Provision in Areas of Limited Statehood: Introduction. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 27(4), 545-567.
- Kuiper, G. (1992). Verzelfstandiging van Overheidsdiensten. *Bestuurskunde*, 92(1), 33-42.
- Law, M.T. y Kim, S. (2010). The rise of American regulatory state: a view from the Progressive Era. En Levi-Faur, D. (Ed.), *Handbook of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lee, M. M., Walter-Drop, G., y Wiesel, J. (2014). Taking the State (Back) Out? Statehood and the Delivery of Collective Goods. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 27(4), 635-654.
- Levi-Faur, D. (2006). Varieties of Regulatory Capitalism: Getting the Most Out of the Comparative Method. *Governance: An International of Journal of Policy, Administrations, and Institutions*, 19(3), 367-382.
- Levi-Faur, D. (2013). The Odyssey of the Regulatory State: From a “Thin” Monomorphic Concept to a “Thick” and Polymorphic Concept. *Law and Policy*, 35(April), 29–50.
- Levi-Faur, D., y Jordana, J. (2004). *The Rise of Regulatory State in Latin America: A Study of the Diffusion of Regulatory Reforms Across Countries and Sectors*. Centre of Regulation and Competition, Working Paper Series, No. 61.
- Levi-Faur, D. (2012). From “big government” to “big governance”? En Levi-Faur, David (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*(3-18). New York: Oxford University Press Inc.
- Levi-Faur, D., y Gilad, S., (2004). The Rise of the British Regulatory State. Transcending the Privatization Debate. *Comparative Politics*, 37(1), 105-124.

- Levine, P., Stern, J., y Trillas, F. (2003). *Independent Utility Regulators: Lessons From Monetary Policy*, Guildford: Department of Economics, University of Surrey.
- Lodge, M. (2004). Accountability and transparency in regulation: critiques, doctrines and instruments. En Jordana, J., y Levi-Faur, D. (eds.), *Politics of Regulation* (124-144). CRC Series on Competition, Regulation and Development. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Lodge, M., y Stirton, L. (2010). Accountability in the regulatory state. *Journal of Law and Society*, 27(1), 38–60.
- Longo, F. (2005), *Diagnóstico Institucional Comparado de Sistemas de Servicio Civil: Informe Final de Síntesis*, BID. Recuperado de <https://goo.gl/4bY7xh>
- Longo, F., y Echebarría, K. (2001). La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas. En Spink, P., Longo, F., Echebarría, K. y Stark, C. (2003). *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos*. Venezuela: CLAD.
- Lord, C., y Magnette, P. (2001). Notes Towards a General Theory of Legitimacy in the European Union. *One Europe or Several? Working Papers*, One-Europe Programme, 39, 1–30.
- Lynn Jr., y Laurence E (2012). The many faces of governance: adaptation? Transformation? Both? Neither? En Levi-Faur, David (ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (49-64). New York: Oxford University Press Inc.
- Lynn, B. L. E. (2008). What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications Why Classify? *Public Management*, (January), 1–14.
- Maggetti, M. (2007). De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*, 1(August), 271–294. doi:10.1111/j.1748-5991.2007.00023.x

- Maggetti, M. (2010). Legitimacy and Accountability of Independent Regulatory Agencies: A Critical Review. *Living Reviews in Democracy*, 2,1-9.
- Magnette, P. (2005). The Politics of Regulation in the European Union. En Geradin, D., Muñoz, R., y Petit, N. *Regulation through agencies in the EU: a new paradigm of European governance*(3-22).Cheltenham: Edward Elgar.
- McGuire, M., y Agranoff, R. (2011). The Limitations of Public Management Networks. *Public Administration*, 89(2), 265-284.
- Mahoney, J. (2013). Militarization without Bureaucratization in Central America. En Centeno, M. y Ferraro, A. (eds.) *State and Nation Making in Latin America and Spain. Republics of the Possible* (203-224).Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25(2), 185-213.doi:10.1017/S0003975600004239
- Mann, M. (1997). *Las Fuentes del Poder Social, II*. Madrid: Alianza Universidad.
- Mann, M. (2006).The sources of social power revisited: a response to criticism. En Hall, J., y Schroeder, R. (Eds.) *An Anatomy of Power. The Social Theory of Michael Mann* (343-399). UK: Cambridge University Press.
- Mann, M. (2008). Infrastructural power revisited. *Studies in Comparative International Development*, 43(August), 355–365. doi:10.1007/s12116-008-9027-7
- March, J. y Olsen, J. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- March, J. y Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*. New York: Free Press.

- Martínez, G. (2012). América Latina y la Construcción del Estado Administrativo, En Martínez, G. y Myers, A. (Coord.) *Nociones sobre Democracia y Buen Gobierno* (73-98). Salamanca, España: Ratio Legis.
- Martinez-Gallardo, C., y Murillo, M. V. (2011). Agency under constraint: Ideological preferences and the politics of electricity regulation in Latin America. *Regulation and Governance*, 5(June), 350–367.
- Matthews, F. (2012). Governance and State Capacity (281-293). En Levi-Faur, David (ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (228-243). New York: Oxford University Press Inc.
- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En Cerrillo i Martínez, A. (Coord.), *La Gobernanza Hoy. 10 Textos de referencia* (57-82). Madrid: INAP.
- Mayora, Y. (2009). Proceso de Modernización del Estado Salvadoreño: 1989-2009 y propuesta 2009-2014. El Salvador FUSADES. Recuperado de [www.fusades.org/get.php?id=913&anchor=1](http://www.fusades.org/get.php?id=913&anchor=1)
- Meier, K. J. (2015). Proverbs and the Evolution of Public Administration. *Public Administration Review*, 75(1), 15-24.
- Moe, T. (1991). Politics and the theory of organisation. *Journal of Law, Economics & Organisation*. 7(Spring), 106–129.
- Montoya MA., y Trillas, F. (2009). *The Measurement of Regulator Independence in Practice: Latin America and the Caribbean*, Working Paper Series, Centro Asia Pacífico.
- Montoya, A. (1998). De Privatizaciones, Impactos Sociales y Buenas y Malas Razones... *ECA*, 591-592 (Enero-Febrero), 99-103.
- Moran, M. (2002). Review Article: Understanding the Regulatory State. *British Journal of Political Science*, 32(2), 391–413.

- Morlino, L. (2007). Explicar la calidad democrática: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?. *Revista de Ciencia Política*, 27(2), 3-22.
- Morrison, A.B. (1988). How Independent are Independent Regulatory Agencies? *Duke Law Review*, 2(3), 252-256.
- Murillo, G.(2006). El fortalecimiento de la ciudadanía: consideraciones sobre gobernanza, participación ciudadana y democracia deliberativa en la era de la globalización. En Selee, A., y Santín, L. (Coords.), *Democracia y Ciudadanía. Participación Ciudadana y Deliberación Pública en Gobiernos Locales Mexicanos*(51-66).Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Musso, J. A., y Weare, C. (2015). From Participatory Reform to Social Capital: Micro-Motives and the Macro-Structure of Civil Society Networks. *Public Administration Review*, 75(1), 150-164.
- Natera, A. (2004).La noción de gobernanza como gestión públicas participativa y reticular. *Documentos de Trabajo Política y Gestión*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- Nervins, A., Steele, H., y Morris, J. (1994). *Breve historia de los Estados Unidos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nicolaïdes, P. (2005). Regulation of Liberalised Markets: A New Role for the State? (or How to Induce Competition Among Regulators).En Geradin, D., Muñoz, R., y Petit, N. *Regulation through agencies in the EU: a new paradigm of European governance* (23-46).Cheltenham: Edward Elgar.
- O'Donnell, G. (1993). On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, 21(8), 1355–1369. doi:10.1016/0305-750X(93)90048-E

- O'Donnell, G. (2007). Hacia un Estado de y para la democracia. En PNUD, *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, 25-62. Perú: PNUD.
- Olsen, J. P. (2006). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 1–24. doi:10.1093/jopart/mui027
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1997). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- Oszlak, O. (2002). Profesionalización de la Función Pública en el Marco de la Nueva Gestión Pública. Trabajo presentado en la IV Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, CLAD, Santo Domingo, República Dominicana.
- Osmani, S. R. (2006). Participatory Governance For Efficiency and Equity: An Overview of Issues and Evidence. *Participatory Governance and the Millenium Development Goals (MDGs)*. United Nations Department for Economic and Social Affairs, 1-45, New York.
- Oszlak, O. (2001). El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros. CLAD. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.
- Oszlak, O. (2009). La profesionalización del servicio civil en América Latina: Impactos sobre el proceso de democratización. Trabajo Democracia de ciudadanía: Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. Recuperado de [http://www.oscaroszlak.org.ar/articulos\\_esp.php](http://www.oscaroszlak.org.ar/articulos_esp.php).
- Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: Aportes a la construcción de un marco analítico. En Construyendo confianza. Hacia un nuevo

vínculo entre Estado y Sociedad Civil, Vol. II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires. Recuperado de: <http://goo.gl/zBbnB2>.

Papadopoulos, Y. (2012). The democratic quality of collaborative governance. En Levi-Faur, David (ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (512-526). New York: Oxford University Press Inc.

Paz, M. F. (2008). Tensiones de la Gobernanza en el México Rural. *Política y Cultura*, 30, 193-208.

Perry, J. L. (2016). Is Public Administration Vanishing? *Public Administration Review*, 76(2), 211-212.

Peters, G. (2010). La politización en Estados Unidos. En Peters, G. y Pierre, J. (eds.) *La politización de la función pública en una perspectiva comparada* (151-166). 1ª edición en español. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Peters, G. (2005). Gobernanza y Burocracia Pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?. *Foro Internacional*, 182, XLV (4), 585-598.

Peters, G. y Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En Cerrillo i Martínez, A. (Coord.), *La Gobernanza Hoy. 10 Textos de referencia* (57-82). Madrid: INAP.

Petit, N. (2005). The proliferation of National Regulatory Authorities Alongside Competition Authorities: A source of Jurisdictional Confusion? En Geradin, D., Muñoz, R., y Petit, N. *Regulation through agencies in the EU: a new paradigm of European governance* (180-214). Cheltenham: Edward Elgar.

- Petrova, T. (2011). Citizen Participation in Local Governance in Eastern Europe: Rediscovering a Strength of Civil Society in the Post-Socialist World? *Europe-Asia Studies*, 63(5), 757-787.
- Pollit, C. y Bouckaert, G. (2004). *Public management reform. A comparative analysis*. 2ª edición. Oxford: Oxford University Press.
- Prats I Catala, J. (1998). Administración Pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista. *CLAD Reforma y democracia*, 11, 1-26.
- Programa Estado de la Nación (2012), Las Entidades Públicas en Centroamérica, Perú y Chile, CONARE, Costa Rica. Recuperado de: <http://goo.gl/RZh6oT>
- Ramió, C. (2010). La fortaleza institucional de las nuevas agencias reguladoras de los países de América. Los casos de Perú y República Dominicana. *CLAD Reforma y Democracia*, 46, 175-212.
- Ramio, C. y Salvador, M. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB. Ediciones Bellaterra.
- Ramírez, M. F. y Tabares, J. (2011). «Las relaciones entre los actores del gobierno local en el marco de la gobernanza. Una mirada desde los concejales de Medellín. *Papel Político*, 16(1), 213-239.
- Randma-liiv, T. (2008). New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe. *Trans-European Dialogue*, I, 1-15.
- Rauch, J. y Evans, P. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75, 49-71.
- Rauch, J. y Evans, P. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effect of «weberian» state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64, 748-765.



- Rhodes, R. A. W. (2012). Waves of Governance. En Levi-Faur, David (ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (33-48). New York: Oxford University Press Inc.
- Rivero, A. (2006). ¿Del Gobierno local a la gobernación municipal? La participación y la deliberación democráticas en perspectiva histórica. En Selee, A., y Santín, L. (Coords.), *Democracia y Ciudadanía. Participación Ciudadana y Deliberación Pública en Gobiernos Locales Mexicanos* (35-50). Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Rocchi, G. y Veinticinque, V. (2010). Calidad democrática, ciudadanía y participación en el ámbito local. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, 19(4), 601-620.
- Rodríguez, M. (1999). La descentralización del Estado y el desarrollo local en los Gobiernos de ARENA. *Alternativas para el Desarrollo*. 59(Mayo/Junio), El Salvador.
- Rosenbloom, D. H. Kravchuk, R.S. y Clerkin, R.M. (2009). *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. 7ª edición. New York: McGraw-Hill Education.
- Rothstein, B. (2012). Good Governance. En Levi-Faur, David (ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (143-154). New York: Oxford University Press Inc.
- Rowat, M. (1999). The Emerging Role of The State in Latin America. *Public Management*, I(2), 261-287.
- Ragin, C. (2007). *La Construcción de la Investigación Social. Introducción a los Métodos y a la Diversidad*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- Ragin, Charles C. (1999), The Distinctiveness of Case-oriented Research. *HSR: Health Service Research*, 34(5), 1137-1151.
- Rivera-Batiz, F. L. y Rivera-Batiz, L. A. (2002). Democracy, Participation, and Economic Development: An introduction. *Review of Development Economics*, 6(2), 135-150.

- Salazar Candel, R. (1998). El Salvador de cara al mundo globalizado del siglo XXI: un Estado moderno en función del desarrollo sostenible. *ECA*, El Salvador.
- Sanabria, J. (2009). La Administración Pública norteamericana del siglo XX. *Multidisciplina*, 3, 37-52.
- Santiso, C. (2015). Governing to Deliver: Three Keys for Reinventing Government in Latin America and the Caribbean. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 28(2), 123-126.
- Scharpf, F. W. (2009). Legitimacy in the Multilevel European Polity, MPIfG Working Paper 09/01.
- Schensul, D. (2008). From resources to power: The state and spatial change in post-apartheid Durban, South Africa. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), 290–313. doi:10.1007/s12116-008-9029-5
- Schick, A. (1998). Why most developing countries should not try New Zealand's reforms. *The World Bank Research Observer*, 13(1), 123-131.
- Schick, A. (2011). Why Should Most Not Try Developing New Countries Reforms Zealand's. *World*, 13(1), 123–131.
- Schmitter, P. (1974). Still the Century of Corporatism? *Review of Politics*, 36, 85-121.
- Selee, A. y Santín, L. (2006). Participación ciudadana y deliberación pública: relación recíproca entre ciudadanos y gobiernos. En Selee, A., y Santín, L. (Coords.), *Democracia y Ciudadanía. Participación Ciudadana y Deliberación Pública en Gobiernos Locales Mexicanos* (13-34). Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.

- Shafritz, J. y Hyde, A. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sifontes, D. (2005). Independent Regulatory Agencies in Latin America Telecommunications Sector. A comparative Study. Paper presentado para la tercer ECPR Conference (Septiembre 2005), 8–10.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. En Evans, P., Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (eds.). *Bringing the State Back In* (3-43). UK: Cambridge University Press.
- Skowronek, S. (2003). *Building a New American State. The expansion of national administrative capacities 1877-1920*. UK: Cambridge University Press.
- Smith, H. J. M. (2014). State Building and Taxation in Latin America. *Latin American Research Review*, 49(3), 256-262.
- Soifer, D. (2012). Measuring State Capacity in Contemporary Latin America. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 585-598.
- Soifer, H., y Vom Hau, M. (2008). Unpacking the strength of the State: The utility of State infrastructural power. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), 219–230. doi:10.1007/s12116-008-9030-z
- Sorensen, E. y Torfing, J. (2005). The democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218.
- Spink, P. (2001). Modernización de la Administración Pública en América Latina: Evaluación de los Recientes Cambios en la Gerencia de los Ministerios y de las Agencias Reguladoras. En Spink, P. *et. alt.*, *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos*. Venezuela: CLAD.

- Spink, P., Longo, F., Echebarría, K. y Stark, C. (2003). *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos*. Venezuela: CLAD.
- Stark, C. (2001). Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina, En CLAD, *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina*, Serie Documentos Estudios de Caso. Venezuela: CLAD.
- Stern, J. (1997). What makes an Independent Regulator Independent? *Business Strategy Review*, 8(2), 67–74.
- Stillman, R.J. (2008). ¿A dónde va la Administración Pública estadounidense? *Gestión y política pública*, XVII(1), 217-238.
- Streeck, W. y Schmitter, P. (1985). Community, Market, State-and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order. *European Sociological Review*, 1(2), 119-138.
- Stake, R. E. (1995), *The Art of Case Study Research*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Thies, C. G. (2005). War, rivalry, and state building in Latin America. *American Journal of Political Science*, 49(3), 451–465. doi:10.1111/j.1540-5907.2005.00134.x
- Thomassen, J. (2007). Citizens and the legitimacy of the European Union. *Europe in the Netherlands*, (June), 1–56.
- Tilly, C. (1992). *Coercion, Capital and European States, A.D. 990-1990*. Basil Blackwell.
- Torfinn, J. (2012). Governance Networks. En Levi-Faur, David (ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (99-112). New York: Oxford University Press Inc.
- Ünay, S. (2011). The rise of the regulatory state in Europe. *Turkish Journal of Politics*, 2(1), 21-30.

- Verhoest, K., et. al. (2004), The Study of Organisational Autonomy: A conceptual Review. *Public Administration and Development*, 24, 101-118.
- Vigil, J. I. y Fernández, V. R. (2012). Gobernanza y regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas *Clad Reforma y Democracia*, 53, 1-22.
- Villoria, M. (2010). La Infraestructura burocrática importa: el caso de la lucha contra el crimen organizado en México. *CLAD Reforma y Democracia*, 48, 1–16.
- Virgala, E. (2011). Las Agencias Reguladoras de la UE. Granada: Comares.
- Vos, E. (2005). Independence, Accountability and Transparency of European Regulatory Agencies. En Geradin, D., Muñoz, R., y Petit, N. *Regulation through agencies in the EU: a new paradigm of European governance* (120-140). Cheltenham: Edward Elgar.
- Vries, M. De, y Nemec, J. (2013). Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*, 26, 4–16. doi:10.1108/09513551311293408
- Von Wright, G. H. (1971), *Explanation and Understanding*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Vennesson, P. (2008). Case studies and process tracing: theories and practices. En Della Porta, D., y Keating, M. (eds.) *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A pluralist perspective* (223-239). Cambridge: Cambridge University Press.
- Waldo, D. (1961). *Estudio de la Administración Pública*. Madrid: Aguilar.
- Waldo, D. (1982). *Teoría política de la Administración Pública. El Estado Administrativo*. Madrid: Tecnos.

- Wampler, B. (2012 a). Entering the State: Civil Society Activism and Participatory Governance in Brazil. *Political Studies*, 60, 341-362.
- Wampler, B. y McNulty S. L. (2011). Does participatory governance matter? Exploring the Nature and the Impact of Participatory Reforms. En Woodrow Wilson International Center for Scholars. Recuperado de <http://www.wilsoncenter.org/publication-series/does-participatory-governance-matter>.
- Weber, M. (1979). *Economía y Sociedad*. 4ª reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica
- Weis, L. (2006). Infrastructural Power, economic transformation, and globalization. En Hall, J., y Schroeder, R. (Eds.) *An Anatomy of Power. The Social Theory of Michael Mann* (167-186). UK: Cambridge University Press.
- William, C., Law, M., Verkuil, P. R., y Verkuil, P. R. (1986). The Status of Independent Agencies after *Bowsher v. Synar*. *Faculty Publication*. Paper 1028.
- Wilson, J. Q. (1975). The rise of bureaucratic state. *National Affairs*, 41, 77-103.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.
- Wimmel, A. (2009). Theorizing the Democratic Legitimacy of European Governance: a Labyrinth with No Exit? *Journal of European Integration*, 31(2), 181-199.
- Weber, Max (1949), *The Methodology of the Social Sciences*. New York: The Free Press.
- Yesilkagit, K., y van Thiel, S. (2008). Political influence and bureaucratic autonomy. *Public Organization Review*, 8(June), 137-153.
- Yishai, Yael (2012). Participatory Governance in Public Health: Choice, But no Voice. En Levi-Faur, David (ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (527-539). New York: Oxford University Press Inc.

Ziblatt, D. (2008). Why some cities provide more public goods than others: A subnational comparison of the provision of public goods in German cities in 1912. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), 273–289. doi:10.1007/s12116-008-9031-y

Zurbriggen, C. (2003), *Las redes de políticas. Una revisión teórica*. Institut internacional de Governabilitat de Catalunya. Recuperado de: <http://goo.gl/rqzgjD>





# ANEXOS

## I. Base de datos: Índice de Independencia Formal

### 1. Independencia formal Defensoría del Consumidor

#### Dimensión 1

STATUS OF THE AGENCY HEAD 0.17		POINTS	ART. LEY DEFENSORÍA DEL CONSUMIDOR
<b>TERM OF OFFICE</b>			
• over 8 years 1.00			
• 6 to 8 years 0.80			
• 5 years 0.60	x	0.6	66
• 4 years 0.40			
• fixed term under 4 years or at the discretion of the appointer 0.20			
• no fixed term 0.00			
<b>WHO APPOINTS THE AGENCY HEAD?</b>			
•the members of the management board 1.00			
•a complex mix of the parliament and the government 0.75			
•the parliament 0.50			
•the president 0.25	x	0.25	66
•one or two ministers 0.00			
<b>DISMISSAL</b>			
•dismissal is impossible 1.00			
•Sí, pero solo según las causales establecidas en la ley 0.67	x	0.67	70
•there are no specific provisions for dismissal 0.33			
•dismissal is possible at the appointer's discretion 0.00			
<b>MAY THE AGENCY HEAD HOLD OTHER OFFICES IN GOVERNMENT?</b>			
•no 1.00	x	1	68
•only with the permission of the government 0.50			
•yes / no specific provisions 0.00			
<b>IS THE APPOINTMENT RENEWABLE?</b>			
•no 1.00			
•yes, once 0.50	x	1	66
•yes, more than once 0.00			

<b>IS INDEPENDENCE A FORMAL REQUIREMENT FOR THE APPOINTMENT</b>			
•yes 1.00	x	1	68
•no 0.00			

Total absoluto 0.75  
Total ponderado a 1 0.13

Dimensión 2

<b>STATUS OF THE MEMBERS OF THE MANAGEMENT BOARD 0.17</b>		POINTS	ART. LEY DE-FENSORÍA DEL CONSUMIDOR
<b>TERM OF OFFICE</b>			
• over 8 years 1.00			
• 6 to 8 years 0.80			
• 5 years 0.60			
• 4 years 0.40			
• fixed term under 4 years or at the discretion of the appointer 0.20	x	0.2	73
• no fixed term 0.00			
<b>WHO APPOINTS THE MEMBERS OF THE MANAGEMENT BOARD?</b>			
• the head of the agency 1.00			
• a complex mix of the parliament and the government 0.75			
• the parliament 0.50			
•the president 0.25	x	0.25	72
• one or two ministers 0.00			
<b>DISMISSAL</b>			
• dismissal is impossible 1.00			
•Sí, pero solo según las causales establecidas en la ley 0.67	x	0.67	78
• there are no specific provisions for dismissal 0.33			
• dismissal is possible at the appointer's discretion 0.00			
<b>MAY THE MEMBERS OF THE MANAGEMENT BOARD HOLD OTHER OFFICES IN GOVERNMENT?</b>			
• no 1.00			
• only with the permission of the government 0.50			
• yes / no specific provisions 0.00	x	0	72
<b>IS THE APPOINTMENT RENEWABLE?</b>			
• no 1.00			
• yes, once 0.50	x	0.5	73
• yes, more than once 0.00			
<b>IS INDEPENDENCE A FORMAL REQUIREMENT FOR THE APPOINTMENT?</b>			
• yes 1.00	x	1	72
• no			

Total absoluto 0.44  
Total ponderado 0.07

Dimensión 3

<b>RELATIONSHIP WITH GOVERNMENT AND PARLIAMENT 0.17</b>		POINTS	ART. LEY DEFENSORÍA DEL CONSUMIDOR
<b>IS THE INDEPENDENCE OF THE AGENCY FORMALLY STATED?</b>			
• yes 1.00	x	1	56
• no 0.00			
<b>WHAT ARE THE FORMAL OBLIGATIONS OF THE AGENCY VIS-À-VIS THE GOVERNMENT?</b>			
• there are no formal obligations 1.00	x	1	69
• presentation of an annual report for information only 0.67			
• presentation of an annual report that must be approved 0.33			
• the agency is fully accountable to the government 0.00			
<b>WHAT ARE THE FORMAL OBLIGATIONS OF THE AGENCY VIS-À-VIS THE PARLIAMENT?</b>			
• there are no formal obligations 1.00	x	1	69
• presentation of an annual report for information only 0.67			
• presentation of an annual report that must be approved 0.33			
• the agency is fully accountable to the parliament 0.00			
<b>WHICH BODY, OTHER THAN A COURT, CAN OVERTURN THE DECISIONS OF THE AGENCY WHERE THE LATTER HAS EXCLUSIVE COMPETENCE?</b>			
• no body 1.00	x	1	
• a specialised body 0.67			
• the government, with qualifications 0.33			
• the government, unconditionally 0.00			
Total Absoluto		1.00	
Total ponderado		0.17	

Dimensión 4

<b>FINANCIAL AND ORGANISATIONAL AUTONOMY 0.17</b>		POINTS	ART. LEY DEFENSORÍA DEL CONSUMIDOR
<b>WHAT IS THE SOURCE OF THE AGENCY'S BUDGET?</b>			
• fees levied on the regulated industry 1.00			
• both the government and fees levied on the regulated industry 0.50	x	0.5	89, 45 y 89 LOAFE
• the government 0.00			
<b>HOW IS THE BUDGET CONTROLLED?</b>			
• by the agency 1.00			
• by the accounting office or court 0.67	x	0.67	92
• by both the agency and the government 0.33			
• by the government only 0.00			

<b>WHICH BODY DECIDES ON THE AGENCY'S INTERNAL ORGANISATION?</b>			
• the agency 1.00	x	1	61
• both the agency and the government 0.50			
• the government 0.00			
<b>WHICH BODY IS IN CHARGE OF THE AGENCY'S PERSONNEL POLICY (HIRING AND FIRING STAFF, DECIDING ON ITS ALLOCATION AND COMPOSITION)?</b>			
• the agency 1.00	x	1	63
• both the agency and the government 0.50			
• the government 0.00			
Total Absoluto			0.79
Total ponderado			0.13

Dimensión 5

<b>REGULATORY COMPETENCIES 0.17</b>		POINTS	ART. LEY DEFENSORÍA DEL CONSUMIDOR
• the agency only 1.00	x	1	57
• the agency and another independent authority 0.75			
• the agency and the parliament 0.50			
• the agency and the government 0.25			
• the agency has only consultative competencies 0.00			
Total Absoluto			1.00
Total ponderado			0.17

Dimensión 6

<b>RELACIONES CON LOS ENTES REGULADOS 0.17</b>		POINTS	ART. LEY DEFENSORÍA DEL CONSUMIDOR
<b>¿PUEDEN EL DIRECTOR O LOS MIEMBROS DEL ÓRGANO COLEGIADO HABER TENIDO CARGOS EN LOS ENTES REGULADOS EN LOS AÑOS PRECEDENTES A SU NOMBRAMIENTO?</b>			
No 1.0			
Sí, pero no dentro de los dos años previos a su nombramiento 0.67			
Sí 0.33	x	1	68 c y d
Sí e incluso pueden tenerlo durante su periodo de funciones 0.0			
<b>INDICADOR: ¿SE RESTRINGE QUE EL DIRECTOR O LOS MIEMBROS DEL ÓRGANO COLEGIADO ACEPTEN TRABAJOS EN EL SECTOR REGULADO DESPUÉS DE FINALIZADO SU PERIODO DE FUNCIONES?</b>			
Sí, se restringe que acepten cargos dentro del sector regulado varios años después 1.0			
Sí, se restringe que acepten cargos dentro del sector regulado durante un año después 0.5			
No 0.0	x	0	

<b>¿SE RESTRINGE LA DISCUSIÓN DE CASOS PENDIENTES CON LOS INTERESADOS?</b>			
Sí			
No	x	0	
<b>SE RESTRINGE QUE EL DIRECTOR O LOS MIEMBROS DEL ÓRGANO COLEGIADO TENGAN INTERESES PERSONALES O PATRIMONIALES EN EL SECTOR REGULADO</b>			
Sí	x	1	68 final
No			

Total Absoluto 1.00  
Total ponderado 0.17

Fuente: Elaboración propia

## 2. Independencia formal Dirección Nacional de Medicamentos

### Dimensión 1

<b>STATUS OF THE AGENCY HEAD 0.17</b>		POINTS	ART. LEY DNM
<b>TERM OF OFFICE</b>			
• over 8 years 1.00			
• 6 to 8 years 0.80			
• 5 years 0.60			
• 4 years 0.40			
• fixed term under 4 years or at the discretion of the appointer 0.20	x	0.2	3
• no fixed term 0.00			
<b>WHO APPOINTS THE AGENCY HEAD?</b>			
•the members of the management board 1.00			
•a complex mix of the parliament and the government 0.75			
•the parliament 0.50			
•the president 0.25	X	0.25	4
•one or two ministers 0.00			
<b>DISMISSAL</b>			
•dismissal is impossible 1.00			
•Sí, pero solo según las causales establecidas en la ley 0.67			
•there are no specific provisions for dismissal 0.33	x	0.33	
•dismissal is possible at the appointer's discretion 0.00			
<b>MAY THE AGENCY HEAD HOLD OTHER OFFICES IN GOVERNMENT?</b>			
•no 1.00	x	1	
•only with the permission of the government 0.50			
•yes / no specific provisions 0.00			
<b>IS THE APPOINTMENT RENEWABLE?</b>			
•no 1.00			
•yes, once 0.50	x	0.5	4
•yes, more than once 0.00			

<b>IS INDEPENDENCE A FORMAL REQUIREMENT FOR THE APPOINTMENT</b>			
•yes 1.00	x	1	5
•no 0.00			

Total absoluto 0.55  
Total ponderado a 1 0.09

Dimensión 2

<b>STATUS OF THE MEMBERS OF THE MANAGEMENT BOARD 0.17</b>		POINTS	ART. LEY DNM
Term of office			
• over 8 years 1.00			
• 6 to 8 years 0.80			
• 5 years 0.60			
• 4 years 0.40			
• fixed term under 4 years or at the discretion of the appointer 0.20	x	0.2	4
• no fixed term 0.00			
<b>WHO APPOINTS THE MEMBERS OF THE MANAGEMENT BOARD?</b>			
• the head of the agency 1.00			
• a complex mix of the parliament and the government 0.75			
• the parliament 0.50			
•the president 0.25	x	0.25	4
• one or two ministers 0.00			
<b>DISMISSAL</b>			
• dismissal is impossible 1.00			
•Sí, pero solo según las causales establecidas en la ley 0.67			
• there are no specific provisions for dismissal 0.33	x	0.33	
• dismissal is possible at the appointer's discretion 0.00			
<b>MAY THE MEMBERS OF THE MANAGEMENT BOARD HOLD OTHER OFFICES IN GOVERNMENT?</b>			
• no 1.00			
• only with the permission of the government 0.50			
• yes / no specific provisions 0.00	x	0	4
<b>IS THE APPOINTMENT RENEWABLE?</b>			
• no 1.00			
• yes, once 0.50	x	0.5	4
• yes, more than once 0.00			
<b>IS INDEPENDENCE A FORMAL REQUIREMENT FOR THE APPOINTMENT?</b>			
• yes 1.00	x	1	5
• no			

Total absoluto 0.38  
Total ponderado a 1 0.06

Dimensión 3

<b>RELATIONSHIP WITH GOVERNMENT AND PARLIAMENT 0.17</b>		POINTS	ART. LEY DNM
<b>IS THE INDEPENDENCE OF THE AGENCY FORMALLY STATED?</b>			
• yes 1.00	x	1	3
• no 0.00			
<b>WHAT ARE THE FORMAL OBLIGATIONS OF THE AGENCY VIS-À-VIS THE GOVERNMENT?</b>			
• there are no formal obligations 1.00	x	1	
• presentation of an annual report for information only 0.67			
• presentation of an annual report that must be approved 0.33			
• the agency is fully accountable to the government 0.00			
<b>WHAT ARE THE FORMAL OBLIGATIONS OF THE AGENCY VIS-À-VIS THE PARLIAMENT?</b>			
• there are no formal obligations 1.00			
• presentation of an annual report for information only 0.67	x	0.67	6 l)
• presentation of an annual report that must be approved 0.33			
• the agency is fully accountable to the parliament 0.00			
<b>WHICH BODY, OTHER THAN A COURT, CAN OVERTURN THE DECISIONS OF THE AGENCY WHERE THE LATTER HAS EXCLUSIVE COMPETENCE?</b>			
• no body 1.00	x	1	91 92
• a specialised body 0.67			
• the government, with qualifications 0.33			
• the government, unconditionally 0.00			
Total absoluto		0.92	
Total ponderado a 1		0.15	

Dimensión 4

<b>FINANCIAL AND ORGANISATIONAL AUTONOMY 0.17</b>		POINTS	ART. LEY DNM
<b>WHAT IS THE SOURCE OF THE AGENCY'S BUDGET?</b>			
• fees levied on the regulated industry 1.00			
• both the government and fees levied on the regulated industry 0.50	x	0.5	6 y 9
• the government 0.00			
<b>HOW IS THE BUDGET CONTROLLED?</b>			
• by the agency 1.00			
• by the accounting office or court 0.67	x	0.67	8
• by both the agency and the government 0.33			
• by the government only 0.00			
<b>WHICH BODY DECIDES ON THE AGENCY'S INTERNAL ORGANISATION?</b>			
• the agency 1.00	x	1	7
• both the agency and the government 0.50			
• the government 0.00			

<b>WHICH BODY IS IN CHARGE OF THE AGENCY'S PERSONNEL POLICY (HIRING AND FIRING STAFF, DECIDING ON ITS ALLOCATION AND COMPOSITION)?</b>			
• the agency 1.00	x	1	6 y 4 R.
• both the agency and the government 0.50			
• the government 0.00			
Total absoluto		0.79	
Total ponderado a 1		0.13	

Dimensión 5

<b>REGULATORY COMPETENCIES 0.17</b>		POINTS	ART. LEY DNM
• the agency only 1.00			
• the agency and another independent authority 0.75	x	0.75	LCSSP
• the agency and the parliament 0.50			
• the agency and the government 0.25			
• the agency has only consultative competencies 0.00			
Total absoluto		0.75	
Total ponderado a 1		0.13	

Dimensión 6

<b>RELACIONES CON LOS ENTES REGULADOS 0.17</b>		POINTS	ART. LEY DNM
<b>¿PUEDEN EL DIRECTOR O LOS MIEMBROS DEL ÓRGANO COLEGIADO HABER TENIDO CARGOS EN LOS ENTES REGULADOS EN LOS AÑOS PRECEDENTES A SU NOMBRAMIENTO?</b>			
No 1.0	x	1	5
Sí, pero no dentro de los dos años previos a su nombramiento 0.67			
Sí 0.33			
Sí e incluso pueden tenerlo durante su periodo de funciones 0.0			
<b>INDICADOR: ¿SE RESTRINGE QUE EL DIRECTOR O LOS MIEMBROS DEL ÓRGANO COLEGIADO ACEPTEN TRABAJOS EN EL SECTOR REGULADO DESPUÉS DE FINALIZADO SU PERIODO DE FUNCIONES?</b>			
Sí, se restringe que acepten cargos dentro del sector regulado varios años después 1.0			
Sí, se restringe que acepten cargos dentro del sector regulado durante un año después 0.5			
No 0.0	x	0	
<b>¿SE RESTRINGE LA DISCUSIÓN DE CASOS PENDIENTES CON LOS INTERESADOS?</b>			
Sí			
No	x	0	
<b>Se restringe que el director o los miembros del órgano colegiado tengan intereses personales o patrimoniales en el sector regulado</b>			
Sí	x	1	5
No			
Total absoluto		0.50	
Total ponderado a 1		0.08	

Fuente: Elaboración propia



### 3. Independencia formal Superintendencia de Competencia

#### Dimensión 1

<b>STATUS OF THE AGENCY HEAD 0.17</b>		POINTS	ART. LEY DE COMPETENCIA
<b>Term of office</b>			
• over 8 years 1.00			
• 6 to 8 years 0.80			
• 5 years 0.60	x	0.6	
• 4 years 0.40			
• fixed term under 4 years or at the discretion of the appointer 0.20			
• no fixed term 0.00			
<b>WHO APPOINTS THE AGENCY HEAD?</b>			Art. 6
•the members of the management board 1.00			
•a complex mix of the parliament and the government 0.75			
•the parliament 0.50			
•the president 0.25	x	0.25	
•one or two ministers 0.00			
<b>DISMISSAL</b>			Art. 11
•dismissal is impossible 1.00			
•Sí, pero solo según las causales establecidas en la ley 0.67	x	0.67	11
•there are no specific provisions for dismissal 0.33			
•dismissal is possible at the appointer's discretion 0.00			
<b>May the agency head hold other offices in government?</b>			
•no 1.00	x	1	
•only with the permission of the government 0.50			
•yes / no specific provisions 0.00			
<b>IS THE APPOINTMENT RENEWABLE?</b>			
•no 1.00			
•yes, once 0.50			
•yes, more than once 0.00	x	0	Art. 8
<b>IS INDEPENDENCE A FORMAL REQUIREMENT FOR THE APPOINTMENT</b>			
•yes 1.00	x	1	Art. 10
•no 0.00			

Total absoluto 0.59  
Total ponderado a 1 0.10

#### Dimensión 2

<b>STATUS OF THE MEMBERS OF THE MANAGEMENT BOARD 0.17</b>		POINTS	ART. LEY DE COMPETENCIA
<b>Term of office</b>			
• over 8 years 1.00			
• 6 to 8 years 0.80			
• 5 years 0.60	x	0.6	
• 4 years 0.40			

• fixed term under 4 years or at the discretion of the appointer 0.20			
• no fixed term 0.00			
<b>WHO APPOINTS THE MEMBERS OF THE MANAGEMENT BOARD?</b>			
• the head of the agency 1.00			
• a complex mix of the parliament and the government 0.75			
• the parliament 0.50			
• the president 0.25	x	0.25	Art. 6
• one or two ministers 0.00			
<b>DISMISSAL</b>			
• dismissal is impossible 1.00			
• Sí, pero solo según las causales establecidas en la ley 0.67	x		11
• there are no specific provisions for dismissal 0.33			
• dismissal is possible at the appointer's discretion 0.00			
<b>MAY THE MEMBERS OF THE MANAGEMENT BOARD HOLD OTHER OFFICES IN GOVERNMENT?</b>			
• no 1.00			
• only with the permission of the government 0.50			
• yes / no specific provisions 0.00	x	0	7 y 6
<b>IS THE APPOINTMENT RENEWABLE?</b>			
• no 1.00			
• yes, once 0.50			
• yes, more than once 0.00	x	0	Art. 8
<b>IS INDEPENDENCE A FORMAL REQUIREMENT FOR THE APPOINTMENT?</b>			
• yes 1.00	x	1	Art. 10
• no			
Total absoluto		0.31	
Total ponderado a 1		0.05	

Dimensión 3

Relationship with government and parliament 0.17		Points	Art. Ley de Competencia
<b>Is the independence of the agency formally stated?</b>			
• yes 1.00	x	1	Art. 3
• no 0.00			
<b>What are the formal obligations of the agency vis-à-vis the government?</b>			
• there are no formal obligations 1.00			
• presentation of an annual report for information only 0.67	x	0.67	Arts. 13 y 14
• presentation of an annual report that must be approved 0.33			
• the agency is fully accountable to the government 0.00			
<b>What are the formal obligations of the agency vis-à-vis the parliament?</b>			
• there are no formal obligations 1.00	x	1	Arts. 13 y 14
• presentation of an annual report for information only 0.67			
• presentation of an annual report that must be approved 0.33			

• the agency is fully accountable to the parliament 0.00			
<b>Which body, other than a court, can overturn the decisions of the agency where the latter has exclusive competence?</b>			
• no body 1.00	x	1	3
• a specialised body 0.67			
• the government, with qualifications 0.33			
• the government, unconditionally 0.00			
Total absoluto			0.92
Total ponderado a 1			0.15

Dimensión 4

<b>FINANCIAL AND ORGANISATIONAL AUTONOMY 0.17</b>		POINTS	ART. LEY DE COMPETENCIA
<b>WHAT IS THE SOURCE OF THE AGENCY'S BUDGET?</b>			
• fees levied on the regulated industry 1.00			
• both the government and fees levied on the regulated industry 0.50	x	0.5	21
• the government 0.00			
<b>HOW IS THE BUDGET CONTROLLED?</b>			
• by the agency 1.00			
• by the accounting office or court 0.67	x	0.67	Art. 24
• by both the agency and the government 0.33			
• by the government only 0.00			
<b>WHICH BODY DECIDES ON THE AGENCY'S INTERNAL ORGANISATION?</b>			
• the agency 1.00	x	1	Art. 6 Reg y 53 Ley
• both the agency and the government 0.50			
• the government 0.00			
<b>WHICH BODY IS IN CHARGE OF THE AGENCY'S PERSONNEL POLICY (HIRING AND FIRING STAFF, DECIDING ON ITS ALLOCATION AND COMPOSITION)?</b>			
• the agency 1.00	x	1	Art. 6 Reg
• both the agency and the government 0.50			
• the government 0.00			
Total absoluto			0.79
Total ponderado a 1			0.13

Dimensión 5

<b>REGULATORY COMPETENCIES 0.17</b>		POINTS	ART. LEY DE COMPETENCIA
• the agency only 1.00	x	1	
• the agency and another independent authority 0.75			
• the agency and the parliament 0.50			
• the agency and the government 0.25			
• the agency has only consultative competencies 0.00			
Total absoluto		1.00	
Total ponderado a 1		0.17	

Dimensión 6

<b>RELACIONES CON LOS ENTES REGULADOS 0.17</b>		POINTS	ART. LEY DE COMPETENCIA
<b>¿PUEDEN EL DIRECTOR O LOS MIEMBROS DEL ÓRGANO COLEGIADO HABER TENIDO CARGOS EN LOS ENTES REGULADOS EN LOS AÑOS PRECEDENTES A SU NOMBRAMIENTO?</b>			
No 1.0			
Sí, pero no dentro de los dos años previos a su nombramiento 0.67			
Sí 0.33	x	0.33	
Sí e incluso pueden tenerlo durante su periodo de funciones 0.0			
<b>SE RESTRINGE QUE EL DIRECTOR O LOS MIEMBROS DEL ÓRGANO COLEGIADO ACEPTEN TRABAJOS EN EL SECTOR REGULADO DESPUÉS DE FINALIZADO SU PERIODO DE FUNCIONES?</b>			
Sí, se restringe que acepten cargos dentro del sector regulado varios años después 1.0			
Sí, se restringe que acepten cargos dentro del sector regulado durante un año después 0.5			
No 0.0	x	0	
<b>¿SE RESTRINGE LA DISCUSIÓN DE CASOS PENDIENTES CON LOS INTERESADOS?</b>			
Sí			
No	x	0	
<b>SE RESTRINGE QUE EL DIRECTOR O LOS MIEMBROS DEL ÓRGANO COLEGIADO TENGAN INTERESES PERSONALES O PATRIMONIALES EN EL SECTOR REGULADO</b>			
Sí	x	1	10 e
No			

Fuente: Elaboración propia

4. Independencia formal Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones

Dimensión 1

STATUS OF THE AGENCY HEAD 0.17		POINTS	ART. LEY DE LA SIGET
<b>TERM OF OFFICE</b>			
• over 8 years 1.00			
• 6 to 8 years 0.80	x	0.8	10
• 5 years 0.60			
• 4 years 0.40			
• fixed term under 4 years or at the discretion of the appointer 0.20			
• no fixed term 0.00			
<b>WHO APPOINTS THE AGENCY HEAD?</b>			
•the members of the management board 1.00			
•a complex mix of the parliament and the government 0.75			
•the parliament 0.50			
•the president 0.25	x	0.25	6
•one or two ministers 0.00			
<b>DISMISSAL</b>			
•dismissal is impossible 1.00			
•Sí, pero solo según las causales establecidas en la ley 0.67	x	0.67	12
•there are no specific provisions for dismissal 0.33			
•dismissal is possible at the appointer's discretion 0.00			
<b>MAY THE AGENCY HEAD HOLD OTHER OFFICES IN GOVERNMENT?</b>			
•no 1.00	x	1	9
•only with the permission of the government 0.50			
•yes / no specific provisions 0.00			
<b>IS THE APPOINTMENT RENEWABLE?</b>			
•no 1.00			
•yes, once 0.50			
•yes, more than once 0.00	x	0	10
<b>IS INDEPENDENCE A FORMAL REQUIREMENT FOR THE APPOINTMENT</b>			
•yes 1.00	x	1	9
•no 0.00			

Total absoluto 0.62  
 Total ponderado a 1 0.10

Dimensión 2

<b>STATUS OF THE MEMBERS OF THE MANAGEMENT BOARD 0.17</b>		POINTS	ART. LEY DE LA SIGET
<b>TERM OF OFFICE</b>			
• over 8 years 1.00			
• 6 to 8 years 0.80	x	0.8	10
• 5 years 0.60			
• 4 years 0.40			
• fixed term under 4 years or at the discretion of the appointer 0.20			
• no fixed term 0.00			
<b>WHO APPOINTS THE MEMBERS OF THE MANAGEMENT BOARD?</b>			
• the head of the agency 1.00			
• a complex mix of the parliament and the government 0.75			
• the parliament 0.50			
• the president 0.25	x	0.25	6
• one or two ministers 0.00			
<b>DISMISSAL</b>			
• dismissal is impossible 1.00			
• Sí, pero solo según las causales establecidas en la ley 0.67	X	0.67	12
• there are no specific provisions for dismissal 0.33			
• dismissal is possible at the appointer's discretion 0.00			
<b>May the members of the management board hold other offices in gov- ernment?</b>			
• no 1.00	x	1	11
• only with the permission of the government 0.50			
• yes / no specific provisions 0.00			
<b>IS THE APPOINTMENT RENEWABLE?</b>			
• no 1.00			
• yes, once 0.50			
• yes, more than once 0.00	x	1	10
<b>IS INDEPENDENCE A FORMAL REQUIREMENT FOR THE APPOINTMENT?</b>			
• yes 1.00	x	1	11
• no			

Total absoluto 0.79  
 Total ponderado a 1 0.13

Dimensión 3

<b>RELATIONSHIP WITH GOVERNMENT AND PARLIAMENT 0.17</b>		POINTS	ART. LEY DE LA SIGET
<b>IS THE INDEPENDENCE OF THE AGENCY FORMALLY STATED?</b>			
• yes 1.00	x	1	1
• no 0.00			
<b>WHAT ARE THE FORMAL OBLIGATIONS OF THE AGENCY VIS-À-VIS THE GOVERNMENT?</b>			
• there are no formal obligations 1.00			
• presentation of an annual report for information only 0.67	x	0.67	5 k)
• presentation of an annual report that must be approved 0.33			
• the agency is fully accountable to the government 0.00			
<b>WHAT ARE THE FORMAL OBLIGATIONS OF THE AGENCY VIS-À-VIS THE PARLIAMENT?</b>			
• there are no formal obligations 1.00			
• presentation of an annual report for information only 0.67	x	0.67	5 k)
• presentation of an annual report that must be approved 0.33			
• the agency is fully accountable to the parliament 0.00			
<b>WHICH BODY, OTHER THAN A COURT, CAN OVERTURN THE DECISIONS OF THE AGENCY WHERE THE LATTER HAS EXCLUSIVE COMPETENCE?</b>			
• no body 1.00	x	1	1
• a specialised body 0.67			
• the government, with qualifications 0.33			
• the government, unconditionally 0.00			
Total absoluto		0.84	
Total ponderado a 1		0.14	

Dimensión 4

<b>FINANCIAL AND ORGANISATIONAL AUTONOMY 0.17</b>		POINTS	ART. LEY DE LA SIGET
<b>WHAT IS THE SOURCE OF THE AGENCY'S BUDGET?</b>			
• fees levied on the regulated industry 1.00			
• both the government and fees levied on the regulated industry 0.50	x	0.5	5 J) 16
• the government 0.00			
<b>HOW IS THE BUDGET CONTROLLED?</b>			
• by the agency 1.00			
• by the accounting office or court 0.67	x	0.67	17
• by both the agency and the government 0.33			
• by the government only 0.00			

<b>WHICH BODY DECIDES ON THE AGENCY'S INTERNAL ORGANISATION?</b>			
• the agency 1.00	x	1	
• both the agency and the government 0.50			
• the government 0.00			
<b>WHICH BODY IS IN CHARGE OF THE AGENCY'S PERSONNEL POLICY (HIRING AND FIRING STAFF, DECIDING ON ITS ALLOCATION AND COMPOSITION)?</b>			
• the agency 1.00	x	1	5 l)
• both the agency and the government 0.50			
• the government 0.00			
Total absoluto		0.79	
Total ponderado a 1		0.13	

Dimensión 5

<b>REGULATORY COMPETENCIES 0.17</b>		Points	Art. Ley de la SIGET
• the agency only 1.00	x	1	4
• the agency and another independent authority 0.75			
• the agency and the parliament 0.50			
• the agency and the government 0.25			
• the agency has only consultative competencies 0.00			
Total absoluto		1.00	
Total ponderado a 1		0.17	

Dimensión 6

<b>RELACIONES CON LOS ENTES REGULADOS 0.17</b>		POINTS	ART. LEY DE LA SIGET
<b>¿PUEDEN EL DIRECTOR O LOS MIEMBROS DEL ÓRGANO COLEGIADO HABER TENIDO CARGOS EN LOS ENTES REGULADOS EN LOS AÑOS PRECEDENTES A SU NOMBRAMIENTO?</b>			
No 1.0			
Sí, pero no dentro de los dos años previos a su nombramiento 0.67			
Sí 0.33	x	0.33	
Sí e incluso pueden tenerlo durante su periodo de funciones 0.0			
<b>¿SE RESTRINGE QUE EL DIRECTOR O LOS MIEMBROS DEL ÓRGANO COLEGIADO ACEPTEN TRABAJOS EN EL SECTOR REGULADO DESPUÉS DE FINALIZADO SU PERIODO DE FUNCIONES?</b>			
Sí, se restringe que acepten cargos dentro del sector regulado varios años después 1.0	x	1	11
Sí, se restringe que acepten cargos dentro del sector regulado durante un año después 0.5			
No 0.0			



<b>¿SE RESTRINGE LA DISCUSIÓN DE CASOS PENDIENTES CON LOS INTERESADOS?</b>			
Sí			
No	x	0	
<b>SE RESTRINGE QUE EL DIRECTOR O LOS MIEMBROS DEL ÓRGANO COLEGIADO TENGAN INTERESES PERSONALES O PATRIMONIALES EN EL SECTOR REGULADO</b>			
Sí	x	1	9 d
No			

0.58

0.10

Fuente: Elaboración propia.

## II. Base de datos Índice de Independencia Informal: Estabilidad de la máxima autoridad de las agencias independientes estudiadas

Defensoría del Consumidor									
Fecha de creación de la Agencia	Máxima Autoridad	Número de Presidentes desde su creación	Duración del mandato del presidente	Quién elige al presidente	Nombre de cada presidente	Fechas en el cargo	Duración del mandato/meses	Motivo del cese de sus funciones	Número de Presidentes que han renovado el cargo
8 de septiembre de 2005 y vigencia 30 días después	Presidente (sobre el órgano consultivo) Art. 63	3	5 años	Presidente de la República	Ana Evelyn Jacir de Lovo	8/11/2005 al 31/05/2009	42	Cambio de Gobierno	1
					José Armando Flores Alemán	1/06/2009 al 12/12/2011	30	Cambio a MINEC	
					Yanci Guadalupe Urbina González	13/12/2011 a la fecha	41+	Se mantiene	
Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones									
Fecha de creación de la Agencia	Máxima Autoridad	Número de Presidentes desde su creación	Duración del mandato del presidente	Quién elige al presidente	Nombre de cada presidente	Fechas en el cargo	Duración del mandato/meses	Motivo del cese de sus funciones	Número de Presidentes que han renovado el cargo
DO 9 de octubre de 1996 y vigencia 8 días después	Junta de Directores Art. 6	10	7 años (incluidos los directores) Art. 10	Presidente de la República	Blanca Noemi Coto Estrada	01/06/2014 a la fecha	12+	Se mantiene	0
					Astor Escalante Saravia	01/04/2014 al 31/05/2014	2	Cambio de Gobierno	
					Luis Eduardo Méndez Méndez	04/01/2010 al 31/03/2014	50	Renuncia obligada	
					Tomás Campos Villafuerte	1/06/2009 al 4/01/2010	7	Remoción por falta de lealtad	
					Fernando Arguello Tellez	15/01/2007 al 30/05/2009	28	Cambio de Gobierno	
					Jorge Isidoro Nieto Meléndez	Junio/2004 al 14/01/2007	31	Cambio al MOP	

					José Luis Trigueros	11/9/2001 a 05/2004	32	Cambio de Gobierno	
					Ernesto Lima Mena	07/1999 a 08/2001	25	Discordancias con la política regulatoria/Diputado Parlacen	
					Louis Eric Casamiquela	22/12/1997 a 07/1999	18	¿Renuncia? (Cambio de Gobierno)	
					Orlando de Sola Wright	09/1996 al Destituído el 26 de mayo de 1997	9	Discordancias con la política regulatoria	
<b>Superintendencia de Competencia</b>									
Fecha de creación de la Agencia	Máxima Autoridad	Número de Presidentes desde su creación	Duración del mandato del presidente	Quién elige al presidente	Nombre de cada presidente	Fechas en el cargo	Duración del mandato/meses	Motivo del cese de sus funciones	Número de Presidentes que han renovado el cargo
DO 23 de diciembre de 2004 y vigencia el 1 de enero de 2006	Consejo Directivo Art. 6	4	5 años (incluidos los directores) Art. 8	Presidente de la República	Celina Escolán Suay	01/01/2006 al 31/05/2009	40	Investigar/cambio de Gobierno	0
					José Enrique Argumedo Casula	01/06/2009 al 31/05/2010	12	Cambio al CNR	
					José Enrique Sorto Campbell	01/06/2010 al 31/12/2010	6	Renuncia/fue interino	
					Francisco Díaz Rodríguez	02/02/2011 a la fecha	50+	Se ha mantenido con dos Gobiernos	
<b>Dirección Nacional de Medicamentos</b>									
Fecha de creación de la Agencia	Máxima Autoridad	Número de Presidentes desde su creación	Duración del mandato del presidente	Quién elige al presidente	Nombre de cada presidente	Fechas en el cargo	Duración del mandato/meses	Motivo del cese de sus funciones	Número de Presidentes que han renovado el cargo
2 de marzo 2012 DO y vigencia 30 días después.	Director (General) Art. 4	1	3 años (Incluidos los directores) Art. 3	Presidente de la República	José Vicente Coto Ugarte	12/04/2012 a la fecha	37+		1

Fuente: Elaboración propia.

### III. Base de datos Índice de Independencia Informal: profesionalización mandos medios

Cargo/Indicador	Defensoría del Consumidor				Aptitud para el cargo			
	Duración en el cargo y experticia en la institución							
	Duración de 5 años en el cargo (1.0)	Duración de menos de 5 años pero más de 3 años en el cargo, pero 5 años o más en la institución (0.67)	Duración de al menos 3 años en el cargo, pero menos de 5 años en la institución (0.33)	Menos de 3 años en el cargo (0.0)	Estudios universitarios vinculados al cargo y experiencia previa (1.0)	Estudios universitarios vinculados al cargo sin experiencia previa (0.5)	Sin estudios universitarios o con estudios no vinculados al cargo, pero con experiencia previa de al menos 5 años (0.5)	Sin estudios universitarios, estudios no vinculados, ni experiencia previa (0.0)
Dirección Vigilancia de Mercado				0	1			
Dirección de Ciudadanía y Consumo				0	1			
Dirección Jurídica				0	1			
Dirección Centro de Solución de Controversias	1				1			
Dirección de Descentralización				0	1			
Jefe Inspección				0	1			
Gerencia de Estudios				0	1			
Jefe Seguridad y Calidad	1				1			
Jefe Defensoría Móvil			0.33					0
Jefe Educación en Consumo			0.33		1			
Jefe Participación Ciudadana				0	1			
Gerencia Centro de Solución de Controversias Financieras				0	1			
Gerencia Defensoría Regional de Occidente	1				1			
Gerencia Defensoría Regional de Oriente	1				1			
Gerencia Atención Descentralizada	1				1			
Gerencia Atención Telefónica	1				1			
Gerencia de Procuración			0.33		1			
Índice parcial	0.39				0.89			
Índice total	0.64							

Fuente: Elaboración propia

Dirección Nacional de Medicamentos

Cargo/Indicador	Duración en el cargo y experticia en la institución				Aptitud para el cargo			
	Duración de 5 años en el cargo (1.0)	Duración de menos de 5 años pero más de 3 años en el cargo, pero 5 años o más en la institución (0.67)	Duración de al menos 3 años en el cargo, pero menos de 5 años en la institución (0.33)	Menos de 3 años en el cargo (0.0)	Estudios universitarios vinculados al cargo y experiencia previa (1.0)	Estudios universitarios vinculados al cargo sin experiencia previa (0.5)	Sin estudios universitarios o con estudios no vinculados al cargo, pero con experiencia previa de al menos 5 años (0.5)	Sin estudios universitarios, estudios no vinculados, ni experiencia previa (0.0)
Dirección Ejecutiva				0	1			
Jefe Unidad Jurídica				0	1			
Jefe Estupefacientes				0	1			
Jefe Inspección y Fiscalización				0	1			
Jefe Promoción y Publicidad				0	1			
Jefe de Precios				0	1			
Jefe de Laboratorio				0	1			
Jefe de Aseguramiento de la Calidad				0	1			
Jefe Registro y Visado				0	1			
Jefe de Importaciones, Exportaciones y Donaciones				0		0.5		
Índice parcial	0.00				0.95			
Índice total	0.48							

Fuente: Elaboración propia

Superintendencia de Competencia

Cargo/Indicador	Duración en el cargo y experticia en la institución				Aptitud para el cargo			
	Duración de 5 años en el cargo (1.0)	Duración de menos de 5 años pero más de 3 años en el cargo, pero 5 años o más en la institución (0.67)	Duración de al menos 3 años en el cargo, pero menos de 5 años en la institución (0.33)	Menos de 3 años en el cargo (0.0)	Estudios universitarios vinculados al cargo y experiencia previa (1.0)	Estudios universitarios vinculados al cargo sin experiencia previa (0.5)	Sin estudios universitarios o con estudios no vinculados al cargo, pero con experiencia previa de al menos 5 años (0.5)	Sin estudios universitarios, estudios no vinculados, ni experiencia previa (0.0)
Secretaría General	1				1			
Intendencia Abogacía de la Competencia		0.67			1			
Intendencia de Investigaciones	1				1			
Intendencia Económica		0.67			1			
Encargado Promoción de la Competencia y Participación Ciudadana		0.67			1			
Encargado Relaciones Internacionales y Cooperación	1					0.5		
Encargado Relaciones Interinstitucionales		0.67			1			
Coordinador Prácticas Anticompetitivas		0.67			1			
Coordinador Litigios Jurisdiccionales, multas y notificaciones		0.67				0.5		
Coordinador Concentraciones Económicas			0.33		1			
Coordinador de Opiniones sobre Normativas		0.67			1			
Coordinador Estudios sobre condiciones de Competencia		0.67			1			
Índice parcial	0.72				0.92			
Índice total	0.82							

Fuente: Elaboración propia

Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones

Cargo/Indicador	Duración en el cargo y experticia en la institución				Aptitud para el cargo			
	Duración de 5 años en el cargo (1.0)	Duración de menos de 5 años pero más de 3 años en el cargo, pero 5 años o más en la institución (0.67)	Duración de al menos 3 años en el cargo, pero menos de 5 años en la institución (0.33)	Menos de 3 años en el cargo (0.0)	Estudios universitarios vinculados al cargo y experiencia previa (1.0)	Estudios universitarios vinculados al cargo sin experiencia previa (0.5)	Sin estudios universitarios o con estudios no vinculados al cargo, pero con experiencia previa de al menos 5 años (0.5)	Sin estudios universitarios, estudios no vinculados, ni experiencia previa (0.0)
Gerente Administrativo	1				1			
Gerente de Electricidad			0.33		1			
Gerente de Participación Ciudadana				0	1			
Gerente de Telecomunicaciones				0	1			
Gerente Financiero				0	1			
Jefe de la Unidad Ambiental				0	1			
Jefe de la Unidad de Informática				0	1			
Jefe de la Unidad de Planificación			0.33		1			
Jefe de Recursos Humanos	1						0.5	
Jefe del Centro de Atención al Usuario	1				1			
Jefe del Centro de Atención al Usuario regional Santa Ana	1				1			
Jefe del Centro de Atención al Usuario regional Santa Ana	1				1			
Jefe del departamento de Cargos y Tarifas de Electricidad	1				1			
Jefe del departamento de Cargos y Tarifas de Telecomunicación	1				1			
Jefe del departamento de Competencia y Mercado Mayorista	1				1			
Jefe del departamento de Comprobación Técnica y Coordinación del Espectro Radioeléctrico				0	1			
Jefe del departamento de Concesiones	1				1			
Jefe del departamento de Electricidad y Asuntos Administrativos – Jurídico	1				1			

Jefe del departamento de Fiscalización y Control	1				1			
Jefe del departamento de Normas Técnicas	1				1			
Jefe del departamento de Planificación e Ingeniería del Espectro Radioeléctrico			0.33		1			
Jefe del departamento de Política Regulatoria y Estudios				0	1			
Jefe del departamento de Recursos de Telecomunicación				0	1			
Jefe del departamento de Recursos Energéticos Naturales Renovables		0.67			1			
Jefe del departamento de Telecomunicaciones y Recuperación Judicial		0.67			1			
Jefe de Registro de Electricidad y Telecomunicaciones	1				1			
Jefe de Relaciones Internacionales	1				1			
Índice parcial	0.60				0.98			
Índice total	0.79							

Fuente: Elaboración propia