

## e estudios/Working Papers

(WP-2011-03)

### Título

**Gobierno y políticas públicas en contextos de fragilidad institucional**

### Autor(es):

Medellín Torres, Pedro

### Cargo/Adscripción:

*Doctor en Ciencias Políticas, profesor del Departamento de Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid*

Recibido: 12/07/2011

Aceptado: 01/09/2011

Publicado: 01/10/2011



Usted es libre de: copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadore (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas — No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



# Gobierno y políticas públicas en contextos de fragilidad institucional

Medellín Torres, Pedro

## Palabras clave/Keywords:

Gobierno, Políticas Públicas, Teorías del Gobierno

## Extracto curricular/Author Information:

Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de París III, y Doctor en Ciencias Económicas, Universidad de París XIII, Magíster (M.A) en Teoría y Política Económica, Universidad Nacional de Colombia (Grado Meritorio). Ha sido Profesor Titular de la Universidad Nacional de Colombia, profesor e investigador, coordinador académico y director encargado del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER) de la Universidad de Los Andes. Asimismo ha sido Representante para la Región Andina del Centro Internacional de Toledo para la Paz. Director Ejecutivo de la Fundación José Ortega y Gasset para Colombia, Coordinador Académico del Programa de Ex Presidentes Latinoamericanos de la Fundación José Ortega y Gasset, CEPAL y Corporación Andina de Fomento (CAF), profesor del programa de doctorado en Gobierno y Administración pública de la Fundación Ortega y Gasset.

## **Gobierno y políticas públicas en contextos de fragilidad institucional**

Medellín Torres, Pedro

*Charla Magistral presentada en el II Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, "Innovación y Liderazgo: Desafíos para la Democracia y las Instituciones", GIGAPP-IUOG, Madrid, 12 y 13 de Septiembre de 2011.*

### **I. El contexto: Un mundo que cambia bajo dos paradojas cruciales**

#### **a. En el reinado de la competencia abierta, el mercado ha sido desbordado por el Estado**

1. En el momento en que Estados Unidos y los países europeos parecen desbordados en su intento por derrocar a Gadafi y sus economías se ven amenazadas por la crisis de la deuda, el FMI vaticina que en los próximos cinco años China desbancará a Estados Unidos como la primera potencia económica del mundo; India desplazará a Japón del tercer lugar; Brasil lo hará con el Reino Unido y Rusia se consolidará como la sexta potencia económica mundial. Como quien dice, en el próximo quinquenio, los llamados países BRIC (Brasil, Rusia, India y China) van a concentrar la porción más importante del poder económico mundial. Lo paradójico es que el anuncio se hace en el mismo momento en que el gobierno chino emprende la más dura campaña de represión contra los disidentes y opositores políticos en su país, desde 1989. Según los reportes de prensa, por lo menos 54 activistas y otros críticos del gobierno del Partido Comunista Chino (PCCh) han sido detenidos o han desaparecido. Y es paradójico, porque cuando se esperarían que los líderes europeos y estadounidenses reaccionaran contra la violación de los derechos humanos, han guardado silencio. O mejor, han tenido que mirar para otro lado.

2. La conversión de los BRIC en una potencia económica mundial pone al mundo ante una perspectiva que supera el dilema entre Estado y mercado. Se trata de países en los que la iniciativa estatal ha sido determinante en la definición y consolidación del modelo productivo. En un momento en que el desmantelamiento del Estado intervencionista se promueve como la salida de la crisis en Europa, los BRIC han demostrado que la adopción de políticas activas de desarrollo de la industria, la infraestructura y la rápida aplicación de los avances tecnológicos en los procesos productivos resultan cruciales para asegurar el crecimiento sostenido. Por otra parte, el vaticinio del FMI confirma la irrupción de una economía multipolar, marcada por el desplazamiento de la dinámica productiva de los países centrales del Atlántico hacia las naciones de Asia-Pacífico, como la base de un nuevo orden mundial. Según datos del FMI, en la última década las economías emergentes crecieron casi cinco veces más que los países ricos. Estos últimos, que en el 2000 concentraban dos terceras partes de la riqueza mundial, al finalizar el 2016 apenas concentrarán un valor inferior a la mitad de esa riqueza en el mundo. La dinámica es tan fuerte, que para este año el Fondo calcula que mientras los emergentes crecerán al 6,5 por ciento, los más avanzados solo lo harán al 2,5 por ciento.
3. El nuevo poder económico ha comenzado a determinar lo que será el nuevo orden político mundial. Ya no solo por la incapacidad de los países más avanzados para exigir el respeto de los derechos humanos y la primacía del Estado de derecho, sino porque incluso pueden consolidar un orden en el que la democracia liberal coexiste con la economía de mercado, pero solo en aquellos casos en que los intereses económicos no se vean afectados por las presiones políticas.

### **b. En el momento en que los regímenes democráticos se reclaman como el único legítimo, la sociedad cuestiona su validez como mecanismo de representación/participación**

4. Los regímenes democráticos están viviendo una paradoja. Mientras más se está debilitando la oposición política, más rápidamente se están fracturando las democracias. Y es una paradoja, porque los gobiernos parecen cada vez más empeñados en fortalecerse a costa de debilitar a los opositores, creyendo que por

esa vía fortalecerán la democracia que los sostiene. Y también porque los propios opositores parecen convencidos de que su tarea carece de magnitud.

5. En cualquier régimen democrático, lo normal es que quien gana las elecciones es quien gobierna y quienes pierden no tienen otro remedio que oponerse a los que gobiernan. Mientras la fuerza política de los gobiernistas radica en la capacidad de estructurar políticas mejores, la fuerza política de los opositores no sólo radica en su capacidad para bloquear la acción del gobierno, sino también en su destreza para mostrarles a los ciudadanos que siempre hay una manera mejor y más eficiente de hacer las cosas. Sin embargo, el problema aparece cuando la voracidad política de gobiernistas u opositores llevan a que los sistemas políticos terminen reduciendo los márgenes de acción de la oposición o incluso anulándola (como lo analiza Pasquino para el caso de Italia). Esto es que los que ganan, para consolidar su poder, buscan cooptar a los perdedores, o que los que pierden no tienen otro camino que adherir a los ganadores para seguir existiendo como fuerza política. En esta circunstancia, el juego democrático se desvirtúa en su parte más esencial. ¿Qué sentido tiene que un ciudadano decida votar por una u otra propuesta política, si al final los que se han enfrentado terminan trabajando unidos?

## II. El texto: los estudios resultan insuficientes

### a. No hay una adecuada interpretación de la crisis

6. La ambigüedad en el significado y alcances del concepto "crisis", se ha convertido en uno de los mayores obstáculos para comprender los procesos de quiebre y reestructuración del Estado. En las interpretaciones más tradicionales, el término crisis ha sido definido como aquel que hace referencia a las fracturas y perturbaciones hacia las cuales es llevado periódicamente el sistema por sus propios principios de operación o por la acción indebida de terceros. Esta periodicidad ha conducido implícita o explícitamente a la noción de que el capitalismo es un sistema que se comporta cíclicamente alrededor de un punto de equilibrio, en donde la crisis no es otra cosa que la manifestación de desajustes internos del sistema que, como consecuencia de fenómenos "contingentes", provocan choques que sacan al sistema de su punto de flotación alrededor del equilibrio

## **b. Los análisis institucionalistas y los politológicos resultan insuficientes para explicar lo que está sucediendo**

7. La mayor o menor capacidad de los gobiernos para mantener poder político y generar nuevo poder, plantea claramente los problemas de “calidad” de la democracia y la “persistencia” de las instituciones democráticas y las implicaciones que tienen sobre la estructuración de políticas públicas. Para la tradición anglosajona este problema ha sido y es eminentemente empírico. Basta con verificar el cumplimiento de unas ciertas condiciones de existencia y estabilidad de unos determinados atributos de libertad, transparencia y competitividad para constatar si los regímenes políticos son democráticos o no, si están consolidados o no.
8. Los estudios de políticas públicas, y más en general, los estudios que por esta vía se hacen sobre la consolidación de las democracias, tienen una seria limitación. No consideran sus referentes principales: el gobierno y el régimen político. Pareciera que las políticas públicas ocurren independientemente de la existencia, la naturaleza o la tipología de los gobiernos en que se trazan y de los regímenes en que se producen. Es decir, independientemente de los principales factores que los confieren sentido de existencia y contenido político a las políticas públicas. Incluso cuando se trata de mejorar los resultados de la intervención pública o de obtener un conocimiento más realista sobre la formación de las decisiones públicas, los estudios parecen considerar que las políticas públicas se explican por sí mismas.
9. La diferenciación entre comportamientos formales e informales tiene una insospechada importancia. Permite inferir que la estructuración de políticas no está determinada por la coyuntura particular que puedan atravesar los actores e intereses en un momento dado, sino que fundamentalmente lo está por la especificidad de los Tejidos institucionales y territoriales en que se desenvuelven los individuos generadores y receptores de las políticas, por los patrones particulares que regulan los comportamientos de esos individuos y por los dispositivos característicos que son utilizados en la conducción hacia un orden como miembros de una sociedad y ciudadanos de un Estado. Esto significa, que la estructuración de las políticas está determinada, en primera instancia, por la particular configuración del régimen político y luego por el proyecto de gobierno que se quiere seguir y por la manera particular en torno de la cual ese proyecto se

lleva a cabo. En la práctica, la observación de los contenidos y las maneras como se estructuran y realizan los proyectos de conducción (de gobierno) de una sociedad y un Estado, refleja con más o menos fidelidad, el tipo particular de patrones que rigen los comportamientos sociales e institucionales. Y ese tipo de patrones está de tal forma inmerso en el orden institucional y territorial vigente, que imprime unos determinados rasgos al régimen político. Así, la particular configuración de los regímenes políticos se expresa, concretamente, en los distintos grados de autonomía que tienen los gobernantes para traducir sus intenciones en hechos de gobierno a través de las políticas públicas.

### **c. El problema del gobierno está olvidado. No hay elaboraciones reales**

10. Sin referencia al problema del gobierno y el régimen político, resultan comprensibles las múltiples dificultades que encuentran los estudios de políticas públicas, sobre todo cuando se trata de precisar su objeto de estudio, de definir sus objetos observables, especificar los elementos constitutivos de una política, identificar y valorar los actores, escenarios y tramas que intervienen en la estructuración de una política pública. Es la anomalía que expone Regonini (Regonini, 1991) cuando plantea la división de los investigadores no sólo por las metodologías, sino por la misma definición del objeto de estudio.

## **III. Hay que repensar los referentes analíticos y los modelos. Hay que comenzar por rescatar la centralidad del régimen político**

11. La centralidad del régimen político hace que los criterios del quién y el cómo, que sustenta la diferencia entre cada uno de los autores de la tipología clásica de las formas de gobierno (Bobbio, 1996)(87), trasciendan hacia una distinción entre las formas de gobernar (como formas institucionales) y los modos de gobierno (como prácticas culturales). La degradación de las formas buenas de gobierno en formas malas, implica la existencia de tensiones internas, inherentes a la tarea del gobernante, que hacen que la virtud o el vicio puedan llegar a primar en el régimen envileciéndolo. La distinción conduce, entonces, a una de las más

importantes conclusiones de la filosofía política clásica: las formas de gobernar (como formas institucionales) siempre se degradan por el modo de gobierno (como prácticas culturales).

12. En efecto, para la filosofía política clásica la relación entre la forma de gobierno y el modo de gobernar está regida por la permanente tensión entre las formas institucionales y las prácticas culturales. Las formas institucionales tienden a ser degradadas por las prácticas culturales. Es la creencia de que la acción diaria de los hombres siempre los lleva a demoler sus mejores obras; que cada forma buena de gobierno tiende a degradarse en una forma mala. La monarquía (que es la forma buena) en tiranía (que es la forma mala), la aristocracia en oligarquía y la democracia en olocracia.
13. La importancia de abordar las políticas públicas -y también los problemas de consolidación democrática- desde el problema del gobierno radica, por una parte, en la potencia que tiene el gobierno como concepto para sintetizar los problemas de la filosofía, política y la economía (Strauss, 1996). Y, por otra, en el poder explicativo que tiene el gobierno como proceso (y más precisamente como proceso de conducción) para dar cuenta de la novedosa consistencia, viabilidad y trascendencia de las relaciones entre la sociedad y el Estado. El ejercicio de gobierno revela, en su exacta magnitud, el contenido democrático o no de un determinado tipo de régimen político.
14. De la misma manera, como los regímenes políticos determinan las formas de gobierno y los modos de gobernar, la estructuración de las políticas públicas está determinada por la manera particular como los gobernantes disponen los recursos institucionales y las prácticas culturales de gobierno para obtener los resultados deseados; por la lucha entre las distintas fuerzas de poder por imponer desde el gobierno (o contra él) un determinado proyecto de dirección política y un proyecto de dirección ideológica al Estado y a la sociedad; por el grado en que la distribución del poder estatal se distorsiona en poder burocrático que emerge para interferir (o potenciar) la consecución de los objetivos de gobierno; por el tipo de instancias y mecanismos comunicacionales que rigen las relaciones entre gobernante y gobernados; y por el grado en que las relaciones intergubernamentales se constituyen o no en una correa de transmisión de las

acciones y decisiones de gobernantes y gobernados en el logro de un proyecto de gobierno.

Si se recupera la distinción entre las formas de gobernar y el modo de gobierno propuesta por la filosofía política clásica (Strauss, 1996), se tiene que el atributo del gobierno de ser el timonel que dirige la nave de la sociedad y del Estado implicaba que, en sí mismo, el gobierno reflejaba el régimen político. Los regímenes políticos determinan las formas (institucionales) y los modos (culturales) a través de las cuales las sociedades se gobiernan. Por una parte, la forma de gobierno, como forma institucional, establece los lazos de pertenencia que deben regir las relaciones entre el gobernante y el aparato de gobierno, así como el campo de acción en que el gobernante se debe desenvolver en su relación con los gobernados. Los lazos de pertenencia están definidos por las relaciones de exterioridad, trascendencia y unicidad que caracterizan las relaciones entre el gobernante y el gobierno. Esto es:

- Las relaciones de exterioridad señalan las modalidades y límites a través de las cuales el gobernante puede llegar al gobierno (por complicidades, por herencia, por elección o por el uso de la fuerza, etc.) pero no puede apropiarse de él. Se origina de los límites que la propia institucionalidad le impone al gobernante para apoderarse del gobierno. Los principios, valores y tradiciones someten al gobernante al escrutinio público. Es la amenaza a la que está sometido el gobernante, desde afuera por todos aquellos que desean poseer el poder y desde adentro en donde los gobernados no siempre están dispuestos a aceptar las disposiciones del gobernante.
- Las relaciones de trascendencia señalan las instancias y mecanismos a través de los cuales las decisiones y acciones del gobernante siempre van más allá de lo que van las acciones y decisiones de los ciudadanos y los funcionarios. Se definen como un atributo de poder que la institucionalidad le confiere al gobernante para que sus acciones y decisiones sean acatadas por los gobernados.
- Las relaciones de unicidad establecen los principios y mecanismos a través de los cuales se establece el grado en que se concentra o no el poder del

Estado y del gobierno en el gobernante. Surgen de la primacía que la institucionalidad le confiere al gobierno como el único centro organizado de poder y al gobernante como el agente que detenta ese poder. Los campos de acción del gobernante en su relación con los gobernados están delimitados por las formas y contenidos institucionales que fijan las finalidades a perseguir y los medios para lograrlo.

15. Por otra parte, el modo de gobernar, como práctica cultural, pone de presente tanto la cultura política e institucional que prevalece en una sociedad, como el proyecto político que está en juego para imponer un determinado derrotero a la sociedad y al Estado. La cultura política e institucional se expresa a través de tres elementos fundamentales:

- La manera como se produce la conversación entre gobernantes y gobernados en la definición y gestión de los asuntos políticos e institucionales. Es decir, la manera como se hacen las peticiones entre los hablantes del proceso político o del institucional; como se producen las ofertas entre ellos y como se establecen los compromisos ya en su condición de gobernante y gobernados.
- La manera particular como se disponen las cosas para que un fin pueda ser alcanzado. Es decir, la manera como se ordena el conjunto de tácticas y estrategias gubernativas y se despliegan territorialmente las acciones de gobierno para alcanzar los resultados deseados.
- La variable intensidad con la que se aplican los recursos del gobierno para el logro de unos propósitos definidos. Es decir, el grado de consenso o de represión que requiere cumplir con resultados.

16. La importancia de abordar las políticas públicas -y también los problemas de consolidación democrática- desde el problema del gobierno radica, por una parte, en la potencia que tiene el gobierno como concepto para sintetizar los problemas de la filosofía, política y la economía (Strauss, 1996). Y, por otra, en el poder explicativo que tiene el gobierno como proceso (y más precisamente como proceso de conducción) para dar cuenta de la novedosa consistencia, viabilidad y trascendencia de las relaciones entre la sociedad y el Estado. El ejercicio de

gobierno revela, en su exacta magnitud, el contenido democrático o no de un determinado tipo de régimen político.

La alternativa de los regímenes de obediencias endeblas....

17. La alternativa que ofrece un enfoque de obediencias endeblas, ofrece una muy buena alternativa. En primer lugar da cuenta de los problemas de territorialidad e institucionalización del orden. Es decir, por una parte, el campo relacional a través del cual el individuo se convierte en ciudadano y el Estado se proyecta y constituye como una unidad de poder que articula y regula a la sociedad en una unidad geográfica bien determinada. Y por otra, el proceso de producción y reproducción de los mecanismos e instrumentos a través de los cuales el ejercicio del poder político se extiende y profundiza en una sociedad, diferenciando sus formas de control e internalizando una identidad colectiva.
18. Y en segundo lugar, pone en evidencia el grado de formalidad/informalidad que preside las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos. La institucionalización fragmentada del orden puede producirse bajo dos formas distintas. La primera, como institucionalización formal en la que los individuos presentan comportamientos que pueden ser previsibles. Es decir, que están de tal manera regidos por la institucionalidad establecida (o por lo menos están dispuestos a respetarla aun cuando no siempre lo hagan), que sus acciones y decisiones pueden ser anticipadas porque se acogen a la legislación vigente. Y la segunda, como institucionalización informal, en la que los comportamientos de los individuos están por fuera de la institucionalidad establecida. Es decir, que están de tal manera regulados por su propia institucionalidad, que sus comportamientos son cada vez más difusos y complejos.
19. En los regímenes en que predominan comportamientos informales, los procesos de gobierno tienen una mayor complejidad:

**El Estado se ha feudalizado.** El aparato estatal y las instituciones que lo componen, encarnan una lucha a muerte para apropiarse los feudos más atractivos y rendidores para los intereses particulares de los actores en confrontación. Es el supuesto que da cuenta de la precariedad del régimen político y del aparato

estatal para hacer trascender los intereses públicos sobre los intereses privados, para mantener la división de poderes y la unidad de acción de las instituciones.

**No existe sincronía entre fines y medios.** En condiciones de feudalización, la primacía de los intereses privados sobre los intereses públicos hace que se distorsione el sentido y contenido de la intervención estatal. Los fines que persigue el gobernante se degradan para convertirse en medios o éstos (los medios) se enaltecen para convertirse en fines. Bien porque los fines sólo son utilizados como pregón para ilusionar a los gobernados, cuando los fines reales son distintos o se busca un resultado distinto que no puede explicitarse; o bien porque los fines del gobernante no son asumidos como tales por los responsables de la ejecución de las políticas, pues ellos imponen sus propios fines como si fueran los de aquel.

**La información es un recurso escaso y fuente de poder.** Es el supuesto en donde la burocracia y el poder burocrático, lejos de estar asociado a una fuerza política autónoma y neutra que tiene como función primordial traducir las políticas y estrategias globales en planes y proyectos puntuales, se constituye en un factor de interferencia y bloqueo estructural a la acción de las organizaciones en cumplimiento de sus propósitos. Desprovistos de una carrera funcional, de las garantías mínimas de subsistencia y reproducción profesionalizada, la burocracia y el poder burocrático, se constituyen en una estrategia consciente de supervivencia política, económica o social de los funcionarios frente a la voracidad del orden establecido.

**Las relaciones jerárquicas y funcionales están subordinadas a la dinámica de las relaciones políticas.** Esto es, que el desenvolvimiento está sobre determinado por la particular coyuntura que atraviesen las relaciones políticas con las relaciones de poder de quienes nominalmente detentan los altos cargos del Estado, con quienes realmente controlan el desempeño de los puestos de trabajo. Las llamadas de jerarquía funcional, siempre son desplazadas por las llamadas de prestigio. Las líneas de mando no están constituidas por referencia al mapa orgánico-funcional de las organizaciones públicas, sino por la línea de dirección de los partidos o los movimientos políticos.

**No hay perfecta movilidad de factores.** La multiplicidad de fuerzas que interfieren hace que la asignación y uso de los recursos esté limitada por la presencia de

factores "externos" que no permiten que la oferta y la demanda de bienes públicos pueda representar la totalidad de los beneficios que se obtienen, ni la totalidad de los costos en que los individuos incurren al interactuar en la sociedad. Lo público no logra constituirse en un referente de la acción de la sociedad y del Estado.

#### **IV. Una alternativa para pensar los problemas del gobierno y el cambio en los países de frágil institucionalidad**

20. Hace más de una década, el profesor Yehezkel Dror trataba de explicar en los rasgos luso-hispánicos de gobierno introducidos en América latina, el estancamiento de la región. Para Dror, estos rasgos “incluyen enfoques fuertemente legalistas y formalistas, combinados con características centralistas y autocráticas, junto con estructuras cuasi ‘aristocráticas’ contrarias a los requerimientos del éxito socioeconómico, que se alcanza bajo condiciones modernas y en culturas políticas democráticas” (Dror, 1997).
21. La descripción es bastante precisa y afortunada. Precisa, porque con más o menos diferencias, Dror caracteriza bien el modelo de gobierno en la gran mayoría de países de la región. Y afortunada, porque esos rasgos permiten explicar al menos gran parte de los fracasos y (también) de los éxitos en el camino al desarrollo. No de otra manera se puede entender como la evolución histórica del orden político ha sido marcada por un sinnúmero de reformas constitucionales, cambios legales, reformas institucionales, dictaduras formales e informales y unas élites relativamente cerradas que han gobernado de forma más o menos in-interrumpida en estos países.
22. El argumento de Dror significaba un gran avance en el estudio de la especificidad del gobierno en América Latina, sobre todo en un contexto en que, como afirma Linz (1997), “los científicos de la política no están seguros de hasta qué punto distintas normas formales, distintas prácticas y estructuras gubernamentales de democracia favorecen o perjudican la eficacia y estabilidad de un régimen en sociedades concretas” (pág.13).

Esta razón adquiere mucha más fuerza cuando esos atributos del ejercicio de gobierno son expuestos “al filtro de la formalidad o informalidad que preside la

acción de las instituciones políticas en su relación con la sociedad y viceversa”, como lo hizo Guillermo O’Donnell en un ensayo publicado en 1996 (O’Donnell, 1996). Es decir, cuando los atributos de formalismo y legalismo son examinados a través del filtro de los comportamientos sociales e institucionales formales que cumplen con todas las condiciones y atributos de la democracia y los comportamientos sociales e institucionales informales que no cumplen con todas las condiciones y atributos de la democracia.

Si los enfoques legalistas y formalistas se constituyen por sí mismos en una traba al desarrollo, mucho más lo serán cuando se convierten en una máscara que encubre la informalidad que preside las relaciones políticas e institucionales.

La contribución de Dror y O’Donnell, consiste en mostrar que detrás de cada invocación a la formalidad institucional, en América Latina siempre hay un comportamiento informal; detrás de cada nueva norma hay una conducta que busca evadirla. A diferencia de los países altamente institucionalizados, la correspondencia que se observa entre los comportamientos de los ciudadanos y las expectativas de comportamiento que se tendrían de acuerdo con la legislación vigente, está determinada por los intereses que tenga en el momento el ciudadano y no del respeto a la ley. Si la ley le beneficia al individuo, su comportamiento se corresponde con la expectativa, si no le beneficia, su comportamiento no se puede predecir.

En este sentido, la tensión entre las formalidades institucionales y los comportamientos informales, dibujan bien el desafío que plantea O’Donnell cuando afirma que en América Latina el estudio de la institucionalidad debe pasar por una doble tarea descriptiva de describir el comportamiento real y de especificar los patrones (a menudo informales) que ese comportamiento y esas expectativas siguen, particularmente “cuando la adecuación es escasa o prácticamente inexistente”. Para este autor, “los individuos son tan racionales en estos escenarios como en los altamente formalizados, pero su racionalidad no puede ser entendida sin conocer las reglas y el conocimiento compartido de esas reglas, que efectivamente establecen los parámetros de su comportamiento y sus expectativas” (Pág. 16).

Es tan fuerte esa tensión formal/informal, que también permite comprender la afirmación de Dror en el sentido que “la brecha entre las capacidades disponibles del gobierno y los requerimientos mínimos para adoptar políticas y acciones transformadoras sigue siendo enorme. Al menos que la reforma del Estado pueda reducir este déficit de capacidad, las probabilidades de una rápida transformación en América Latina - en tanto dependan de la acción humana colectiva - siguen siendo muy bajas”.

Una nueva tendencia interpretativa comienza a abrirse paso en la explicación de la crisis en América Latina. Los caudillismos, los personalismos y los continuismos están dejando de ser fenómenos interpretados únicamente en términos históricos y culturales (Linz, 1995), para comenzar a ser considerados en relación con las reglas de juego que rigen las estructuras y las prácticas institucionales en el ejercicio del gobierno.

## Referencias y fuentes/References

- Bobbio, N. (1996). *El filósofo y la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (1996). "Otra Institucionalización." *Agora* (5), 4-32.
- Regonini, G. (1991). "El estudio de las políticas públicas." *Documentación Administrativa* (224-225), 59-88.
- Strauss, L. C. (1996). Nicolás Maquiavelo. In *Historia de la filosofía política*. México: Fondo de Cultura Económica.

## Citación recomendada/Recommended citation

Medellín Torres, Pedro (2011): Gobierno y políticas públicas en contextos de fragilidad institucional. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2011-03. 14 pp.



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón  
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

## Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de contacto

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)  
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)  
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón  
C/ Fortuny, 53  
28010 Madrid – España  
[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)