

Nº 34, Febrero 2006

Los artículos de la Revista del CLAD Reforma y Democracia sólo pueden ser reproducidos para fines de investigación y/o docencia.

Mark H. Moore

Creando valor público a través de asociaciones público-privadas

» [texto completo](#)

Manuel Villoria Mendieta

¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Philippe C. Schmitter con Claudius Wagemann y Anastassia Obydenkova

Democratización y capacidad del Estado

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#) » [versión en inglés](#)

Koldo Echebarría

Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Iván Finot

Descentralización y viabilidad del desarrollo local en América Latina

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Mauricio Olavarria Gambi

Superación de la pobreza: ¿crecimiento económico vs. políticas sociales?

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Enrique Cabrero Mendoza

Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Mario Marcel

Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros

» [resumen](#) » [texto completo](#)



Creando valor público a través de asociaciones público-privadas*

Mark H. Moore

[Versión original](#)

I. Introducción

Los ciudadanos que viven en las diversas naciones del mundo parecen haber perdido una buena parte de la confianza en sus gobiernos¹. Ya no tienen confianza en que sus gobiernos puedan defenderlos de la guerra o del terrorismo que ataca desde afuera, o de la violencia étnica o el crimen provenientes desde el interior. Ellos temen esa corrupción generalizada que ha minado la capacidad de los gobiernos para asegurar los derechos civiles básicos tales como el derecho a mantener la propiedad, a formar asociaciones voluntarias y a participar en una gobernanza democrática. Ellos tienen dudas respecto a que los gobiernos puedan cumplir sus promesas de proveer trabajo, bienestar material, y proporcionar al menos un nivel mínimo de salud y educación. Incluso dudan de la capacidad del gobierno para proveer bienes y servicios públicos que debieran tener el financiamiento suficiente como para hacerlo de una manera efectiva y eficiente.

En contraste con eso, los ciudadanos parecen haber incrementado su confianza en el poder del sector privado para mejorar las condiciones de la sociedad en que viven.

Parte de esa confianza deriva en la fe creciente que tienen en la capacidad de las corporaciones privadas y en los mecanismos de mercado como herramientas para desarrollar la prosperidad material.

Por supuesto, los ciudadanos del mundo han entendido desde hace ya tiempo el poder que tiene el capitalismo y el mercado para impulsar el desarrollo económico y tecnológico. Lo que puede resultar nuevo, quizás, es la creencia que tales avances pueden realizarse sin las consecuencias negativas en el plano económico, político y social que se dieron en el pasado. Por un lado, existe la esperanza -que se expresa en el movimiento tendiente a aumentar la responsabilidad social corporativa-² de que las corporaciones privadas pueden estar persuadidas de la necesidad de producir su magia material y, al mismo tiempo, hacerlo sin el daño que en el pasado hicieron al ambiente natural y social. Por otro lado, existe la esperanza -que se expresa en el actual entusiasmo por la empresa social y por el empresariado social- de que la energía empresarial, animada y orientada por el mercado, puede volver a enfrentar la tarea de hacerse cargo de importantes problemas sociales y encontrar solución a esos problemas que el gobierno ha descuidado³.

Una segunda parte del entusiasmo por el sector privado no proviene sólo de la fe en el mercado sino, también, del redescubrimiento y desarrollo de lo que Bill Drayton, de Ashoka, describe como el “sector ciudadano”⁴. La visión que tiene Drayton del “sector ciudadano” incluye varias empresas creadas y conducidas por empresarios individuales que se han dado a sí mismos la autorización para mejorar la sociedad. Algunas de esas empresas operan como entidades económicas que extienden las oportunidades que provienen de la participación en actividades del mercado hacia grupos e individuos que hasta ahora han sido excluidos de tal participación. Pero otras empresas del “sector ciudadano” actúan como asociaciones cívicas de auto-ayuda que colaboran en la construcción de la dignidad individual y de la solidaridad colectiva entre grupos que hasta ahora han sido oprimidos y excluidos. Y esto incluye explícitamente organizaciones políticas que buscan generar influencia para relacionarse tanto con el gobierno como con las empresas privadas para estimularlas a que ellas hagan algo más efectivo por el interés público.

Dada la declinación de la fe en el gobierno y el incremento de la confianza en instituciones privadas voluntarias, ya sea con o sin fines de lucro, para mejorar la calidad de vida tanto individual como colectiva, es perfectamente natural que los ciudadanos busquen una “asociación público-privada”

(*) Documento preparado para el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santiago, Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: “Creating Public Value through Private/Public Partnerships”.

para llenar el vacío que ha dejado la pérdida de fe en el gobierno. No puede sorprender, entonces, que el discurso público empiece a enfatizar el gran potencial de la asociación entre lo privado y lo público para hacer frente a importantes problemas sociales, y además para incrementar la efectividad del gobierno en lo que respecta a la provisión de servicios.

El propósito de este breve documento es dar algunos pasos preliminares en el desarrollo de un marco de referencia que pueda ayudarnos a investigar la asociación público-privada como idea general tanto como propósito específico y concreto. Aunque es realmente difícil estar contra la idea de que tal sociedad puede ayudar a la lucha de los gobiernos por promover la prosperidad económica, la sociabilidad y la justicia en sus países, confieso que tengo un sentimiento de inquietud sobre este tema emergente. Más específicamente, me preocupa que la parte pública de esta sociedad sea permanentemente sobrepasada por la privada. Dicho de manera vulgar, me preocupa que lo público sólo consiga “dejarse estafar”.

Creo que esto puede ocurrir por al menos por tres razones. Primero, el lado público de la asociación no tiene exactamente claro para quién se supone que va a negociar y a quiénes va a proteger en esta sociedad. Segundo, el lado público está, de alguna manera, comprometido con el exterior de manera tal que sus propósitos pueden perfectamente incluir la satisfacción del lado privado tanto como del público y, por esta razón, el lado público puede quedar representado con menor efectividad de lo que debiera. Tercero, el lado público no comprende tan bien como el privado cómo negociar, y enfrenta dificultades para reaccionar frente a los movimientos estratégicos que el privado hace en el proceso de negociación.

Comenzaré con un corto caso que ilustra el problema general, y luego desarrollaré un marco de referencia analítico que ayude al sector público a aprender cómo enfrentar con diligencia y responsabilidad este proceso y hacerlo, así, con mayor efectividad.

II. El caso del Proyecto de Reurbanización Park Plaza

A finales de los sesenta, en la ciudad de Boston, un empresario privado llamado Mort Zuckerman concibió un plan para desarrollar una parte muy deteriorada de la ciudad⁵. La parcela que a él le interesaba estaba ocupada por comercios ruinosos, clubes nocturnos pendencieros y locales nudistas. Aun cuando había algunos pequeños comerciantes que trabajaban esos negocios y que lograban sobrevivir, y aun cuando algunos individuos encontraban diversión en aquellos bares y locales de desnudos, la mayoría de los habitantes de la ciudad pensaba que el área le agregaba poco valor a la vida económica, social o política de la comunidad. Zuckerman tenía una visión alternativa de las actividades físicas, económicas y sociales que podían desarrollarse en dicho lugar. Tuvo la visión de un hotel moderno, un edificio de oficinas, negocios comerciales grandes que podrían transformarse en un polo de atracción para personas no sólo de la ciudad sino también del resto de la región e, incluso, del mundo.

Él compartió su visión de esta forma de desarrollo urbano del área en cuestión con la Agencia de Reurbanización de Boston (BRA, por sus siglas en inglés), la agencia del gobierno local que está encargada de orientar el desarrollo físico y económico de la ciudad. A esta agencia le gustó el proyecto y designó al sitio en el cual Zuckerman estaba interesado como Área de Reurbanización Park Plaza. El BRA a continuación solicitó proposiciones al sector privado sobre cómo habría que reurbanizar ese espacio para incrementar su valor ante los ciudadanos de Boston. La propuesta de Zuckerman ganó la competencia y el plan que él propuso fue rápidamente aprobado por el BRA, por el alcalde de Boston y por el Consejo de la Ciudad. Luego fue enviado al Departamento de Asuntos Comunitarios del Estado de Massachusetts (DCA, por sus siglas en inglés) para su aprobación.

La razón por la cual el plan fue enviado al DCA fue que sólo dicho organismo tenía el poder para aprobar los planes de reurbanización en los cuales se usa el poder de dominio eminente del estado. El poder de dominio eminente permite al estado adueñarse de propiedades con propósitos públicos, en la medida que se pague a los dueños compensaciones razonables. Y desde el punto de vista de Zuckerman

y del BRA, el poder de dominio eminente era crucial para el éxito del proyecto. Si Zuckerman se veía forzado a negociar con cada propietario del área de desarrollo y el proyecto no podía ser emprendido hasta que todos estuvieran de acuerdo, ello significaría un poderoso incentivo para que cada propietario pidiera precios mucho más altos de lo que él estaba dispuesto a pagar, lo que significaba en realidad un veto efectivo sobre el proyecto en su conjunto. Es justamente para hacer frente a esa dificultad que la legislatura del estado le da la potestad a las agencias de reurbanización de una autoridad limitada para usar el poder de dominio eminente que permita sostener tasas más altas de desarrollo económico urbano.

Dado que dicha autoridad para adueñarse de propiedad privada representa un uso significativo del poder del estado, la legislatura ha condicionado su uso a seis criterios que deben cumplirse para que el poder pueda usarse: 1) el proyecto no debe ser realizado sólo por una empresa privada, 2) el plan propuesto debe ser “consistente con las necesidades de la comunidad debidamente detectadas”, 3) el plan financiero para el plan de reurbanización también debe haber sido sondeado, 4) el área propuesta para la reurbanización debe estar efectivamente “arruinada”, 5) el plan de reurbanización debe estar “suficientemente completo”, y 6) debe existir un plan aceptable para reubicar a los individuos afectados por el proyecto de reurbanización.

Una manera de entender esas condiciones es que ellas representan el esfuerzo de la legislatura para asegurar que un privilegio público -a saber, la autoridad del estado- no sea utilizado imprudentemente sino, por el contrario, se utilice para crear algo que efectivamente tenga mayor valor público. Ellos no desean que se utilice el poder del estado cuando el mercado de los privados puede producir resultados similares. Tampoco quieren que el estado utilice su poder sólo para incrementar las utilidades de empresas privadas. Si el poder del estado va a ser utilizado, algo de valor público debe necesariamente emerger. ¿Qué constituye ese valor público que será producido? Aparentemente, es algo que debe ser “consistente con las necesidades efectivamente detectadas de la comunidad”, cuyo “financiamiento sea posible como resultado de un sondeo previo”, que reduzca la “ruina” del espacio comunitario y que dé respuesta efectiva a las necesidades de los individuos que serán afectados por el proyecto. Cada uno de estos conceptos no debe visualizarse sólo como un criterio legal que debe acatarse sino también como una dimensión del valor público que se persigue al utilizar la autoridad del estado.

El funcionario público que, a nivel del estado, debía revisar y aprobar o rechazar el proyecto era un hombre llamado Miles Mahoney, comisionado del Departamento de Asuntos Comunitarios del Estado. Un detalle importante: mientras Mahoney había sido nombrado en su cargo por el gobernador, y podía también ser removido por él, el gobernador mismo no estaba autorizado para utilizar su poder para aprobar o rechazar directamente el proyecto. La Legislatura de Massachusetts había delegado la autoridad para utilizar el poder de dominio eminente explícitamente al comisionado del Departamento de Asuntos Comunitarios. Sólo la firma de Mahoney podía aprobar el documento que le permitiría a Zuckerman y al BRA invocar el uso del dominio eminente con el objeto de lanzar su ambicioso proyecto.

Lo que Mahoney debía revisar era la propuesta que se refería a la reurbanización de tres de las cinco parcelas incluidas en el Área de Reurbanización Park Plaza. Esas tres parcelas inscritas para la reurbanización inmediata eran obviamente las que tenían mayor valor económico del sitio completo. Las dos parcelas restantes, donde la ruina era más objetable, se dejaban para una posterior reurbanización. La dificultad fue que el plan no incluía el compromiso de la corporación privada para proceder con la reurbanización de esas dos parcelas de menor valor económico, una vez terminado el proyecto en las tres primeras. El plan financiero para emprender el proyecto estaba poco perfilado. Y, además, parece que se daba poca atención al problema de reubicar a las personas que estaban obligadas a moverse del área. De esta manera, el plan parecía deficiente desde el punto de vista de casi todos los criterios requeridos para este tipo de proyecto.

Más importante aun, desde el punto de vista de Mahoney, parecía haber poco en el proyecto que

él considerara valioso desde el punto de vista público. Su visión respecto a la misión de su agencia se focalizaba en asegurar que aquellos individuos pobres, que habían soportado la mayor carga antes de que se hiciera algún esfuerzo de reurbanización, deberían tener la posibilidad de participar tanto en la marcha como en los beneficios del proyecto de reurbanización que afectaría su vecindario. Si bien el proyecto Park Plaza no era un proyecto que pudiera dañar a la comunidad de residentes pobres, tampoco Mahoney veía que en dicho proyecto hubiera mucho de lo que él consideraba beneficio público. Le parecía que, en el fondo, el privado le estaba pidiendo que le entregara el uso de la autoridad del estado para emprender un proyecto que obviamente lo beneficiaría económicamente a él y a sus socios y, quizás, también ayudaría económicamente a la ciudad; pero poco agregaba de valor público.

Entonces, para él, el problema era en qué medida entrar a la asociación público-privada poniendo sobre la mesa el poder de dominio eminente con el objeto de que fuera utilizado para los propósitos involucrados en el plan Park Plaza, o, por el contrario, negociar para obtener algo de mayor valor público pero con el riesgo de perder al inversionista privado.

III. Diferentes formas de asociación público-privadas

El caso Park Plaza es una forma algo antigua de asociación público-privada: una forma de asociación que fue importante para el desarrollo económico urbano por, al menos, un siglo. Y no es una forma muy distinta de aquellas que se utilizaron en los últimos cuatro siglos para construir el mundo en el cual vivimos ahora.

Asociación público-privada para apoyar el desarrollo económico

Después de todo, fue la asociación entre lo privado y lo público la que apoyó la exploración y el desarrollo del comercio occidental con el Nuevo Mundo y el Lejano Oriente. Fue la asociación público-privada la que desarrolló la moderna infraestructura económica del Nuevo Mundo: los ferrocarriles y los caminos que llevaron el bosque y los granos al alcance de las ciudades y a los mercados europeos; los diques que previnieron las inundaciones, crearon acres de superficie arable, y llevaron el poder hidroeléctrico a las aldeas rurales, y así, tantas cosas. En muchos proyectos, las ambiciones del gobierno por expandir sus territorios y recursos básicos en beneficio de sus ciudadanos estaban alineadas con el sector privado, con sus objetivos, sus motivaciones y sus capacidades de cumplir metas ambiciosas. La verdadera idea de corporación pública creció a la luz de los esfuerzos del Estado para promover el desarrollo económico en nuevos dominios.

En otros ejemplos históricos notables, la asociación entre lo público y lo privado se organizó en torno a proyectos concebidos para hacer avanzar el conocimiento fundamental o para resolver problemas prácticos de especial importancia. Un libro reciente documenta los esfuerzos realizados por el gobierno británico para estimular los esfuerzos científicos que permitieran encontrar medios prácticos para la medición de una longitud marítima⁶. Uno podría agregar los esfuerzos más recientes de asociación público-privada destinada a prevenir enfermedades como la polio y el SIDA.

El punto aquí es, simplemente, recordar que la idea de la asociación público-privada está muy lejos de ser nueva. Las organizaciones públicas han descansado largamente en el mundo privado para cumplir sus metas. Las organizaciones privadas, a su vez, han descansado largamente en el apoyo de las instituciones públicas para cumplir las suyas. Durante gran parte de nuestra historia, el mundo público y el mundo privado han cooperado para crear grandes empresas económicas y, además, para generar las condiciones que han permitido establecer un orden social.

Interdependencia macro-institucional entre lo público y lo privado

De hecho, uno podría decir que el gobierno es casi completamente incapaz de actuar sin alguna forma de asociación con el sector privado. La ley pública, diseñada para proteger la propiedad y para asegurar el orden público y una relación justa entre la ciudadanía, no puede ser impuesta fácilmente sin la

obediencia voluntaria y el control social informal proporcionado por el consentimiento y el acuerdo del sector privado. Los bienes públicos no se pueden producir, los servicios públicos no se pueden suministrar y las condiciones de cohesión social no se pueden garantizar sin el fundamento del gobierno; y el fundamento que proporciona el gobierno descansa, de manera fundamental, en el ingreso y la riqueza del sector privado expresado a través de los impuestos. Sin lugar a dudas, uno podría decir que las formas más antiguas y comunes de asociación público-privada son aquellas organizadas a través de las regulaciones e impuestos definidos para el sector privado por el gobierno para alcanzar colectivamente propósitos públicos determinados.

De la misma manera, uno podría decir que el sector privado es incapaz de una acción efectiva sin la ayuda del gobierno. Sin la protección que el gobierno proporciona a los derechos de propiedad, habría poco incentivo para que los individuos centraran sus mentes y su energía en hacer cosas para otros, o en imaginar maneras a través de las cuales se integren los esfuerzos de otros ciudadanos en un proceso organizado de producción que permita que un grupo de personas produzca más de lo que podría producir el mismo grupo si actuara cada uno por su cuenta en una acción descoordinada. Sin que exista un gobierno que obligue a cumplir los contratos que se establecen entre compradores y vendedores, o entre empleados y empleadores, sería difícil organizar millones de transacciones entre extraños que son justamente las que animan la energía y la actividad principal que asociamos a una economía de mercado.

De esta manera, aunque la mayoría de las sociedades modernas desean hacer una marcada diferencia entre los sectores público y privado, deben reconocer, sin embargo, que ambos sectores no existirían aislados uno del otro⁷. Al menos a nivel macro-institucional, ambos conviven en una compleja e interdependiente relación mutua, en la cual cada uno depende del otro para algunos de sus requerimientos más fundamentales.

La nueva forma de asociación público-privada: micro acuerdos cerrados entre funcionarios que actúan para empresas públicas y privadas

Pero esta macro-interdependencia no se refiere a lo que hoy, normalmente, llamamos asociación público-privada. Lo que hoy queremos significar con ello, al menos a mí me parece, se refiere más bien a micro acuerdos: acuerdos particulares sellados entre funcionarios de organizaciones privadas, por un lado, y funcionarios públicos por el otro. Funcionarios que, ambos, controlan la propiedad y representan el interés de agencias públicas y privadas específicas que buscan lograr acuerdos para cooperar y a través de los cuales ambos lados de la transacción lo pueden hacer mejor (¡en sus propios términos!) que cualquiera por sí solo.

Esta asociación puede variar mucho y en diferentes dimensiones. Puede ser más grande o más pequeña en términos de los recursos comprometidos y controlados a través del acuerdo. Algunos -tales como aquellos acuerdos que involucran decisiones acerca de cómo se pueden utilizar de mejor manera las tierras pertenecientes al gobierno- pueden comprometer millones de dólares y pueden cambiar las condiciones físicas y sociales de vastos territorios. Otros -como aquellos acuerdos en los cuales el departamento de policía define cómo ayudar a un grupo comunitario a restaurar el sentimiento de seguridad enfrentando juntos el comercio de la droga que se realiza en las calles- son mucho menores.

La asociación también puede ser más o menos compleja en términos del número de participantes y del tipo de propiedad, recursos y actividades que se intercambian en el acuerdo. Algunos de estos pueden involucrar sólo dos funcionarios, cada uno de los cuales representa dos empresas diferentes, como por ejemplo, un funcionario gubernamental desea comprar escritorios a un funcionario de una empresa proveedora. Otros, como por ejemplo aquellos acuerdos que se hacen para enfrentar la violencia juvenil, o para restaurar la civilidad de una comunidad que ha sido afectada por conflictos étnicos, pueden involucrar coaliciones de docenas de organizaciones de diferentes niveles y sectores de la sociedad. Algunos acuerdos pueden involucrar sólo transacciones en efectivo a través de las cuales un socio compra algo a otro, como cuando una compañía privada ofrece comprar propiedades del

gobierno, o cuando el gobierno busca contratar con agencias privadas algunos bienes y servicios públicos. Otros tratos pueden involucrar intercambios muy complejos de legitimidad e influencia con un grupo para legitimar e influir sobre otro. Como por ejemplo, cuando una agencia del gobierno busca una relación de trabajo más cercana con una comunidad que se ha vuelto extraña para él, o cuando una compañía privada busca dar seguridad a sus inversionistas y clientes de que se ha comportado apropiadamente y ha tenido la aprobación del gobierno en alguna transacción particular.

Algunas veces, la iniciativa para conformar la asociación proviene del sector privado; otras veces, del sector público. A veces la mayor parte de los recursos proviene del sector privado; otras veces del sector público. Algunas veces el sector privado logra hacer un gran trato en términos de los beneficios que obtendrá del acuerdo; otras veces es el gobierno el que se lleva la mayor parte de esos beneficios.

IV. Negociación público-privada como aspecto clave de la asociación entre ambos

Aunque los tratos entre el sector público y el privado varían mucho, hay un aspecto de dichas asociaciones que es más constante: ambos lados deben desarrollar algún tipo de negociación entre quienes controlan la propiedad en el sector privado para propósitos también privados y aquellos que controlan la propiedad del sector público para propósitos públicos. Deseo centrarme en este tipo de negociaciones entre representantes del sector público y del privado por tres razones fundamentales.

Primero, caracterizando esta asociación como trato o acuerdo, quiero enfatizar su carácter voluntario. Mi posición es que una de las cosas que distingue la idea de sociedades privadas de las formas de relación entre los sectores público y privado, es que en este caso cada una de las partes puede caminar por separado si así lo quisiera⁸. No están obligados a participar. Se deriva de dicho supuesto que cada una de las partes puede obtener de dicha asociación lo suficiente como para satisfacer sus propios objetivos, que es lo que determina que le interese hacer el trato. Y, se deriva de ello también, que el acuerdo que se concreta será evaluado desde el punto de vista de cada uno de los participantes. Nosotros, como ciudadanos que quedamos al margen del trato, podemos estar más o menos contentos con él tal cual se ha acordado; y podemos imaginar que el lado público del acuerdo debe ser el que domine y maximice la transacción. Pero el tema es que no habrá trato con consentimiento voluntario de las partes, a menos que cada una pueda mejorar su posición en sus propios términos.

Segundo, analizando la asociación público-privada como trato o acuerdo entre funcionarios, deseo integrar al juego el análisis de las poderosas técnicas de negociación que nos permitirá comprender mejor cómo se construyen y se evalúan los acuerdos⁹. Ello nos conducirá a examinar sistemáticamente y con detalle lo que puede describirse como la estructura de un trato: las partes que confluyen al trato, sus intereses en dicho acuerdo, los recursos y las acciones que cada uno compromete en él, y cómo dicho acuerdo distribuye tanto los costos como los beneficios de ejecutarlo y el logro de las ambiciones de cada una de las partes. También nos conduce a mirar más de cerca cuál es el riesgo asociado a los posibles fracasos del acuerdo y cómo se distribuirá dicho riesgo.

Tercero, mirando la asociación público-privada como trato establecido entre funcionarios, deseo enfatizar el rasgo de *proceso* que tienen estos acuerdos; ellos ocurren regularmente en un contexto institucional y a través de procesos que difieren significativamente de aquellos procesos en los cuales descansamos para asegurarnos que el poder público y sus propiedades sean utilizados para cumplir propósitos públicos. Hablando en términos generales, podríamos decir que el poder y la propiedad del gobierno son desplegados tanto cuando la legislatura actúa como cuando un agente regulador propone una nueva regulación como consecuencia de alguna auditoría administrativa, o cuando la corte decide sobre un caso particular. Pero los tratos negociados entre funcionarios del sector público en beneficio del interés público no son como estos procesos.

Ellos están regularmente más lejos de ser formalizados, más lejos de ser públicos, más lejos de ser transparentes y más lejos de ser representativos que aquellos procesos que recién mencionamos. Pienso que esto es importante porque el poder y la propiedad pública no están menos comprometidos cuando los funcionarios públicos acuerdan un trato para crear una asociación público-privada que

cuando el cuerpo legislativo decide que nosotros debemos pagar impuestos o regularnos mutuamente para producir un determinado resultado social, o cuando una corte decide que un determinado individuo tiene derecho a impugnar legalmente al gobierno. El hecho de que los poderes y las propiedades del gobierno que son de propiedad colectiva sean involucrados en asociaciones con privados, y de que las instituciones y procesos a través de los cuales ello se realiza sean menos formalizados y transparentes, genera un hecho que no sólo tiene que ver con la sustancia del trato -en qué medida es eficiente para alcanzar los propósitos de las partes y justo en la manera de distribuir los gastos y los beneficios-, sino también en qué medida es legítimo, en qué medida el trato se construye a través de un proceso que respeta los intereses de los ciudadanos en lo que se refiere a la autoridad y el dinero públicos que serán comprometidos en dicho acuerdo. Esto también plantea algunas preguntas importantes sobre la práctica que los funcionarios públicos deben tener para lograr concretar una asociación entre el sector público y el privado que sea eficiente, justa y legítima; de la misma manera, esto plantea el problema de los criterios que tanto los funcionarios públicos como los ciudadanos debieran utilizar para evaluar los términos en los cuales el trato se realiza.

Asociación y negociaciones en las contrataciones de bienes y servicios para el gobierno

La asociación más simple entre los sectores privado y público es aquella en que el gobierno comienza con un propósito público muy bien establecido y, luego, busca ayuda en el sector privado para lograr ese propósito. Y la forma más simple de este tipo de trato es hacer un contrato. El gobierno tiene un propósito, tiene una suma de dinero para gastar en ello; y busca encontrar en el sector privado la capacidad para ayudarlo a lograr su propósito a un costo menor del que incurriría al hacerlo por sí mismo. La asociación queda contenida en el propio contrato que se suscribe y el cual especifica resultados particulares para retornos financieros específicos.

Si bien es cierto que podemos describir tal relación como una asociación, sin embargo hay varias cosas equivocadas respecto de tales arreglos. La primera es que aparece como si el propósito del gobierno fuera el que domina. Es ése el propósito que ocasiona el trato. Es ese propósito el que moviliza la capacidad financiera para cumplir el trato. Usualmente no se le pide al sector privado que participe en una investigación para definir el problema y buscar una solución. Es el gobierno el que ha decidido cuál es el problema que quiere resolver y, a menudo, es él quien decide cómo resolverlo. Pero la única pregunta que cabe hacerse es en qué medida las organizaciones del sector privado desean unirse al sector público en ese esfuerzo a cambio de dinero del gobierno.

Sin embargo, esta afirmación puede exagerar de manera significativa la naturaleza de la relación del contrato¹⁰. Resulta que el sector privado sí tiene una voz. Y la utiliza para sugerir productos a las agencias de gobierno. Si no tienen éxito con dichas agencias, los privados pueden subir más alto en la cadena de mando político y buscar a los legisladores o a las autoridades electas. A veces este sector es explícitamente invitado a desarrollar ciertos conceptos. El gobierno puede aceptar ideas no solicitadas. Así, siempre existe algo más que dar y tomar en la definición de los propósitos de la relación de contratación, como lo sugeriría un modelo simplificado de compras y contrataciones gubernamentales. Y pareciera existir mucha más sabiduría al cambiar nuestra imagen del contrato gubernamental, visto como un gran esfuerzo por comprar barato, hacia un modelo de asociación en el cual existe exploración, innovación y un proceso conjunto de definición de problemas y soluciones que puede ir más lejos.

Por otro lado, también cabe destacar que las partes que negocian no comparten *todas* los mismos objetivos. La organización privada puede ser indiferente a la meta que se logra y estar interesada sólo en el dinero que puede ganar a través del esfuerzo para producir lo que el gobierno desea. Y, sin lugar a dudas, la parte privada deseará hacer dinero del gobierno poniendo precios sobre los bienes y servicios que sean más altos que sus costos. Y, además, compartir los riesgos con el gobierno. Es un importante trabajo del funcionario de procura del gobierno prevenir que aquello suceda. Este funcionario no tiene interés en la bondad del contrato *per se*. Él está interesado primordialmente -y se podría decir casi

exclusivamente- en utilizar las capacidades del contratista privado para alcanzar propósitos públicos al menor costo posible para el gobierno. Si él puede encontrar la manera de comprar a costo marginal más que a costo total, si él puede lograr la manera de hacer descansar los riesgos en el proveedor privado, tiene el deber de hacerlo.

Al final, ambas partes desean un trato; y eso es lo que hace plausible la idea de la asociación. Pero preferirían acordar el trato en sus propios términos. Finalmente, podrían fracasar al firmar un acuerdo que realmente beneficie a ambas partes, sólo por el hecho de no haber penetrado lo suficientemente a fondo en él como para sentir si era o no un trato justo; y, por esta razón, quizás no sientan que podrían confiar en su socio en el futuro cuando deban enfrentarlo para re-negociar algunas materias que hayan tomado un curso diferente al previsto.

Asociación y negociaciones en el marco de la regulación gubernamental

Un segundo tipo de asociación público-privada se da en el contexto de un medio regulatorio¹¹. En este caso, el gobierno, una vez más, puede tener un propósito bien determinado. En este caso también es probable que haya especificado algún medio particular para alcanzar las metas. Y esa determinada petición y expectativa recaerá sobre organizaciones privadas específicas, en contextos particulares, con el objeto de cumplir con los estándares regulatorios. En las tradicionales “burocracias de mando y control”, éste sería -y con mucho- el final de la historia. Pero en el feroz mundo actual de las asociaciones público-privadas, éste es apenas el comienzo de la historia.

En el mundo de hoy, esperamos que el tema de la regulación pueda avanzar de una manera que sea mejor para todas las partes involucradas. Aquellos que realizan esfuerzos de regulación pueden conocer una manera más barata de lograr la misma meta reguladora. O, pueden tener un método que no sólo reduce costos sino que también permite el logro de otros propósitos gubernamentales o propósitos deseados por la comunidad local. O, de manera más problemática, pueden explicar por qué una determinada meta reguladora que tiene el gobierno en un particular dominio podría verse como menos urgente o no tan importante en relación con el costo; y entonces podrían sentirse exentos, no sólo de la obligación de emplear determinados medios específicos para lograr los objetivos de la regulación, sino también exentos de lograr el objetivo regulador en sí mismo.

En resumen, la parte privada de la asociación que está regulada por el gobierno comienza a negociar un nuevo trato, diferente a aquel que estaba contenido en el marco regulador general. Se le pide a los reguladores del gobierno que hagan excepciones en el interés de mejorar el valor total de la asociación.

Esto se parece menos a una asociación que a un contrato gubernamental. La razón principal es que el gobierno no está ofreciendo comprar algo a un vendedor deseoso; está obligando a la parte privada a contribuir a un propósito público sin recibir necesariamente compensación alguna por su esfuerzo. La autoridad gubernamental está tratando de lograr metas a través de una asociación con un privado y este último puede no tener alternativa sino seguir adelante (bajo la amenaza de ser multado o de ir a prisión si fracasa). Ésta es una importante diferencia. Pero no es la diferencia entre el día y la noche.

En las transacciones regulatorias, la parte privada tiene las mismas oportunidades para tratar de influir en los funcionarios públicos sobre qué podría producirse y de qué manera. Ellos tienen el derecho de sugerir que las circunstancias que se están enfrentando son diferentes y que el interés público, como un todo (ambos, lo que el gobierno está tratando de cumplir en tanto actor público y lo que los otros están tratando de cumplir en tanto actores privados pero que también son miembros de la sociedad), podría lograrse mejor si se hiciera de una manera distinta a la que el gobierno ha definido. Si no están satisfechos, tienen el derecho de ir más arriba en la escala del poder político o recurrir a las cortes para buscar un cambio de dirección. Y ellos siempre pueden elegir resistirse a los requerimientos del gobierno o, simplemente, abandonar la actividad que los está exponiendo a algo que consideran injusto, o ineficiente, o una demanda ilegítima del gobierno.

Pero lo que mantiene viva la idea de asociación público-privada, incluso en circunstancias regulatorias, es la creencia de que ambas partes -la privada y la pública- pueden hacerlo mejor en sus propios términos si se les permite explorar un trato diferente del que originalmente ofreció el gobierno. El aire se puede limpiar a un menor costo en una empresa privada y con menos daño para el medio ambiente. Un lugar de trabajo se puede hacer más seguro y más confortable para los trabajadores con menor costo para el empleador si a los trabajadores y a la compañía se les permite negociar, que si se hace bajo la sombra amenazante de una acción reguladora que impondrá algún estándar o algún método arbitrario de seguridad en una compañía. En la medida que tales tratos puedan ser más eficientes al producir resultados valiosos para ambas partes, la privada y la pública, al distribuir de manera justa los gastos y los beneficios en un esfuerzo conjunto y de manera más legítima tanto a los ojos de quienes participan como a los ojos de la sociedad en su conjunto, entonces tal asociación podrá ser mucho más valiosa.

Negociaciones en torno al uso privado de propiedades con valor económico y controladas por el gobierno

Un mundo diferente es aquel donde las instituciones privadas buscan alcanzar sus propósitos a través del gobierno. Ése era el caso del Park Plaza. Mortimer Zuckerman, un inversionista privado, pretendía usar el poder público de dominio eminente que le ayudara a obtener un espacio de tierra que podría ser utilizado para un proyecto de desarrollo urbano a gran escala. Su plan, de llevarse a cabo con el gobierno, podía producir interesantes resultados que los ciudadanos de Boston y sus representantes electos podrían tanto reconocer como disfrutar de los beneficios del proyecto. Un área notoriamente miserable, presa del vicio y del crimen, podría ser recuperada para apoyar actividades mucho más saludables desde el punto de vista económico, social y cultural. El valor económico real de las propiedades podría incrementarse, y con ello la base de impuestos de la ciudad. Todo lo cual conduciría a que la ciudad compartiera con Zuckerman los beneficios de un proyecto de desarrollo económico urbano. La gran inversión en construcción podía proporcionar un *boom* tanto a la industria de la construcción de la ciudad como a los trabajadores de dicha área. Zuckerman podría darle valor a ese bien público y, al mismo tiempo, obtener beneficio material privado para él y para sus socios inversionistas.

Pero Zuckerman, en tanto empleado de una empresa privada de lucro, también esperaba lograr un gran beneficio personal de dicho trato. Esperaba hacerse de una buena cantidad de dinero, tanto él como los inversionistas que representaba, el que gastarían en su propio bienestar material. Todo lo que necesitaba para producir dicho beneficio, tanto privado como público, era que se le permitiera usar un poco de la autoridad gubernamental para lograr hacerse de un pedazo de tierra, y un poco de dinero público para que se construyera una infraestructura pública apropiada que permitiera desarrollar el lugar: caminos, sistema de alcantarillado, etc.

En las sociedades liberales, es común pensar que el Estado no debería poseer cosas que tengan valor económico en un mercado normal de intercambios; se piensa más bien que debe ser un árbitro de las transacciones económicas más que un participante en ellas. Pero el hecho es que el Estado sí tiene, a menudo, propiedades y poderes que tienen un extraordinario valor económico y por eso se transforma en el foco de un intenso interés del sector privado.

Esto se hace obvio si consideramos el poder autoritario del gobierno para fijar impuestos y para regular como una especie de propiedad gubernamental, y es perfectamente claro que dicho poder puede y es usado para perfilar transacciones económicas y de mercado. La política de impuestos, actualmente, es utilizada no sólo como un instrumento para que el gobierno obtenga ingresos de manera fácil y rápida, sino también para generar incentivos para que los actores económicos “internalicen” algunos costos asociados a sus actividades. La política regulatoria, por su parte, es utilizada por el gobierno para internalizar costos y beneficios sociales en las transacciones económicas normales, y haciendo esto, el gobierno altera lo que el mercado produce y la manera en que son distribuidos los costos y

beneficios de dicha producción entre los distintos grupos de la sociedad.

Si pensamos que la autoridad del gobierno, en un sentido importante, es propiedad suya; si vemos que la utilización del poder regulatorio y de fijación de impuestos altera lo que produce el mercado; entonces necesariamente debemos concluir que el uso particular de la autoridad gubernamental tiene un beneficio económico perfectamente calculable. El gobierno puede ayudar o puede perjudicar a los actores económicos usando ambos poderes, de regulación y de fijación de impuestos. El grado en que esos actores sean ayudados o perjudicados depende del grado en el cual el gobierno tenga algo que negociar económicamente con el sector privado. La cuestión importante es, entonces, qué es lo que podría negociar el sector público con el privado.

Pero también debiera ser evidente que el gobierno es un poderoso actor económico no sólo cuando regula y fija impuestos; también lo es cuando utiliza su considerable poder económico para dar forma al mundo en el que vivimos. El gobierno controla un enorme flujo de poder de gasto que conduce los propósitos públicos hacia el mercado privado, de la misma manera que los gastos del consumidor conducen los propósitos privados hacia el mercado. El gobierno es uno de los principales compradores, y cuando decide comprar en un mercado privado ello tiene un profundo efecto en lo que ese mercado producirá. Parte de ese efecto es directo: si el gobierno desea comprar submarinos, escuelas y cuidados para las personas mayores, y si decide dirigirse a proveedores privados para obtenerlos canalizando sus fondos hacia contratos con esos privados, entonces el mercado se pondrá en acción y producirá esos bienes y servicios en la cantidad y con las características que el gobierno ha estimulado.

Pero otro importante efecto es indirecto: lo que el gobierno escoja proporcionar altera también las opciones respecto de los bienes que los actores privados decidirán proporcionar o comprar en el mercado con sus propios recursos. Si el gobierno suministra un sistema de educación de alta calidad y orientado vocacionalmente, las corporaciones privadas deberán suministrar menos capacitación a sus trabajadores. Si el gobierno proporciona beneficios de jubilación, el privado no tendrá que hacerlo. Si el gobierno provee servicios de apoyo legal para asegurar que la propiedad privada sea respetada y los contratos sean obligatoriamente cumplidos, entonces el sector privado no tendrá que gastar dinero en esas actividades.

El gobierno también tiene un gran poder económico en tanto garante de transacciones financieras¹². Sin lugar a dudas, las garantías de los préstamos y las actividades relacionadas con los seguros representan un dominio en el cual la economía de escala es muy grande, y los beneficios públicos asociados al seguro de los individuos contra desastres impredecibles en su vida económica y social es tan grande que uno puede concluir que el gobierno tiene una ventaja natural como proveedor de esos bienes y servicios. Uno no tiene que ir muy lejos, sin embargo, para ver que la voluntad y la capacidad del gobierno para asegurar los créditos es un activo económicamente valioso y atractivo que llama la atención de los actores privados, interesados en protegerse a sí mismos de algunos riesgos no asegurados.

Y el gobierno es, también, el principal dueño de propiedad física: vastas extensiones de tierras no cultivadas con valiosas maderas y minerales; parques municipales, piscinas y campos de golf; enormes cantidades de residuos sólidos; y, en algunas ciudades, un gran número de edificios que han sido abandonados por sus propietarios. Como dueño de tal cantidad de propiedad física que puede tener valor económico tanto positivo como negativo, una vez más el gobierno se transforma en foco de atracción de actores privados a los que les gustaría poner sus manos en algunas de esas propiedades si el valor es adecuado, y además, habiendo evitado pagar su cuota en lo que respecta al deterioro de las propiedades pertenecientes ahora al gobierno.

Porque el gobierno posee y usa la autoridad para regular y fijar impuestos, autoridad que tiene valor económico; porque el gobierno es el principal consumidor de cierto tipo de bienes y servicios; porque el gobierno puede proporcionar seguros contra pérdidas; porque el gobierno posee bienes físicos; por todo ello, sus actos al interior del mercado en tanto actor económico, ya sea desde afuera o

desde arriba, lo transforman en un actor que dirige. Y, en tanto participante del mercado, sus actividades económicamente importantes se transforman en foco de atracción de actores privados a los que les gustaría hacer uso del poder y de los bienes del gobierno. Esos actores privados se adelantan, como Zuckerman lo hizo, con claros propósitos acerca de cómo pueden usarse esos poderes y esos bienes en beneficio tanto privado como público. Se invita al gobierno a hacer tratos con la iniciativa privada, de la misma manera como el sector privado puede ser invitado a hacer tratos por iniciativa del gobierno.

¿Es importante el “locus” de la iniciativa al hacer tratos?

En el análisis anterior se distinguieron diferentes tipos de asociación público-privada según cuál sea el lado de la asociación que toma la iniciativa de proponer un trato: el gobierno parte con sus propósitos y encuentra algún uso que darle a las entidades del sector privado; o entidades del sector privado parten con sus propios propósitos y encuentran una utilidad para los poderes y bienes de las agencias del gobierno. Pienso que ésta constituye una forma natural de concebir tales tratos, porque a menudo creemos que la iniciativa está fuertemente ligada al hecho de quién tiene los mayores intereses en el trato, o cuáles intereses son los más poderosos a la hora de darle forma al acuerdo. Por ello, aquellos que están preocupados por la capacidad que tienen los actores privados de influenciar y corromper al gobierno, se sienten mejor cuando es precisamente el gobierno el que toma la iniciativa al crear una asociación público-privada a través de un contrato o de alguna forma de regulación. Aquellos que piensan que el sector privado es mucho más creativo e imaginativo al crear maneras de utilizar los poderes del gobierno para lograr importantes propósitos públicos (incluyendo lo suficiente desde el punto de vista del interés privado), se sienten mucho mejor cuando la iniciativa de la asociación proviene del sector privado.

Sin embargo, pienso que podría constituir un gran error confundir la idea de tomar la iniciativa con la de tener el propósito dominante o ser el beneficiario más importante de dicho trato. A menudo, el tomar la iniciativa de proponer un trato puede ser una señal de debilidad en una posición de negociación. El que inicia el proceso puede tener mayor necesidad que el socio pasivo. Si se percibe esto como verdadero, el socio aparentemente pasivo puede llegar a ser muy efectivo al darle forma al trato según sus propios intereses y terminar, así, obteniendo grandes beneficios.

La implicación de esto es que, escrutando la asociación público-privada, puede ser menos importante centrarse en dónde yace la iniciativa y centrarse, en cambio, en lo que realmente produce el trato y cómo los costos y los beneficios de la producción conjunta son distribuidos. Para evaluar en qué medida un trato es eficiente, justo y legítimo, debemos mirar hacia la estructura del trato tal cual fue hecho y en su rendimiento al ser ejecutado más que en la historia de cómo se fue desarrollando. Puede no existir una relación significativa entre quién inicia el trato por un lado, y los propósitos de quienes son los dominantes o quién obtiene los mayores retornos (absolutos o relativos), por el otro lado.

V. Analizando la estructura del trato público-privado

Al analizar la estructura del trato es natural mirar primero cuál de las partes gana con él. Más aun, dado que estamos hablando de sociedad más que de relación de adversarios, a menudo queremos empezar el análisis de un trato con la afirmación de que éste implica una situación de “ganar-ganar”, y uno de los factores que hace de esta situación algo así es que las partes del trato “comparten objetivos”. Ahora bien, tal idea es importante para dar ímpetu a la generación de mucho valor al crear la asociación público-privada. Pero antes de que concluyamos que: 1) el aspecto “ganar-ganar” de un trato hace que no se requiera inspeccionar muy de cerca la distribución de beneficios, o 2) el compartir objetivos resulta una condición necesaria y suficiente para cerrar un trato, es necesario que reflexionemos más críticamente sobre ambas ideas tan comunes.

Ganar-ganar y la distribución de los beneficios de la cooperación

Existe un importante aspecto a tener en cuenta para que un trato exitoso sea considerado como “ganar-ganar”. En la teoría de la negociación, aprendemos como si fuera una verdad indiscutible que ningún actor aceptará un trato que lo deje en una situación peor que la condición en que habría quedado si no lo acepta¹³. La razón es que suponemos que siempre hay algo que un actor puede garantizar para sí mismo en la ausencia de un trato. Analíticamente, esa condición se describe como la “mejor alternativa a un acuerdo de negociación”, y tal cosa siempre existe para cada una de las partes que negocian.

Por supuesto, la mejor alternativa a un trato negociado podría ser algo terrible desde el punto de vista de uno de los actores. Y diríamos que esa persona “necesita” el trato más que la otra parte. Y esa necesidad podría, en algún sentido, coercionar a la parte en desventaja y obligarlo a hacer un trato que no es particularmente bueno para él, o particularmente justo en términos de la repartición de los beneficios de la cooperación.

Pero permanece el hecho de que, por definición, una de las partes de un trato siempre tiene la alternativa de irse, y de que esa persona no entrará en el trato a menos que éste lo deje en una situación aunque sea un poco mejor de lo que estaría sin el trato. En consecuencia, cuando se hace un trato entre actores privados y públicos, podemos asumir que cada una de las partes ha “ganado” alguna mejoría en su condición, comparada a la situación de no hacer el trato.

Pero lo que esta observación deja de lado es el importante tema de *cuánto* mejor queda cada una de las partes del trato; y, más particularmente, cómo se *distribuyen* entre los actores los costos y los beneficios asociados al trato. Un trato cerrado entre funcionarios públicos y privados simultáneamente impone deberes y confiere privilegios a ambas partes del acuerdo. Esos deberes y privilegios se convierten rápidamente en costos y beneficios que serán evaluados desde el punto de vista de cada uno de los negociadores.

Para usar el caso Park Plaza como ejemplo, digamos que Zuckerman buscaba obtener de Mahoney el privilegio de usar el poder de dominio eminente del estado para ayudarlo a ejecutar su proyecto de reurbanización; y Mahoney buscaba extraer de Zuckerman la producción de beneficios públicamente deseados a cambio de cederle la autoridad del estado.

Pero creo que debiéramos ser claros en el sentido de que existen muchos tratos que podrían hacerse y que dejarían a cada uno de ellos en condiciones mejores de las que tendrían sin hacer trato¹⁴. Zuckerman podría haber sido persuadido de proporcionar más o menos entretenimientos públicos bajo la forma de usos públicos atractivos del sitio, pago de impuestos, trabajos y residencias públicas. Mahoney, por su parte, podría definir diferentes versiones de un trato tan complejo. Cualquiera de esos tratos los habría dejado a ambos en mejores condiciones de las que estaban antes del acuerdo. En ese sentido, todos los tratos eran “ganar-ganar”. Pero los tratos pueden variar significativamente en términos de quién gana más del valor total que se juega en el trato y en cómo se distribuye ese valor total entre los propósitos privados (y públicos) que Zuckerman valora y los beneficios públicos (exclusivos) que Mahoney tiene el deber de producir. Aun en esta situación de ganar-ganar, una de las partes puede obtener un poco más que la otra. Ése debe ser un foco de preocupación pública cuando una de las partes de la negociación está representando el interés público.

También es importante hacer notar que Zuckerman y Mahoney pueden compartir ciertos objetivos. Zuckerman -tanto el buen ciudadano como el buen hombre de negocios- puede valorar muchos de los mismos propósitos públicos que Mahoney está obligado a obtener por el cargo que ocupa. Mahoney, como servidor público, puede reconocer el bienestar personal de Zuckerman y el valor puramente económico del trato que está proponiendo Zuckerman como algo que Mahoney estaría interesado en apoyar tanto como pueda dentro de los límites permitidos por su agencia. Pero es importante tener en mente que ellos no comparten todos los objetivos. Hay cosas que Zuckerman valora positivamente (como retornos financieros excesivos) y que Mahoney tiene el deber de limitar, o valorar negativamente (él no debe permitir que se use el poder del estado para que los inversionistas privados obtengan “un exceso de beneficios”). Hay cosas que Mahoney valora (tales como la

construcción de albergues públicos como parte del desarrollo) que Zuckerman puede no valorar (ya sea porque considera esas cosas malas en sí mismas o porque ellas pueden amenazar lo que realmente él quiere que no es otra cosa que un desarrollo privado altamente rentable). E incluso si ambos valoran algunas cosas en la misma dirección, le pueden dar pesos muy diferentes. En resumen, Zuckerman y Mahoney no tienen precisamente los mismos objetivos o intereses en el trato que intentan cerrar.

Así, el punto importante es que aunque algunos objetivos compartidos pueden hacer que les resulte más fácil hacer un trato mutuamente satisfactorio, el hecho de que no compartan todos los objetivos hace posible que no logren negociar satisfactoriamente. Pueden diferir sobre lo que es importante y valioso producir juntos, pero pueden encontrar una manera de cooperar. La razón es que ellos pueden decidir actuar con y por el otro en términos tales que ello les dé a ambos suficiente valor (valorado en sus propios términos) como para hacer el trato. Jack Sprat, quien (según se dice) “puede comer para no engordar”, y su mujer, quien (se dice) “puede comer para no enflaquecer”, podrían encontrar la manera de cooperar “dejando sus platos limpios” aun cuando (o precisamente porque) ellos están en profundo desacuerdo sobre el valor de comer¹⁵.

Criterios que pueden utilizarse para evaluar una asociación público-privada

El hecho de que las partes que concurren a un trato pueden tener tanto objetivos compartidos como diferentes, y que el trato particular que se cierra terminará produciendo particulares resultados que se registrarán de manera diferente en la evaluación que hacen ambas partes, dificulta hacer una evaluación global del trato ya consumado. La razón es que, en tales tratos, hay al menos tres perspectivas diferentes, que pueden sobreponerse, y que uno puede utilizar para decidir si un trato fue o no satisfactorio. Una perspectiva es la del privado: el trato es evaluado en función de cuánto de lo que él obtuvo es valioso en sus términos. La segunda perspectiva es la de la parte pública: el trato es evaluado en términos de cuánto de lo que se obtuvo fue valioso socialmente. La tercera perspectiva es la de un actor de fuera -digamos un ciudadano- quien también puede evaluar el trato en términos de lo que parece eficiente, justo y legítimo acordar entre el actor privado y el público.

Lo que es confuso en este proceso de evaluación es la relación que uno se imagina entre esas diferentes perspectivas, porque no son enteramente diferentes. Cuando estamos pensando en un trato público-privado como una simple negociación entre dos partes iguales, parece natural evaluar el trato en términos de la perspectiva de cada una de las partes. Sin embargo, cuando el gobierno es una de las partes del trato, a menudo queremos evaluar con la perspectiva de que el gobierno debiera obtener algo más que lo justo en relación con los propósitos del otro jugador. Por un lado, pensamos que los propósitos del gobierno deben ser más importantes que los de la parte privada; que los objetivos del privado deben ceder ante la urgencia social de la situación. Por otro lado, a veces imaginamos que un gobierno liberal podría estar tan preocupado en el bienestar del privado con el cual está negociando como en ciertos objetivos sociales que intenta obtener. O, más precisamente, que el bienestar y los intereses (para no mencionar los derechos) de la parte privada deben ser valorados, honrados y ponderados por el gobierno en su propia evaluación del trato en forma paralela con los propósitos que el gobierno tiene por encima y más allá de esos intereses. En suma, a veces pensamos que el gobierno debiera *incorporar* la perspectiva del privado en la evaluación pública del trato.

Podríamos, en principio, imaginar que hacemos la misma afirmación pero en la otra dirección: que la parte privada incorporara en su evaluación del trato importantes propósitos públicos que el gobierno persigue (y de los cuales él debe beneficiarse). Pero este argumento se hace con menor frecuencia.

Para hacer esto un poco más concreto, volvamos al ejemplo del Park Plaza. Se puede argumentar razonablemente que Mahoney no debiera ser indiferente u hostil respecto a los beneficios que el trato aporta al privado, sino, por el contrario, debiera evaluarlos positivamente. Después de todo, Zuckerman, sus socios inversionistas, los trabajadores de la construcción que serán empleados, los residentes que obtendrán viviendas y los turistas que encuentren acomodaciones atractivas en los

hoteles, son todos individuos cuyo bienestar también debe constituir una preocupación para el estado. A la luz de esta consideración, Mahoney no debiera escatimar los beneficios económicos del proyecto propuesto por Zuckerman; debiera pensar que el logro de esos beneficios es una parte importante de su propio deber. Ciertamente, para que no haya dudas acerca de esto, Mahoney no sólo tiene los argumentos de Zuckerman sino, también, los de dos actores públicos clave. Tanto el Concejo de la Ciudad como el alcalde de Boston estaban de acuerdo en que los intereses privados de Zuckerman eran casi idénticos a los intereses de los ciudadanos de Boston (al menos), sino de todo el estado.

También se puede argumentar, sin embargo, que la responsabilidad primaria de Mahoney no es promover los intereses de Zuckerman respecto de su propia fortuna privada, o apoyar un proyecto económicamente valioso con metas consistentes con los intereses públicos; en lugar de eso, él debe preocuparse de un muy limitado conjunto de propósitos públicos los cuales, según las instrucciones, debe promover a través del estatuto que le indica cómo debe usar el poder de dominio eminente. Él debe estar seguro de que el plan es suficientemente completo de manera tal que le dé la seguridad de que será exitoso desde el punto de vista económico y que, además, le permita ver cuáles serán los beneficios tanto públicos como privados. Tiene que convencerse a sí mismo de que se lograrán beneficios públicos suficientes como para justificar el uso del poder público. En esta perspectiva, el deber de Mahoney requiere que él limite sus propios intereses para maximizar aquel conjunto especial de propósitos públicos establecidos desde el gobierno. Debería ignorar la satisfacción de Zuckerman o la contribución económica que el proyecto propuesto puede ofrecer a la ciudad de Boston. Es el mercado el que se hará cargo de esos intereses. Él sólo es responsable por aquellos propósitos que no serán promovidos por el mercado pero que sí son considerados públicamente valiosos para la sociedad en su conjunto.

Lo que aquí está implicado, por supuesto, es el tema de cuáles son los propósitos que Mahoney está negociando en su encuentro con Zuckerman. Él puede estar negociando sólo a favor de propósitos públicos *excluyendo los intereses de Zuckerman*, o puede negociar por propósitos públicos que *incluyen los intereses de Zuckerman*. Dependiendo de cuál de ambas situaciones él enfrente, deberá evaluar propósitos diferentes y sentirse más o menos satisfecho con el particular trato que se está proponiendo.

Es en esta fase en la que puede emplearse la tercera perspectiva para evaluar el trato: la perspectiva del ciudadano, quien observa cómo se realiza este trato y en nombre de quién se supone está actuando Mahoney. Las perspectivas de los ciudadanos sobre este trato están involucradas, al menos en parte, porque el poder colectivo del estado se está utilizando en la realización del trato. Las voces de los ciudadanos han sido escuchadas (a través de sus representantes electos) en la construcción de la legislación que orienta a Mahoney, así como en la definición de las condiciones que deben invocarse para apelar al poder de dominio eminente. De esta manera, en el viejo mundo, podríamos decir que el deber de Mahoney es asegurar que en ese trato exista suficiente valor público como para justificar el uso de un poder que es de propiedad colectiva, como es el poder de dominio eminente; más aun, la prueba será satisfactoria sólo si se cumplen la seis condiciones que están previstas en la legislación en juego.

En el nuevo mundo, en cambio, pienso que una cuestión muy importante es que Mahoney debiera también considerar (no sólo como tema práctico sino también normativo) al actor privado en lo que se refiere al valor económico que surge del proyecto Park Plaza. En suma, lo que nos preguntamos es en qué medida una buena asociación público-privada es buena cuando en ella el gobierno, la parte pública, establece propósitos que son maximizados (potencialmente a expensas de algunos intereses privados) o bien es aquella en que se dé una combinación en la cual se maximicen ambos, tanto el valor público como el privado. O, dicho de una manera diferente, pueda la perspectiva de los ciudadanos, en este trato, ser la misma que la del privado, la misma que la del gobierno, o pueda ser algo que está en medio de ambas.

Hay que hacer notar que el análisis de este trato es difícil, no sólo desde el punto de vista

sustantivo (porque ya no estamos seguros acerca de qué función de utilidad debe usarse para medir el trato que se ha hecho), sino también desde el punto de vista del procedimiento, porque no estamos enteramente seguros lo que van a usar los miembros de la comunidad política para arbitrar el asunto de cuán valioso es el trato para lo público como un todo. Una cosa es ver el trato como uno que opone el beneficio privado de Zuckerman contra el compromiso de Mahoney con los propósitos públicos, que interesa a los ciudadanos de Massachusetts que han encargado a Mahoney la obligación de asegurar que haya suficiente valor público en un proyecto de desarrollo que pretende utilizar el poder de dominio eminente. Y, por otro lado, muy diferente resulta mirar dicho trato como uno que incluye efectos en los salarios de los trabajadores de la construcción, la eliminación de algo que es percibido como daño público, y el incremento de la base de impuestos de la ciudad de Boston que es fuertemente apoyado por los ciudadanos de la ciudad a través de sus representantes electos. La perspectiva de Boston de cuál debería ser el valor suficiente para usar el poder de dominio eminente pareciera estar más cerca de la perspectiva de Zuckerman que de la perspectiva de Mahoney. Y no está para nada claro, desde el punto de vista legal o moral, cuál de las dos comunidades políticas involucradas en este caso (la ciudad de Boston y el estado de Massachusetts) debe decidir lo que en definitiva constituye valor público.

VI. Definiendo el “valor público” para los propósitos de una negociación

Esto plantea lo que yo considero debe ser un tema central, tanto desde el punto de vista práctico como teórico, al desarrollar y evaluar asociaciones público-privadas, a saber, la cuestión crucial de cómo debe entenderse y perseguirse el valor público en lo que concierne a la parte pública de esta transacción. Si nosotros, ciudadanos, y aquellos funcionarios que negocian en nuestro nombre, no estamos seguros de qué es lo que constituye valor público, entonces es difícil imaginar que los funcionarios que representan nuestros intereses puedan hacer un buen trabajo para protegerlos en la asociación público-privada que estamos tan ansiosos de estimular. Es muy difícil de definir qué constituye valor público a ser producido en cualquier trato particular. Y la mejor manera de aprender a pensar sobre lo que constituye una debida diligencia pública en el proceso de establecer un trato entre lo público y lo privado debiera ser el mirar ejemplos concretos más que saltar a la filosofía abstracta. Es valioso extraer los problemas conceptuales más profundos que existen a partir de los temas concretos. Los temas conceptuales surgen por la confusión acerca de lo que realmente significa valor *público*, como algo distinto al valor *privado*.

Tres diferentes conceptos de valor público

Hablando en términos generales, existen tres concepciones muy diferentes de lo que es “valor público”. La primera corresponde al concepto estándar que propone la economía utilitarista y de bienestar: el valor público es igual a la suma de las satisfacciones individuales que pueden ser producidas por cualquier sistema social o política gubernamental¹⁶. Es el estándar que aplicamos cuando medimos las políticas públicas en términos de “el mayor bien para el mayor número”.

En este concepto encontramos tres rasgos importantes. Primero, cada individuo es conducido a definir el valor en sus propios términos. Segundo, el proceso de reunir a los individuos en una sociedad más amplia es uno a través del cual las satisfacciones individuales simplemente se van agregando. Tercero, sabemos que, bajo ciertas suposiciones, el mercado competitivo hace un buen trabajo organizando los recursos productivos en una sociedad para lograr importantes objetivos sociales.

Una segunda concepción de “valor público” es la idea de que ese valor público es, cualquiera sea el gobierno debidamente constituido actuando como un agente de sus ciudadanos, lo que dicho gobierno declara como propósito importante a ser logrado utilizando las propiedades y el poder del gobierno. Ésta es una acepción estándar que se usa cuando postulamos que los funcionarios públicos deben estar involucrados en el logro de los propósitos bajo el mandato de una acción legislativa. Éste es el estándar que presionó a Mahoney a usar el poder de dominio eminente para promover el desarrollo

económico y social, pero sólo cuando ciertos estándares puedan lograrse de manera tal que conduzcan a los ciudadanos a tener una razonable confianza de que algún bien público se obtendrá con el uso de dicho poder extraordinario para conculcar los derechos individuales de propiedad.

En esta concepción también hay tres aspectos importantes que la hacen claramente distinta de la anterior. Primero, un colectivo, actuando a través de algún tipo de proceso político, se transforma en árbitro importante del valor; no los individuos sino un colectivo. Segundo, el colectivo que evalúa no es concebido como una suma de evaluaciones relacionadas con un resultado realizadas por los individuos que conforman ese colectivo, sino que, por el contrario, ese colectivo es una especie de cuerpo deliberativo que busca un acuerdo sobre lo que debiera hacerse y que predomina sobre los individuos. Tercero, dependemos de ese colectivo para focalizar y producir resultados que son importantes de incorporar, tales como la provisión de bienes y servicios públicos, el logro de justicia y la maximización del bienestar material individual a través de operaciones de mercado.

Una tercera concepción de valor público se ubica en algún lugar entre las dos primeras: el valor público consiste, principalmente, en propósitos importantes que pueden ampliar el grado de satisfacción individual del que disfrutan los miembros de un sistema político, grado de satisfacción que no puede ser logrado necesariamente por las operaciones del mercado competitivo y, por ello, esa comunidad política designa al gobierno para que le ayude a obtenerlo colectivamente, pero para su beneficio individual. En esta concepción, el gobierno es autorizado especialmente y se le pide que trate con un conjunto particular de condiciones donde el mercado no podría funcionar bien para maximizar la suma de (técnicamente factibles) satisfacciones individuales. Esto incluye: a) tratar con “externalidades”, donde la elección de una persona afecta el bienestar de otras, pero estas otras no tienen manera de notificarle a la primera de ese efecto externo, ni la primera tiene forma de negociar la suma que hay que pagar para compensarles de un daño desconocido, ni lo que podrían pagar éstos para disfrutar de un beneficio también desconocido; y b) producir “bienes colectivos”, a los que no se puede impedir fácilmente su disfrute aunque los individuos no hagan una contribución para que sean producidos, y donde el uso del bien por una persona no reduce su monto, por lo que está disponible para otros. Esta circunstancia impide que el mercado haga el trabajo de permitir que los individuos intercambien cosas que poseen, de manera tal que se logre el máximo de bienestar individual.

Una afirmación colectiva del valor público: redistribución y paternalismo estatal

En la teoría tradicional de las finanzas públicas (o lo que mi colega Dutch Leonard llama la teoría microeconómica del gobierno) hay otras dos circunstancias en las que el gobierno, por un lado se espera, y por otro es conducido a incorporarse al mercado para afirmar algún tipo de preferencia colectiva que predomine sobre las preferencias individuales. La primera circunstancia es aquella en la cual colectivamente, a través de algún mecanismo gubernamental, decidimos que no estamos satisfechos con la equidad de los resultados de los mecanismos de mercado: donde algunos individuos obtienen menos beneficios materiales que otros y estos otros obtienen más que los primeros de manera tal que la situación agravia, tanto las concepciones individuales como compartidas de lo que es una sociedad justa y buena. En este caso, el colectivo, actuando a través del gobierno, puede tomar acciones para producir resultados más equitativos en el mercado (esto tiene que ver con el problema de que el mercado responde sólo a aquellos que tienen capacidad de pago para satisfacer sus deseos, en cambio algunos pueden tener menos capacidad de pago o, simplemente, no tener ninguna capacidad para pagar por sus satisfacciones).

La otra circunstancia, que es una idea menos aceptada, es la noción de que el colectivo podría decidir que hay ciertas cosas que son valiosas tanto para los individuos como para el colectivo, pero por las cuales los individuos no están dispuestos a pagar si se deja la situación a su propia opción sin darles una orientación al respecto. A esas cosas tradicionalmente se les llama “bienes de mérito”. Incluyen cosas como la educación, salud, cultura, e incluso alguna capacidad de empatía y tolerancia que puede ayudar a los individuos a ser buenos ciudadanos democráticos. Son descritas como “bienes de mérito”

para sugerir que el colectivo tiene el derecho, quizás la obligación, de ayudar a los individuos a desarrollarse hacia formas virtuosas de vida, y eso significa que no opten por las cosas tal cual se les presentan sino que busquen perfilarlas de manera tal que se promueva el florecimiento humano individual y sociedades democráticas más competentes y más justas.

Estas dos últimas ideas que justifican la intervención del gobierno en el mercado difieren de las dos primeras en que no sólo fijan algunos aspectos técnicos de la producción y del intercambio que conducen al mercado a hacer su trabajo de manera tal que satisfaga las preferencias individuales; también plantean un nuevo conjunto de preferencias y de estándares normativos para guiar la actividad productiva en la sociedad como un todo. Estas nuevas preferencias y estándares normativos son aquellos que, o se reflejan en las escogencias hechas por el colectivo, o tienen que ver con algún tipo de Estado social, o, en la mayoría de los casos, con una combinación de ambos. De pronto, en medio del libre mercado, aparece un árbitro colectivo de valores que escoge lo que debiera producirse para los individuos o en qué condiciones colectivas ellos debieran vivir, escogencias que pueden desplazar las preferencias y los resultados que podrían lograrse sólo a través de libre intercambio en el mercado. El colectivo puede demostrar preferencias tanto como los individuos.

Es importante ver, al menos yo lo pienso, que la intervención del gobierno actuando en beneficio de alguna perspectiva socialmente construida sobre lo que debiera ser bueno para los individuos y para la sociedad, a la larga sugiere una idea del valor público que nos retrotrae hacia la idea de qué es aquello que el proceso representativo de gobierno dice que es. Ello nos aleja de la idea de que el valor público es sólo lo que satisface a los individuos, o sólo aquellas cosas que el mercado no puede producir de manera natural. Una vez que tenemos a un gobierno usando propiedades que pertenecen al colectivo y con el poder de garantizar condiciones sociales del conjunto, debemos preguntarnos algo muy importante: cómo es dirigido ese gobierno. Y es aquí, justamente, donde debemos volver nuestra atención hacia las bases y hacia los procesos políticos, y no a los económicos.

La determinación política del valor público

Una de las formas de comprender las bases de la política es comenzar, una vez más, con los individuos y las concepciones del valor que cada uno de ellos sostiene. Por supuesto, empezar con individuos que se paran solos frente a valores que buscan encarnar y perseguir, significa ignorar hechos psicológicos y sociológicos muy importantes acerca de cómo llegamos a tener valores y preferencias. Y también puede ser visto como una invitación a imaginar que el contenido de los valores y preferencias sostenidos por los individuos puede ser egoístamente material, más que altruista o más amplio políticamente¹⁷.

Pero uno no tiene que seguir por este concurrido camino. Uno podría decir, por ejemplo, que los individuos tienen valores que guían sus acciones particulares (en esto, los valores son sostenidos individualmente y son importantes para cada uno), y que entendemos que esos valores (sostenidos individualmente) son construidos socialmente. Quizás, y más importante aun, podemos entender que esos valores individualmente sostenidos (pero socialmente construidos) incluyen más que el bienestar material individual de esos individuos particulares. Pueden incluir, por ejemplo, un fuerte sentimiento de identidad y de preocupación por situaciones difíciles de otros individuos con los cuales uno comparte ese tipo de identidad. Pueden incluir una concepción del bien y de lo que es una sociedad justa y equitativa en la cual los individuos buscan realizar su propia vida a través de actividades económicas, sociales y políticas. De esa manera, los individuos pueden mirarse como alguien que tiene un genuino punto de vista social y político que lo ata al status económico, político y social de los otros en la sociedad. Tales puntos de vista pueden ser genuinos, tanto en el sentido conductual, en la medida que guíen sus acciones, como genuinos en el sentido normativo de manera que puedan servir de guía a la evaluación de la condición individual y social, en un mundo donde sólo los individuos son los conducidos a ser árbitros del valor de las condiciones que se dan en una sociedad o en las políticas públicas diseñadas para alterar dichas condiciones.

Desde esta perspectiva, valor público podría ser cualquier cosa que un ciudadano individual piense que es públicamente valioso. Lo cual tendría la característica de existir en relación con la sociedad entera y no en relación con el bienestar material individual. Pero no sería necesariamente un punto de vista sostenido colectivamente acerca de qué es bueno para la sociedad. Podría tratarse de la perspectiva idiosincrásica de un profeta, o de un loco. Y ese profeta o ese loco podría ser un ciudadano o un funcionario de la esfera pública o privada.

Uno podría dar un paso más adelante y decir que algo es públicamente valioso no sólo cuando se trata de condiciones públicas, y no sólo focalizado en el propio bienestar material, sino también cuando cobra algún grado de consentimiento y acuerdo colectivo. No es exactamente la perspectiva idiosincrásica del profeta o del loco; es la opinión, construida con mayor o menor base, de alguna comunidad política¹⁸. Es en este nivel que la idea de valor público comienza a tener las características de un conjunto de valores políticos que podrían, como materia conductual, animar la acción política o cívica. Estos procesos pueden cambiar las perspectivas individuales de lo bueno y de lo justo. Pueden, también, construir la capacidad colectiva para actuar de manera cívica y para guiar al gobierno sobre cómo debe utilizar sus poderes. Desde esta perspectiva, entonces, el valor público consiste en todos aquellos valores que los individuos y los grupos voluntarios de individuos vinculan al Estado y a la sociedad, más allá de su propio bienestar material, y que buscan poner en ejecución a través de acciones individuales o colectivas, cívicas o políticas. Siempre me ha parecido importante que, aunque las sociedades liberales colocan los derechos económicos (particularmente el derecho a la propiedad) en sus constituciones, también reservan un lugar especial a los derechos políticos tales como la libertad de expresión y asociación, el derecho a hacer peticiones al gobierno, el derecho a elegir a través del voto a los funcionarios que pueden comprometer el dinero o la autoridad del gobierno con propósitos particulares. Esto parece importante porque si una sociedad liberal otorga derechos políticos a los individuos, no puede restringir la expresión de perspectivas políticas poderosas de la sociedad sólo a aquellos que son consistentes con una perspectiva libertaria del gobierno. El gobierno puede ser utilizado para lo que sus ciudadanos quieran, y permitan hacer. Y, presumiblemente, si los individuos sostienen valores acerca del bienestar de los otros y un Estado para el conjunto de la sociedad, el bienestar de los ciudadanos individuales puede aumentar si la sociedad, como un todo, logra alinearse con esos deseos.

Todo esto nos retrotrae a la idea de que el valor público puede no ser lo que a menudo presumimos que es, a saber: el máximo bienestar (material) para el máximo número de individuos, alcanzado a través del libre mercado. Puede perfectamente ser más bien aquello que nosotros, en tanto individuos, deseamos como condiciones públicas en las cuales nos gustaría vivir, y aquello que colectivamente acordamos que nos gustaría lograr juntos, utilizando el poder del Estado.

VII. Implicaciones prácticas para quienes están encargados de negociar por parte del sector público en las asociaciones público-privadas

Si bien todo esto parece muy claro desde el punto de vista teórico, la verdad es que genera inmensos problemas a aquellos que tienen responsabilidades prácticas al actuar en representación del sector público. La razón de ello es que, a menudo, o bien hay poca claridad respecto a los propósitos, o bien no está claro cuál es la concepción de valor público que las personas desean que sus representantes defiendan e impulsen como tal en sus proposiciones cuando se trata de negociar con el sector privado. Son realmente inciertas las ideas sobre el valor público que debían guiar a Mahoney en sus negociaciones con Zuckerman.

La mejor guía podría ser la de los estatutos que los funcionarios públicos se han comprometido a representar. Pero la dificultad con los estatutos es que son muy generales y pueden lograrse mejores resultados si se persiguen ambos propósitos, tanto los públicos como los privados. Esto deja al funcionario público en una posición inconveniente, difícil de manejar: aun cuando lo estimulemos a buscar el valor público a través de una sociedad público-privada, y dependa de él defender nuestros

intereses en ese trato, no estamos seguros acerca de cómo orientarlo hacia lo que constituye el valor público que debería defender. La indeterminación genera un problema por el lado de quienes representan al gobierno.

Confusión sustantiva sobre lo que constituye valor público

Hay al menos dos problemas clave que los funcionarios públicos deben enfrentar cuando negocian una asociación público-privada y comprometen en ella propiedades públicas. El primero es el problema que acabamos de analizar, a saber: el propósito público sustantivo que el funcionario público debe defender no siempre está completamente claro. Aquellos que autorizan al funcionario público para negociar en su nombre -por ejemplo, el legislador que autorizó a Mahoney a usar el poder de eminente dominio cuando se dieran ciertas condiciones que pudieran garantizar que algo de valor público (como algo opuesto a lo meramente privado) se produciría a cambio del uso de dicho poder- pueden no haber sido claros acerca de lo que realmente esperaban obtener. También pueden no haber sido claros respecto al grado en el cual su idea de valor público incluía la producción de diferentes tipos de valor privado en tanto componentes importantes del valor público que deseaban alcanzar.

Dicho de manera más clara, a lo menos parte del tema que enfrentaba Mahoney es que, de un modo u otro, debía visualizar el hecho de que los urbanizadores privados y los trabajadores de la construcción participarían en el proyecto para ganar dinero; y que la base de impuestos de la ciudad de Boston se incrementaría como consecuencia, importante dimensión del valor público que Mahoney debía considerar. O, por el contrario, este elemento quedaría fuera de su base de cálculo. Claramente, muchos de quienes viven en Boston y que estaban más afectados por su decisión, parecen pensar que el proyecto era valioso. Más aun, sus representantes electos y los expertos de las agencias locales que estaban involucrados en la reurbanización decidieron a favor del proyecto. De esta manera, la importante cuestión legal, práctica y normativa era en qué medida Mahoney debía ponderar los efectos positivos en el bienestar material individual al decidir si había suficiente valor público para justificar el uso del dominio eminente, o en qué medida él debía dejar estas consideraciones fuera de su cálculo, y rechazar la asociación que se estaba proponiendo hasta alcanzar el punto en el cual el beneficio público particular que le interesaba se hubiera logrado.

Confusión en los procedimientos acerca de qué comunidad política puede arbitrar el valor público de un trato

El hecho de que el gobierno de la ciudad de Boston haya sopesado este asunto generó un segundo problema a Mahoney: aun cuando sus instrucciones provenientes de la Legislatura del estado de Massachusetts fueran claras en tanto definición sustantiva del valor público que él tenía el deber de defender, enfrentaba un tema moral, práctico y legal respecto al cual la comunidad política tenía el derecho de ayudarlo a decidir sobre el uso adecuado de la autoridad pública. Él trabaja para el estado y es guiado por la comunidad política de ese estado. Pero hay un principio básico del federalismo que favorece las decisiones de las comunidades políticas que están más afectadas por las opciones que se tomen. Seguramente la ciudad de Boston estaba más influida por la decisión de Mahoney que el estado de Massachusetts. Razonablemente, entonces, Mahoney tenía que tomar en cuenta el juicio de la ciudad sobre valor público; o al menos tomar en cuenta muy seriamente sus opiniones cuando estuviera evaluando el plan propuesto. Por temor a que él fracasara al considerar este punto, la Legislatura del Estado, movida por la insatisfacción de Boston, aprobó una legislación que podía remover de la jurisdicción de Mahoney la decisión sobre el proyecto Park Plaza. Esta iniciativa sólo podía ser detenida por el gobernador, quien ejerció su poder de veto sobre dicha legislación, dejando intacta la jurisdicción de Mahoney. Así, parece que el principio político que sostiene que aquellos más afectados por una decisión deben decidir, está vivo y funcionando, tanto a nivel de estado, por el cual Mahoney está explícitamente autorizado a actuar, como a nivel local.

Nuevas responsabilidades y nuevas destrezas para los funcionarios públicos que negocian

Estos hechos generan un nuevo y diferente tipo de responsabilidades para los funcionarios que participan en negociaciones con las agencias privadas. Por un lado, deben estar conscientes de la ambigüedad de los propósitos sustantivos que ellos buscan en el trato. Por otro lado, deben estar preparados para buscar medios que les permitan clarificar los intereses públicos en la medida que justamente ellos negocian para conseguir dichos intereses. Y deben hacer esto no sólo en la esfera familiar de su propia comunidad política y de su jurisdicción, sino también en la esfera menos familiar de otras comunidades políticas que contribuyen a dar forma a los propósitos de otros agentes, tanto privados como públicos, con quienes están tratando.

También se sugiere que existe una especial responsabilidad en lograr que esos tratos público-privados sean transparentes y abiertos a un amplio círculo de partes interesadas; más de lo que a primera vista sugiere una mirada cercana a este tipo de tratos. Con el propósito de que estas asociaciones gocen de la legitimidad que se requiere cuando se trata del uso de bienes públicos, justamente el público debe tener la oportunidad de examinar e investigar el trato que se está haciendo en su nombre, y plantear preguntas al respecto.

Conclusiones

Muy probablemente, las asociaciones público-privadas serán cada vez más importantes en la medida que las sociedades busquen formas de enfrentar difíciles problemas sociales y, además, en la medida que los gobiernos pretendan tener una capacidad de respuesta más efectiva en lo que respecta al logro de las metas que la sociedad les asigna. Pero es importante comprender que la adopción de dichas asociaciones no resuelve el problema -que continúa pendiente- referido al uso de los poderes del Estado para alterar condiciones económicas, sociales y políticas. En la medida que cualquier asociación público-privada compromete bienes colectivos y los poderes del Estado, la calidad de esa asociación sigue estando sujeta a la difícil cuestión del uso del poder del Estado que siempre nos ha inquietado: cómo puede utilizarse mejor el poder de un Estado democrático que pertenece a todos, para lograr prosperidad, sociabilidad y justicia en un mundo en el cual no sólo tenemos intereses materiales diferentes, sino también ideas distintas acerca del tipo de relaciones que deseamos caractericen a la sociedad de la cual formamos parte. Tal problema continúa siendo una tarea de la democracia.

Así, nuestra adhesión a la idea de una asociación entre el sector privado y el público no debe ser entendida como una forma de eludir la política para incrementar la capacidad de respuesta, la eficiencia y la efectividad del Estado como agente de propósitos sociales. Lo que hemos hecho es, simplemente, abrir un nuevo y más acotado dominio en el cual los ciudadanos interesados puedan, una vez más, considerar en qué medida y cómo los poderes del Estado pueden ser desplegados legítimamente y con mayor efectividad para hacer frente a importantes condiciones sociales. Este nuevo dominio yace en alguna parte entre la legislación y la ley administrativa, por un lado, y los procedimientos judiciales, por el otro. Es un dominio en el cual hay individuos que representan los intereses y las agencias, tanto del sector privado como del público, para encontrar un mejor trato que aquel que podría surgir de mecanismos más familiares pero menos elaborados.

Aun cuando existe una gran promesa en esta forma de hacer tratos, también hay causas de preocupación. Éstas incluyen la idea de que las políticas y los propósitos en los que descansa el gobierno para guiar tanto la acción del sector público como la del privado, pueden llegar a ser menos generales; y justamente por ello, pueden hacerse más vulnerables en lo que se relaciona con la equidad con la cual es distribuido el peso o la carga de satisfacer una necesidad pública o de cumplir un propósito público. También la idea de que cuando el gobierno tiene beneficios que proporcionar más que cargas que imponer, la distribución de dichos beneficios podría ser menos equitativa y consistente. También debemos preocuparnos de que los intereses privados exigen más que su cuota de beneficios potenciales que provienen de esa colaboración con el gobierno y que, en ese marco, los funcionarios de gobierno, con poca claridad respecto de los propósitos públicos que persiguen en el trato, pueden

entregar a los privados con los que se enfrentan mucho más de lo necesario.

Para exorcizar esos temores, sólo podemos descansar en los mecanismos en los cuales descansábamos en el pasado: una cierta cantidad de transparencia tanto en el proceso como en la sustancia del trato que se hace; una invitación a aquellos que tienen algún interés en participar en dicho trato a que digan lo que realmente piensan; una cierta cualidad de estadista que pueda ponderar adecuadamente la fuerza relativa de los valores que están en juego en el trato. Por supuesto, el objetivo es asegurarnos de que cada trato cerrado en nuestro nombre no sólo sea eficiente, sino, además, equitativo y justo.

De allí que el trabajo de construir asociaciones entre el sector privado y el público no debe reducirse sólo a lograr la eficiencia que puede resultar del hecho de que el gobierno recurra al privado para lograr sus propósitos; tampoco puede reducirse a aquello que conduce a que un gobierno logre sus objetivos con mayor eficiencia y efectividad. Ese trabajo debe ser de tal naturaleza que conduzca siempre a una gobernanza democrática: el trabajo de combinar bienes y aspiraciones públicas y privadas para lograr propósitos que son públicamente valiosos, mediante métodos legítimos y justos, y demostrablemente eficientes y efectivos. Esto requiere de un mayor y diferente tipo de trabajo político y más capacidad de estadista, de parte de los funcionarios que están invitados a acordar el trato, de lo que comúnmente se requiere. Así, la tarea de crear valor público a través de las asociaciones público-privadas no es sólo un desafío al orden institucional que construimos para guiar las interacciones entre el sector público y el privado; también es un desafío para los individuos que se ubican en particulares posiciones dentro del orden institucional y que deben encontrar la manera de lograr propósitos públicos de la mejor manera que puedan. Permítasenos esperar que la práctica continua y la reflexión sobre lo que dicha práctica produce ayude a los funcionarios públicos a cumplir las responsabilidades con la debida diligencia al hacer tratos en nombre del sector público.

Notas

¹ Para el análisis de una posible explicación del porqué en EE.UU. los ciudadanos han perdido la confianza en su gobierno, ver Joseph S. Nye, Jr., Philip D. Zelikow y David C. King (1997), *Why People Don't Trust Government*, Cambridge, Harvard University Press.

² Corporate Social Responsibility, como movimiento exitoso.

³ Sobre la idea de empresario social, ver David Bornstein (2004), *How to Change the World: Social Entrepreneurs and the Power of New Ideas*, Oxford, Oxford University Press.

⁴ William Drayton, Ashoka. Comunicación personal.

⁵ Colin Diver, *Park Plaza*, Cambridge, Kennedy School of Government (Case N° 707.0). También analizado intensamente en Mark H. Moore (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.

⁶ Dava Sobel (1995), *Longitude: the True Story of a Lone Genius who Solved the Greatest Scientific Problem of His Time*, New York, Walker Publishing.

⁷ Para un análisis de esta distinción básica, ver Jeff Weintraub y Krishan Kumar (1997), *Public and Private in Thought and Practice: Perspectives on a Grand Dichotomy*, Chicago, University of Chicago Press.

⁸ Caracterizar un trato como voluntario no significa que no haya un precio a pagar si alguna de las partes renuncia a dicho trato. Significa sólo que cada una de las partes puede decidir, al menos en principio, hasta qué punto se involucra y que dicha decisión no implica que alguien pueda morir o sufrir o impulsar a otro a sufrir como consecuencia de ello. Dicho de manera diferente, significa que la mejor alternativa al trato negociado no es tan terrible como para que cualquier persona común pueda sentirse física o moralmente coercionada a aceptar el trato. Existe suficiente bienestar material y dignidad humana como para que alguien pueda decir no a un trato si no lo desea.

⁹ Para una discusión sobre análisis de negociación, ver Howard Raiffa (1982), *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge, Harvard University Press; y David A. Lax y James K. Sebenius (1986), *The Manager as Negotiator*, New York, The Free Press.

¹⁰ Steven Kelman (1990), *Procurement and Public Management: the Fear of Discretion and the Quality of Government Performance*, Washington, AEI Press.

¹¹ Cary Coglianese y Jennifer Nash (2005), *Management Based Strategies for Improving Private Sector Environmental Performance*, Cambridge, Kennedy School of Government.

¹² Herman B. Leonard (1986), *Checks Unbalanced: the Quiet Side of Public Spending*, New York, Basic Books.

¹³ David A. Lax y James K. Sebenius (1986), *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, New York, The Free Press, pp. 46-62.

¹⁴ En la teoría de la negociación, el conjunto de tratos que puede hacer cada jugador, mejor en sus propios términos que en los de su oponente, se llama zona de posible acuerdo o ZOPA. Ver Howard Raiffa (1982), *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 44-65.

¹⁵ Lax y Sebenius se refieren a ello como “preferencias ensambladas”. Ver Lax y Sebenius, op. cit., pp. 90-94.

¹⁶ La expresión clásica de esta posición se encuentra en Jeremy Bentham (1776), *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Oxford, Oxford University Press.

¹⁷ Jane Mansbridge (ed.) (1990), *Beyond Self-Interest*, Chicago, University of Chicago Press.

¹⁸ Daniel Yankelovich, (1991), *Coming to Public Judgment: Making Democracy Work in a Complex World*, Syracuse, Syracuse University Press.

¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política

Manuel Villoria Mendieta

I. Introducción

Con este artículo se pretende iniciar una búsqueda, una búsqueda de los mecanismos legitimatorios del liderazgo público democrático en este inicio de milenio. Ciertamente, toda búsqueda tiene un motivo; en este caso es la conciencia del deterioro o del mal estado de los lazos de relación entre líderes políticos y ciudadanía en prácticamente todo el mundo (Pharr y Putnam, 2000; PNUD, 2004, entre otros). Para demostrar este mal estado se utilizará cierta base empírica que, se estima, explica suficientemente esta situación. Posteriormente se tratará de sostener que la variable que explica mejor este fenómeno es precisamente la corrupción política. Finalmente se intentará ofertar unas propuestas de trabajo de cara a procurar mejorar la relación políticos-sociedad, sin pretender con ello sino dar una dimensión práctica a este texto y formular algunas opciones que, aunque abstractas o bastante generales, puedan abrir camino en la mejora de la relación y en la consiguiente legitimación de los sistemas democráticos.

Precisamente, es la dimensión práctica de este artículo la que abre los mayores retos epistemológicos. Y es que, en definitiva, en este texto se va a hablar también de ética, pues el problema de fondo que se presenta es el de la ruptura -o la percepción de la ruptura- de un contrato moral entre políticos y ciudadanía, es la quiebra de un pacto implícito -y a veces explícito- entre representantes y representados, y esta quiebra tiene una dimensión ética ineludible. El reto epistemológico tiene que ver con la generación de “verdades objetivas” en este complejo mundo de la ética y el liderazgo. Para empezar, en el campo de la ética es preciso reconocer que no existe un concepto de “bien” que sea universalmente compartido, reconocido y accesible por vía de conocimiento empírico; sobre qué sea “lo bueno” o lo correcto ya desde principios del siglo XX existen críticas muy fundadas a la opción naturalista que pretendería que en ética existe una única verdad y que es posible llegar a ella científicamente. La conciencia de que el conocimiento ético es especial y distinto al empirismo científico es hoy mayoritaria en esa disciplina de conocimiento. En 1903, Moore escribió sus *Principia Ethica* y en ellos claramente postulaba la diferencia entre conocimiento científico y ético, destacando además que el concepto de “lo bueno en sí o lo bueno como fin” era indefinible y no analizable (Moore, 1997: p. 60). En esa línea, Wittgenstein (1997: p. 70) afirmaba que no se puede escribir un libro científico sobre asuntos sublimes y, dado que el lenguaje sólo expresa hechos, la ética, que trata de asuntos sobrenaturales, como el significado de la vida o el absoluto bien, choca contra los límites del lenguaje; en suma, trata de superar las paredes de la caja -la cárcel del lenguaje, en términos de Nietzsche-, y, por ello, no es ciencia. Hoy se han matizado esas opiniones; por ejemplo, Scanlon (1982) considera que la ética es parecida a la filosofía de las matemáticas: en ambas la verdad parece ser alcanzable simplemente pensando o razonando sobre ella; la observación o la experimentación pueden ayudar pero no son el método estándar. En ambos casos existe una definición de principios arbitrarios, o justificados arbitrariamente, y el razonamiento consiste en comprobar qué surge a partir de ellos. Rawls (1980), por su parte, considera que la ética no debe buscar la verdad, sino los principios más razonables -que permiten mejor el acuerdo- para nosotros, en tanto que personas libres e iguales, y miembros plenamente cooperativos de una sociedad democrática. El método que defiende es el del constructivismo kantiano, un razonamiento práctico que debe producir principios razonables sobre la base de generar unos procedimientos sociales adecuados, y coherentes con el concepto de persona moral y de “sociedad bien ordenada”. En este texto se adoptan estas posiciones constructivistas desde el punto de vista de la epistemología de la moral. Por ello, la objetividad de las reflexiones éticas que aquí surjan debe comprobarse mediante la coherencia del método y del razonamiento empleado, dados unos conceptos-modelo previamente asumidos.

En todo caso, y para volver al principio, este artículo, aun con toda su carga normativa, se sitúa en la estela de las reflexiones y estudios empíricos sobre la desafección -sobre todo en países desarrollados- y la apatía democrática -en algunos países en desarrollo-, compartiendo la tesis de que son esencialmente factores de rendimiento de la clase política los que explican este deterioro, y, dentro de los factores de rendimiento es, sobre todo, la corrupción y la consiguiente quiebra de fidelidad entre representantes y representados la que explica en gran medida la desafección y la falta de confianza (Della Porta, 2000; Pharr, 2000). De ahí que, siendo la corrupción un factor esencial en la pérdida de confianza, no se comparta la opinión de quienes no consideran grave ni peligroso para la legitimidad democrática tal deterioro de la confianza; pues, sobre todo cuando la corrupción se convierte en la forma normal de hacer las cosas, el deterioro de imagen dificulta la selección de los mejores para la conducción de asuntos públicos, al alejar de la política a candidatos honestos y competentes; además de atentar contra los principios fundamentales en que se sustenta la propia democracia -como la igualdad política-, reduciendo, con ello, su legitimidad normativa. Ahora bien, dicho esto, es necesario dejar claro que, en general, la desafección, y el deterioro que conlleva de la imagen de los políticos y la política, no son iguales ni en su contenido, ni en sus consecuencias según hablemos de países desarrollados o países en vías de desarrollo, y dentro de estos últimos especialmente en las democracias más recientes (Torcal, 2003), pues en muchas de ellas el deterioro de la imagen parte de situaciones ya fuertemente deterioradas, y las consecuencias para la consolidación y la mejora de la calidad democrática pueden ser más graves. La razón podría estar en la propia naturaleza de la corrupción en tales países, muchos de ellos azotados por una corrupción de naturaleza sistémica que impide su desarrollo político, social y económico.

II. La crisis de dirección política legitimada: ¿qué está pasando?

Como es obvio, es muy difícil saber si la distancia entre gobernantes y gobernados, o más en concreto entre políticos y ciudadanía -por utilizar una distinción que se entienda, aunque no sea precisamente exacta-, es o no una característica estructural de la historia política y social de la humanidad, pero lo que es cierto es que hoy en día existe tal distancia y que desde la sociedad civil existe una visión negativa de la clase gobernante e, incluso, de los miembros de la propia sociedad civil dedicados profesionalmente a la política. Esta separación entre quienes representan y quienes son representados supone un reto de enorme trascendencia para la democracia, máxime para quienes normativamente propugnamos una recuperación del espíritu republicano y de las virtudes cívicas conexas como vía indispensable para la mejora de la calidad de la democracia.

En este documento nos preocupa el deterioro de la imagen de los políticos, de los partidos, de los parlamentos y, sobre todo, de la política. ¿Por qué la política es vista como algo oscuro e, incluso, sucio? ¿Por qué mucha gente en el mundo preferiría ser gobernada por expertos en lugar de por políticos? ¿Por qué los partidos políticos son tan ampliamente rechazados? Y nos preocupa porque no podemos estar de acuerdo con quienes defienden que este tipo y nivel de crítica a los políticos no tiene importancia para el sistema democrático, incluso que puede ser saludable. Es cierto que en democracias establecidas el desarrollo de una ciudadanía crítica puede ser positivo, pero la crítica debe ir acompañada de elogios cuando las cosas se hacen bien, y, sin embargo, los elogios a la clase política tienden a no existir, existe un “techo de cristal” en el elogio o el apoyo a la clase política. Además, en democracias no consolidadas, sobre todo de países en vías de desarrollo -aunque también en países desarrollados con democracia estable-, la crítica no siempre es fruto de una buena información y un análisis cuidadoso de las opciones presentes. También es cierto que la crisis de la representación puede llevar a nuevas formas de acción política más directa e inmediata, pero habría que ver si esas nuevas formas no generan más problemas que beneficios, especialmente cuando se toman en ambientes tensos, polarizados o guiados por el miedo, como demuestran los referenda sobre endurecimiento de penas por repetición de delitos. Finalmente, se podría aceptar que excelentes gobernantes han sufrido el rechazo popular por hacer lo que era mejor para todos, aunque no gustara (Pharr y Putnam, 2000), pero lo que

ya no es tan normal es que esa misma ciudadanía rechace reconocer, aunque sea a posteriori, los éxitos, y sitúe en el mismo cesto a los que aciertan y a los que se equivocan, al menos en la expresada imagen tópica del político y su actividad habitual. Los aciertos no cuentan, los fracasos sí.

Todos estos datos nos llevan a pensar que esa repetida y reforzada mala imagen no puede ser buena para la democracia. Para empezar, en democracia, hasta ahora, la forma de entrar, de consolidarse, de formarse en política ha sido a través de los partidos. Y no vemos cómo eso pueda cambiar sin graves deterioros para el sistema. La representación -única forma de organizar la democracia en territorios extensos y en sociedades complejas y pobladas como las presentes- requiere previsibilidad, sustentabilidad, coherencia, juicio y rendición de cuentas, y nada de eso podría ser ofertado por miles de candidatos sin partido luchando por el voto en elecciones abiertas y necesariamente caóticas. El gobierno que surgiera de un mundo así sería incapaz de tomar decisiones, de organizar políticas públicas estructuradas y coherentes, de asegurarse apoyo parlamentario, etc. Necesitamos esos instrumentos de mediación, de simplificación, de rendición de cuentas. De ahí que no podamos quedar impasibles ante su deterioro en imagen y en apoyo cívico. Del mismo modo, si los políticos son cada vez menos fiables para la ciudadanía, las elecciones tendrán cada vez un menor valor para los ciudadanos que aún voten. Si la política es una actividad despreciable, se producirá con el tiempo una selección adversa de participantes en la misma, es decir, a ella sólo acudirán los peores. Y así sucesivamente. Por todo ello, estimamos que el deterioro de imagen tiene importancia, y que preocuparse por tal deterioro es importante no sólo para la ciencia política, sino también para la mejora práctica del funcionamiento actual de la democracia.

Los datos que indican que existe un divorcio entre políticos -y con ello, de la política- y sociedad son numerosos. Si buscamos en algunas de las más prestigiosas encuestas que han analizado este fenómeno empíricamente nos encontraremos con una sorprendente sintonía en las tendencias globales. Tomemos por ejemplo la Encuesta Mundial de Valores (WVS) y agreguemos los datos de las encuestas de 1981-82, 1990-91, 1995-96 y 1999-2000 -más de 280.000 encuestas para 81 países-. En primer lugar, comparemos la importancia que se da a la política en relación con otras variables de la vida social (ver Cuadro N° 1).

Cuadro N° 1
Importancia otorgada a la política comparativamente (*)

| Cuán importante es: | 1981-1996 | 1999-2000 |
|----------------------------|------------------|------------------|
| La familia | 85,5 | 89,0 |
| Los amigos | 41,0 | 44,0 |
| La diversión | 33,7 | 33,0 |
| El trabajo | 62,7 | 65,0 |
| La política | 11,6 | 11,8 |

(*) Porcentaje de respuestas “muy importante” a la pregunta “cuán importante es para su vida: la familia, los amigos, la diversión, el trabajo, la política”.

Fuente: World Values Survey, 1981, 1990, 1995, 2000 y elaboración propia.

Como quiera que, de acuerdo a otra pregunta similar, sólo le interesa mucho la política a un 11,6% de los encuestados -en 2000 bajó a un 10,4%-, el porcentaje de personas -de acuerdo a las encuestas de 1981, 1990 y 1995- que nunca se involucrarían en acciones de protesta o posicionamiento político son muy numerosas; por ejemplo, el 28,2% nunca firmaría una petición, el 55,7% nunca se uniría a un boicot, el 42,2% nunca acudiría a una manifestación, o el 72,1% jamás se declararía en huelga. Esos datos en 2000 son de 31,9% (no firmar petición), 53% (no boicot), 43,7% (no manifestación), y 68,1% (no huelgas).

Es curioso que la palabra democracia posea ahora tan excelentes connotaciones y la palabra política -siendo la espina dorsal de la democracia- tan nefastas. Según la World Values Survey (WVS)

de 2000, el 91% de los encuestados prefieren la democracia como sistema de gobierno, pero una gran parte de ellos desconfía de la política como forma de llevar adelante tal democracia. Es evidente que hay algo que falla. Y es evidente que falla porque es la acción política la que a través de sucesivas depuraciones permitió la consolidación de Estados guiados por principios de tolerancia y, finalmente, Estados democráticos. Una poliarquía necesita un orden social pluralista, y ese orden social pluralista se fundamenta en la capacidad de los actores sociales de usar los recursos políticos y las habilidades inherentes para negociar, dialogar, acordar sin usar la violencia (Dahl, 1971: p. 77). Siguiendo a Vallés (2000), la política son acciones o prácticas que realizan las personas para regular los conflictos sociales y cuyo resultado son decisiones obligatorias, incluso por la fuerza, para la comunidad. Por ello, cuanto menos política menos autorregulación y más imposición; cuanto menos política menos diálogo y más violencia. Es decir, inversamente, cuanto más política más democracia, pues normativamente la política permite conciliar “intereses divergentes dentro de una unidad de gobierno determinada, otorgándoles una parcela de poder proporcional a su importancia para el bienestar y la supervivencia del conjunto de la comunidad” (Crick, 2001: p. 22). Pero la hegemonía de las ideologías antipolíticas -el marxismo y el neoliberalismo lo son-, la expansión de la economía como instrumento de regulación social y las deshonestas prácticas de los propios políticos se han sumado para dar como resultado este rechazo a la conciliación de intereses a través del diálogo, y para abrir las puertas a la falsa esperanza de una milagrosa solución a los problemas sociales vía la actuación de los expertos, sobre todo económicos. En términos muy generales, para mucha gente, dada la imagen que se tiene de los partidos políticos, parece coherente una cierta huida de la preocupación y el interés por la política: si casi todos los políticos son deshonestos y la política es muy importante, la vida pública se convierte en una fuente de preocupación y sufrimiento constante; por ello, evitando la disonancia cognitiva, lo mejor será atribuir relativa importancia a la política, dado que no se puede cambiar la conducta de los líderes. Por fortuna, no todo el mundo opta por esta salida, y también se constata en las encuestas y en la práctica real la opción por cierta acción política dirigida a cambiar la conducta de los líderes o a intentar actuar políticamente al margen de ellos.

A continuación, analicemos la confianza que se otorga a los parlamentos, gobiernos y partidos políticos en comparación con otros actores sociales (ver Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2
Confianza que inspiran los actores políticos en comparación con otros actores sociales (*)

| Actores sociales | 1981-1996 | 1999-2000 |
|-------------------------|------------------|------------------|
| La Iglesia | 59,4 | 62,1 |
| Las Fuerzas Armadas | 56,1 | 56,8 |
| El sistema legal | 51,6 | N.d. |
| La prensa | 43,0 | 41,8 |
| La televisión | 46,2 | 31,4 |
| Los sindicatos | 37,0 | 33,3 |
| La policía | 53,9 | 53,0 |
| El Gobierno Central | 41,2 | 28,9 |
| El Parlamento | 41,9 | 37,6 |
| El servicio civil | 44,0 | 40,3 |
| Las empresas | 46,2 | 34,4 |
| Los partidos políticos | 23,2 | 17,5 |

(*) Suma de respuestas “gran o bastante” a la pregunta “cuánta confianza le ofrecen estas instituciones: la Iglesia, las Fuerzas Armadas, el sistema legal, la prensa, la televisión, los sindicatos, la policía, el Gobierno Central, el Parlamento, el servicio civil, las empresas, los partidos”.

N.d.: No disponible.

Fuente: World Values Survey, 1981, 1990, 1995, 2000 y elaboración propia.

En conjunto -aunque obviamente al ser encuestas globales las desviaciones estándar son elevadas y no en todos los países los datos son ni mucho menos similares-, ni los gobernantes actuales, ni los que pudieren surgir de los partidos de la oposición parecen generar confianza. De hecho, sólo un 3,7% se manifestaba muy satisfecho con los gobernantes actuales de su país, y, como ya anticipamos, en la encuesta de 2000 un 58% incluso preferiría que su país lo dirigieran expertos, no políticos. Consecuentemente, como quiera que los políticos no ofrecen confianza, el propio sistema político -necesariamente regido por políticos- tampoco la ofrece. En esta separación entre política-políticos y sociedad es de destacar también otra tabla en la que se puede comprobar cómo la sociedad valora el actual sistema político en comparación con el pasado y con el que creen que habrá en el futuro (ver Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3
Comparación entre el sistema político actual, el pasado y el que se cree que vendrá (*)

| | |
|---------------------------|--------------------|
| Sistema político actual | A: 33,5 B: 8,4 |
| Sistema político anterior | A: 25,1 B: 18,6 |
| Sistema político futuro | A: 14,9 B: 28,4 |

(*) Suma de respuestas muy negativas A (1 a 3) y muy positivas B (8 a 10) a la pregunta “A continuación usted observa una escala de 1 a 10, siendo 1 muy mal y 10 muy bien; dónde situaría usted en la escala: al anterior sistema político, al actual y al que cree que vendrá en el futuro”.

Fuente: World Values Survey, 1981, 1990, 1995 y elaboración propia.

Todos estos datos tienen su confirmación regional en un reciente estudio del PNUD (2004) para Latinoamérica, así (ver Cuadro N° 4):

Cuadro N° 4
Índice de confianza en instituciones y actores en América Latina (*)

Confianza en instituciones

| Poder Judicial | Gobierno | Municipios | Congreso | Índice |
|----------------|----------|------------|----------|--------|
| 1,96 | 1,93 | 2,12 | 1,88 | 1,97 |

Confianza en actores

| Gente que dirige país | Partidos políticos | Índice |
|-----------------------|--------------------|--------|
| 2,12 | 1,61 | 1,86 |

(*) Al consultar a las personas el grado de confianza que tienen en cada una de las instituciones y actores que se mencionan, éstas pueden responder “Ninguna”, “Poca”, “Algo” y “Mucha”. A cada una de estas alternativas se les asigna valores de 1 a 4, respectivamente. Se calculó la confianza promedio de manera que entre más cercano a cuatro sea ese promedio, mayor será la confianza de los entrevistados en ese rubro. Para el cálculo de estos índices se suma el valor de las respuestas dadas a las preguntas que intervienen en el índice y se divide entre el número de preguntas, obteniendo así un promedio simple.

Fuente: Procesamiento de preguntas p17st, p34st y p36st del Latinobarómetro 2002 realizada por PNUD (2004).

La cuestión que surge ahora, vistos estos datos, es si expresan una tendencia sostenida o no. Ciertamente estamos ante estudios *cross-sectional*, no ante estudios longitudinales, pero los datos agregados demuestran que la tendencia hacia la pérdida de confianza son bastante claros, como se puede comprobar en diversos estudios (Dalton, 1999; Norris, 1999; Pharr y Putnam, 2000; Inglehart ...[et al], 2004, entre otros) y como se ve, en gran medida, en nuestros datos al comparar respuestas anteriores a la WVS con las del 2000.

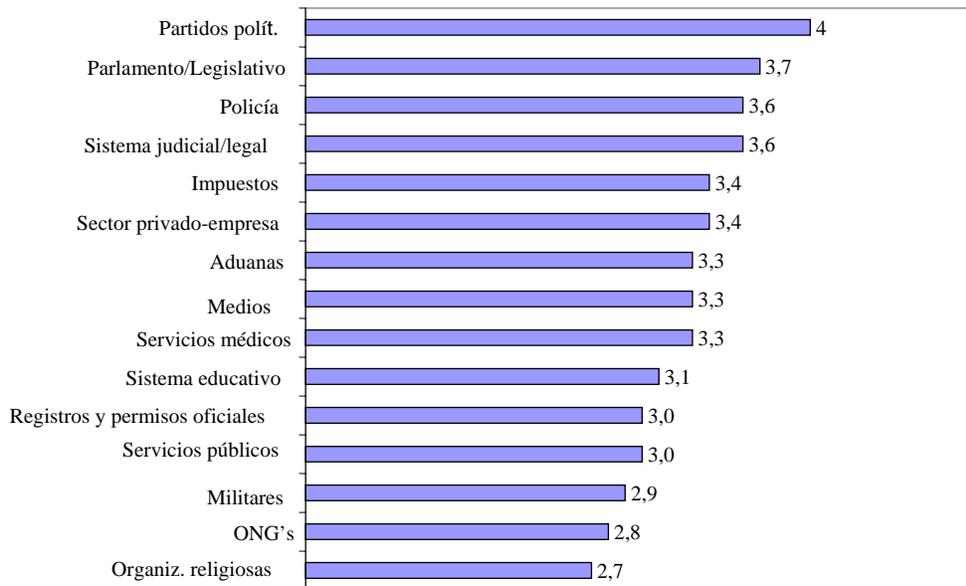
III. ¿Por qué la desconfianza?

La siguiente pregunta que nos aparece inevitablemente, una vez contestada la anterior, es la del por qué de este actual divorcio y la tendencia que marca -aunque, repito, probablemente jamás hubo matrimonio estable y la unión de hecho seguramente siempre tuvo sus dificultades-. Putnam, Pharr y Dalton (2000) consideran que, al menos para los países más avanzados económica y socialmente, la baja confianza en los líderes democráticos es una función del rendimiento de éstos, el cambio de expectativas sociales y el papel de la información y comunicación actuales. En cuanto al rendimiento, existen tres factores clave a considerar para explicar el deterioro en la percepción del rendimiento: el declive en la capacidad para representar los intereses y deseos de la ciudadanía, el declive de la fidelidad o de la ética con la que los políticos actúan en representación de los/as ciudadanos/as, y, finalmente, el declive del capital social.

En este texto se defiende que, a nivel global, la principal razón por la que se está produciendo este deterioro de la confianza en la clase política y en la propia política como instrumento regulador, es la percepción ciudadana de una quiebra por parte de los responsables políticos del contrato de confianza mutua entre ellos y la ciudadanía; en suma, la quiebra de unas reglas éticas que, aunque no documentadas, forman parte de las convicciones de una buena parte de la ciudadanía sobre el deber ser de la actuación política. Por otra parte, esta percepción tiene a menudo bastante fundamento empírico y una notable caja de resonancia en los tratamientos informativos sobre la corrupción y el escándalo político. Finalmente, los efectos de esta quiebra superan los daños meramente simbólicos, deteriorando los rendimientos objetivos de los gobiernos y consolidando datos estructurales enormemente perversos para el progreso y el bienestar común. Curiosamente, esta quiebra se da por igual en países desarrollados y con democracias consolidadas que en países en desarrollo y con democracias débiles, pero su naturaleza y sus efectos son, sin embargo, bastante diferentes, dadas las condiciones de origen de que se parte.

Demostrar esta afirmación no es tarea fácil, pero, para empezar, es bastante claro que la conexión entre corrupción y partidos políticos está suficientemente generalizada en todo el mundo. El 9 de diciembre de 2004 se celebró el Día Mundial contra la Corrupción, y con ese motivo *Transparency International* presentó el Barómetro Global de la Corrupción de 2004. Este excelente instrumento de análisis mundial de la corrupción se basa en más de 50.000 entrevistas realizadas por Gallup International en 64 países, entre los meses de junio y septiembre de 2004. De las diferentes preguntas que se realizan en la entrevista, una de las más relevantes es la de “¿en qué medida considera que los siguientes sectores se ven afectados por la corrupción en su país/territorio?”. Los sectores seleccionados son 15. Y la respuesta posible se sitúa en una escala de 1 a 5, siendo 1 la respuesta a dar a las instituciones totalmente libres de corrupción y 5 la correspondiente a las instituciones radicalmente corruptas. Pues bien, en 36 de los 62 países abordados, los encuestados situaron a los partidos como la institución más corrupta, y a continuación se situó al poder legislativo. En promedio, los partidos políticos obtuvieron un 4 en todo el ámbito encuestado, aunque en algunos países, incluso, su calificación fue inferior (ver Cuadro N° 5).

Cuadro N° 5
Sectores e instituciones más afectados por la corrupción
 (1: nada corruptas - 5: extremadamente corruptas)



Fuente: Transparency International. Global Corruption Barometer 2004.

En línea con estos datos, en las propias “*World Values Survey*” analizadas se confirma esa percepción a nivel global; así, ante la pregunta sobre la extensión de la corrupción en su país, un 25% de los encuestados respondieron que creían que “casi todos” los responsables públicos estaban involucrados en actividades corruptas, y un 36,4% respondieron que “la mayoría”; sólo un 2,9% defendían la honestidad generalizada.

De estos datos tan concluyentes se deduciría que es normal desconfiar de instituciones a las que se atribuyen prácticas corruptas. Y que siendo los partidos y el parlamento los actores y la arena esencial de la acción política, la propia política se ve seriamente contaminada por la mala imagen de sus conductores. Siguiendo con nuestra argumentación, dada la correlación que defendemos, los países con menor corrupción deberían ser los que mayor interés por la política tuvieran y los que expresaran una mejor imagen de su parlamento y de su sistema democrático. Y viceversa. Pues bien, para empezar, la correlación entre corrupción y bajo interés por la política aunque es débil existe (-0,25). Así, como se ve en el Cuadro N° 6, la mayoría de las democracias con más baja corrupción son países comparativamente con un interés medio o alto por la política -la media mundial era de 45 en el año 2000. No obstante, en el interés por la política juegan factores idiosincrásicos que también habría que analizar caso por caso.

Por otra parte, la correlación negativa entre corrupción y confianza en el parlamento es muy baja desde una perspectiva global (-0,16), aun cuando en el ámbito europeo es mucho más elevada, del mismo modo que, en Europa, también existe una correlación negativa entre corrupción y satisfacción con la democracia (ver Cuadro N° 7). La razón de que globalmente la correlación sea estadísticamente no significativa, puede tener que ver, nuevamente, con circunstancias regionales y elementos culturales difícilmente homogeneizables. Pero a nivel europeo, los datos son bastante claros: los países menos corruptos tienen un grado de satisfacción con la democracia y una confianza en el parlamento mayor que los más corruptos.

Hechas estas comprobaciones, pasaremos a intentar analizar las razones de fondo en que se basa la tesis que aquí se defiende. Veamos, en primer lugar, por qué la percepción de ruptura del contrato se ha generalizado. Posteriormente, comprobaremos los efectos perversos que generan las actuaciones corruptas. Y, finalmente, haremos mención a la consolidación de situaciones estructurales negativas que la corrupción contribuye a mantener.

Cuadro N° 6
Índice de Percepción de Corrupción (IPC) e Interés en Política (IP) (*)

| | | |
|----|---------------|-----------------|
| 1 | Finlandia | 9,7 IPC - 36 IP |
| 2 | Nueva Zelanda | 9,6 IPC - 60 IP |
| 3 | Dinamarca | 9,5 IPC - 58 IP |
| | Islandia | 9,5 IPC - 49 IP |
| 5 | Singapur | 9,3 IPC - 36 IP |
| 6 | Suecia | 9,2 IPC - 47 IP |
| 7 | Suiza | 9,1 IPC - 55 IP |
| 8 | Noruega | 8,9 IPC - 70 IP |
| 9 | Australia | 8,8 IPC - 56 IP |
| 10 | Holanda | 8,7 IPC - 63 IP |
| 11 | Reino Unido | 8,6 IPC - 43 IP |
| 12 | Canadá | 8,5 IPC - 53 IP |
| 13 | Austria | 8,4 IPC - 61 IP |
| | Luxemburgo | 8,4 IPC - 47 IP |
| 15 | Alemania | 8,2 IPC - 73 IP |
| 16 | Hong Kong | 8,0 IPC - N.d. |
| 17 | Bélgica | 7,5 IPC - 35 IP |
| | Irlanda | 7,5 IPC - 40 IP |
| | EE.UU. | 7,5 IPC - 64 IP |

(*) Construido sobre la base del Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (ranking de los 20 países menos corruptos) y porcentaje de personas que respondieron con “muy” o “bastante” a la pregunta ¿Cuán interesado está usted en política? en la World Values Survey, 2000.

N.d.: No disponible.

Fuente: IPC 2005 de Transparency International y World Values Survey, 1990-2000.

Cuadro N° 7
Confianza en el parlamento y satisfacción con la democracia.
Comparación entre democracias europeas

| Países baja corrupción | Mucha o bastante satisfacción democracia (%) | Mucha o bastante confianza parlamento (%) | Países corrupción media | Mucha o bastante satisfacción democracia (%) | Mucha o bastante confianza parlamento (%) |
|-------------------------------|--|---|--------------------------------|--|---|
| Noruega | 86 | 70 | Italia | 36 | 34 |
| Finlandia | 57 | 44 | Grecia | 55 | 24 |
| Dinamarca | 67 | 49 | Chequia | 37 | 12 |
| Holanda | 74 | 55 | Hungría | 33 | 34 |
| Suecia | 60 | 51 | Polonia | 45 | 33 |

Fuente: World Values Survey, 2000.

La corrupción en sentido estricto y la corrupción política: diferencias

En los estudios tradicionales sobre medición de la corrupción, la regla general está siendo la de medir la percepción de la corrupción, entendida ésta como actividad ilícita. Es decir, sobre todo se está midiendo la percepción de los sobornos y cohechos que los encuestados sufren personalmente y creen que sufren las otras empresas y/o ciudadanos que residen en un determinado país. Esta visión del problema ayuda enormemente en la construcción de índices comparativamente fiables, pero deja de lado la parte oculta del *iceberg*, es decir, toda la corrupción que se realiza bordeando los impedimentos legales, o usando la propia ley o utilizando la inacción como estrategia política de apoyo a situaciones injusta o corruptamente conseguidas. En suma, se tiende a medir la corrupción entendida en sentido jurídico.

Para el derecho sería corrupta toda acción de un sujeto público o privado que incumpla las normas jurídicas y viole las obligaciones del cargo con la finalidad de obtener beneficios privados personales o para un grupo del que forma parte el corrupto. Esta corrupción, en consecuencia, puede ser pública o privada. Para esta distinción, la clave está en el sujeto que actúa y en calidad de qué actúa. En suma, en la corrupción pública se trata de acciones u omisiones vinculadas al abuso de cargo público y al incumplimiento de normas jurídicas por parte de las personas con responsabilidades públicas. En la corrupción privada se trataría de acciones u omisiones vinculadas a un abuso de posición en el entorno de organizaciones privadas, con incumplimiento de las normas jurídicas que regulan los deberes del agente frente al principal. Pero en ambos casos con la finalidad de beneficiarse directa o indirectamente gracias a ese abuso. Tras la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, existen unas definiciones internacionales de los tipos penales más importantes asociados a la corrupción (artículos 15 al 23). Así: el soborno de funcionarios públicos nacionales y el cohecho realizado por estos mismos, el soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas, la malversación o peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, el soborno en el sector privado, la malversación de bienes en el sector privado y el blanqueo del producto del delito. Cuando se pregunta por la percepción de corrupción y cuando se contesta, la idea de corrupción de referencia es la que surge del entramado de situaciones legalmente sancionadas de acuerdo con estos tipos penales. A favor del uso de este tipo de conceptos de corrupción se pueden emplear, al menos, dos tipos de argumentos. El primero, que son los únicos que permiten poner en marcha la maquinaria de la sanción estatal y de la cooperación sancionadora internacional, y, por ello, son los más eficaces en la lucha contra la corrupción. El segundo, que delimitan claramente lo que se puede y no se puede hacer, estableciendo los criterios morales mínimos que todos deben seguir. Sin estas definiciones, todo sería posible y el relativismo paralizante dominaría todo el debate.

Sin embargo, la corrupción no se agota en esos hechos penalmente sancionables. Porque existe un plural y diverso conjunto de acciones que, aunque las instituciones no las denominan directamente corrupción, los ciudadanos las consideran inmorales y deslegitimatorias de la acción política cotidiana. Cuanto más desarrollada es una economía más posibilidades existen de favorecer a quien otorga un contrato o elabora una norma favorable sin caer en los límites de lo penalmente sancionable. Por ejemplo, influyendo en medios de comunicación en los que existe capital propio para que den una buena imagen del gobierno que tan generosamente ha tratado a la empresa accionista. En las definiciones más precisas de corrupción ya no se limita ésta a los supuestos ilícitos, sino que se incluyen también aquellos actos en los que el uso del poder se realiza incumpliendo las normas morales socialmente compartidas. Así, por ejemplo, corrupción sería (Della Porta y Vanucci, 2002: p. 86): aquellas acciones u omisiones que tienen que ver con el uso abusivo de los recursos públicos para beneficios privados, a través de transacciones clandestinas que implican la violación de algún modelo de comportamiento. En esta definición se deja abierto de qué recursos públicos se trata, pues efectivamente la corrupción no implica necesariamente toma de decisiones favorables sobre concursos o licencias; también puede usarse la información para favorecer al corruptor, o para sancionar a competidores del indebidamente favorecido. En suma, lo que el

corruptor busca son dos tipos de beneficios: influencia sobre decisiones y/o información confidencial. Los beneficios privados para el corrupto son también muy amplios; pueden consistir en dinero, pero también en regalos no monetarios, y, últimamente, es muy importante el buen trato en medios de comunicación afines al corruptor. Esos beneficios privados pueden ir directamente al patrimonio del corrupto, pero también pueden ser usados para campañas electorales, incluso pueden ir destinados al partido directamente, sin beneficio directo para el corrupto. Finalmente, la definición incorporada permite considerar como corruptas conductas que no son sancionables penalmente, pero que sí lo son moralmente en el marco de lo que una comunidad democrática entiende como éticamente reprochable.

Esta definición ya nos sitúa muy cerca del concepto de corrupción política, que a los efectos de este texto es una corrupción diferente a la corrupción en sentido estricto de la que venimos hablando. Para Friedrich (1989), la corrupción pública existe cuando un responsable de un puesto público, con unas funciones y atribuciones definidas, es, por medios monetarios o de otra naturaleza no legalmente prevista, inducido a actuar favoreciendo a quien proporciona el beneficio y, por ello, dañando al público y a sus intereses. Esta definición podría incluir toda política pública o programa que se adopta o implanta considerando los intereses de sólo una parte afectada, dados los beneficios extras que esta parte puede proporcionar a los políticos o empleados públicos responsables de la decisión. O, incluso, toda acción tomada en el sentido de influir interesadamente a favor de una política pública dominada por tal interés privado, sin consideración de los efectos perjudiciales que tal acción pueda provocar sobre el interés común. Es corrupta, en definitiva, toda acción en la que el responsable público pone por delante el interés privado sobre el interés general. Ciertamente, esta idea de que los responsables públicos sirven al interés general ya implica una concepción determinada de la política y de la acción de gobierno, pero no muy alejada de lo que la ciudadanía entiende como deber ser de la política, de acuerdo a diversas encuestas. El “buen gobierno”, así pues, no consiste en favorecer a los que votaron al gobierno, ni en llevar adelante un programa indefectiblemente, sino en procurar, siendo coherentes en lo posible con el programa, tomar decisiones que beneficien a la comunidad en su conjunto. Ello implica una voluntad de objetividad e imparcialidad, de forma que se consideren los intereses de todos los afectados antes de tomar una u otra decisión. La corrupción, en consecuencia, puede realizarse actuando legalmente, pues cumpliendo la ley se puede perfectamente actuar buscando el interés privado y beneficiar a un sector social frente a la comunidad en su conjunto.

Con estas definiciones se abre un riquísimo debate sobre la actuación de los grupos de interés y sus conexiones con los responsables públicos de nivel superior. La influencia de los plutócratas sobre las decisiones y políticas públicas, cuando se hace por interés puramente privado, vía financiación de partidos o contribuciones a campañas, quedaría conectada a este concepto de corrupción, aun cuando fuera legal tal actuación (Heidenheimer y Johnston, 2000). Si, siguiendo el camino marcado por estas definiciones, nos preguntáramos qué es corrupción, la respuesta sería muy variada y tal vez excesivamente abierta. Corrupción sería por supuesto el tomar decisiones parciales por razones de beneficio monetario directo, como es el caso del soborno. Corrupción sería también la elaboración de normas en las que se beneficia a un sector social sobre el conjunto de la comunidad a cambio de beneficios privados directos o indirectos. Es evidente, por ello, que toda la discusión sobre sistemas de financiación de partidos políticos queda muy influenciada por este concepto de corrupción. También cobran otra dimensión las dificultades de ciertos políticos para aclarar de dónde provienen fondos para sus campañas. Corrupción sería pasar información de forma privilegiada a un actor individual o colectivo, a cambio de algún tipo de recompensa. O, sin ánimo exhaustivo, podría ser corrupción cualquier acto que beneficie a una parte de la sociedad a cambio de sus votos, cuando el interés general sea dañado con ello. Por ejemplo, hacer funcionarios a un grupo de interinos antes de las elecciones, a través de pruebas que no respetan el principio de igualdad y no garantizan plenamente la acreditación del mérito y la capacidad.

Pero aun habiendo avanzado bastante, no hemos captado hasta ahora la esencia de la corrupción política y lo que supone de deslegitimatorio para el sistema. Para ciertos autores e instituciones la corrupción política sería una parte de la corrupción en general que se diferenciaría del resto por la

naturaleza de sus autores. La corrupción política sería la que realizan los políticos y la corrupción administrativa la que realizan los funcionarios. Según Robin Hodess, editor del *Global Corruption Report* de *Transparency International*, la corrupción política es “el abuso del poder, que la ciudadanía a ellos confía, por parte de los líderes políticos con fines de beneficio privado, y con el objetivo de incrementar su poder o su riqueza” (2003: p. 11). Pero esta definición tiene dos problemas, el primero es el de la ambigüedad del concepto “líder político”, y el segundo, la dificultad de separar política y administración en los niveles superiores del sistema, por lo que preferimos no utilizarla. Por todo ello, a nuestros efectos, la corrupción política se caracteriza por la naturaleza del bien dañado (Philp, 1997). Y ese bien no es otro que la propia política.

En el concepto estricto de corrupción existía siempre como elemento de referencia moral una ética profesional, es decir, que de lo que se trataba es de que quienes ejercían determinados puestos y profesiones incumplían los deberes derivados de ellos -deber posicional- para obtener un beneficio privado indebido; esencialmente, abusaban del poder que se les reconocía funcionalmente para usarlo en beneficio propio, directo o indirecto. Pero en la corrupción política, lo que aparece como elemento moral de referencia no es una ética profesional sino una ética pública. Más aun, no existe un incumplimiento de deber profesional sino un incumplimiento de deber cívico. Y esto afecta no sólo a los líderes políticos -sean éstos los que sean-, sino a toda la ciudadanía. Si una persona vende su voto a cambio de una recompensa económica -salvo casos de pobreza extrema, donde la necesidad reduce la libertad de elección-, está actuando de forma corrupta políticamente. Y desde luego, si un partido quiebra las reglas del juego democrático e intenta abusar de su poder mediático para ganar las elecciones, también actúa de forma corrupta.

Los ciudadanos consideran que la corrupción anida en los partidos y en los representantes electos del pueblo. Pero los partidos son instituciones con miles de militantes en muchas ocasiones, y la tendencia social a considerar como corruptos a todos los miembros no parece que sea realmente cierta. Por ejemplo, un militante del PRI mexicano puede ser un autónomo que se dedica a vender “fajitas” en un mercado, y que hace su trabajo con honestidad y recibe las recompensas que la ley de la oferta y la demanda le otorga. No posee puesto público desde el que abusar. Sin embargo, los partidos son los instrumentos de selección de los líderes políticos y los principales actores de la política democrática, y la ciudadanía está diciendo que, como organizaciones, en su labor social están fracasando, y están fracasando porque su sistema de incentivos es, a menudo, perverso, porque no son coherentes con el deber ser de la política democrática, porque como actores colectivos están incumpliendo las obligaciones que se derivan de la acción política en una democracia. La corrupción de los partidos es corrupción política, es decir, corrupción *de* la política.

El Barómetro de Transparency International que antes se utilizó nos muestra que la ciudadanía acusa a los principales actores de la política democrática -los partidos políticos- de incumplir con sus deberes como tales actores; les acusa de ser incapaces de estar a la altura de lo que exige el *ethos* de la política democrática. No es tanto que se acuse a los partidos de seleccionar líderes que roban, porque en Finlandia, en el Reino Unido, en Portugal o en Canadá es raro encontrar casos de sobornos a líderes políticos relevantes y, sin embargo, en el Barómetro, en todos esos países los partidos están valorados como los sectores más corruptos. Y es que, sobre todo, se acusa a los partidos de deslegitimar la política al no cumplir con los deberes que se derivan de ella. Y se culpa a los partidos de gobierno y a los de oposición, dado que de lo que se culpa no es sólo de extorsionar -estas acciones sólo las pueden realizar los que ya están en el gobierno-, sino de mentir a la ciudadanía, actuar sectariamente, ser influidos indebidamente, no respetar ciertos principios básicos en que se funda la democracia, etc. Obviamente, también los ciudadanos tienen su parte de culpa, pero ésa ya es otra historia.

La ciudadanía en general -sobre todo en países con poliarquías estables- tiene una idea bastante clara sobre el fin de la política y del Estado, sobre su razón de ser, y tanto en un ámbito -la política- como en el otro -el Estado-, los partidos y sus representantes son los actores privilegiados en ambas arenas; de ahí que esos actores deban conformar su acción de acuerdo a la imagen que la ciudadanía

tiene del deber ser de la política y del Estado. Y en ese deber ser, la esencia está en la búsqueda del interés común respetando las reglas del juego político; búsqueda que comienza, sin duda, por el mantenimiento de la paz, para lo que, precisamente, se otorga al Estado el monopolio de la violencia legítima. De ahí que “la acción gubernamental se caracterice por su capacidad de regulación de los conflictos particulares y, sobre todo, por su capacidad para defender o encontrar un interés público o colectivo” (Brugué, Gomá y Subirats, 2005: p. 12). Pues bien, es precisamente la percepción de que los políticos no buscan el interés general lo que lleva a la desconfianza; es la percepción de que no tratan todas las preferencias por igual en la conducción del Estado -uno de los requisitos esenciales de la democracia (Dahl, 1971)- y/o de que en sus decisiones la búsqueda del poder prima sobre la búsqueda del bien común lo que deteriora las relaciones. Por ejemplo, en el Latinobarómetro de 2003, al preguntarse sobre el factor más importante para confiar en las instituciones públicas, se encontró como respuesta mayoritaria: “el trato a todos por igual”; de ahí que la ciudadanía demande un aparato del Estado al servicio de todos y no cooptado (Kliksberg, 2005: p. 83). En suma, es la corrupción de la política lo que genera esta separación entre representantes y representados, corrupción que incluye todo el conjunto de acciones políticas en que los partidos y sus representantes se embarcan rompiendo las reglas del juego -clientelismo, compra de votos, financiación fraudulenta...-, así como todos aquellos otros en los que anteponen el interés privado sobre el general -captura de políticas, abuso de poder, protección del crimen organizado, etc.

Un último dato para demostrar la percepción ciudadana sobre la corrupción política: según la WVS, en 1990, ante la pregunta “¿Hablando en general, usted diría que este país es dirigido por unos pocos grandes intereses preocupados sólo por ellos mismos o es dirigido en interés de toda la gente?”, el 55% de los encuestados respondían que por unos pocos grandes intereses; pero en 2000 dicha respuesta subió a un 67%, incluidas en esa tendencia casi todas las poliarquías consolidadas. La ciudadanía parece tener cada vez más claro que la política se está pervirtiendo, que existe un problema con la necesaria inclusividad propia de toda democracia, pues los actores políticos se oligarquizan y olvidan el interés común. No es sólo un problema de sobornos y tráfico de influencias; el fenómeno es mucho más complejo. De ahí que se desconfíe de los actores políticos incluso en países de bajísima corrupción en sentido estricto. Por supuesto que la situación en Bolivia no es la misma que en Dinamarca, y que no todos los políticos actúan igual, pero las tendencias globales van en la misma dirección porque la corrupción política sobrepasa la mera “mordida”.

La denuncia permanente, la sensibilidad exacerbada

Para entender la actual dimensión del problema es preciso considerar, además, que la corrupción política es hoy día mucho más visible que en décadas anteriores, y lo es por al menos cinco razones. En primer lugar, el fin de la “guerra fría”, con el consiguiente abandono de la protección y del silenciamiento de las tropelías, por parte de Estados Unidos y Europa Occidental, de políticos corruptos pero útiles en la lucha contra el comunismo. Si Somoza fue sostenido por Estados Unidos durante décadas, Alemán ha sido procesado inmediatamente a su salida del gobierno gracias también a Estados Unidos; ahora ya no era útil pues la amenaza comunista desapareció de Nicaragua e, incluso, era disfuncional para la imagen estadounidense.

En segundo lugar, los cambios en la cultura política, con el declive gradual de la política ideológica y el ascenso de la política de la confianza. Los políticos tienen que ganarse la confianza de la gente mediante una “venta” de su carácter y honestidad. Con ello se transforma la esfera política, dado el cada vez mayor peso del poder simbólico en ella. La esfera política es “aquella esfera de acción e interacción que se ocupa de la adquisición y del ejercicio del poder político mediante el uso, entre otras cosas, del poder simbólico” (Thompson, 2001: p. 141). En el poder simbólico es muy importante el capital simbólico, es decir, la reputación y la imagen; por ello, promocionar la propia imagen y luchar por destruir la imagen del rival político es fundamental hoy en la lucha política. Máxime cuando hemos entrado en una fase de democracia “mediática”, en la que la personalidad televisiva de los candidatos es crucial para el

éxito electoral, lo que, a su vez, provoca una creciente visibilidad de los dirigentes políticos (Manin, 1998). Todo ello hace que la exposición de la ética propia y la denuncia de la corrupción ajena sean esenciales en la lucha política actual. La confusión del escándalo político con la corrupción es consecuencia inevitable de esta tendencia.

Tercero, todo este proceso de mediatización y publicidad de la política está generando unas demandas de gastos de campaña y sostenimiento de los partidos cada vez mayor (Doublet, 2003). En Estados Unidos, los costes de las campañas electorales, a precios constantes, se han multiplicado por diez entre 1976 y 2000 en las elecciones a congresistas, y por veinticinco entre 1960 y 2000 en las presidenciales. La campaña del año 2004 ha batido ya todos los récord anteriores, alcanzando la increíble suma de 1.400 millones de dólares en la lucha directa por la Casa Blanca, y de 3.900 millones de dólares en la suma total de presidenciales y parlamentarias, un 30% más que la campaña de 2000. La mayor parte de los gastos actuales de los partidos son de comunicación. Estos gastos son muy elevados, entre otras razones porque los precios lo son, dada la baja competencia que existe en este campo, donde muy pocas empresas solventes actúan. La consecuencia es que, a mayores gastos en comunicación, menor capacidad de autofinanciación de los partidos. Ante estas mayores necesidades, los partidos presionan por recibir mayores fondos públicos, pero también optan por obtener de forma pública, encubierta o ilegal fondos privados. Las consecuencias de estas financiaciones sobre las políticas públicas no son despreciables.

Cuarto, la separación entre el poder y la política provoca la presencia cada vez mayor del negocio privado en la propia política (Bauman, 2001). Si quienes deciden en numerosos asuntos de naturaleza colectiva no se encuentran en las sedes gubernamentales, es normal que, dando un paso más, utilicen ya las propias sedes gubernamentales para tomar decisiones. Las múltiples privatizaciones, subcontrataciones y concesiones de todo tipo permiten que desde el sector privado se influya en la toma de decisiones públicas; pero más importante aun es la estrategia de *revolving doors*, que permite a los decisores del sector privado sentarse en despachos públicos durante un período de tiempo y, tras ayudar desde dentro de la política al negocio, retornar a recoger las ganancias en la empresa privada.

Quinto, en los países más avanzados se ha desarrollado una cultura de desconfianza frente al poder y una mayor preocupación por la forma en que se ejerce el gobierno (Inglehart, 1998; Inglehart ...[et al], 2004). Estos valores postmodernos hacen que la ciudadanía sea más exigente y crítica frente a las distintas variantes de corrupción. Pero en los países menos desarrollados también existe una conciencia cada vez mayor del problema, por la incorporación a la agenda pública del mismo, por la propia dinámica de confrontación y acusación mutua de corrupción entre políticos locales, y por el papel de la prensa en esta materia. De hecho, en el último Latinobarómetro la corrupción aparece, agregadamente, como el cuarto problema más importante en los países encuestados. Además, y reforzando lo anterior, la vigilancia y los cambios producidos en las tecnologías de la comunicación, cada vez más sofisticadas y más al alcance de cualquiera, provocan que la privacidad y el secretismo hoy sean más difíciles, a lo cual se añade que la cultura periodística ha cambiado (Thompson, 2001). Los códigos y convenciones periodísticos que hasta hace poco disuadían de penetrar en las vidas privadas de los políticos o funcionarios, hoy se han relajado, y en algunos medios se han abandonado totalmente, lo que hace que las denuncias de corrupción y las informaciones sobre la ausencia de virtudes morales de los políticos sean hoy moneda corriente en la prensa.

Todos estos aspectos, en su conjunto, nos llevan a afirmar que la corrupción es hoy, por desgracia, uno de los temas estrella de la política y de la economía, nacional e internacionalmente. Y su presencia mediática amplifica la sensación de quiebra de la relación de confianza.

Los efectos de la corrupción

Un aspecto a menudo olvidado de la corrupción, cuando se trata de medir su relación con la desconfianza en los líderes públicos, es el de sus efectos sobre el rendimiento por resultados del gobierno y sobre la legitimidad de la acción pública. La corrupción es clave para entender muchos

fracasos en políticas y decisiones gubernamentales, y también lo es para comprender por qué muchos problemas no se solucionan. Cuando se habla de fracasos en políticas económicas y sociales la corrupción suele estar detrás. Esta idea ha estado en la base de toda la estrategia de gobernabilidad de distintos organismos financieros internacionales últimamente, es decir, la corrupción impide el desarrollo porque impide gobernar eficaz y eficientemente. Lo que es más novedoso es que estos organismos multilaterales empiezan a entender que esas dificultades que la corrupción genera afectan no sólo a países en desarrollo, sino también a países desarrollados, sobre todo en el sur de Europa (Kaufmann, 2005). Veamos cómo influye la corrupción en la legitimidad política y en el desarrollo económico.

La legitimidad política de la democracia es deteriorada con la corrupción porque ésta genera un gobierno ineficaz, injusto e ineficiente (Della Porta y Vannucci, 1997; Della Porta, 2000); desde una perspectiva de cultura cívica, la corrupción genera mal capital social (Levi, 1996), es decir, genera todo un conjunto de redes opacas y oscuras que tienen por objetivo el abuso de los fondos públicos, la adquisición de privilegios indebidos y la generación de unas reglas del juego que aseguran el funcionamiento de la actividad delictiva sin denuncias ni filtraciones. Cuando estas redes tienen éxito se expanden, destruyendo en la práctica el funcionamiento eficaz del Estado de Derecho y la eficiencia gubernamental. La percepción de la existencia de esa corrupción generalizada arrastra a la pérdida de confianza en el gobierno, en sus instituciones, e incluso a la pérdida de confianza en el sistema en general. A partir de ese momento de percepción, se producen dos efectos muy peligrosos para el sistema: 1) la mayoría de la gente asume que la forma de acceder a derechos es entrando en las redes de corrupción, con lo que se generaliza el sistema y se convierte en parte de la normalidad; 2) el voto tiende a sostenerse sobre bases de interés personal y directo en que un determinado patrón siga en el poder, no sobre principios de compromiso cívico y cercanía a unas ideas. Poca gente tiene confianza en el gobierno o en sus instituciones, pero sí hay mucho interés en votar a favor de los amigos distribuidores de prebendas. La sociedad se envilece políticamente, pues usa el voto para promocionar intereses particulares y directos, y no para buscar el bien común. Con todo esto, la democracia pierde legitimidad y, por ello, se debilitan sus instituciones, con lo que se colonizan aún más por los partidos clientelistas y los políticos corruptos. La culminación de todo este círculo vicioso llega cuando el crimen organizado penetra en las redes políticas y la extorsión violenta se institucionaliza. Por supuesto, todo este proceso, además de distorsionar la producción y recepción de demandas públicas, eleva los costes de la acción gubernamental y promueve el éxito de empresarios políticos en detrimento de los buenos empresarios. Con ello, entramos en los efectos económicos de la corrupción.

El Instituto del Banco Mundial y otros investigadores (i.e. Mauro, 1995; Tanzi y Davoodi, 2001; Kauffman, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999, 2000; Wei, 1997; Ades y Di Tella, 1997; Rose-Ackerman, 2001; Della Porta y Vannucci, 1997; Thomas ...[et al], 2000) han estudiado científicamente estos efectos y han dejado claro que la corrupción afecta negativamente el crecimiento y el desarrollo. En concreto:

1. Incrementa la inversión pública pero reduce su productividad; así, si la corrupción de Singapur ascendiera a los niveles de Pakistán, ello incrementaría el gasto público como porcentaje del PIB en 1,6 puntos y reduciría los ingresos públicos sobre el PIB en 10 puntos porcentuales. En otro ejemplo, tras los procesos italianos de Mani Pulite, en Milán los costes por kilómetro en línea de metro cayeron un 57%, y la construcción de la terminal del nuevo aeropuerto redujo sus costes en un 59%.

2. Incrementa los gastos corrientes vinculados a políticas improproductivas, aumentando el gasto público ineficiente; por ejemplo, ordenadores en lugares que apenas tienen luz eléctrica o equipos médicos muy sofisticados en hospitales que carecen de lo elemental.

3. Reduce la calidad de las infraestructuras existentes, pues el rápido deterioro favorece la repetición del negocio; así ocurre que las carreteras en países altamente corruptos están continuamente reparándose, con lo que el funcionario percibe comisión por cada contrato de reparación y el empresario corruptor se ahorra costes con la baja calidad de los productos usados. También fallan servicios públicos esenciales -

agua, electricidad, etc.- dados los desincentivos para invertir en un adecuado mantenimiento de la infraestructura y redes necesarias para el servicio.

4. Disminuye los ingresos del gobierno, pues favorece el dinero negro, el contrabando y la evasión fiscal. Además, obliga a esfuerzos importantes en el blanqueo de capitales, con los consiguientes costes de oportunidad. Los costes de oportunidad a que lleva la corrupción son elevados, pues se ha de emplear bastante tiempo en ocultar datos, gestionar la información, lavar dinero, etc.

5. Actúa como un impuesto arbitrario, especialmente cuando la corrupción no está centralizada. Los actores económicos no saben muy bien cuánto les va a costar cada transacción y tampoco tienen asegurada la contraprestación cuando el negocio está muy fragmentado.

6. Distorsiona los incentivos y produce una selección adversa de élites: los más capaces y de más talento se dedican a la “búsqueda de rentas” en lugar de a la actividad productiva.

7. Reduce la capacidad del gobierno de imponer controles regulatorios e inspecciones para corregir los fallos de mercado.

8. Distorsiona el papel del Estado como garante de derechos de propiedad o asegurador del cumplimiento de los contratos. Aquí la corrupción judicial es fundamental para explicar esta degradación del papel del Estado. La corrupción judicial destruye la seguridad jurídica y crea un clima de arbitrariedad que impide toda previsibilidad y estrategia económica a medio y largo plazo. Lo mismo ocurre con un sistema corrupto de registro de propiedad o fe pública en los contratos. Los datos sobre corrupción judicial precisamente han empeorado en los países de la OCDE en los últimos seis años (Kauffman, 2005).

9. Reduce la inversión y, por ello, la tasa de crecimiento. Si Filipinas redujera su corrupción a la de Singapur, incrementaría la inversión como porcentaje del PIB en 6,6 puntos porcentuales.

10. Reduce los gastos en educación y salud, por ser áreas donde es más difícil obtener grandes beneficios, y aumenta los gastos militares, por ser una partida de gasto donde los beneficios son muy altos.

11. Reduce la inversión extranjera directa, pues la corrupción opera como un impuesto a las empresas. De hecho, si a Singapur le aplicáramos el nivel de corrupción de México sería como incrementar el tipo impositivo marginal sobre las empresas en 20 puntos porcentuales.

12. Frente a la idea de que la corrupción engrasa el sistema burocrático y permite a las empresas ser más productivas, diversos estudios muestran que la corrupción tiende a incrementarse naturalmente, y que los cohechos exigidos son cada vez mayores y más extendidos, ahogando finalmente a las empresas: la corrupción es arena y no aceite para la economía de un país y de las propias empresas corruptoras. En un estudio de Kauffman y Wei (citado en Thomas ...[et al], 2000), tras usar datos de dos encuestas independientes que entrevistaron a más de 6.000 empresas en 75 países, se halló que las empresas que pagan más sobornos administrativos pierden más tiempo con los burócratas que aquellas que no pagan, y además, no por ello ganan más.

13. Promociona la presión para el impago de impuestos a cambio de beneficios económicos a los recaudadores, además de la eliminación de normas que perjudiquen fiscalmente a los corruptores.

14. La corrupción incentiva el pago de sobornos para la obtención de contratos o para la concesión de empresas privatizadas, pero estos contratistas o adquirentes tienden a maximizar el beneficio a corto plazo, dada la inseguridad con la que operan en un mercado donde todo depende del mantenimiento en el poder de políticos amigos. Los resultados para la economía nacional y los destinatarios son muy perjudiciales.

15. La corrupción incrementa la desigualdad de ingresos y la pobreza; en concreto, incrementa la mortalidad infantil y reduce la esperanza de vida y la alfabetización. En Ecuador, por ejemplo, los hogares más pobres deben gastar cuatro veces más en sobornos, como porcentaje de sus ingresos, que los hogares más ricos, si quieren acceder a servicios públicos.

Incluso en estudios recientes sobre los problemas de gobernabilidad derivados de la amenaza terrorista, la corrupción aparece también como un factor esencial para la operatividad de las redes

terroristas (Raab y Brinton Milward, 2003). En suma, sus efectos indirectos sobre la deficiente gobernabilidad en múltiples países son extensos y profundos.

La consolidación de factores estructurales adversos

Pero por si fuera poco, la corrupción es responsable, también, sobre todo en países en vías de desarrollo, de la consolidación de factores estructurales que impiden el desarrollo e, incluso, el buen funcionamiento de la democracia. Esencialmente, la corrupción favorece la desigualdad, lo que, a su vez, favorece la desconfianza interpersonal. También es cierto que la relación es inversa: la desigualdad favorece la desconfianza, lo que, a su vez, favorece la corrupción. En suma, estamos ante un círculo vicioso ciertamente destructivo.

Los datos sobre la correlación entre desigualdad y corrupción son claros y determinantes. Incluso con un concepto de corrupción minimalista, como es el que usarían los juristas, centrado esencialmente en conductas penalmente sancionables -sobornos, cohechos-, los datos de las encuestas mundiales de percepción de la corrupción nos indican fehacientemente que los países con corrupción más baja son los que poseen una menor desigualdad, medida con el Índice Gini o con otros más completos. Ciertamente, países como los escandinavos ocupan una y otra vez el ranking de países menos corruptos. Y todos los países con corrupción muy elevada son países con desigualdades elevadas.

En relación con la dimensión estructural de la desigualdad, se puede comprobar cómo las sociedades con desigualdad elevada se caracterizan por una baja movilidad entre estamentos sociales y una alta estabilidad de las élites, circunstancia que crea redes verticales de clientelismo y densas redes horizontales entre élites en las que anida la corrupción. En estas sociedades, los mecanismos de control social están infradesarrollados y la distribución del poder es muy inequitativa; por ello, las élites pueden aprovecharse del control propio sobre la justicia, los medios de comunicación y el conocimiento (Karstedt, 2002). Obviamente, como el sistema opera en un círculo vicioso, cuanto más corrupción existe, también existe más desigualdad y viceversa.

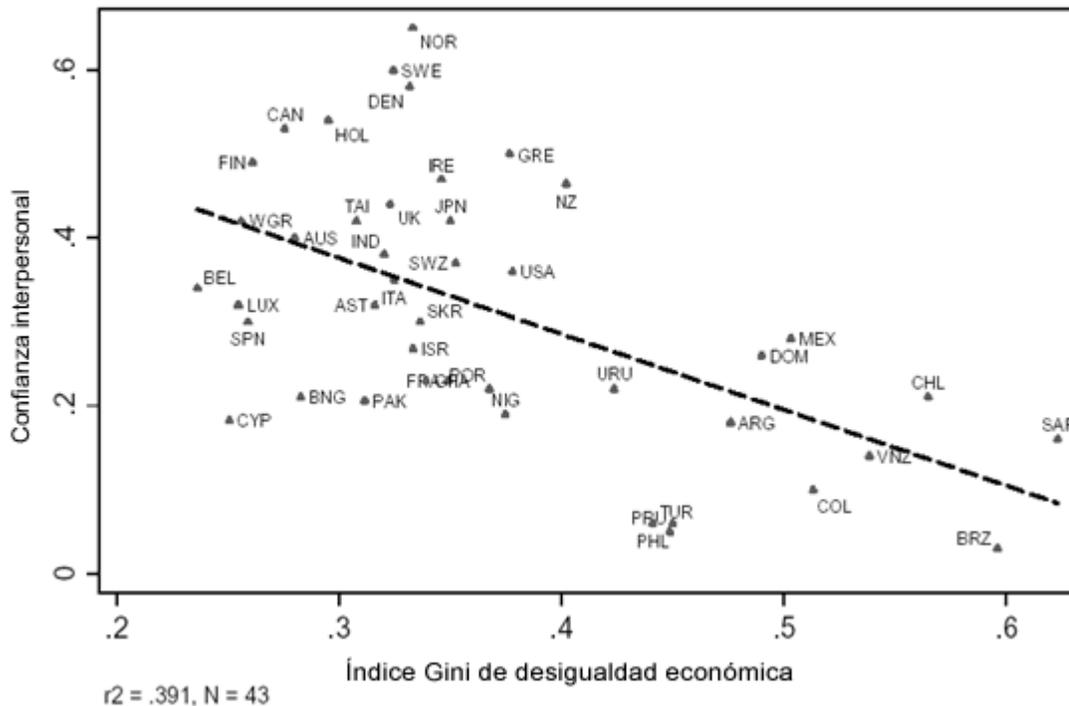
Aunque es más difícil de medir, también la desigualdad psicológica, es decir, la aceptación de la dominación internalizada, enraizada en la cultura de la sociedad, es un factor impulsor de la corrupción; cuando las personas asumen que son inferiores con respecto a otros, incluso si se les provee de bienes primarios y derechos para defenderse, no los usan y vuelven a aceptar la dominación arbitraria. Esta idea nos lleva a recordar la excelente tesis de Sen (1995), en la que nos argumenta convincentemente que la igualdad exige una capacidad básica igual no sólo de bienes materiales o ingresos económicos suficientes, sino que también requiere una capacidad cultural, económica y social para actuar libremente. La dimensión cultural de la desigualdad la expresan encuestas sobre la *distancia de poder*, basadas en la medición de patrones valorativos que legitiman y apoyan las relaciones de poder jerárquicas. Existen sociedades donde es muy elevada esta aceptación de que existen elites y que deben mandar por su superior conocimiento y/o fuerza. En estas sociedades, como consecuencia de lo anterior, existe un elevado sentimiento de inseguridad, con la consiguiente desconfianza, fruto de las relaciones de dependencia y obediencia, así como de la falta de control de la arbitrariedad de las élites.

Todos estos elementos culturales y estructurales han sido medidos a través de distintas fuentes - coeficiente Gini, renta per cápita, nivel de confianza intersubjetiva, distancia de poder, porcentaje de mujeres que alcanzan el nivel secundario de educación-, para 35 países (Karstedt, 2002), y los resultados demuestran que todas las dimensiones estructurales de la desigualdad tienen una fuerte correlación con el índice de percepción de la corrupción de *Transparency International*: sociedades con altos niveles de desigualdad en los ingresos tienen altos niveles de corrupción, mientras que aquellas con bajos niveles de desigualdad tienen bajos niveles de corrupción. Curiosamente, aunque en la desigualdad estructural la correlación no es lineal, es decir, que cuando se alcanza un cierto grado de igualdad ya los resultados de corrupción son mucho más imprevisibles, sin embargo, en la desigualdad psicológica y cultural la correlación sigue siendo lineal: a más desigualdad psicológica más corrupción y viceversa.

Pero, además, estudios recientes nos muestran que la desigualdad correlaciona con bajos niveles de confianza interpersonal (Rothstein y Uslaner, 2005). La confianza generalizada es fundamental para la generación de solidaridad social; cuando la gente confía en general en los demás tiende a sentirse parte de un mismo proyecto y a ser más solidaria. Los países con mayor nivel de confianza interpersonal tienden a ser más igualitarios (ver Figura N° 1). La desigualdad, sin embargo, promueve un desarrollo de la confianza particularista, una confianza en los de la propia clase o en los del propio círculo familiar, social, religioso, pero destruye la confianza generalizada. La confianza generalizada no surge en sociedades jerarquizadas, con rígidas divisiones sociales y una distribución del poder extremadamente inequitativa. La propia democracia tiene en ese ámbito graves dificultades de funcionamiento (Dahl, 1971: pp. 81 y ss). Los países escandinavos, con sus políticas universalistas de protección social son el mejor ejemplo de cómo conseguir un círculo virtuoso de confianza generalizada y relativa igualdad. Por el contrario, en Latinoamérica nos encontramos con la situación inversa: desigualdades exacerbadas que promueven una desconfianza que impide, precisamente, el desarrollo de políticas de solidaridad y redistribución.

Figura N° 1

Confianza interpersonal y desigualdad económica
(Se excluyen las actuales y las ex-naciones comunistas)



Fuente: Rothstein y Uslaner, 2005.

Ahora bien, ese impedimento también tiene mucho que ver con la existencia de corrupción. En primer lugar, la desigualdad hace que se vea el sistema como injusto, que la riqueza y el poder se perciban conectados con la propia corrupción, y esa visión favorece el uso de mecanismos corruptos para conseguir también el acceso al poder o la riqueza; de hecho, un problema de una parte importante de la izquierda latinoamericana ha sido el creer que debían usar los mismos medios que los partidos tradicionales para acceder al poder, y que ya desde el poder cambiarían las cosas, pero esos medios han sido un cáncer que han impedido, después, precisamente el cambio.

Segundo, la desigualdad elevada provoca una distribución también muy desigual del poder, de ahí que las instituciones públicas, a pesar de lo que digan las normas, funcionen de forma discriminatoria y

parcial. Esas discriminaciones, unidas a la necesidad de acceder a bienes y permisos públicos, llevan a aceptar la inclusión en redes clientelistas como mecanismo normal de acceso a lo esencial. La ciudadanía acepta la corrupción a nivel personal aunque la critique a nivel colectivo.

Tercero, cuando surgen políticas que podrían paliar situaciones de pobreza o desigualdad extrema, el subdesarrollo profesional y la propia corrupción de la burocracia impiden una implantación mínimamente eficaz. Finalmente, la desigualdad es caldo de cultivo del capital social negativo, de todo un conjunto de redes de extorsión, de favores mutuos entre oligarquías, que aseguran la impunidad y lanzan el mensaje de que ésa es la forma normal de lograr las cosas. Lo que, a su vez, impide la generación de políticas sociales universalistas y eficaces que podrían reducir la desigualdad y generar con ello confianza intersubjetiva. Para empezar, porque nadie tiene incentivos para pagar impuestos.

IV. ¿Qué hacer? Algunas conclusiones

Si la desconfianza hacia la clase política y el rechazo a la propia política son un problema importante para nuestras democracias, y si una de las causas fundamentales -tal vez la fundamental- de ese rechazo es la corrupción política, parece claro que la solución pasa por reducir tal corrupción y por fortalecer un liderazgo público basado en el respeto a los principios y valores de la democracia; un liderazgo que renueve los lazos de confianza entre representantes y representados. Por supuesto que este fortalecimiento es mucho más necesario en unos países que en otros, y también que es mucho más difícil en ciertos países que en otros. Pero en todas las democracias esta relegitimación de la acción política parece necesaria. A continuación se van a ofrecer unas propuestas que tratan de auxiliar en ese camino, conscientes de que no son sino faros diversos que ayudan a no chocar con las rocas, pero que por sí mismos no enseñan a navegar. La prudente combinación de la ética de la responsabilidad y la de la convicción no puede enseñarse con reglas generales ni catecismos concretos. Y al final, la política se ejerce en un entorno de conflictos y dilemas que impiden la impecabilidad: la perfecta combinación de principios contradictorios e intereses divergentes es imposible (Del Águila, 2000). Aun así, y precisamente por ello, la recuperación de los principios esenciales y su asunción por la clase política se entiende como prioritaria.

Para comenzar, es necesario que las personas que dirigen los partidos, máxime si están gobernando, recuperen el interés general como guía de sus acciones. Se ha dicho que el interés general es un concepto indeterminado, y es cierto, pues depende de la visión de la realidad social de cada partido y de su forma de priorizar soluciones. Es también cierto que, para empezar, se expresa en diversos y, a veces, contradictorios programas políticos. Al final, la ciudadanía votará y elegirá el programa que mejor entiende que resuelve sus problemas y los de la sociedad en que vive. Pero esa libertad de plasmar opciones es incompatible con la captura de las políticas por grandes grupos de interés. Si los programas de los grandes partidos están ya capturados en su origen por grandes grupos de interés, lo que se oferta a la ciudadanía no expresa el interés general, sino el de unos pocos. Esta captura es más común de lo que parece, máxime cuando las necesidades de financiación de los partidos hacen a éstos dependientes de la “generosidad” de grandes bancos y corporaciones, favoreciendo con ello el veto a ciertas opciones de política que dañarían intereses consolidados de dichos financiadores. Un ejemplo típico es la política sanitaria estadounidense, basada en un modelo ineficiente e insolidario que casi nadie se atreve a retar. Recuperar la libertad de oferta es una de las reglas que los partidos políticos deberían considerar. El camino pasa, obviamente, por la reforma de la normativa de financiación de los partidos políticos.

En segundo lugar, el interés general debe guiar también la mediación política. La mediación política es el filtro a través del cual los intereses ciudadanos son articulados y agregados, y su tarea consiste en identificar e interpretar las necesidades y deseos de la población, seleccionar y generalizar aquellos que pueden ser expresados en términos políticos, proponer, justificar y criticar políticas y medidas para alcanzar tales fines o, cuando sea necesario, explicar por qué no pueden ser alcanzados (Pizzorno, citado por Della Porta, 2000: p. 218). En múltiples ocasiones los intereses y deseos de la población son obviados no porque sean de imposible realización, sino porque hay otras opciones más rentables para los decisores públicos, opciones que permiten financiar mejor al partido o que permiten ganancias superiores en el

ámbito personal. En determinados países con gravísimos problemas sociales, los gastos militares son enormes, sin que exista riesgo real de ataque foráneo; la explicación por desgracia tiene que ver con los elevados porcentajes que reciben ciertos políticos en los sobornos derivados de la compra de armamento sofisticado, ya que se trata de un tipo de contrato opaco y de difícil estandarización. Otro ejemplo más común aun es la cantidad de obras públicas innecesarias, vinculadas a la necesidad de mantener engrasada la red de corrupción. Frente a este tipo de prácticas, el recordar que la mediación política se fundamenta en la búsqueda del interés general no parece que sea algo superfluo.

Tercero, la construcción de la agenda gubernamental y la toma de decisiones públicas deben estar guiadas por el interés general, pero para evitar el solipsismo es preciso abrir las puertas del gobierno a la rendición de cuentas y a la participación ciudadana: hay que explicar, informar, escuchar, conocer. El interés general se expresa también en la construcción de instituciones, instrumentos y mecanismos que permitan la participación en igualdad de condiciones de los afectados por las políticas; hasta dónde llegue la capacidad de decisión ciudadana dependerá de los tipos de política y de la responsabilidad del político impulsor, pero, en todo caso, abrir una puerta a las opiniones y criterios ciudadanos es fortalecer la legitimidad de la acción pública, no debilitarla. Del mismo modo, respetar y, más aun, reforzar la rendición de cuentas es defender el interés general. La eficaz rendición de cuentas en todas sus dimensiones - jerárquica, legal, profesional, política- convierte la gestión pública en un difícil ejercicio de malabarismo, pero un ejercicio necesario para la democracia (Radin, 2002). En la construcción de valor público, la evaluación de las actividades precedentes y en ejercicio es esencial para evitar la persistencia de errores y para construir decisiones sensatas para el futuro (Moore, 1995; Cunill y Ospina, 2003; Echebarría ...[et al], 2005). La democracia es esencialmente procedimiento, pero ese procedimiento debe ser imparcial para que los resultados no se distorsionen; de ahí este tercer consejo para el ejercicio del liderazgo público.

Cuarto, sobre todo, la acción política en democracia debe tener como referentes de su actuación los principios en que se fundamenta normativamente el régimen democrático. Cuando los ciudadanos en todo el mundo consideran la democracia como el mejor régimen político posible, esa visión ideal de la democracia tiene que ver con la suma de principios que ella conlleva. Que los ciudadanos sepan expresarlos o no es ahora secundario, pero en su visión abstracta y general esas referencias normativas existen. Esos principios son (Dahl, 1992): 1) El principio de igualdad intrínseca, que implica que hay que aceptar que cada persona tiene derecho a definir su propia idea de lo que es el bien y la vida buena, y a adquirir un sentido de la justicia. 2) El principio de la consideración equitativa de los intereses, que implica que para considerar de forma imparcial los intereses de cada persona en un proceso de toma de decisiones colectivas todos deben ser tratados equitativamente, y deben ser divulgados los intereses de quienes están involucrados en dicha toma de decisiones. 3) La presunción de la autonomía personal, que implica reconocer a las personas la capacidad de revisar sus propios fines, y de ahí la capacidad de decidir sobre los principios morales a través de la reflexión; por ello, nadie está mejor capacitado que uno mismo para saber si las políticas promueven sus intereses. 4) El principio categórico de la igualdad, que consiste en que todas y todos los ciudadanos están calificados para autogobernarse. Esto implica, en términos institucionales, derecho de sufragio, igualdad de oportunidades de los candidatos, neutralidad del gobierno en la organización del proceso electoral, etc.

La corrupción política en sus diferentes variantes supone una violación de estos principios, una ruptura de las reglas del juego que impide que la democracia mantenga todo su valor normativo. La percepción de la generalización de este fraude, con mayor o menor intensidad en unos u otros países, y siempre con notables y destacables excepciones personales y grupales, es el origen de la desconfianza hacia los políticos en las democracias contemporáneas. Relegitimar la acción política y recuperar niveles aceptables de confianza requerirá una transformación en el liderazgo político, basado en la asunción de que la honestidad tiene valor en sí, y si no, que, al menos, tarde o temprano tendrá recompensa. Y ahí es donde ahora llega la responsabilidad ciudadana, que consiste en hacer que la honestidad sea siempre recompensada o, al menos, que la corrupción sea siempre sancionada.

Bibliografía

- Ades, A. y Di Tella, R. (1997), "The New Economics of Corruption: a Survey and Some New Results", en *Political Corruption*, P. Heywood (ed.), Oxford, Blackwell Publishers.
- Bauman, Z. (2001), *En busca de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Brugué, J.; Gomá, R.; y Subirats, J. (2005), "Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 32, Caracas, junio, pp. 5-18.
- Crick, B. (2001), *En defensa de la política*, Barcelona, Kriterion Tusquets.
- Cunill, N. y Ospina, S. (eds.) (2003), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Caracas, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.
- Dahl, R. A. (1971), *Polyarchy*, New Haven, Yale University Press.
- _____ (1992), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.
- Dalton, R. J. (1999), "Political Support in Advanced Industrial Countries", en *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Pippa Norris (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Del Águila, R. (2000), *La senda del mal*, Madrid, Taurus.
- Della Porta, D. (2000), "Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption", en *Disaffected Democracies*, S. J. Pharr y R. D. Putnam (eds.), Princeton, Princeton University Press.
- Della Porta, D. y Vanucci, A. (1997), "The 'Perverse Effects' of Political Corruption", en *Political Corruption*, P. Heywood (ed.), Oxford, Blackwell Publishers.
- _____ (2002), "Los recursos de la corrupción: algunas reflexiones sobre el caso italiano", en *Zona Abierta*, Nos. 98-99, Madrid, pp. 85-118.
- Doublet, Y. M. (2003), "Is there a Crisis of Party Finance and Political Parties among Industrial Countries?", en *Participation*, Vol. 27 N° 2, Montreal, pp. 11-13.
- Echebarría, K. ...[et al] (2005), *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, Caracas, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.
- Friedrich, C. J. (1989), "Corruption Concepts in Historical Perspective", en *Political Corruption: a Handbook*, A. J. Heidenheimer, M. Johnston y V. T. LeVine (eds.), New Brunswick, Transaction Publishers.
- Heidenheimer, A. J. y Johnston, M. (eds.) (2000), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, Transaction Press.
- Hodess, R. (2003), "Introduction", en *Global Corruption Report*, Berlin, Transparency International.
- Inglehart, R. (1998), *Modernización y postmodernización*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Inglehart, R. ...[et al] (2004), *Human Beliefs and Values*, México, Siglo XXI Editores.
- Karstedt, S. (2002), "The Culture of Inequality and Corruption: a Cross-National Study of Corruption", mimeo.
- Kaufman, D. (2005), "Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World", en *Global Competitiveness Report 2004-2005*, Oxford, Oxford University Press.
- Kauffman, D.; Kraay, A.; y Zoido-Lobaton, P. (1999), "Governance Matters", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper, N° 2196).
- _____ (2000), "Governance Matters: from Measurement to Action", en *Finance and Development*, Vol. 37 N° 2, Washington, June.
- Kliksberg, B. (2005), "Hacia un nuevo perfil del Estado en América Latina: los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 32, Caracas, junio, pp. 51-88.
- Levi, M. (1996), "Social and Unsocial Capital", en *Politics and Society*, N° 24, Thousand Oaks, pp. 45-55.
- Manin, B. (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.
- Mauro, P. (1995), "Corruption and Growth", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110 N° 3,

- Cambridge, August, pp. 681-712.
- Moore, G. E. (1997), "From Principia Ethica", en *Moral Discourse and Practice*, S. Darwall, A. Gibbard y P. Railton, New York, Oxford University Press.
- Moore, M. H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- Norris, P. (1999), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Pharr, S. J. (2000), "Officials' Misconduct and Public Distrust: Japan and the Trilateral Democracies", en *Disaffected Democracies*, S. J. Pharr y R. D. Putnam (eds.), Princeton, Princeton University Press.
- Pharr, S. J. y Putnam, R. D. (eds.) (2000), *Disaffected Democracies*, Princeton, Princeton University Press.
- Philp, M. (1997), "Defining Political Corruption", en *Political Corruption*, P. Heywood (ed.), Oxford, Blackwell Publishers.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina*, Buenos Aires, Alfaguara.
- Putnam, R. D.; Pharr, S. J.; y Dalton, R. J. (2000), "Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies?", en *Disaffected Democracies*, S. J. Pharr y R. D. Putnam (eds.), Princeton, Princeton University Press.
- Raab, J. y Brinton Milward, H. (2003), "Dark Network as Problems", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 3 N° 4, Lawrence, pp. 413-440.
- Radin, B. A. (2002), *The Accountable Juggler*, Washington, Congressional Quarterly Books.
- Rawls, J. (1980), "Kantian Constructivism in Moral Theory", en *Journal of Philosophy*, N° 77, New York, pp. 515-572.
- Rose-Ackerman, S. (2001), "Desarrollo y corrupción", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 21, Madrid, mayo-agosto, pp. 5-21.
- Rothstein, B. y Uslaner, E. M. (2005), "All for All: Equality and Social Trust", London, The London School of Economics and Political Science (LSE Health and Social Care Discussion Paper, N° 15).
- Scanlon, T. M. (1982), "Contractualism and Utilitarianism", en *Utilitarianism and Beyond*, A. Sen y B. Williams (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Sen, A. (1995), *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza Economía.
- Tanzi, V. y Davoodi, H. (2001), "Corrupción, inversión pública y crecimiento", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 21, Madrid, mayo-agosto, pp. 73-82.
- Thompson, J. B. (2001), *El escándalo político*, Barcelona, Paidós.
- Thomas, V. ...[et al] (2000), *The Quality of Growth*, Oxford, Oxford University Press.
- Torcal, M. (2003), "Political Disaffection and Democratization: History in New Democracies", Notre Dame, Kellogg Institute (Working Papers Series, N° 308).
- Transparency International (2004), *Global Corruption Barometer*, Berlin, <http://www.transparency.org/surveys/index.html#barometer>.
- _____ (2005), *Corruption Perception Index*, Berlin, <http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi>.
- Vallés, J. M. (2000), *Ciencia Política: una introducción*, Barcelona, Ariel.
- Wei, S. J. (1997), "How Taxing is Corruption on International Investors", Cambridge, National Bureau of Economic Research (Working Paper, N° 6030).
- World Values Survey (1981, 1990-1991, 1995, 2000), Madrid, <http://www.worldvaluessurvey.org/services/index.html>.
- Wittgenstein, L. (1997), "Lecture on Ethics", en *Moral Discourse and Practice*, S. Darwall, A. Gibbard y P. Railton, New York, Oxford University Press.

Democratización y capacidad del Estado*

Philippe C. Schmitter
con Claudius Wagemann y Anastassia Obydenkova

[versión original](#)

Cuando un régimen político “transita” desde alguna forma de autocracia hacia algo diferente, ¿qué sucede con la capacidad del aparato del Estado? Y si ese algo diferente llega a ser alguna forma de democracia, ¿qué sucede con la institucionalidad distintiva, más o menos centralizada, que posee el monopolio del uso legítimo de la violencia colectiva sobre un territorio y una población específica (Max Weber)? ¿Dicha institucionalidad pierde o gana en términos de recursos materiales, grados de acatamiento, medios coercitivos y/o en presencia simbólica? ¿La democracia es intrínsecamente hostil respecto del Estado, como postulan algunos liberales? o, por el contrario, ¿proporciona una base más confiable para implementar decisiones colectivas, como creen muchos socialistas y social demócratas?

I. Algunas preguntas aun más difíciles

La próxima pregunta que se nos viene a la mente es la siguiente: ¿Capacidad del Estado para hacer qué? Porque, como también sostiene Max Weber, el Estado no puede definirse en términos de sus funciones o de sus tareas en la medida que a través del tiempo y de las distintas sociedades ha cumplido una gran variedad de ellas y, a partir de esa evolución, ha necesitado perfilar determinados y distintos conjuntos de capacidades. Dichas funciones/tareas han tendido a acumularse y se espera que el aparato del Estado contemporáneo proporcione a sus ciudadanos una mayor protección frente a la depredación, ya sea por parte de otros Estados o por parte de sus propios ciudadanos; y esa expectativa es mayor que en el pasado.

Sin embargo, uno puede asumir con seguridad que cuando, digamos, Mali, Mongolia u Honduras democratizan sus respectivos regímenes, el Estado deberá enfrentar demandas menos costosas y por ello necesitará menos capacidades que, digamos, si eso pasa en España, Polonia o Indonesia. También puede suceder que, en algunos casos, se requiera más ayuda de potencias extranjeras para proporcionar al Estado los recursos necesarios, que en otros casos. Dicho de manera simple, tanto las comparaciones inter-temporales como las inter-territoriales de lo que sucede con la capacidad del Estado durante y después de un cambio de régimen constituyen tentativas que implican algún riesgo.

En primer lugar, y de manera prioritaria, el Estado necesita recursos materiales. Sean cuales sean las funciones/tareas que asuma, el Estado necesita dinero y (sin tomar en cuenta la potencial ayuda extranjera o los ingresos por concepto de exportaciones) debe obtenerlo de sus propios ciudadanos o sujetos. Como un primer indicador muy básico de la capacidad del Estado, podemos considerar el tamaño absoluto de la economía y determinar cuál es la proporción del PIB que se destinará a satisfacer las necesidades de cada uno de los niveles del gobierno. En seguida podemos considerar, si ello es necesario, el nivel de desarrollo del país, puesto que tenemos razones (contradictorias) para creer que los ingresos del Estado variarán con la modernización económica y social.

En segundo lugar, los Estados que tienen regímenes diferentes obtienen sus recursos materiales también de diferentes maneras. Es conveniente hacer una distinción en lo que respecta a las democracias -una vez que ya están consolidadas- en el sentido de que ellas debieran ser capaces de obtener sus recursos a través de varias formas de impuestos directos. Cualquier régimen puede obligar a sus ciudadanos a pagar de manera indirecta los recursos necesarios para construir las capacidades del Estado, especialmente cuando ese Estado posee la mayoría de los recursos productivos de la economía y define los precios y los salarios. Si las teorías sobre la democracia son correctas, esta forma de

(*) Documento preparado para el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santiago, Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: “Democratization and State Capacity”.

dominación legítima lo haría mejor organizando el consentimiento de los ciudadanos y obteniendo de ellos recursos de manera voluntaria.

En tercer lugar, los Estados que están bajo seria amenaza por parte de sus vecinos o los que están envueltos en guerras civiles, necesitarán más capacidades militares y ello puede resultar muy costoso. Sabemos (o pensamos que sabemos) que las democracias (aun aquellas sin larga experiencia) no van a la guerra contra otras democracias; pero esto no se aplica a las guerras contra las no-democracias (como lo prueba, por ejemplo, la reciente invasión norteamericana a Irak). Entonces, no deberíamos sorprendernos que cuando regiones completas se democratizan, como por ejemplo Europa Occidental, América Latina y Europa Central, sus gastos militares pueden disminuir como resultado de una disminución de los niveles de amenaza externa. Ello, sin embargo, no impide que esas democracias “pacíficas” no encuentren otras tareas/funciones internas que apoyar con aquellos recursos que ahorran al disminuir el presupuesto militar.

En cuarto lugar, existe otro tema muy discutible y es que una parte de lo que el Estado hace puede costar muy poco o nada, especialmente si se trata de un Estado cuyo régimen es legítimo. Ciertamente, todos los Estados necesitan obtener recursos materiales, pero el monto depende no solamente de algo tan obvio como el nivel de amenaza que deben enfrentar, sino también del tipo de políticas públicas que sus regímenes decidan diseñar e implementar a través del aparato del Estado. Por ejemplo, pueden escoger la opción de descargar muchas responsabilidades sobre el sector privado o sobre agencias semi-privadas (y obligar a los ciudadanos a contribuir con ellas). O pueden comprometerse fuertemente con actividades reguladoras más que con políticas redistributivas. Eventualmente ello puede costar mucho tanto a las corporaciones como a los ciudadanos, pero aparecerá sólo como un ítem menor en el presupuesto público. Un ejemplo extremo de esta situación lo constituye el caso europeo; la Unión Europea gasta menos del 2% del PIB de sus Estados miembros y aun así posee una respetable capacidad para regular el comportamiento de productores y consumidores, de gobernantes y ciudadanos desde Brest (Francia) hasta Brest-Litovsk (Polonia).

En quinto lugar, debemos ser sensibles a la perspectiva temporal. ¿En qué momento se espera que la democratización afecte la capacidad del Estado? Durante el período inicial de un régimen de transición (etapa en la cual, por definición, virtualmente todo sobre la política es incierto) se dan alarmantes reclamos en términos de que “el Estado se está hundiendo”; y ello porque las personas no pagan impuestos, la policía no está resguardando, a los funcionarios públicos no se les está pagando, a las autoridades locales se les ha excluido, las tasas de criminalidad suben, la corrupción campea, el sistema judicial está paralizado, las fuerzas armadas están divididas y desorientadas, y los nuevos funcionarios electos popularmente parecen estar sobrepasando e incluso desmantelando las estructuras permanentes de la administración pública.

El mismo hecho de que tales lóbregas descripciones comiencen a disminuir en número y su tono se haga menos alarmante constituye, quizás, un indicador indirecto de que tales preocupaciones eran enormemente exageradas. Con la consolidación más bien sorprendente y rápida de los regímenes democráticos, especialmente en Europa Central y del Este, muy pronto se hizo evidente que los ciudadanos deberían eventualmente comenzar a pagar impuestos (o, al menos, la mayoría de ellos); los funcionarios públicos y los jubilados empezaron a ser pagados de manera regular (aunque no siempre fueran ingresos adecuados); la policía se reorganizó a sí misma (aunque no siempre respetando los derechos humanos); se estabilizaron las tasas de criminalidad (o permanecieron altas pero sólo porque su denuncia se hizo menos peligrosa); la corrupción de los funcionarios del Estado comenzó a ser descubierta por los medios de comunicación con más libertad para hacerlo que antes; las cortes retornaron a su trabajo (y, a menudo, comenzaron a ser menos intervenidas por aquellos que manejan el poder); los militares y el aparato de seguridad interna comenzaron crecientemente a ser controlados por el poder civil (aun cuando raramente se les hizo responsables por las atrocidades que habían cometido); y las burocracias estatales y paraestatales regularizaron su reclutamiento y los procedimientos para implementar las políticas públicas (y a menudo esto se hizo sin realizar una purga importante de

funcionarios del *antiguo régimen*). Todo esto no implica afirmar que la democratización no haya tenido efecto significativo sobre las capacidades del Estado. Pero sí que tuvo un efecto debilitador menor al que inicialmente se había pensado.

Finalmente, debemos estar conscientes de que al comparar los patrones de obtención de recursos de los Estados nacionales considerando un gran número de casos estamos, al mismo tiempo, asumiendo implícitamente de que es -para decirlo suavemente- altamente controversial suponer que todos esos Estados estén haciendo uso de esos recursos con la misma eficiencia al transformarlos en capacidades de Estado. Ahora bien, sabemos -sólo si tomamos en consideración el *ranking* que entregó Transparencia Internacional en el año 2004 sobre el Índice de Percepción de la Corrupción Global- que las neo-democracias tienden, en general, a tener serios problemas de corrupción y malversación y que, aun así, existe un rango considerable de variación entre ellas. Por ejemplo, en América Latina, una “vieja” democracia como la de Costa Rica se ubica en el lugar 41 entre los 146 casos estudiados; en cambio, algunas democracias recientes como las de Brasil (59) y Argentina (108) se ubican en lugares más bajos. Sin embargo, Chile, que también es una neo-democracia, se ubica en un respetable lugar 20 (por sobre Estados Unidos). Uruguay ocupa el lugar 28 mientras que Venezuela, democracia de bastante más años, ocupa el lugar 114. Aun peor que Argentina. Desafortunadamente para nuestros propósitos, el Índice TI de percepciones no sólo mide la percepción de la corrupción del aparato del *Estado* sino que mide, además, la percepción de corrupción de los partidos políticos, los poderes legislativos, judiciales, y los gobiernos locales¹.

Dado que nadie ha logrado una medida específica de la eficiencia agregada del Estado, todo lo que podemos hacer es recordar que dos países que obtienen y gastan cantidades exactamente iguales de recursos, ya sea de su población y/o de gobiernos extranjeros, ONGs o empresas extranjeras, en los hechos pueden estar “comprando” cantidades muy diferentes de capacidades estatales.

Ningún estudio por sí solo nos va a proporcionar una respuesta definitiva a todas estas preguntas. Han sido largamente debatidas entre las fuerzas políticas al interior de las democracias bien establecidas, pero sin ningún resultado definitivo. Más aun, como hemos visto, existen razones para creer que los términos de referencia han cambiado durante las últimas décadas. Desde 1974, cerca de 100 países han realizado un proceso de transición hacia la democracia y la gran mayoría de esas neo-democracias no han regresado a ninguna forma de autocracia. En el pasado, en América Latina, dos de cada tres países que intentaban construir un régimen democrático, fracasaban y se revertía la situación hacia alguna forma de autocracia en corto tiempo. Y lo que es aún más sorprendente, es que esos países han ingresado al proceso de cambio de régimen partiendo de condiciones iniciales extraordinariamente diferentes. Han diferido desde el punto de vista del nivel de desarrollo económico, de la estructura social, de la ubicación geo-estratégica, de la magnitud de la amenaza internacional, del tamaño del país, de la heterogeneidad etno-lingüística, de la tradición cultural, del sistema de creencias religiosas y, por supuesto, de la capacidad estatal preexistente. Y por si eso no fuera suficiente, uno podría agregar también que aún es muy pronto para estimar el impacto de la democratización en la capacidad del Estado. A lo más, esas neo-democracias -como Portugal y España- sólo han existido durante treinta años. A las democracias arquetípicas de Europa y Norteamérica les tomó más de 200 años adquirir su actual nivel de capacidad estatal y a veces más en consolidar su actual democracia².

II. Dos advertencias

Sin embargo, antes de sumergirnos en los datos sobre el impacto de esa variedad de experiencias históricas de cambio de régimen, tenemos que hacer algunas reflexiones en torno a un par de advertencias.

1. La democracia no es lo único que ha afectado la capacidad del Estado. Su rival más serio y genérico es el proceso de desarrollo/modernización. Mientras más rico, urbanizado, industrializado, culto, sofisticado es un país, más fuerte serán las influencias sobre los activos del Estado, sea éste gobernado autocráticamente o democráticamente. Después de todo, este aparato de legítima coerción debe

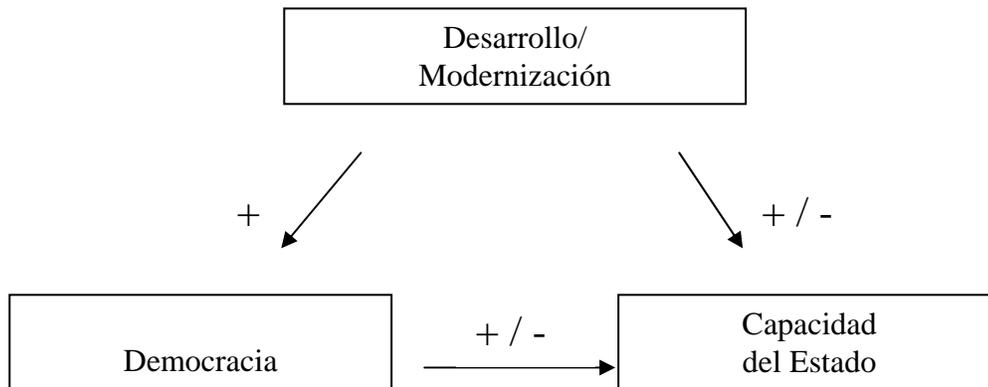
obtener la mayoría de sus recursos de su propio medio social y económico “doméstico”, ya sea que dicho medio sea el capitalismo liberal, el Estado socialista o una mezcla de ambos³.

La controversia no gira en torno a si el desarrollo afecta o no la capacidad del Estado sino en qué dirección lo hace. De acuerdo con lo que sostiene Adolf Wagner, un economista político alemán clásico del siglo XIX, mientras más rico es un país (y mientras más grande y políticamente poderosa sea su clase media), mayor debiera ser la demanda por bienes públicos proporcionados por el Estado. La Ley de Wagner predice que por cada unidad de incremento del ingreso per cápita, uno debiera esperar una unidad de incremento mayor en los gastos del Estado, lo que es admitido como una medida poco elaborada pero frecuentemente utilizada de la capacidad del Estado. Debería hacerse notar que esta predicción es válida para cualquier tipo de régimen. El propio Wagner enseñó en la Universidad de Berlín con la total aprobación de la monarquía Bismarckiana/Wilhelmiana con su renombrado (y autocrático) *Rechtstaat*⁴.

De acuerdo con los neoliberales contemporáneos, digamos Milton Friedman, el caso podría ser el inverso. Mientras más rica, educada y sofisticada llega a ser la población bajo el régimen capitalista, mayormente esa población preferirá consumir bienes privados que materializan y expresan la “libertad para elegir”⁵. Manteniendo todos los factores iguales, por cada dólar en que se incrementa el ingreso per cápita, el promedio de la población debería preferir consumir menos de un dólar en bienes del Estado. Una vez más, aun cuando vivieran en diferentes épocas, los ultra liberales como Friedman son relativamente indiferentes al hecho de que un país sea democrático o autocrático, como lo atestigua el fuerte apoyo que tanto él como sus seguidores dieron a la dictadura de Pinochet en Chile.

Estos puntos de vista tan contradictorios nos ponen a nosotros en una situación analítica envidiable. Sabemos que debemos “controlar” el proceso de desarrollo/modernización porque también sabemos que, de acuerdo con cierta literatura muy substancial y convincente, dicho proceso está fuertemente correlacionado con la democracia. Si fallamos en este intento, es muy probable que se produzcan resultados espurios en la relación entre democracia y capacidad del Estado. Cualquier correlación entre ellos podría perfectamente producirse por el efecto ya predeterminado de dicho proceso de desarrollo/modernización.

Figura N° 1
La (potencial) relación espuria entre democracia y capacidad del Estado y desarrollo/modernización



Lo que no sabemos es la dirección de esta correlación. Si Wagner tiene razón, cualquier asociación positiva entre democracia y capacidad del Estado podría anularse al introducir la variable correspondiente al nivel de desarrollo/modernización. Sin embargo, lo inverso podría ser cierto si Friedman tuviera razón y descubriéramos una asociación negativa. Podría no ser la democracia lo que debilitara la capacidad del Estado sino el factor concomitante relacionado con el incremento de los procesos de desarrollo/modernización.

2. La segunda advertencia se refiere al *demos* (y, por ende, a los límites territoriales) del régimen político que se está democratizando. Una de las grandes lagunas de la teoría democrática es su incapacidad para prescribir cuáles deberían ser los límites, la población y la identidad de la organización política a la que debe ser aplicada. Virtualmente ninguna de las democracias establecidas en el mundo fue, en sí misma, “democráticamente” escogida y formada. Ya sea la guerra, una revolución, algún matrimonio monárquico, la ambición de alguna dinastía, la *virtud* de algún fundador heroico o algún evento del azar fueron delimitando los límites territoriales, la extensión de su población y la naturaleza de su identidad. Incluso los Estados Unidos, país que está más cerca que la mayoría de haber sido “fundado” de manera democrática, debió sufrir una larga y sangrienta guerra civil y comprometerse en una agresiva conquista de sus vecinos del sur antes de lograr su plena configuración. La convocatoria a un plebiscito para determinar “la voluntad popular” de sus miembros -una consigna utilizada extensamente después de la Primera Guerra Mundial, pero desde entonces sólo ocasionalmente- depende esencialmente de quién está convocado a participar y bajo qué condiciones. Y la “posesión” de esas propiedades del Estado usualmente se establece a través del reconocimiento por parte de agentes externos, por ejemplo, por parte de otros Estados nacionales que, a su vez, se han auto-proclamado y, por supuesto, mediante la aceptación como miembro de las Naciones Unidas.

Dada la ausencia de medios democráticos aceptables y seguros para resolver este tema crítico, es imposible escaparse a la conclusión de que los regímenes democráticos dependen de la formación de un Estado que es anterior e independiente; por ejemplo, algún tipo de organización que ejerza legítimamente el monopolio de la fuerza sobre una determinada población y territorio. Muchos teóricos argumentan que resulta igualmente importante que dicho territorio y dicha población coincidan con una identidad única compartida, por ejemplo, que dicha democracia requiere de la existencia previa tanto de una nación como de un Estado. El hecho de que ambas condiciones raramente se encuentren presentes

de manera simultánea explicaría por qué un régimen de esas características resulte tan difícil cambiarlo, sino imposible.

Siempre existen algunas fronteras que son cuestionadas o alguna población que desearía auto-gobernarse o ser gobernada por otro Estado. Y para hacer todo esto aun más problemático, uno de los legados más frecuentes de las autocracias ha sido justamente la represión contra los reclamos de territorios en conflicto o de identidades colectivas. Cuando la posibilidad de la democratización se transforma en algo serio -usualmente después de un proceso previo de liberalización política-, los actores adquieren una gran libertad para articular aquellos conceptos rivales sobre cómo debería ser el proceso y, además con cierta frecuencia, adquieren una gran libertad para organizar a otros con el fin de hacerse cargo de ese tipo de reclamos. En estos casos -y la amenazante ruptura de los imperios autocráticos pluri-nacionales constituye el ejemplo más extremo- el tema no es tanto la capacidad del Estado sino, más bien, la propia persistencia del Estado preexistente. Cuando la democratización ocurre bajo tales condiciones, el resultado se transforma en algo muy incierto.

Por ejemplo, en el caso de la antigua Yugoslavia, el resultado se pudo determinar sólo después de una situación de violencia generalizada y de la intervención de potencias extranjeras. La ruptura de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 15 formaciones políticas independientes fue más pacífica, pero dejó un legado de permanentes conflictos inter e intra Estados que ha hecho de la consolidación de la democracia un proceso muy difícil para algunas de ellas. También ha minado la capacidad del Estado en varias de esas incipientes formaciones políticas. Por el contrario, la denominada separación de “terciopelo” de Checoslovaquia en dos Estados nacionales soberanos, aun cuando no se hizo explícitamente por medio de una opción democrática de los ciudadanos de ambas unidades, no parece haber tenido efectos negativos en las respectivas capacidades de los Estados de la República Checa y de Eslovaquia. En otras partes, cuando la autocracia previa ha debido enfrentar una lucha armada por la independencia (Namibia, Timor Este) o una guerra civil entre dos facciones internas por el control del Estado (El Salvador, Guatemala, Sudáfrica, Mozambique), la democratización subsiguiente probó ser beneficiosa, no sólo para resolver los conflictos sino, también, para mejorar la capacidad del eventual Estado “pacificado”.

Pero, para reiterarlo, la democratización no es -no puede serlo- un medio efectivo para decidir lo que la *demos* debiera ser. Ésta sólo puede ser determinada por algún otro proceso, usualmente la fuerza de las armas, negociaciones muy extensas o una intervención desde afuera. Sin embargo, una vez que esos medios no-democráticos han logrado que efectivamente se realice la opción democrática, las normas democráticas usuales de competencia y cooperación entre los representantes políticos serán cruciales para determinar las capacidades de ese Estado.

III. Análisis comparativo N° 1

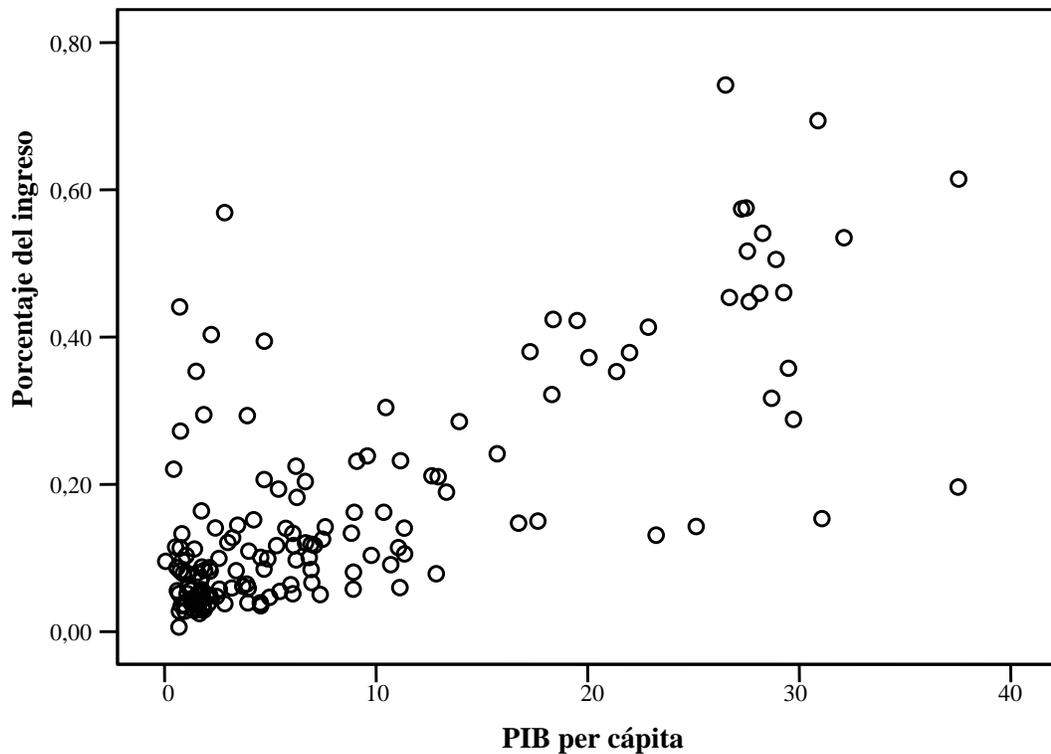
El principal foco de nuestro análisis se centrará en el impacto de la democratización sobre la capacidad del Estado en los antiguos países comunistas de Europa Central y en la Unión Soviética. Es en esta última donde pensamos que hay razones para creer que el impacto ha sido más grande. Aunque sólo sea por el mero hecho de que el rol jugado por dicho Estado (o, mejor dicho, Estado-partido) era el más importante antes de que cambiara el régimen. Bajo condiciones de múltiples y simultáneas transformaciones en varias esferas de la actividad humana -especialmente en relación con el tipo de economía, la forma de dominación política, la posición en las alianzas internacionales e incluso en la identidad y en los límites del Estado- es esperable que estas instituciones sean las que sufran los desafíos y cambios más dramáticos.

Sin embargo, esto no debiera ser una excusa para tratar esos factores de manera aislada. Sólo si podemos “capturarlos” en relación con la evolución de las capacidades del Estado en la totalidad de los regímenes políticos contemporáneos y, particularmente, en aquellos que han cambiado recientemente, entonces seremos capaces de entender los caminos a través de los cuales cada una de ellos puede responder a tales desafíos. Es por ello que comenzaremos con el nivel de análisis más amplio posible.

Nos permitiremos hacer las siguientes presunciones: a) que el indicador de ingreso nacional per cápita (expresado en dólares) captura el significado del desarrollo en conjunto con algunos de sus rasgos asociados tales como mayor alfabetización, urbanización, educación, salud, comunicación social, movilidad personal, exposición internacional, etc.⁶; y b) que el ingreso obtenido por todos los niveles de gobierno, expresado en forma de porcentaje del Producto Interno Bruto, es un indicador preliminar (sino primitivo) de la capacidad del Estado. Correlacionando ambos indicadores a lo largo de todos los regímenes políticos del mundo para el año 2000, podremos descubrir en qué medida existe una asociación significativa entre ambos y si es positiva (tal cual lo postulaba Wagner) o negativa (como parecen argumentar Milton Friedman y otros neoliberales).

Figura N° 2

**“Ley de Wagner”
Relación entre PIB per cápita y porcentaje de ingreso del Estado**

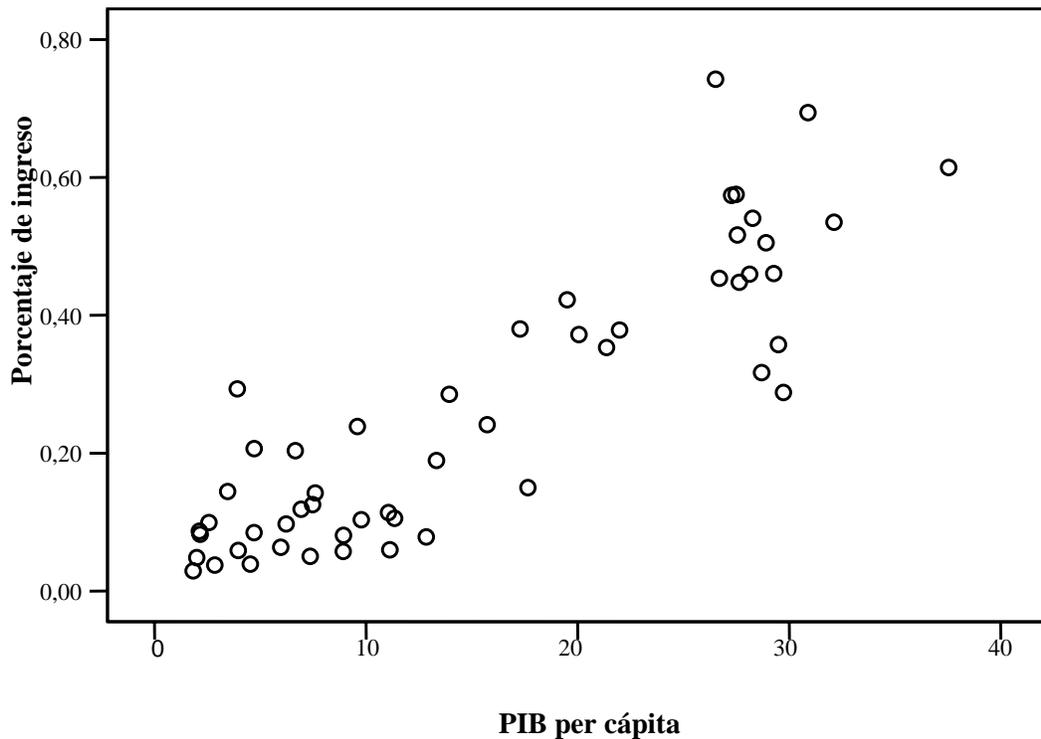


La respuesta no tiene nada de ambiguo: la Ley de Wagner resultó esencialmente correcta. Mientras más rico y desarrollado es un país, más gasta en bienes públicos proporcionados por el Estado. La correlación bruta (Pearson's Product Moment) es de 0,688, la cual “explica” una varianza tan grande de 47%. Existe cero posibilidad de que ella pudiera cambiar sola. Pero es interesante notar que Friedman y sus seguidores pudieran tener razón sólo en dos casos. Los Estados que están extremadamente fuera de rango en la Figura N° 2 corresponden a EE.UU. y Hong Kong. En ambos

casos encontramos un alto ingreso per cápita y un nivel relativamente bajo de ingreso público en relación con el ingreso total. En dirección opuesta encontramos a Cuba y la República de África Central, países en los cuales su bajo nivel de desarrollo no ha impedido que una gran proporción de los recursos sea canalizada a través de sus respectivos gobiernos. Por ejemplo, si sólo suprimimos a EE.UU. de la tabla de dispersión, el coeficiente de correlación sube desde 0,688 a 0,707 y sus valores predicen exactamente el 50% de la varianza.

Figura N° 3

"Ley de Wagner"
Relación entre PIB per cápita y porcentaje de ingreso del Estado
Sólo democracias



Pero la prueba de real interés para nosotros es ver lo que sucede cuando separamos aquellos países que tengan al menos un mínimo de apariencia de régimen liberal democrático⁷. ¿Acaso la relación general “Wagneriana” se hace más o menos fuerte que cuando se incluye la totalidad de los países? La Figura N° 3 proporciona justamente una respuesta bastante clara: las democracias (excluyendo a EE.UU.) tienen mayor probabilidad de tener altos niveles de gasto público que las no-democracias. La correlación sube a 0,880 y predice cerca del 75% de la varianza total. Entre las

autocracias/no-democracias, la correlación es virtualmente nula (0,148 “explicando” el 2% de la varianza). Por lo tanto, podemos concluir con bastante confiabilidad -admitimos que basándonos sólo en el análisis interseccional de un punto a la vez- que aquellos regímenes con elecciones regulares entre partidos que compiten entre sí y que poseen otras libertades políticas, darán origen (eventualmente) a Estados más fuertes (o con una base más segura o mejor fundada). Esto no nos dice cómo consiguen ellos dicha relación, o cuáles son los mecanismos causales que la producen, pero la correlación resulta indiscutible y contrasta fuertemente con la forma que adopta esa relación en los países autocráticos.

IV. Análisis comparativo N° 2

Las democracias dependen del consentimiento de sus ciudadanos, ya sea real o implícito. Ellas proporcionan una variedad de mecanismos que permiten que los ciudadanos y las organizaciones expresen ya sea su aprobación o su rechazo a los líderes políticos y a las políticas que ellos implementan. A menudo, ese consentimiento no requiere participación alguna. Los ciudadanos, pasivamente, pueden “estar de acuerdo con” lo que los políticos hacen o proponen hacer, y dejan el trabajo real a sus representantes. La decisión de no votar -algo que los ciudadanos están haciendo cada día con mayor frecuencia- no indica necesariamente un rechazo al régimen existente o a la democracia en general. Ello puede interpretarse como un “dejarse llevar” a través del cual ellos expresan que están contentos con las opciones tomadas por otros. Por ejemplo, Suiza es el país europeo con el nivel de participación electoral más bajo, pero, al mismo tiempo, las investigaciones que allí se realizan demuestran un nivel persistentemente alto de satisfacción con su gobierno.

Sin embargo, cuando se trata de políticas orientadas a obtener recursos de sus propios ciudadanos, la democracia requiere de un mínimo de consentimiento activo por parte de sus ciudadanos. Las personas y las empresas deben informar sobre sus ingresos, llenar complicados formularios y realizar explícitamente una transferencia de dinero al Estado. Por lo tanto, en teoría, las democracias deberían tener una ventaja al reforzar los recursos de su propio Estado a través de los denominados impuestos directos. Cualquier régimen podría ocultar las formas de obtener el dinero de sus ciudadanos utilizando una miríada de caminos indirectos. La democracia, en cambio, haría mejor haciéndolo directamente.

Gracias a una extensa base de datos del Fondo Monetario Internacional, sabemos cómo obtienen sus recursos todos los gobiernos del mundo. Y podemos incluso profundizar esos datos y descubrir qué proporción del ingreso total proviene de impuestos directos a las personas y a las empresas.

Nuestro primer hallazgo tiene que ver con la relación que hay entre todas las formas de gobierno del mundo y la composición de sus correspondientes recursos fiscales. Existe una relación positiva general entre el PIB per cápita y la proporción de recursos del Estado provenientes de impuestos directos a las personas y a las empresas: 0,357 (R de Pearson), aunque esta cifra no es particularmente significativa y predice sólo el 13% de la varianza. Si uno selecciona aquellos países que eran democráticos antes de 1980 -como lo hicimos antes- en este caso la correlación **no** mejora. Permanece casi igual: 0,356. Lo cual indica, contrariamente a lo que podría esperarse, que las democracias no son más exitosas en lo que respecta a obtener sus recursos directamente de sus ciudadanos y de sus empresas.

El porqué de este resultado podría deberse al hecho de haber analizado en conjunto a ciudadanos y empresas. En años recientes, la globalización de los flujos financieros, por un lado, y las relaciones comerciales, por el otro, han hecho que las democracias liberales se vuelvan crecientemente resistentes a obligar a las empresas a pagar impuestos dado que esto puede traducirse, a la larga, en que dichas empresas se lleven su producción a otro país. Las empresas también se han hecho cada vez más adictas a esconder sus ganancias en paraísos fiscales de ultramar. Otro factor bien podría ser el éxito extraordinario que han tenido las democracias europeas en aumentar los ingresos estatales por la vía del Impuesto al Valor Agregado, que es un tipo de impuesto indirecto. Sea cual sea la razón, los resultados obtenidos desafían el supuesto clave que liga la democracia con la capacidad del Estado.

Específicamente, quizás si hubiera más consentimiento ciudadano y si la democracia tuviera grados más elevados de legitimidad, tal vez sería más fácil para este tipo de régimen obtener recursos directamente de ciudadanos y empresas.

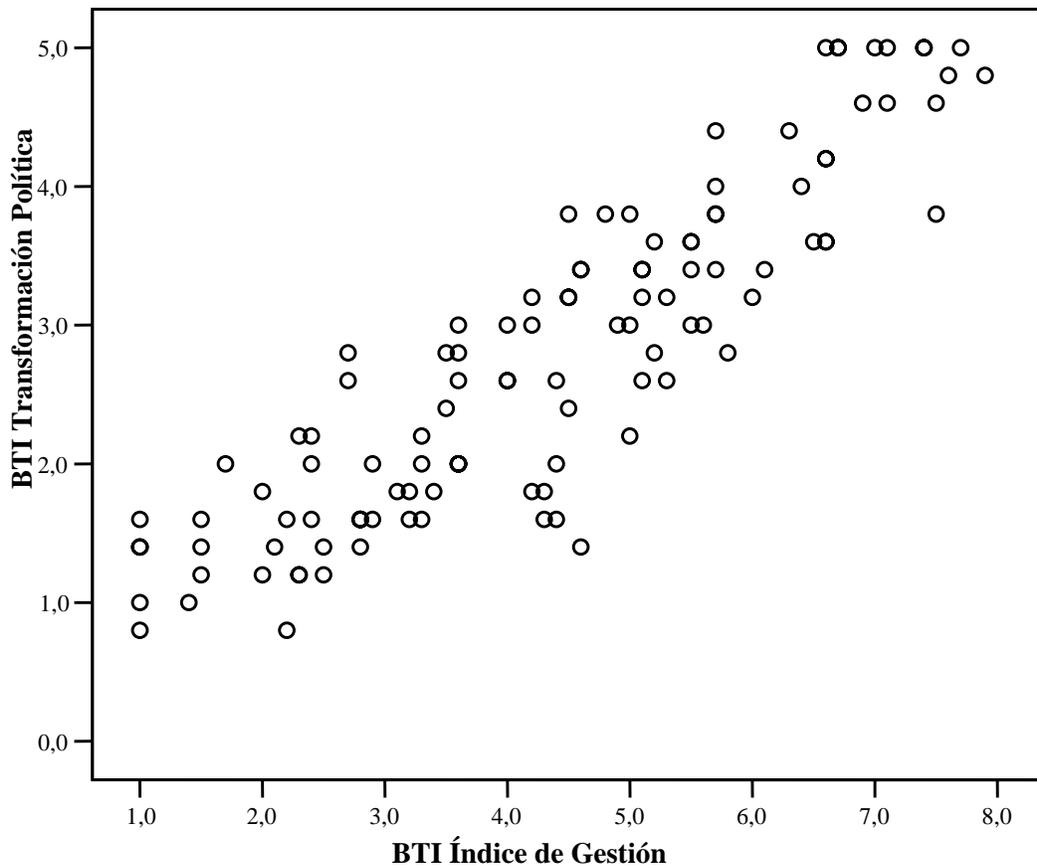
V. Análisis comparativo N° 3

En este punto vamos a introducir dos cambios importantes en nuestra estrategia de análisis: a) reduciremos el universo conformado por todos los regímenes que existen en el mundo (n=163) a sólo aquellos que desde 1974 han realizado intentos por liberarse de las autocracias (n=111); y b) podemos utilizar indicadores más sofisticados y multidimensionales tanto para nuestras variables independientes como para las dependientes. Gracias al esfuerzo de Bertelsmann Stiftung y su Índice de Transformación, se han podido descomponer las capacidades del Estado en cinco dimensiones separadas y luego se han recompuesto en un solo índice que ellos llaman “Desempeño de Gestión”⁸.

En principio, este indicador debería ser bastante superior a nuestro primitivo indicador de ingreso estatal, a condición de que sus componentes sean teóricamente válidos y sean medidos independientemente. De la misma manera, el Índice de Transformación incluye cinco dimensiones referentes al cambio de régimen, muchas de las cuales capturan aspectos clave del proceso de democratización⁹. Mientras más alto es el puntaje agregado en esta variable, supuestamente más alto ha sido el progreso del país en la consolidación de algún tipo de democracia. Esto significa que podemos saltar desde el simplista indicador dicotómico que habíamos utilizado cuando cubrimos todos los regímenes a uno que nos permite hacer un juicio más discreto a lo largo de una escala ordinal. Desgraciadamente, aún estamos limitados a analizar la fuerza de correlaciones inter-seccionales estáticas, ya que el Índice de Transformación sólo ha sido calculado para un solo punto en el tiempo (a partir del año 2000).

De esta manera, nuestra interrogante central ha llegado a ser en qué medida, durante este período reciente, los países considerados han logrado, por un lado, un mayor progreso en la construcción de la democracia y, por otro lado, si han logrado al mismo tiempo un mayor progreso en el mejoramiento de la “capacidad de gestión” de sus respectivos Estados.

Figura N° 4
El “Índice Bertelsmann”



La respuesta, de acuerdo con la Figura N° 4 es un sonoro “¡sí!”. La medida de la correlación entre las dos variables es muy alta: 0,897¹⁰. Esta cifra confirmaría la hipótesis de que la democratización y la capacidad del Estado están fuertemente asociadas, incluso si la medición ocurre en un plazo relativamente corto, y ello es cierto independientemente de que el *antiguo régimen* fuera o no comunista¹¹.

Sin embargo, ¿qué es lo que no nos dice esta correlación? Justamente lo que principalmente deseamos saber, esto es, la dirección de la relación causa-efecto ¿Es el mejoramiento de la capacidad estatal la que ayuda a la consolidación del régimen liberal democrático? O, por el contrario, ¿es el éxito en el proceso de ponerse de acuerdo en torno a un conjunto de reglas democráticas lo que mejora la capacidad de gestión de las instituciones del Estado?

No cabe dudas, la correlación entre ambas variables es tan alta que nos lleva a sospechar tanto de la conceptualización de las variables como de los indicadores utilizados para medirlas. Podría ser posible que, dado que el grupo Bertelsmann utilizó los mismos expertos para llegar a ambos puntajes, estos “observadores objetivos” fueran simplemente incapaces de distinguir entre la capacidad para manejar una transformación política y la capacidad para manejar el Estado. Quizás, de manera

instintiva, ellos se plantearon el supuesto -errado, desde nuestro punto de vista- de que “todas las cosas buenas deben ir juntas”¹².

En este punto pareciera de utilidad dividir este conjunto de datos comprehensivos -tal cual nosotros lo intentamos- en distintos tipos de transformación, también denominados “modos de transición”¹³. Pensamos en eliminar todos los casos en los cuales la democratización fue seguida de un violento conflicto civil interno o de una guerra internacional (por ejemplo, la mayoría de los países de los Balcanes) o en los que el proceso tuvo lugar en unidades políticas que han sido secesionadas de autocracias previas (por ejemplo, Moldavia, Georgia, Armenia, etc.) o en los cuales no se había hecho ningún intento inicial significativo por democratizar (por ejemplo, Bielorrusia, Uzbekistán, Turkmenistán, Azerbaijón o Kazajstán), pero la “estrechez de la corrección” que se da en la Figura N° 4 al reducir el número de países hizo que no tuviera sentido hacerlo.

V. Análisis comparativo N° 4

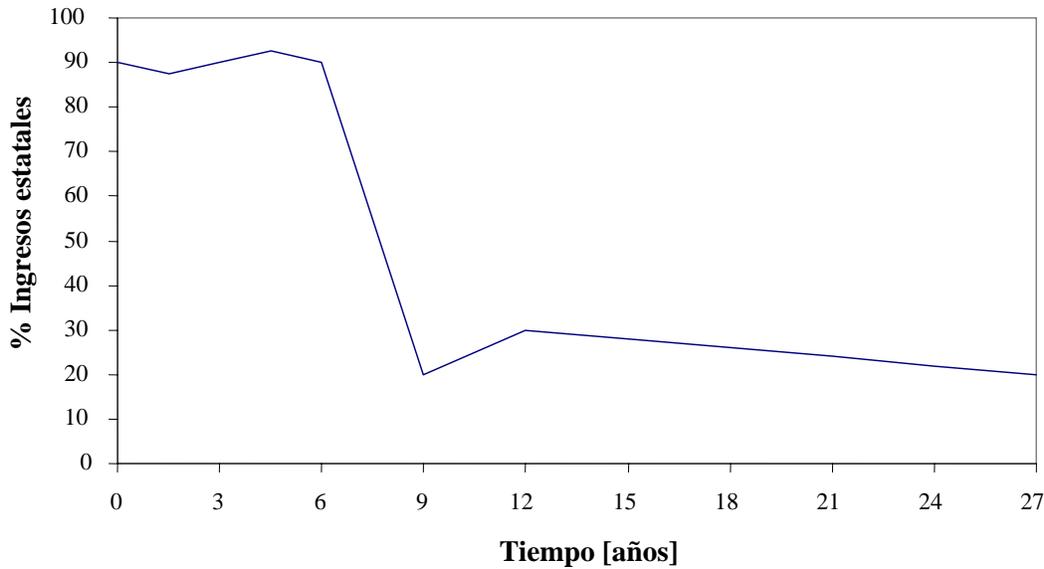
Finalmente -y de manera indirecta- hemos llegado a lo que esperábamos que fuera el corazón de nuestro análisis: cuál ha sido el impacto de la democratización sobre la capacidad del Estado en los países post-comunistas de Europa Central y del Este y en la antigua Unión Soviética¹⁴.

Manifiestamente, tenemos razón en esperar un impacto mucho mayor -ya sea positivo o negativo- aunque sólo sea a causa de que el Estado previo (o mejor dicho, el partido-Estado) ocupaba una posición mucho más prominente en el mantenimiento del orden social, en el control de la producción económica y en la naturaleza de la dominación política. Sin embargo, debemos ser cautos al suponer que cualquier impacto que encontremos se deba sólo a la democratización. Todos esos países emprendieron una transición doble (económica y política), triple (económica, política y de alianza internacional) o incluso cuádruple (agregando la identidad nacional). Mucho de lo que observemos empíricamente bien podría deberse, no al cambio de régimen político sino al desarrollo de los mecanismos de mercado que conducen al capitalismo, a condiciones impuestas por actores externos, o a dificultades intrínsecas que genera la creación de un nuevo conjunto de instituciones estatales. En resumen, es mucho lo que ha estado cambiando en ese grupo de países y de manera simultánea, lo que hará difícil aislar los efectos que la democratización como tal ha producido.

Por otra parte, en muchos casos, el Estado comunista previo estaba ya en crisis, había perdido recursos materiales, capacidad administrativa, potencial coercitivo y legitimidad política. Sin duda, fue justamente por esa debilidad que la transformación del régimen llegó a ser una opción.

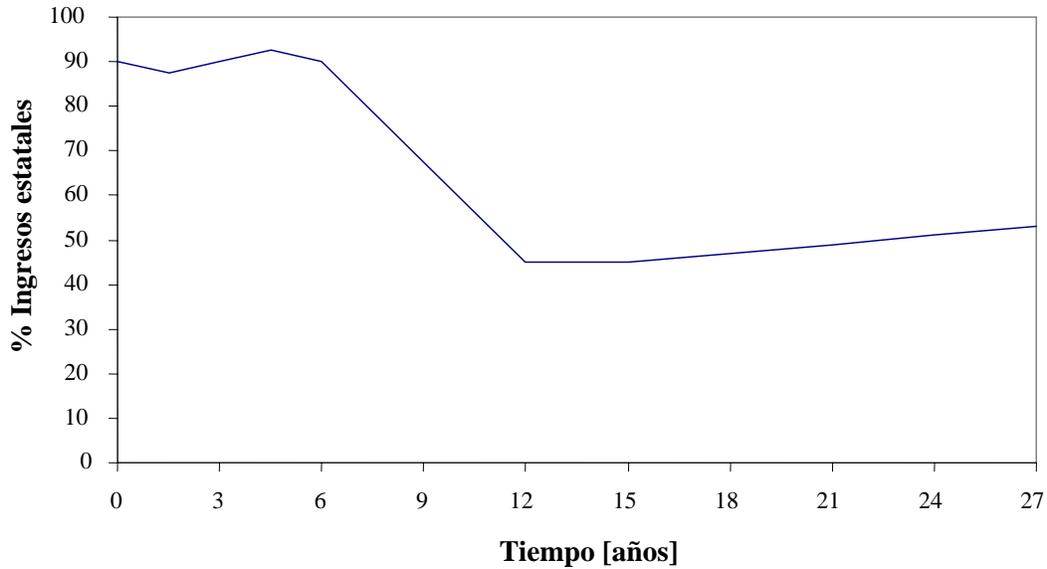
En la medida que podamos obtener las necesarias series temporales de datos, podríamos esperar que ellos se adecuen a uno u otro de los siguientes patrones. Todo hace presumir que durante el período de transición la capacidad del Estado declinará; y que declinará aun más en el caso de la democratización post-comunista que en el caso de la democratización de las dictaduras capitalistas burocráticas y autoritarias. Para repetir una metáfora que se utiliza frecuentemente, esperamos que los países que viven la transición post-comunista deban atravesar un verdadero “valle de lágrimas” durante cuya travesía las cosas pueden ir peor que antes, para después lograr estabilizarse o ir mejor. Las principales diferencias tienen que ver con la profundidad y la duración de la subsiguiente recuperación de esta inevitable declinación.

Figura N° 5
Trayectoria liberal ideal



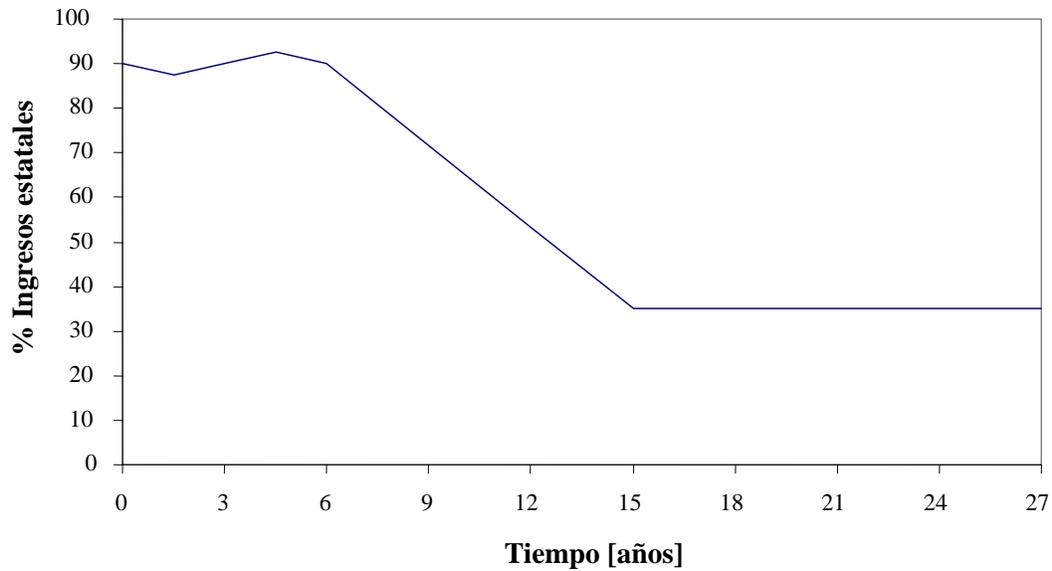
De acuerdo con el modelo “liberal” de la Figura N° 5, la capacidad del Estado declinará (y debería hacerlo desde la perspectiva normativa) muy rápidamente bajo los efectos de un deliberado “tratamiento de *shock*”. Dicho tratamiento está concebido para que sea más efectivo destruyendo las relaciones sectoriales y clientelares que tienden a formarse en torno a las agencias y ministerios del Estado socialista, pero al mismo tiempo echando las bases de una relación más distanciada y pluralista en la democracia liberal que seguirá. Esto no sólo debería ayudar a estabilizar instituciones políticas competitivas, sino también (como se argumenta) a estimular una tasa de crecimiento económico más alta a largo plazo, cuando las “coaliciones distributivas” enclavadas en el *antiguo régimen* hayan sido disueltas¹⁵. Una vez que el período de transición haya terminado, la tendencia hacia la declinación de la capacidad del Estado debiera estabilizarse en la medida que los ciudadanos en tanto “consumidores-privados” expresen su menor preferencia por bienes y servicios proporcionados por el Estado.

Figura N° 6
Trayectoria social demócrata ideal



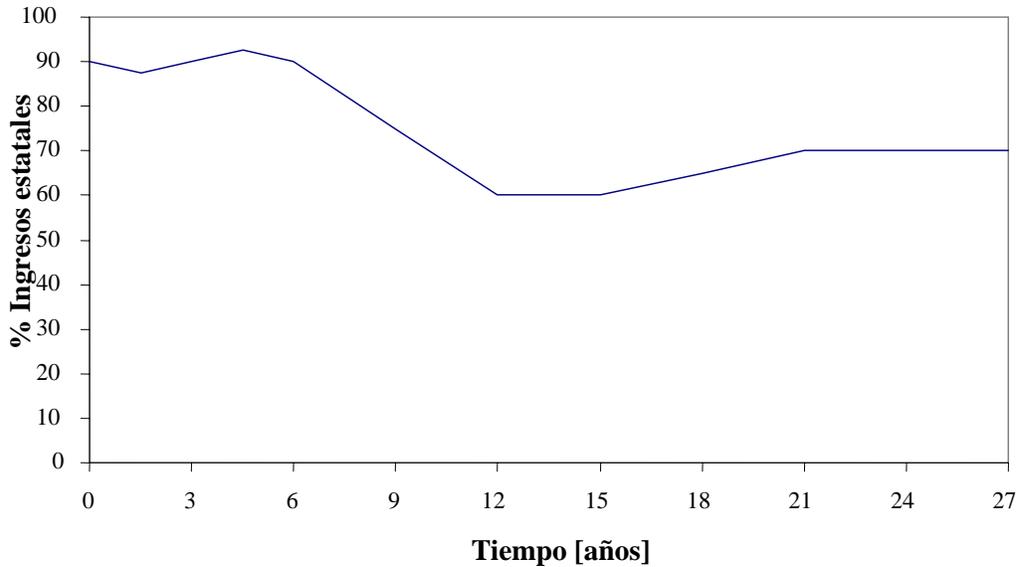
La Figura N° 6 es nuestra representación de lo que una perspectiva social democrática puede predecir/sostener. La capacidad del Estado debiera declinar pero sólo moderadamente como secuela inmediata del “tratamiento” de democratización; pero, al mismo tiempo, debiera tardar más en alcanzar un punto de estabilización una vez consolidada la democracia. Ello debiera permitir un mayor grado de estabilidad y continuidad en las relaciones entre los partidos políticos, grupos de interés (especialmente los sindicatos) y las organizaciones estatales, aumentando las probabilidades de una concertación corporativista en sectores de políticas clave. Todo esto, a su vez, debiera traducirse en una mejor “mezcla” de resultados macroeconómicos así como en una mayor paz social. Al final de la transición, uno podría esperar que, con el desarrollo, la propensión intrínseca del público a desear más bienes del Estado se transformará en un gradual reforzamiento de los recursos y actividades estatales.

Figura N° 7
Trayectoria conservadora ideal



Si los conservadores están en lo correcto respecto de sus expectativas relativas a la capacidad del Estado en los países post-comunistas, dicha capacidad debiera declinar menos rápidamente de lo que preferirían los liberales, pero más rápidamente de lo que desearían los social demócratas, basados en su miedo predominante al desorden social y a la discontinuidad política. Sin embargo, una vez que hay instituciones consensuales y confiables en pie, ellos preferirían/predecirían que la capacidad del Estado se estabilizara a un nivel más alto que los liberales y más bajo que los social demócratas, y que se mantuviera constante en el tiempo. Con ese fin, es importante políticamente que un sistema partidario “centrípeto” llegue a dominar el proceso electoral. De esa manera, sea cual sea el partido que gane, no incrementará ni disminuirá substancialmente la capacidad del Estado o el ámbito de las políticas públicas.

Figura N° 8
Trayectoria nostálgica ideal



Finalmente, virtualmente todos los antiguos regímenes comunistas tendrán un substancial número de “nostálgicos” que hubieran preferido tener la menor disminución posible en la capacidad del Estado (y el menor grado imaginable de despidos en el personal del Estado) y un retorno lo más rápido posible a las políticas previas. La “transición” a la democracia debiera hacerse sólo nominalmente y lo más pronto posible debiera surgir un nuevo régimen de partido dominante, lo que haría predecibles todas las elecciones posteriores. En este caso, debiera esperarse que la capacidad del Estado fuera restaurada a la misma trayectoria que tenía antes, aun si ella hubiera estado en declinación.

Frente a este panorama, ninguno de dichos “modelos” puede ser excluido. Dada la extraordinaria diversidad de “*après communismes*”, los políticos y los partidos que han llegado al poder cubren casi todo el espectro de posibilidades ideológicas y programáticas. El núcleo duro de los liberales dominó la transición en la República Checa; el núcleo duro de los nostálgicos lo hizo en Bielorrusia (y en la mayoría del Asia Central). En otros lados encontramos conservadores, liberales y social demócratas ex comunistas que llegaron al poder inicialmente y que luego perdieron las subsiguientes elecciones. Con la excepción de los nostálgicos que se atrincheraron en el poder, la generalización más segura que podemos hacer es que ninguna de las tendencias que se mostraron anteriormente se mantuvieron vigentes durante el suficiente tiempo como para determinar por sí mismas una tendencia en la evolución de las capacidades del Estado.

En este punto, tenemos que confesar nuestra incapacidad -marcada- para obtener ni siquiera el más primitivo dato necesario para poner a prueba la presencia de “perfiles” de la capacidad estatal transicional señalada en las figuras anteriores. La fuente más probable habría sido el European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) pero esos datos aún resultan insuficientes para nuestros propósitos.

VI. Varias conclusiones empíricas

1. La capacidad del Estado (o mejor dicho, los recursos necesarios para determinar la capacidad estatal) tiende a incrementarse con el desarrollo económico y lo hace aun más significativamente bajo un

régimen democrático. Sin embargo, esta correlación no nos dice nada acerca de la causalidad involucrada.

a) Dado que las democracias se basan en la competencia organizada y regular entre partidos políticos, asociaciones de interés y movimientos sociales, esto debiera obligarlos a realizar un continuo llamado a aquellos grupos marginados y explotados de la sociedad quienes son, obviamente, los más necesitados de recursos proporcionados por el Estado.

b) O bien, si las agencias del Estado que inicialmente tienen éxito en lo que se refiere a captar recursos, son capaces luego de utilizar dichos recursos para buscar y obtener más recursos - independientemente de la necesidad o de la demanda de la población o de la competencia entre los políticos-, la conducta “busca-rentas” o “auto-prestadora de servicio” de los burócratas se vería estimulada y, más aun, protegida por los regímenes democráticos.

2. En las sociedades que emprenden transformaciones a partir de normas autocráticas, mientras más rápido y cabalmente logren consolidar alguna forma de democracia, tendrán mayor probabilidad de éxito en incrementar las capacidades del Estado. Una vez más, esta afirmación no nos dice nada acerca de la relación de causalidad involucrada.

a) El descubrimiento y la institucionalización de normas democráticas sobre la base de la competencia y la cooperación entre grupos opuestos proporciona un contexto político estable y genera niveles de confianza mutua que se “expande” positivamente entre los agentes y las agencias del Estado. De manera más específica, la competencia entre los potenciales funcionarios públicos más la libertad de prensa y de información, en términos generales, permitirá identificar y exorcizar elementos de corrupción y de ineficiencia en las instituciones del Estado.

b) O, antes de que un régimen democrático pueda consolidarse, debe hacerlo la unidad dentro de la cual opera, por ejemplo el Estado soberano, y puede que ello no se logre de manera democrática. Sin embargo, efectivamente puede lograrse esa consolidación a través de procesos independientes tales como una guerra -alguna amenaza externa-, la competencia entre Estados, la “condicionalidad” externa, o quizás sólo por imitación de algún proceso exitoso de otro Estado. Por cualquiera de estos caminos se puede consolidar la unidad en la que operará el nuevo régimen.

3. En el caso de las recientes transiciones post comunistas desde el régimen autocrático, la relación entre democracia y capacidad del Estado podría ser particularmente problemática, y ello por dos razones. En primer lugar, porque puede resultar difícil consolidar la subsiguiente democracia. Y en segundo lugar, porque la declinación inicial de las capacidades del Estado puede resultar mayor de lo esperado. Como consecuencia de ello, este proceso dual de transformación puede generar un “valle de lágrimas” durante el período de transición, especialmente en lo que se relaciona con la capacidad del Estado, y esa situación es más difícil de atravesar que si la democratización ocurre en un Estado que ya está inmerso en una economía capitalista.

a) Sin embargo, ambos, la profundidad y la extensión de ese “valle de lágrimas”, difieren de manera significativa entre las diferentes experiencias post-comunistas.

b) Esas experiencias fueron escasamente percibidas en los países de Europa Central y del Este y en las repúblicas bálticas de la antigua Unión Soviética. Ello podría atribuirse al relativo éxito de una conducta “anticipatoria” que tuvieron los países de la Unión Europea y, más tarde, a los efectivos mecanismos de acceso a dicha organización regional. Además, esos son países en los cuales sus fronteras e identidades estaban relativamente bien establecidas desde antes (con la excepción de Eslovaquia y la República Checa).

c) Pero resultaron especialmente agudas en otras repúblicas recientemente independizadas de la antigua Unión Soviética, tales como Bielorrusia y, quizás, Kazajstán, Turkmenistán y Uzbekistán, en donde no se realizó ningún intento inicial por democratizar. En estos casos, la capacidad del Estado parece haber permanecido alta. Es interesante lo que ocurrió en casos intermedios en donde la democratización inicial sí se dio, pero después degeneró en regímenes crecientemente menos

competitivos (por ejemplo, Georgia, Ucrania, Kirguistán), y se generaron levantamientos populares justamente en respuesta a la declinación de los servicios públicos y a la corrupción del Estado.

VII. Una conclusión teórica (más especulativa)

Desde el principio de este ensayo, asumimos que la capacidad de un Estado específico depende de la naturaleza genérica del régimen que lo gobierna. Y descubrimos que las democracias parecen haber gobernado de tal manera que sus respectivos Estados adquirieron una base de recursos más fuerte y más confiable.

Sin embargo, antes de felicitarnos mucho por este descubrimiento normativamente reconfortante, permítasenos desafiar nuestro supuesto más importante (aunque implícito), a saber, que la naturaleza misma del régimen ha permanecido sin grandes cambios. Por ejemplo, las democracias, con el objeto de gobernar efectivamente y de cubrir las necesidades satisfactoriamente, requieren la misma cantidad de recursos y el mismo tipo de contribuciones y de consentimiento de parte de sus ciudadanos que tuvieron en el pasado. Pero, ¿qué pasa si las democracias de hoy -sean antiguas o nuevas- necesitan diferentes recursos y contribuciones? ¿Qué debiera suceder con el nexo entre democracia y capacidad del Estado?

Existe más de algún indicio de que ese sería el caso en la literatura naciente (sino diversa y confusa) sobre *gobernanza*. Se ha puesto de moda, tanto en la política como en las ciencias políticas, evitar cualquier mención al concepto de “capacidad del Estado” -como también a la del “gobierno”- y poner en su lugar algo llamado “gobernanza”.

La relación más deseable entre democracia y Estado ya ha dejado de llamarse “buen gobierno” y a pasado a ser “buena gobernanza” toda vez que esta consideración pueda ser creíble. Más provocativa aun es la noción de que no es el consentimiento de los ciudadanos lo que es necesario, sino sólo el de los “sostenedores” (“*stakeholders*”), entendiéndose por tal sólo el consentimiento de aquellos afectados más directa y críticamente por los temas específicos que se manejan. Si fuera apenas una moda pasajera (reinventada inicialmente y posteriormente promovida por el Banco Mundial), uno podría perfectamente ignorarla. Pero sospechamos que no podemos darnos ese lujo porque “gobernanza” puede reflejar un cambio substancial y permanente en la manera cómo opera el Estado en el contexto contemporáneo de las políticas y, a partir de eso, nosotros debemos evaluar sus capacidades para cumplir sus tareas/funciones¹⁶. Permítasenos empezar con una definición muy genérica del concepto:

La gobernanza es un mecanismo/método para tratar con un amplio rango de problemas/conflictos en los cuales los sostenedores (actores tanto estatales como no estatales) regularmente logran llegar a decisiones mutuamente satisfactorias y compartidas por medio de un proceso de negociaciones y luego cooperando en la implementación de dichas decisiones¹⁷.

El corazón de esta definición descansa en una *forma de interacción horizontal* entre actores que tienen objetivos conflictivos, pero que son lo suficientemente *independientes* como para que ninguno de ellos pueda imponer una solución a los otros, pero a la vez suficientemente *interdependientes* como para que todos pierdan si no se encuentra una solución. Los actores involucrados en la gobernanza son *agentes del Estado*, pero además hay voceros de organizaciones sin fines de lucro, semi-públicas y, finalmente, organizaciones semi-voluntarias *no estatales*. Es justamente el involucramiento de este último tipo de organizaciones, al interior de algo que se aproxima a la *sociedad civil*, lo que se supone resulta crucial para el éxito de la gobernanza en las democracias. Sin embargo, todos ellos comparten un conjunto de normas y experiencias comunes que anteceden su participación en cualquier tipo de arreglo relacionado con la gobernanza. Bajo estas condiciones, no tienen porqué ser iguales en cuanto al tamaño, capacidad o riqueza, pero sí deben ser capaces de hacerse daño o de ayudarse mutuamente, por ejemplo, deben tener un determinado interés en el tema de políticas que se está discutiendo.

También resulta esencial la noción de *regularidad*. Las organizaciones participantes no sólo interactúan cuando hay algún problema que resolver sino que lo hacen repetidamente y en forma predecible durante un período de tiempo, de manera tal que eso les permite no sólo aprender más de sus

preferencias mutuas sino además les permite intercambiar favores, experimentar compromisos sucesivos, medir el rango de sus mutuas preocupaciones y desarrollar un compromiso con el proceso de gobernanza en sí mismo. En este ámbito, las “palabras claves” tienden a ser *confianza y adaptación mutua*; más específicamente, el predominio de la confianza y el acomodo mutuo entre organizaciones más que las divisiones sociales, culturales, económicas e ideológicas más o menos permanentes al interior de la sociedad.

Es importante hacer notar que en la gobernanza no se trata sólo de la toma de decisiones vía negociación sino, también, de la *implementación de políticas*. Sin lugar a dudas, mientras más larga y más extensiva sea la práctica, con mayor probabilidad las organizaciones que participan desarrollarán intereses comunes a través de dicho proceso de implementación, de manera que ello puede conducir a que consigan un buen trato en relación con su legitimidad (y con los recursos materiales) de parte de la administración de los programas de interés mutuo.

Se argumenta que este modo de solucionar problemas/resolver conflictos es totalmente diferente del modelo clásico de autoridad jerárquica del *Estado*, el que supone a éste capaz de imponer sus decisiones por sobre las partes en conflicto. Es la legitimidad de los funcionarios públicos y la capacidad de los ciudadanos para obtener acceso “justo” a ellos en un régimen democrático lo que aseguraría el éxito y la distribución satisfactoria de los recursos escasos.

Las implicaciones de la literatura sobre gobernanza es que el Estado ha perdido esta capacidad porque, en situaciones de interdependencia globalizada y de complejidad creciente de los temas, sus agentes simplemente no pueden capturar y procesar la información necesaria para encontrar las soluciones/resoluciones. Si ello fuera cierto, nuestros indicadores de capacidad del Estado correrían el riesgo de ser irrelevantes dado que, sin importar cuántos recursos materiales existan, cuál sea el modo de obtenerlos o por cuánto tiempo se dispone de ellos, los políticos democráticos y los agentes del Estado sólo pueden ser efectivos si y cuando sean capaces de forjar relaciones regulares y cooperativas de intercambio con las organizaciones de la sociedad civil. Definitivamente no sería suficiente con ganar una elección y asumir los cargos con el apoyo ciudadano.

Esto es demasiado difuso (y probablemente inestable) en tanto base de la legitimidad, y además tiene poco que ofrecer en lo que se refiere a la información específica requerida. Lo que efectivamente necesitan tener en forma conjunta, el Estado y el régimen, es una combinación simbiótica de expertos especializados y representantes con suficiente dedicación, todos los cuales hayan demostrado cierta capacidad en la búsqueda de soluciones satisfactorias. Si ellos tienen éxito al realizar esta tarea, la ciudadanía pasiva, “libremente orientada”, estará agradecida de aquel esfuerzo conjunto y los recompensará con un voluntario respaldo. No es claro cuánto más agrega la noción/ideología de la “buena gobernanza” o cuánto cambia ambos lados de nuestra ecuación: 1) el Estado puede operar efectivamente de diferentes modos y con distintos recursos; y 2) la democracia hace más restringida su concepción de ciudadanía si incluye sólo a aquellos que participan directamente en el juego.

Es necesario decirlo, el debate sobre la “buena gobernanza” apenas se ha iniciado y está muy lejos de ser claro, aun cuando su mejor versión llegue a tener éxito en convertir los procedimientos operativos estandarizados de los agentes del Estado y las expectativas normativas de los ciudadanos para aceptar sus decisiones en algo legítimo y compartido por todos.

Notas

¹ En la versión definitiva de este artículo, puede resultar interesante “descontar” el dato sobre ingreso / gasto total del Estado multiplicándolo por el indicador TI de la percepción general o por el índice desagregado que incluye sólo las percepciones de la corrupción en las áreas de impuestos, policía, poder judicial, aduanas, servicio de autorizaciones y área militar, que constituyen las funciones centrales del Estado.

² Hasta donde llega nuestro conocimiento, no existen estudios sistemáticos sobre el tema. Lo más cercano que encontramos fue un volumen editado de estudios de caso: Mark R. Beissinger y Crawford Young (eds.), *Beyond State Crisis? Postcolonial and Post-Soviet Eurasia in Comparative Perspective* (Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2002). Dado que los casos descritos fueron seleccionados precisamente porque “la más obvia (dimensión) ha sido la incoherencia institucional del Estado, visible en situaciones de manifiesta debilidad del Estado y, en algunos casos, en su colapso” (p. 3); por ello no puede entregar una evaluación equilibrada y comprehensiva.

³ Sin embargo, estamos excluyendo aquellos países que son, ya sea tan “imperiales” que pueden obtener sus recursos subordinando a otros, o ya sea tan “periféricos” que dependen predominantemente de favores o de ayuda de otros superiores.

⁴ Adolf Wagner, *Allgemeine oder Theoretische Volkswirtschaftslehre* (Berlin, 1876).

⁵ Milton Friedman (con Rose D. Friedman), *Free to Choose* (New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1980).

⁶ Realmente sabemos que ésta es sólo un aproximación al caso, gracias a la elaboración, por parte de Naciones Unidas, de su Índice de Desarrollo Humano.

⁷ Lo que podemos hacer gracias a la medida dicotómica desarrollada por Adam Przeworski.

⁸ Estas dimensiones son: 1) claridad de objetivos; 2) uso efectivo de los recursos; 3) capacidad de gobernanza; 4) construcción de consensos; y 5) cooperación internacional.

⁹ Estas dimensiones son: 1) condición de Estado (“estadidad”); 2) participación política; 3) Estado de Derecho; 4) estabilidad institucional; y 5) integración política y social.

¹⁰ Dada la naturaleza ordinal de las dos variables, utilizamos el Rho de Spearman antes que el Coeficiente de Correlación de Pearson.

¹¹ De hecho, el Rho de Spearman sólo para los países democratizados post-comunistas (n=27) sube aun más: 0,949.

¹² La estrechez del ajuste persiste aun si se usa el indicador simple para “Capacidad de gobernanza”, que es uno de los cinco que incluye el agregado “Índice de gestión”. Aquí, el Rho de Spearman cae sólo débilmente de 0,897 a 0,832.

¹³ Artículo de Terry Lynn Karl y Philippe C. Schmitter.

¹⁴ Hemos excluido, de esta parte del análisis, cualquier consideración detallada de los Estados que integraban la antigua Yugoslavia, no sólo porque su tipo de comunismo era significativamente diferente antes de la transición sino, además y especialmente, debido a la guerra que afectó de manera tan importante los resultados (excepto en Eslovenia).

¹⁵ Referencia a Mancur Olsen.

¹⁶ Una razón para sospechar de la importancia genérica de la “gobernanza” es el hecho de que la discusión sobre este concepto no se ha reducido sólo a Estados manifiestamente corruptos y fracasados del África Sub-Sahariana (que era el tópico del informe original del Banco Mundial), sino que se extendió hasta cubrir algunos de los Estados más honestos y de mejor funcionamiento de Europa Occidental. La Unión Europea recientemente sacó un Documento Blanco en el cual oficializa el concepto y lo aplica a las particulares formas de “gobernar” sus Estados miembros.

¹⁷ Ver mi artículo en el volumen de Heinelt y Grote.

Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas*

Koldo Echebarría

1. Introducción

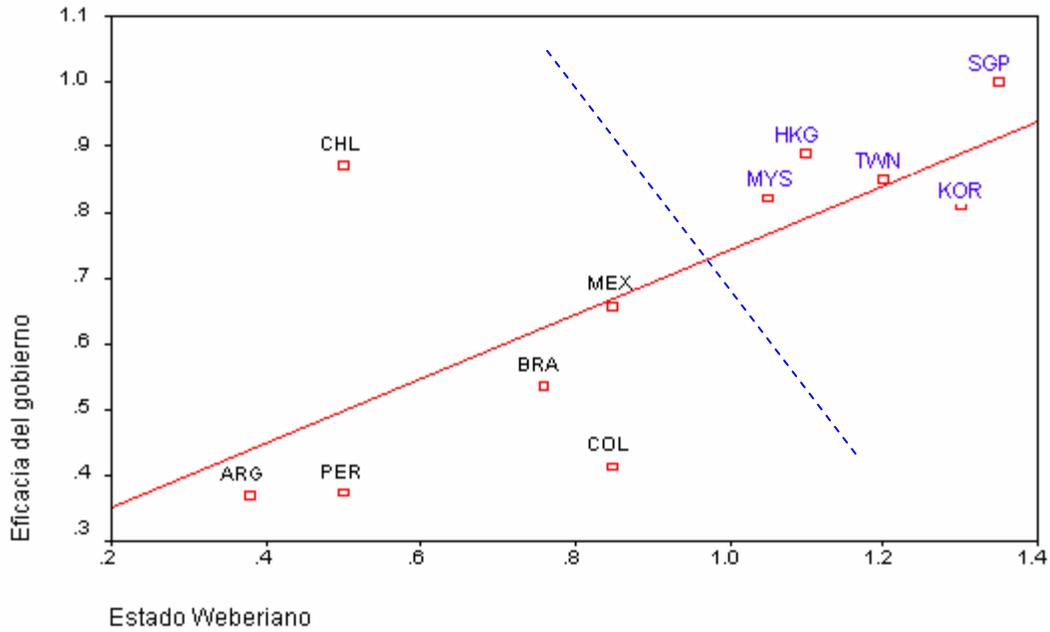
La burocracia es una de las anclas institucionales para la efectividad del sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho. Es importante subrayar que la burocracia, vista desde esta perspectiva, es algo más que una planta de recursos humanos, un aparato organizativo o un sistema de empleo. Constituye un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el poder ejecutivo con la finalidad de, por un lado, dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas y, por otro lado, de asegurar un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos. La burocracia, en su modelo ideal weberiano, está conectada tanto con la efectividad de la democracia, que requiere estabilidad y continuidad en la satisfacción de las necesidades colectivas, como con la legitimidad del ejercicio del poder a través de la aplicación neutral y objetiva de la ley. La burocracia sería un actor clave para reforzar el carácter intertemporal de los acuerdos políticos, especialmente en su papel de agente de implantación y cumplimiento efectivo de los mismos.

América Latina ha sido tradicionalmente percibida como una región con Estados grandes, pero débiles, con poca capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Buena parte de esta debilidad se ha asociado históricamente a la falta de una burocracia de profesionales estables. La burocracia ha sido percibida como un sistema de empleo, recurso en manos del poder político y de los intereses corporativos, muy alejado de los rasgos institucionales del modelo weberiano. Esta debilidad es coherente con las patologías de ineficiencia, desproporcionalidad de dotaciones y formalismo e hiperregulación de comportamientos. Detrás de estas disfunciones se sitúa la mezcla de discrecionalidad y captura que caracteriza una situación de sobreburocratización formal e infraburocratización real.

La debilidad de la burocracia ha sido uno de los factores que ha tenido más peso en la debilidad del poder ejecutivo de los países de la región, tanto frente a otros actores políticos como frente a los intereses organizados. Esto hace que esta debilidad burocrática se haya situado como una de las causas del fracaso en la región de las políticas desarrollistas que tienen al Estado como su actor principal. Es patente la contraposición con los tigres asiáticos, en los que un Estado fuerte y autónomo, apoyado en una burocracia altamente profesional y meritocrática, se considera un factor clave de su éxito, lo cual ilustra este argumento. En el Gráfico N° 1 podemos ver los valores que reciben algunos países de Asia y América Latina para indicadores asociados con el grado de cumplimiento de los requisitos del modelo burocrático (según un índice comparativo a nivel mundial preparado por Rauch y Evans, 2000) y su correlación con la efectividad de las instituciones, de acuerdo con los índices de gobernabilidad del Banco Mundial. En el Gráfico N° 2 relacionamos la eficacia gubernamental con la percepción de competencia de los funcionarios públicos que surge de los índices de competitividad del World Economic Forum.

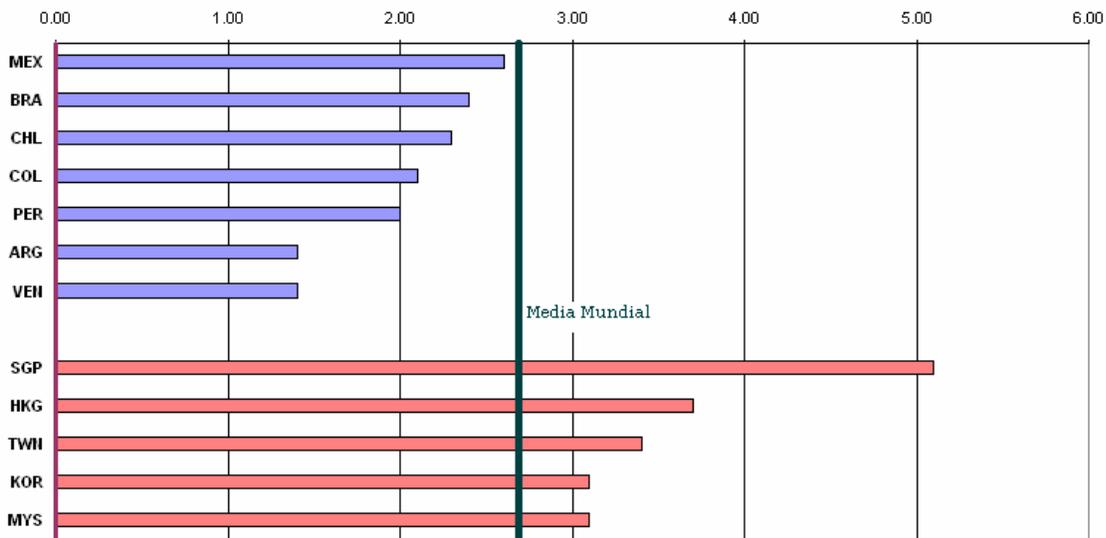
(*) Versión revisada del documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santiago, Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005.
Título original: "Analizando la burocracia: una mirada desde el BID".

Gráfico N° 1
Nivel de Estado weberiano y efectividad gubernamental
(comparación de selección de países asiáticos y de América Latina)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial.

Gráfico N° 2
Competencia de los funcionarios públicos
(comparación selección de países asiáticos y de América Latina)



Fuente: World Economic Forum (2003).

2. La paradoja de la burocracia y sus roles

La paradoja de la burocracia es que, siendo uno de los anclajes institucionales básicos del Estado democrático de Derecho, su posición organizativa en el sistema constitucional está subordinada al gobierno. Dicho de otro modo, la burocracia no es legalmente un poder autónomo y responsable, sino una parte del ejecutivo sujeta a la responsabilidad general del gobierno. La explicación normativa es que el papel de la burocracia era concebido como puramente mecánico y subordinado a la ejecución de mandatos legales susceptibles de predeterminar el comportamiento de los funcionarios públicos. Con esta ficción se pretendía obviar el conflicto entre democracia y burocracia que emerge del carácter no representativo de esta última.

De hecho, el tránsito de regímenes autoritarios a democráticos siempre ha estado unido a una cierta tensión para incrementar la subordinación de la burocracia al poder político, generando retrocesos clientelistas en muchos casos. Esto puede obedecer tanto a la necesidad de utilizar el empleo público como recurso para premiar con el mismo a los partidarios del partido ganador (*spoils system*) que intercambiaban sus votos por trabajo, como para reducir los espacios de autonomía técnica que los funcionarios normalmente obtienen en ciertos sectores y que pueden ser percibidos como captura (corporativismo) y limitación de la acción política del gobierno. Históricamente, la democracia ha tardado en superar este dilema, procesando lentamente la necesidad del Estado de convertirse en un actor dotado de autonomía y capacidad profesional, subordinado y responsable ante el gobierno, pero dotado de estabilidad y regido por un acceso meritocrático e igualitario.

Como conclusión, la burocracia puede cumplir roles diversos y contradictorios en el proceso de elaboración de políticas, según se contemple desde su dimensión ideal de actor neutral y profesional, que garantiza la estabilidad, adaptabilidad e interés público de las políticas, o desde su carácter de recurso privado, bien de los partidos políticos que lo intercambian por votos o de los mismos empleados públicos que defienden sus propios intereses a través de la inamovilidad en sus condiciones de trabajo. El grado en el que la burocracia satisface unos u otros roles podemos suponerlo relacionado con algunas de las características de calidad de las políticas públicas.

No obstante, tampoco podemos presumir una relación de carácter mecánico entre unas y otras variables; por ejemplo, una burocracia de corte weberiano ha sido asociada empíricamente a la apropiación de rentas por funcionarios públicos que explotan su autonomía; del mismo modo, la utilización del empleo como recurso político puede permitir absorber los costes requeridos por la adaptación de algunas políticas a nuevas circunstancias, o una subordinación más estrecha de los directivos públicos a los gobernantes electos puede asociarse a una mayor preocupación por políticas más próximas a las necesidades de los ciudadanos. También es importante señalar que el grado en el que la autonomía burocrática es necesaria para asegurar la calidad de una política no es igual en distintos sectores.

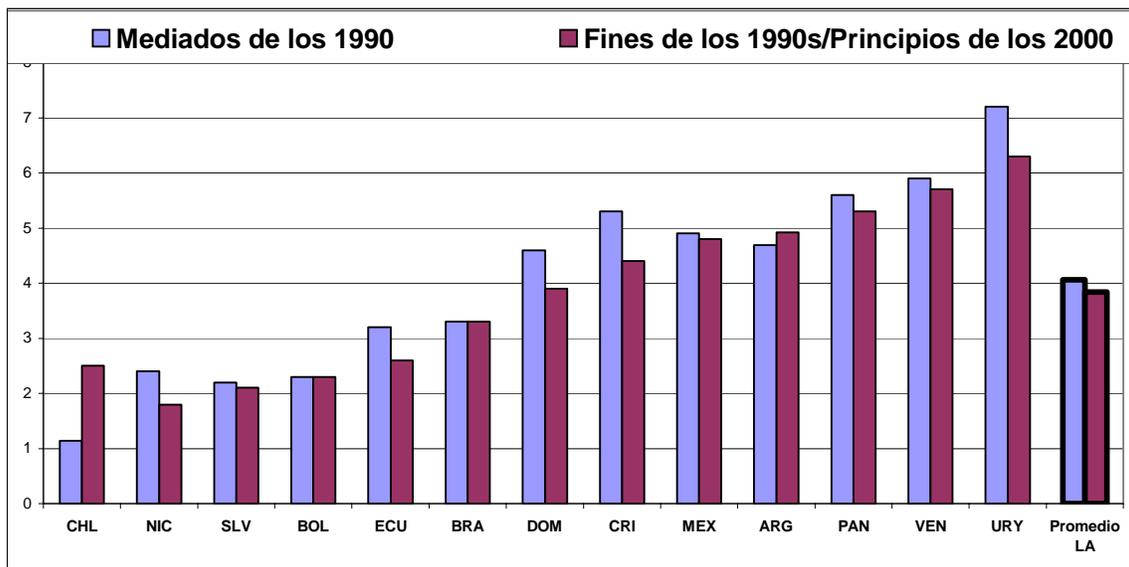
3. Las burocracias latinoamericanas: caracterización

El análisis de la burocracia está asociado empíricamente a la situación del empleo público, que es su materia constitutiva fundamental. El empleo público tiene, no obstante, una dimensión cuantitativa y una dimensión cualitativa. Es esta segunda la que resulta más relevante para reconocer los atributos institucionales de la burocracia, más allá del sistema de empleo. No obstante, abordaremos el análisis de ambas dimensiones y estableceremos cruces entre las mismas para intentar caracterizar algunos modelos y realizar comparaciones entre ellos.

Los datos sobre el volumen del empleo público en la región presentan un panorama bastante diverso de los países y alguna tendencia convergente. El empleo público civil en relación con la población se sitúa en una media del 4,1%, destacando por encima el caso de Uruguay (6,3%) y por debajo el de Nicaragua (1,8%), lo que indica una amplia dispersión entre los países (ver Gráfico N° 3). Al medir el tamaño en términos de coste, la media del impacto de la factura salarial sobre el gasto

público es del 33,8%, oscilando entre el 45% de México y El Salvador, y el 18% de Nicaragua. Es convergente la evolución reciente de los países que durante los años noventa experimentaron una cierta reducción del empleo público en relación con la población y contuvieron la factura salarial, fruto de los esfuerzos en materia de disciplina fiscal.

Gráfico N° 3
Evolución del tamaño del empleo público como porcentaje de la población 1995-1999



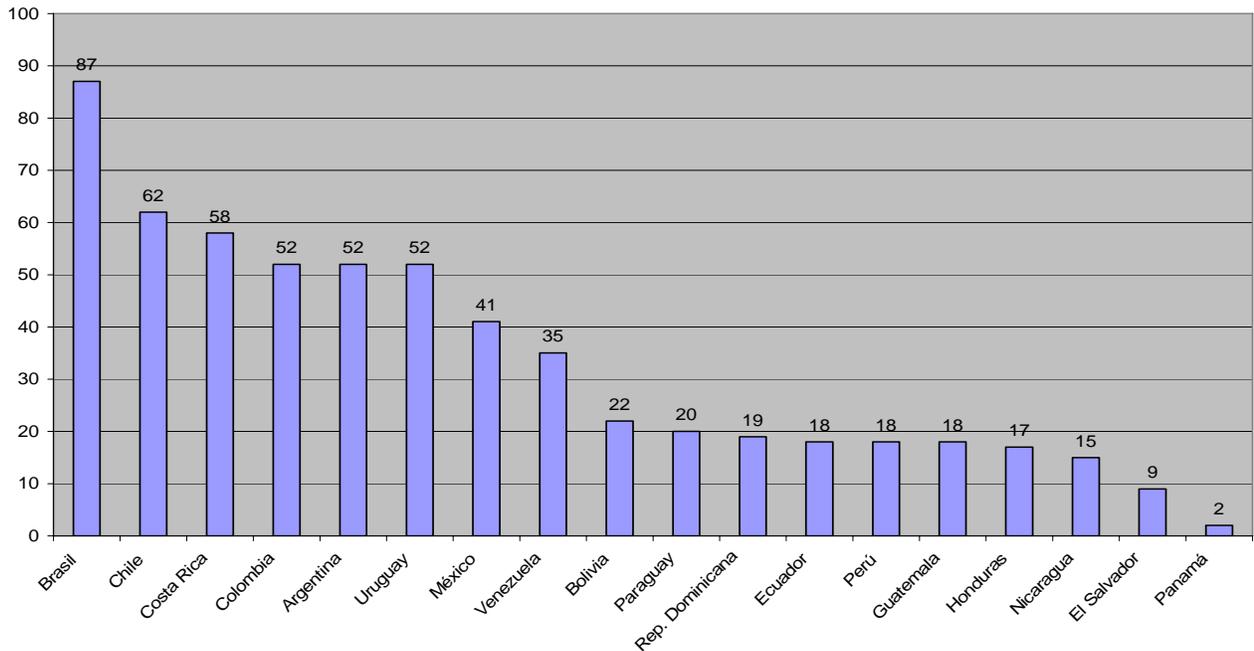
Fuente: Carlson y Payne (2003).

Estos datos nos dicen poco sobre la capacidad de las burocracias de cumplir unos u otros roles en relación con el proceso de elaboración e implantación de políticas públicas, dado que, más allá de su tamaño, son otros los rasgos que definen su grado de autonomía y capacidad. Es significativo, no obstante, que las tendencias recientes apuntan hacia una mayor disciplina en el manejo del empleo que establecería limitaciones en su valor como recurso de intercambio político. No obstante, el tamaño relativo del empleo público en relación con el empleo total sigue siendo alto en bastantes países de la región, a lo que se une el hecho de que, en promedio, los salarios del sector público casi duplican los salarios del sector manufacturero.

Una aproximación cualitativa al análisis de la burocracia nos lleva a examinar en qué medida éstas están dotadas de los atributos institucionales necesarios para el desempeño de los roles normativos que tienen atribuidos en una democracia representativa. Para realizar este análisis vamos a apoyarnos en los datos y conclusiones de un estudio de diagnóstico institucional del servicio civil realizado en 18 países de la región, y que evalúa a través de diversos índices su grado de conformidad con diversos requerimientos institucionales básicos de una burocracia autónoma y, al mismo tiempo, dotada de capacidad técnica para ejercer su papel en la elaboración e implantación de políticas públicas.

El grado de autonomía de la burocracia puede medirse a través del índice de mérito (Gráfico N° 4), que evalúa el grado en el que existen garantías efectivas de profesionalidad en el servicio civil y el grado de protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas.

Gráfico N° 4
Índice de mérito



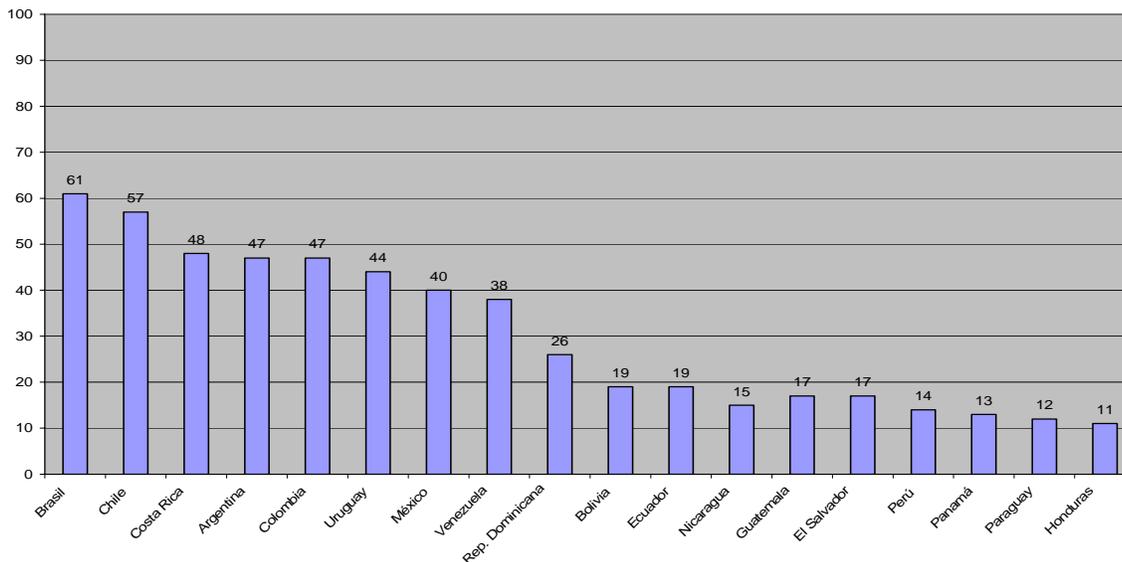
Escala 0 a 100.

Fuente: Elaboración a partir de la información de los diagnósticos institucionales de los dieciocho países analizados (Zuñanic y Iacoviello, 2005).

Pueden distinguirse tres grupos de países en términos del grado de autonomía de la burocracia, de acuerdo con los valores del índice de mérito. Costa Rica, Chile y Brasil lideran el grupo, con índices entre 60 y 90 (sobre 100), reflejando una instalación generalizada de los principios de mérito en las decisiones de selección, promoción y desvinculación. Les sigue un grupo de países con índices entre 30 y 50, que incluye Argentina, Venezuela, México, Colombia y Uruguay, en los cuales coexisten espacios de mérito con tradiciones clientelares. Por último, un amplio grupo que comprende Ecuador, Perú, Bolivia y todos los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica, presentan índices por debajo de 20, reflejando una fuerte politización de las decisiones de ingreso, desvinculación y promoción.

Para poder desempeñar roles sustantivos en el diseño e implantación de las políticas públicas, además de autonomía, la burocracia requiere capacidades técnicas adecuadas e incentivos para un desempeño efectivo. El índice de capacidad funcional (Gráfico N° 5) es una buena aproximación a esta capacidad, considerando variables relacionadas con la gestión de las remuneraciones y la gestión del rendimiento. Los salarios constituyen la contraprestación por los servicios prestados por los funcionarios, pero al mismo tiempo expresan la política institucional en materia de retención y desarrollo de carrera de las personas y grupos en la organización. El sistema salarial contiene potencialmente los incentivos para promover la permanencia en la organización, la asunción de responsabilidades, el desarrollo de competencias y el ajuste entre los objetivos individuales y organizacionales. Por otro lado, cualquier intento de fijación de políticas de remuneración variable requiere algún grado de desarrollo de la gestión del rendimiento, ya que es imposible asociar el pago a alguna medida de desempeño o cumplimiento de metas individuales, grupales o institucionales sin procedimientos de evaluación en funcionamiento.

Gráfico N° 5
Índice de capacidad funcional



Escala 0 a 100.

Fuente: Zuvanic y Iacoviello (2005).

Distinguimos tres grupos de países en relación con la capacidad del sistema de influir en el comportamiento de los empleados. Brasil y Chile se destacan dentro del grupo de países de la región, con índices cercanos a 60 sobre 100. Este puntaje refleja sistemas ordenados de gestión salarial con relativa equidad interna, procesos para mejorar la competitividad salarial, y procesos de evaluación que comienzan a relacionar el desempeño individual con el grupal e institucional. Les sigue un grupo de países con índices entre 40 y 50 (sobre 100), formado por Venezuela, México, Uruguay, Colombia, Argentina y Costa Rica. Estos casos se caracterizan por haber pasado por procesos de ordenamiento del sistema salarial, aunque persisten situaciones de inequidad interna y problemas de competitividad salarial en los niveles gerenciales. En estos países ha habido intentos de aplicación de sistemas generalizados de evaluación de desempeño, persistiendo dificultades en su implementación. El grupo con peores resultados presenta índices entre 10 y 25 (sobre 100), y está formado por Honduras, Paraguay, Panamá, Perú, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Ecuador, Bolivia y República Dominicana. Estos países presentan como puntos en común la diversidad de criterios de pago, falta de información sobre las remuneraciones, altos niveles de inequidad, y ausencia de evaluación de desempeño (pese a estar enunciada en las normas) o intentos de aplicación parcial con fuerte sesgo a la benevolencia. La competitividad salarial varía dentro de este grupo, pero en general, aun en casos de competitividad razonable en términos de comparación de promedios de salarios entre sector público y privado, persisten sectores con baja competitividad debido a la dispersión de sistemas salariales.

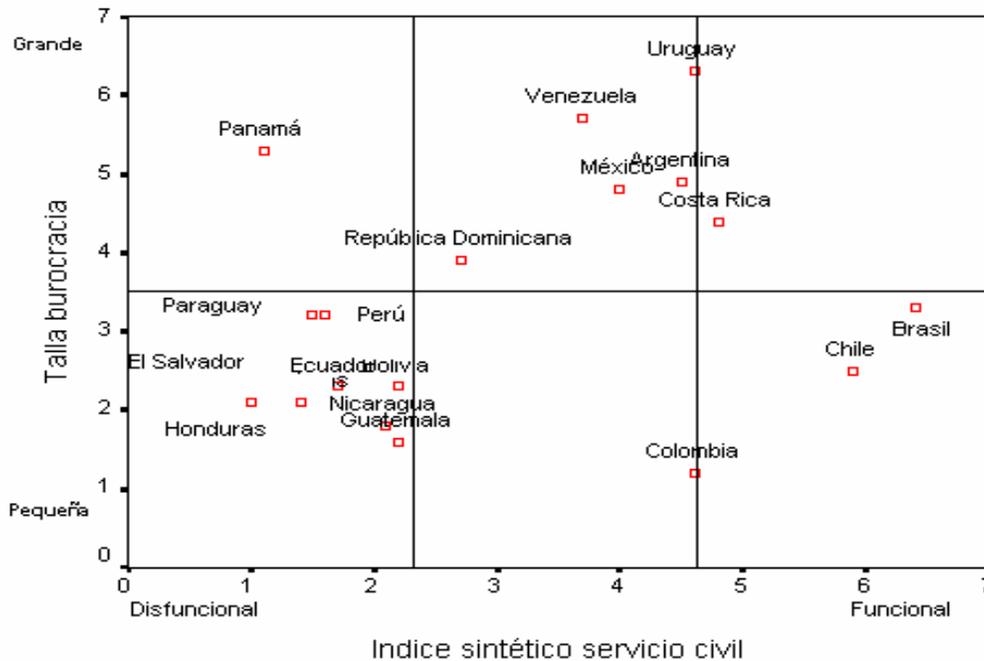
Considerando conjuntamente ambos índices, podemos agrupar los países analizados en tres niveles diferenciados de desarrollo burocrático. Un primer grupo de países presenta burocracias con un desarrollo mínimo, por lo que el sistema de servicio civil no puede garantizar la atracción y retención de personal competente, ni dispone de mecanismos de gestión que permitan influir en un comportamiento efectivo de los funcionarios; este grupo incluye países con bajo nivel en ambos índices, y está integrado por Panamá, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Perú, Guatemala, Ecuador, República Dominicana, Paraguay y Bolivia. El segundo grupo identificado presenta sistemas de servicio civil medianamente conformados, pero que no llegan a consolidarse en términos de garantías de mérito y herramientas de gestión que permitan una efectiva disponibilidad de capacidades; es la

situación de Venezuela, México, Uruguay, Colombia, Argentina y Costa Rica. Por último, se destacan en términos de ambos índices Chile y Brasil, con sistemas de perfiles diferenciados pero más institucionalizados que en el resto de los países de la región.

Ambos índices están correlacionados, no presentando el *trade-off* que podría esperarse (salvo en el caso de Brasil) considerando que, en principio, una valoración fuerte del mérito sería contraproducente en términos de flexibilidad o capacidad incentivadora de la burocracia. Esta situación puede deberse al bajo grado general de desarrollo de la burocracia en la región, de manera que el déficit de mérito no genera una mayor flexibilidad (y por lo tanto un índice de capacidad funcional superior), sino una desintegración general del sistema (y por ende bajos puntajes para todos los índices).

Podemos finalmente cruzar los datos cuantitativos con los cualitativos y relacionar el tamaño con la calidad de la burocracia (Gráfico N° 6). Para esto último, utilizamos el índice sintético de servicio civil que incorpora las dimensiones de mérito y capacidad funcional, así como otros índices cualitativos. El resultado pone de manifiesto que la cantidad y la calidad no están necesariamente correlacionadas, apareciendo países caracterizados por burocracias disfuncionales grandes o pequeñas. Sólo es apreciable una correlación positiva entre buena calidad y tamaño más reducido, especialmente en los casos de Brasil y Chile.

Gráfico N° 6
Cantidad y calidad de las burocracias



Fuente: Elaboración propia.

Nota: La talla de la burocracia representa el tamaño del empleo público expresado como porcentaje de la población (extraída de Carlson y Payne, 2003). El índice sintético de servicio civil es una valoración total por país en porcentaje sobre la suma de índices que miden eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora del servicio civil (extraído de Longo, 2005).

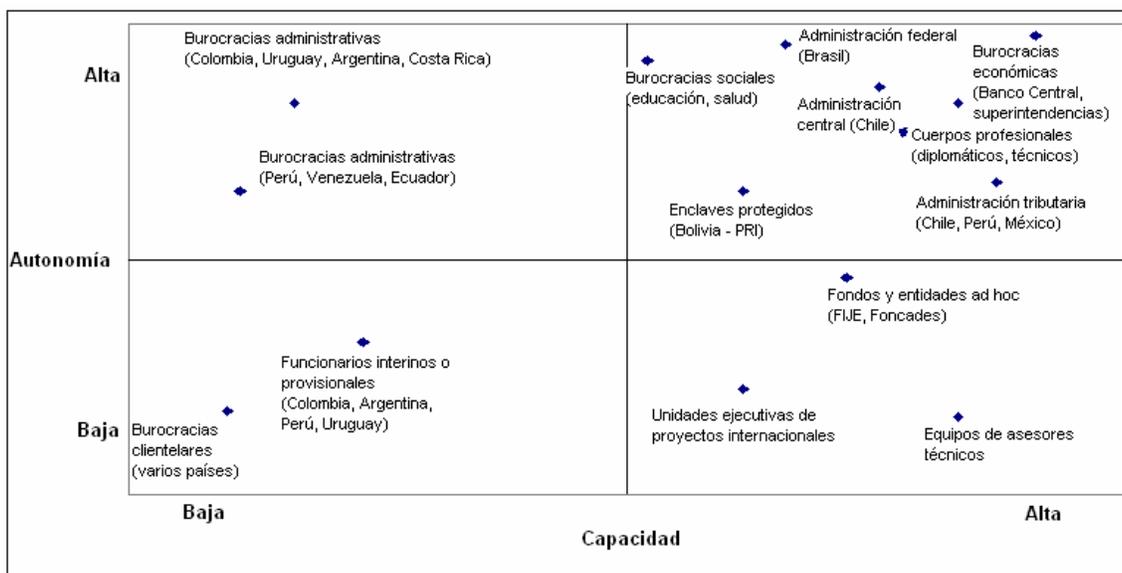
4. Configuraciones burocráticas y roles prevalecientes

Más allá de la caracterización general anterior, la burocracia al interior de los países de América Latina no se presenta como un actor único y homogéneo. Dada la extraordinaria heterogeneidad de los elementos constitutivos de la burocracia estatal, ésta se presenta al interior de los países como un

conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, que no necesariamente responden a la misma configuración entre autonomía y capacidad. Esta heterogeneidad puede proporcionar algunas claves para entender la dinámica interna del aparato estatal y el grado en el que diferentes partes de la burocracia pueden cumplir roles diferentes y hasta contradictorios en un mismo país.

Tomando como punto de partida esta afirmación, se desarrolla una descripción de las formas que puede tomar el actor burocracia al interior de los países (ver Gráfico N° 7). Todos en mayor o menor medida han desarrollado estas formas o “tipos”, que distan de ser ideales y que se proponen con fines exclusivamente descriptivos. Estos tipos pueden coexistir de forma simultánea en el aparato estatal, aunque su grado de presencia puede diferir de país en país, y cada uno de ellos se ha conformado de acuerdo a los contextos históricos y a las prácticas políticas predominantes. Asimismo, cada tipo de burocracia, entendemos, muestra una “propensión” a determinados roles en el proceso de elaboración de políticas, aunque pueden existir excepciones que exceden el marco del actual análisis.

Gráfico N° 7
Configuraciones burocráticas



Fuente: Elaboración propia.

a) **La burocracia administrativa clásica.** Se caracteriza por una baja capacidad y una autonomía relativamente alta. Está compuesta por el aparato que ejerce funciones administrativas en los diversos ministerios y sectores del Estado. Este ámbito está normalmente cubierto por normas formales de mérito, que no se aplican y que representan los intentos frustrados o a medio camino de desarrollar una burocracia weberiana clásica; los funcionarios han accedido por criterios más políticos que meritocráticos, pero pueden tener estabilidad. Su grado de competencia técnica y la capacidad de incentivación de comportamientos son bajos; son los ámbitos más afectados por recortes presupuestarios (en algunos países, como Perú o Uruguay, el ingreso a estos cuerpos está congelado). Aquí situaríamos, en distintos grados de autonomía y capacidad, las burocracias administrativas de Perú, Ecuador o Venezuela, en un nivel más bajo, y de Argentina, Colombia, Costa Rica y Uruguay, en un nivel más alto.

Esta burocracia tiene una reducida capacidad de ejercer un papel activo en relación con el ciclo de las políticas públicas. Su escasa capacidad impide una influencia efectiva en la fase decisional, de la que está desconectada y que se sustancia en la superestructura política de los ministerios. Puede desempeñar algún papel en la implantación, aunque con un sesgo hacia el formalismo y el control de

procedimientos burocráticos y no hacia la gestión de los servicios. Su virtualidad como recurso para el intercambio político es reducido, como consecuencia de la estabilidad de sus miembros y el progresivo declive de su importancia cuantitativa.

b) **La burocracia clientelar.** Se caracteriza por baja autonomía y baja capacidad. Este grupo está conformado por funcionarios que ingresan temporalmente al gobierno bajo criterios de confianza o afiliación partidaria. Las rotaciones ministeriales o los cambios de gobierno influyen en la conformación de las plantas y pueden implicar cambios masivos de funcionarios. Un subconjunto de estas burocracias se produce cuando el control del acceso y la permanencia no están en manos del sistema de partidos, sino de organizaciones sindicales o gremios. Los casos más acentuados se dan en los países centroamericanos (con la excepción de Costa Rica), en la República Dominicana, Paraguay y Bolivia (salvo en algunos enclaves meritocráticos). En México, el control del aparato gubernamental se ha dividido tradicionalmente entre el partido gobernante para los cuadros (hasta la recientemente aprobada Ley de Carrera) y los sindicatos para los restantes puestos de trabajo. Paralelamente, es posible encontrar núcleos de estas características en otros países, como Argentina (designaciones transitorias), Colombia (provisionales), Uruguay (contratados) o Perú (laborales), al amparo de regímenes transitorios o especiales de empleo que conceden al gobierno una mayor flexibilidad en nombramientos y desvinculaciones.

Los roles de esta configuración están vinculados a su carácter de recurso político del partido gobernante que los intercambia por votos o apoyos políticos. Esta burocracia es una extensión más del actor político partidario, pudiendo tener alguna capacidad de veto frente a segmentos burocráticos profesionales o meritocráticos, con los que puede entrar en conflicto. Su papel en la elaboración de políticas o su implantación es casi irrelevante, salvo en el plano más operativo de las tareas más simples y rutinarias.

c) **La burocracia paralela** (“equipos técnicos” o de “proyectos”). Lo propio de esta modalidad es la baja autonomía y alta capacidad. Está conformada por cuadros que se han incorporado bajo formas contractuales flexibles, que se han expandido en la mayoría de los países de América Latina desde principios de los noventa, mostrando tendencias a consolidarse. Su régimen laboral suele estar regido por normas relativas a contratos de servicios u otras formas jurídicas. No forman parte de las estructuras permanentes aunque en varios países la renovación de estos cuerpos se realiza sucesivamente. Estos grupos de funcionarios no responden estrictamente a un partido político y presentan conocimiento experto en algún área temática de política. En la mayoría de los casos se han incorporado a efectos de cubrir determinadas necesidades técnicas, y en algunos casos han desarrollado habilidades técnico-políticas. Suelen configurar instituciones paralelas o lo que se ha denominado “ministerios paralelos” fuera o al interior de las dependencias ordinarias. Estas estructuras pueden ser más o menos exitosas, y más o menos resistidas por los otros actores burocráticos internos.

Su participación en el ciclo de las políticas públicas es diferente, según la posición que ocupen. Una de sus versiones es la de los equipos de asesores técnicos que desempeñan un papel clave en el diseño de las alternativas de política en proximidad a la cabeza del poder ejecutivo. Otra de las versiones está más bien centrada en asegurar la ejecución de las políticas, los proyectos o la entrega efectiva de determinados servicios públicos. Aquí podemos situar, en diversas combinaciones de autonomía y capacidad, las organizaciones que gestionan proyectos con financiación internacional o fondos sociales.

d) **La burocracia meritocrática.** Se caracteriza por combinaciones diferentes de alta autonomía y capacidad. Está integrada por funcionarios con estabilidad reclutados por mérito e incorporados a carreras profesionales, con diversos incentivos a un desempeño profesional de su trabajo. Integran este grupo las burocracias administrativas en las que se ha preservado el mérito y la capacidad, como en los casos de Chile o Brasil (carreras y cargos gubernamentales), entidades singulares vinculadas a la burocracia fiscal o económica (como los bancos centrales, las entidades regulatorias o las

administraciones tributarias -SUNAT y el Servicio de Impuestos Internos, en Perú y Chile) y carreras profesionales que han establecido estatutos propios de personal basados en el mérito y la capacidad (la carrera diplomática en diversos países, como México o Brasil, los administradores gubernamentales en Argentina, y algunos técnicos, como economistas, abogados o ingenieros, en otros países). A medio camino entre las burocracias administrativas y las meritocráticas, aunque dependiendo de los países y de los sectores, se situarían las burocracias de los sectores sociales (personal de los sectores de educación y salud).

Estamos hablando de burocracias que opinan y actúan. La mayoría de estos cuerpos tienen una incumbencia específica: áreas temáticas de la política pública que requieren un grado de formación o conocimiento diferencial, lo que les atribuye opinión y capacidad de influencia sobre el área en la cual actúan. Ello les convierte en actor importante para sostener la estabilidad y orientación al interés público de las políticas. Conforman un actor y presentan culturas específicas, que pueden ser cerradas y con fuerte espíritu de cuerpo, lo que produce sesgos corporativos (esto es lo que se ha denominado en Brasil “insulamento burocrático”). Esto les puede hacer más proclives a participar en el diseño que en la implantación de las políticas y a reivindicar espacios decisionales autónomos, lo que les genera conflictos con el poder político; también es normal que puedan establecer alianzas con otros poderes del Estado, e incluso con intereses externos, lo que, por un lado, les atribuye capacidad de interlocución externa, pero les hace susceptibles de captura.

5. Balance y perspectivas

En los últimos quince años, las burocracias latinoamericanas han experimentado transformaciones que, dentro de un panorama general de acusada debilidad, se ha traducido en una mayor diversidad, tanto entre países como en el seno de los propios países. Las burocracias se han convertido en el objeto de transacción de cambios políticos y económicos que han producido consecuencias relevantes sobre sus configuraciones y roles en el proceso de elaboración e implantación de políticas públicas. Dicho en otras palabras, las transformaciones de las burocracias se han producido mayormente, no por reformas administrativas específicamente dirigidas a su reforma, sino por el efecto que reformas de otra naturaleza (económicas y políticas) han tenido sobre la autonomía y capacidad de la burocracia.

Varias son las lecciones que se pueden extraer de estas transformaciones así como el panorama que se deduce de las mismas. En primer lugar, la carga que han impuesto las políticas fiscales sobre el peso y el coste del empleo público. Con mayor o menor impacto, en función de las circunstancias de los países, el empleo público ha dejado de crecer y, en su conformación tradicional, ha quedado constreñido a las funciones administrativo-burocráticas tradicionales. Esto, que desde el punto de vista fiscal constituye una buena noticia, no ha dejado de generar efectos secundarios importantes de otra naturaleza: (i) el progresivo envejecimiento y pérdida de funcionalidad de las burocracias administrativas tradicionales, que sufren el desgaste de la falta de renovación de efectivos y la pérdida de los funcionarios más capaces por la merma del poder adquisitivo de sus remuneraciones; (ii) la aparición de burocracias paralelas de distinta naturaleza, ya sea por la aparición de regímenes de contratación nacional que terminan constituyendo una planta separada, o por la multiplicación de unidades de proyectos que encubren dotaciones de profesionales en sectores de alta sensibilidad política.

En segundo lugar, la extensión y profundización en la mayoría de los países de democracias electorales altamente competitivas, pero poco apegadas a la necesidad de una burocracia estable e imparcial, ha provocado que el fenómeno del clientelismo siga constituyendo una lacra en la mayoría de los países. Si bien la disciplina fiscal ha impedido un desarrollo mayor de este fenómeno en las burocracias estatales, en numerosos países miles y miles de empleos cambian de titular con los cambios de gobierno, dañando irremisiblemente la capacidad de la burocracia de contribuir de forma efectiva a la calidad de las políticas públicas. Adicionalmente, hay razones para pensar que el clientelismo ha exacerbado su influencia por otros cauces. Por un lado, la privatización de numerosos servicios y

quehaceres públicos se ha constituido en un vehículo indirecto de favores de empleo, y, por otro lado, los procesos de descentralización y democratización de los poderes regionales y locales han supuesto un fuerte y, a menudo, poco conocido incremento de las nóminas de funcionarios, sin garantía de transparencia y regularidad en el acceso.

En tercer lugar, se constata el fortalecimiento de ámbitos burocráticos en lo que podemos denominar ámbitos de consenso internacional sobre la irrenunciabilidad del poder estatal en la gestión económica. Los últimos años han visto un considerable fortalecimiento en casi todos los países de lo que genéricamente vamos a denominar “burocracias fiscales”, que están constituidas por los ministerios de hacienda y finanzas, los bancos centrales, las oficinas de recaudación de impuestos, las agencias regulatorias de servicios privatizados y, eventualmente, las agencias de control y auditoría del gasto. Con amplias variaciones entre países, el rol decisorio y ejecutivo de esta parte de la burocracia estatal se ha fortalecido en coherencia con la prioridad acordada a las políticas de disciplina fiscal y regulación de los mercados. En algunos países, este esquema se ha extendido a la creación de fondos sociales, en principio de emergencia, que gestionan inversiones en los sectores sociales; estos fondos operan, sin embargo, como un subproducto, por un lado, de la gestión fiscal (conteniendo la inversión en alcances estrictos y autocontenidos) y, por otro lado, de la búsqueda de legitimidad de los líderes políticos en los sectores más desfavorecidos.

Finalmente, estas transformaciones ponen de manifiesto el escaso rendimiento en este período de las políticas de reforma administrativa clásica (centradas en las instituciones administrativas en sí mismas, como la reforma del servicio civil), cuando se han formulado aisladas de las prioridades de política fiscal. Se ha generalizado la elaboración de nuevas leyes de servicio civil, la realización de reestructuraciones formales de la planta ministerial, y la adopción sobre el papel de toda clase de fórmulas innovadoras de organización y gestión de servicios, pero su puesta en práctica ha sido poco efectiva más allá de las propias burocracias fiscales. El reto de construir burocracias estables y con alta capacidad profesional sigue estando presente en la mayoría de los países de la región. No obstante, el agotamiento del modelo uniforme y tecnocrático con el que se ha concebido históricamente la reforma administrativa hasta ahora y su desbordamiento por factores políticos y económicos, coloca sobre la mesa la necesidad de plantearse nuevas estrategias de reforma más encuadradas en el contexto de los países y con una visión más plural y diversa de la realidad burocrática entre y en los países.

Bibliografía

- Carlson, Ingrid y Payne, J. Mark (2003), “Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe”, en *Servicio civil: temas para un diálogo*, Koldo Echebarría (ed.), Washington, BID (Serie de Estudios Diálogo Regional de Política).
- Longo, Francisco (2005), “Diagnóstico institucional comparado de sistemas de servicio civil: informe final de síntesis”, documento presentado en la V Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, BID, Washington, 17 y 18 de marzo.
- Rauch, James y Evans, Peter B. (2000), “Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries”, en *Journal of Public Economics*, N° 75, Amsterdam, pp. 49-71.
- World Economic Forum (2003), *The Global Competitiveness Report 2002-2003*, Geneva, World Economic Forum.
- Zuñanic, Laura e Iacoviello, Mercedes (2005), El rol de la burocracia en el proceso de elaboración de políticas en América Latina, Washington, BID, mimeo.

Descentralización y viabilidad del desarrollo local en América Latina *

Iván Finot

I. El desarrollo económico local: nuevo objetivo de la descentralización

El antecedente inmediato de los actuales procesos de descentralización es la planificación regional, modalidad que asumió mayor importancia durante las décadas de 1960 y 1970. En aquellos años, estados, provincias o departamentos, según los países, fueron agrupados en regiones, en función de características territoriales similares; fueron creados órganos desconcentrados responsables de la inversión pública en cada región, y la inversión en infraestructura de transportes se orientó primordialmente a aumentar la integración territorial de cada país, lo cual en muchos casos resultó en una evidente reducción de las disparidades territoriales (por ejemplo, Brasil).

Con el agotamiento del centralismo -que eclosionó en la crisis de la deuda de los 80-, la descentralización política y los mecanismos democráticos de decisión emergen como la alternativa frente a la planificación regional. Entonces, así como antes se tendía a centralizar las decisiones tanto políticas como económicas en los gobiernos nacionales, a partir de entonces se propendió a transferir lo más posible las decisiones sobre provisión de bienes públicos (con excepción de una lista bastante restringida que quedaba reservada al nivel nacional) hacia gobiernos subnacionales. La equidad dependería de los sistemas de transferencias.

Si bien la descentralización política fue precedida en algunos casos por una transferencia de competencias administrativas y aun fiscales a autoridades territoriales designadas, ella se hizo efectiva con la recuperación del derecho a elegir gobiernos subnacionales y se orientó hacia los niveles donde tradicionalmente se había ejercido este derecho. En los países unitarios se enfocó en el nivel local, y en los federales, en el nivel intermedio, con excepción de Brasil. En este último, la descentralización se orienta hacia los municipios con más énfasis que a los estados, una de las banderas en la lucha por la recuperación de la democracia. Y sólo en Chile la regionalización realizada por el régimen militar se transformó en descentralización democrática, al conformarse en cada región Consejos Regionales electos (indirectamente). Pero en este caso, la regionalización no había correspondido al concepto de “regiones homogéneas” sino al principio que predomina en la conformación de cualquier división político-administrativa: controlar el territorio.

En una perspectiva histórica, la descentralización política hace parte, ciertamente, de los procesos de democratización iniciados en la década de los 80. Pero además se orientó en función de un objetivo prioritario para la gobernabilidad democrática: amortizar en la brevedad posible lo que la OIT había denominado “la deuda social”. Dadas las restricciones presupuestarias emergentes de los ajustes que prosiguieron a la crisis de la deuda, contar con los recursos necesarios resultaba particularmente difícil y la gestión descentralizada se configuró como una forma más eficiente de organizarse para la gestión social. Entonces, si bien los procesos consistieron primordialmente en la transferencia de responsabilidades en materia tanto de infraestructura básica y servicios públicos como de prestación de educación escolar y atención de salud, lo que caracteriza a los procesos actuales es la descentralización, en mayor o menor grado, de estos últimos servicios.

Después de alrededor de 20 años de iniciados los procesos más antiguos se puede apreciar que, si bien los incrementos en gasto social descentralizado no han tenido un correlato equivalente en términos de calidad (según observaba la CEPAL en 1998), los gobiernos locales han jugado un papel decisivo en la extensión de la cobertura de los servicios y la lucha contra la pobreza, aunque no tanto en su calidad

(*) Versión revisada del documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santiago, Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005.

de cabezas de autonomías sino como agentes, o socios (*parceiros* en Brasil), de los gobiernos nacionales.

En cuanto a equidad territorial, si bien todos los sistemas de transferencias implicaron avances significativos desde el punto de vista de la redistribución territorial del ingreso, aún se pueden observar grandes diferencias. Particularmente en lo que se refiere al nivel local, se puede afirmar que la descentralización no ha sido equitativa, ya que una gran mayoría de los municipios -con la excepción relativa de los de Brasil- cuenta con muy escasa autonomía efectiva al ser extremadamente dependientes de transferencias cuyo monto se decide en forma centralizada (por lo general bajo objetivos sociales).

Sin embargo, la autonomía local cobra contemporáneamente una nueva importancia: es una condición indispensable para el logro de un objetivo que puede resultar estratégico para la competitividad nacional y para la creación de ingresos: el desarrollo económico local. Para lograrlo resulta imprescindible que en cada localidad existan autoridades electas que cuenten con suficientes competencias (sobre todo en materia de infraestructura básica y servicios públicos) y, lo que sería decisivo, con recursos suficientes y de libre disponibilidad para poder promover procesos de concertación público-social-privada para el desarrollo local. En la situación actual este objetivo sólo sería posible en los municipios localizados en las áreas donde se concentran los ingresos, lo que además plantea un problema de desigualdad jurídica respecto al derecho ciudadano de proveerse de bienes locales.

La orientación actual de la descentralización, la heterogeneidad municipal prevaleciente y los muy desiguales niveles de recursos de libre disponibilidad con que cuentan los gobiernos locales no favorecen el logro del desarrollo local, al menos no en condiciones de equidad. Se hace imprescindible repensar la descentralización para incluirlo y -si es posible- avanzar en eficiencia, equidad social y construcción de ciudadanía. El presente trabajo tiene como propósito contribuir a esta reflexión, utilizando para ello un marco teórico y metodológico propuesto por el autor en trabajos anteriores.

En síntesis, en dicho marco se establece la necesidad de diferenciación entre bienes locales (bienes de consumo colectivo) y bienes sociales (canasta de bienes de consumo individual), y definir claramente entre las tareas que los gobiernos locales realizan como cabezas de autonomías y aquellas otras que efectúan como agentes (o socios) del gobierno nacional para la redistribución personal del ingreso (canasta).

Se plantea también que para que la provisión autónoma de bienes locales se dé bajo condiciones de eficiencia, se debe lograr la mayor correspondencia posible entre ámbitos de demandas y circunscripciones político-administrativas, que las preferencias ciudadanas sean adecuadamente expresadas y representadas, que en el mismo proceso sean adoptadas tanto decisiones sobre gasto como aquellas que se refieren a los aportes ciudadanos con que se contribuirá a financiar dicho gasto, y que las transferencias sean subsidiarias respecto a estas decisiones locales.

A continuación, después de una breve evaluación de la participación del nivel municipal tanto en la generación de ingresos como en el gasto público, se analiza la evolución de los sistemas de transferencias territoriales y, finalmente, se propone algunos lineamientos para poder lograr los objetivos buscados.

II. Importancia del nivel local en las cuentas fiscales

En América Latina, la descentralización hacia el nivel municipal, medida tanto por el aporte de este nivel a los ingresos fiscales como por su participación en el gasto público, es aún muy limitada.

Los países de la región donde las recaudaciones municipales tienen mayor importancia serían, entre los federales, Brasil y México, con 6,1 y 6% respectivamente, y entre los unitarios, Chile, con un 8,1% y Bolivia, con un 4,1% (Finot, 2005)¹. Estos bajos niveles de participación contrastan, por

ejemplo, con el caso de Estados Unidos, donde el nivel local representa el 24% del total de ingresos fiscales (sin seguridad social), o de Dinamarca, donde tal participación alcanza a un 48%.

Adicionalmente, en la región los impuestos locales representan una proporción menor del total de ingresos municipales. Así por ejemplo, en Brasil sólo el 9,7% del gasto municipal es financiado con impuestos locales (y más del 60% con transferencias de otros niveles); en Bolivia los impuestos financian sólo el 8,9% del gasto local (las transferencias provenientes del nivel nacional, más del 78%); y en Chile el 12,3% (las transferencias provenientes del mismo nivel cubren un 49%)². En cambio en Estados Unidos el gasto local se financia en un 38% con impuestos (y 22,8% con tasas y 38,4% con transferencias), y en España la participación de los impuestos en el financiamiento local llega a más del 50% (y las transferencias representan un 33,3%).

Pero no sólo la participación de los impuestos locales como fuente de ingresos municipales es muy reducida en América Latina sino que, en correspondencia con las grandes disparidades territoriales registradas en la región (ver Silva, 2003), los impuestos locales suelen ser generados en su mayor parte por relativamente pocos municipios: aquellos donde se concentra la población de mayores recursos y/o las actividades más rentables. La gran mayoría de los municipios es extremadamente dependiente de las transferencias, muchas de ellas altamente condicionadas.

En todo caso, en varios países la participación municipal en el gasto público es apreciablemente mayor que en la generación de ingresos fiscales, gracias a las transferencias. Así, por ejemplo, en Brasil esta participación representa un 15,7% del total del gasto público, y en Bolivia, un 12,3%. En cambio en México, donde las transferencias a los municipios son de menor monto -y en gran parte intermediadas por el respectivo estado-, el gasto municipal autónomo solamente significa un 7,4% del total del gasto público; y en Chile, la participación municipal en el gasto es similar a la de los ingresos, 8,1%, ya que las transferencias de libre disponibilidad provienen del propio nivel municipal.

La participación municipal en el gasto varía bastante según los países, pero aun en los casos en que ella es relativamente importante, resulta apreciablemente menor que en los países desarrollados. En Estados Unidos, por ejemplo, no obstante los enormes gastos federales en defensa, el gasto local representa alrededor del 28% del gasto público total sin seguridad social; y en Dinamarca, tal indicador supera el 58% del total del gasto público.

En América Latina parecen existir amplios márgenes para aumentar la autonomía local, pero ello dependería crucialmente de que los municipios pudieran contar con más recursos fiscales generados localmente y con una mayor cuantía de transferencias de libre disponibilidad. Lo decisivo sería poder hacer esto último sin amenazar el equilibrio fiscal.

III. Los sistemas de transferencias territoriales y su evolución

Según ya se ha mencionado, en América Latina se ha descentralizado, principalmente, la provisión de dos tipos de bienes públicos: 1) infraestructura y servicios básicos, y 2) en distintos grados, los servicios de educación escolar y de salud.

Inicialmente al menos, se dio un tratamiento similar a ambos tipos de bienes. Es evidente, sin embargo, que mientras los primeros son de consumo colectivo -bienes públicos propiamente dichos-, los segundos son de consumo individual. Mientras en el caso de los primeros la demanda está claramente diferenciada geográficamente -por factores físicos y biológicos-, en el de los segundos sólo lo está cualitativamente -por los factores anteriores más los culturales- *pero no cuantitativamente*, ya que contemporáneamente el Estado debe garantizar a todo ciudadano el acceso a un mismo nivel de servicios de educación escolar y de salud, independientemente de su lugar de residencia.

En consecuencia, los sistemas de transferencias deberían estar destinados, por un lado, a igualar el derecho de todo ciudadano a proveerse de bienes públicos locales y, por otro, a garantizar el acceso de todos los ciudadanos, independientemente del lugar en que residan, a acceder a un mismo nivel de determinados servicios, entre ellos, primordialmente, a los de educación escolar y salud. Esto implica,

según postulamos desde 1998 (ILPES, 1998), un tratamiento diferenciado de las transferencias, según tengan una u otra finalidad, tarea no siempre fácil en el caso de los países federales, donde la descentralización de los servicios de educación y salud muchas veces ha sido considerada como una “devolución” de servicios que antiguamente estaban exclusivamente a su cargo.

En efecto, en Argentina aún no se hace una diferenciación en las transferencias según destino. En Brasil, en cambio, antes incluso del actual proceso, se había establecido qué porcentaje del gasto debía ser dedicado obligatoriamente a educación. En la Constitución de 1988 este porcentaje fue establecido en 25%, y el mismo año se instauró un sistema de transferencias federales destinado a reducir disparidades en las prestaciones en salud, las que pasaron a ser reguladas por un sistema único (el Sistema Único de Salud). Posteriormente se ha añadido a estas determinaciones nuevas “vinculaciones” -o alícuotas de impuestos- destinadas exclusivamente a seguir reduciendo disparidades en la prestación de estos servicios. En México, a su vez, desde un comienzo se hizo una clara diferenciación entre las transferencias territoriales de libre disponibilidad y las destinadas a gasto social. El régimen de personal de los servicios públicos de educación y salud sigue centralizado.

En los países unitarios se comenzó por dar un tratamiento similar al financiamiento de la provisión de infraestructura básica y al de infraestructura de educación y salud: para ambos fines se contaba, de partida, con los recursos recaudados localmente más transferencias en principio de libre disponibilidad. La orientación social del gasto se dio, en este caso, a través de condicionamientos a estas transferencias y/o induciendo a los municipios a comprometer sus recursos como aportes locales para poder optar a transferencias acordadas proyecto por proyecto a través de fondos de desarrollo social. Eso en cuanto a infraestructura, porque en lo que se refiere a régimen de personal del sector público en educación y salud, generalmente se decide centralmente y las remuneraciones son financiadas en su mayor parte a través de sistemas centralizados.

Así ocurría también en Colombia, pero en el 2001 los sistemas de transferencias vigentes -incluidos los fondos de desarrollo- fueron reemplazados por un solo Sistema General de Participaciones. En este sistema se hace una clara diferenciación entre transferencias sociales y transferencias territoriales. En efecto, en el caso de las destinadas a educación y salud (83% en total), se distinguen las subvenciones (en el caso de la educación escolar) y los subsidios (en el de la salud) asignados en función de una política social nacional. Los gobiernos locales claramente juegan el papel de agentes del gobierno nacional en lo que se refiere al sistema nacional de redistribución social del ingreso. En cambio, el resto de las transferencias (17%) es de libre disponibilidad, su cuantía está levemente vinculada a los esfuerzos fiscales locales y todavía están condicionadas predominantemente según objetivos sociales (41% debe ser destinado a saneamiento básico, 5% a deporte y 5% a cultura).

Para la asignación de subsidios de salud, Colombia ha adoptado un sistema de evaluación de beneficiarios similar al de Chile, país que cuenta con una importante experiencia en materia de transferencias sociales. En Chile, nueve tipos de subsidios nacionales -y entre ellos principalmente los destinados a cubrir servicios de salud- son asignados gracias a un sistema de evaluación de beneficiarios operado por los municipios. En cuanto a educación, si bien el régimen de personal de los establecimientos públicos chilenos aún está centralizado, el financiamiento tanto para salarios de este personal como el acordado a establecimientos particulares en convenio, es definido -por las mismas sumas, independientemente de que los establecimientos sean públicos o privados- en forma regionalizada y en función del número de asistentes. Sin embargo (a diferencia de Colombia), la infraestructura de los establecimientos públicos aún es financiada a través de transferencias territoriales.

En general, en lo que se refiere a servicios de salud y educación escolar, en la región se puede observar una tendencia general a igualar los niveles de prestación, independientemente del lugar de residencia de los habitantes. Dentro de esta tendencia, la función de redistribución social propia del nivel nacional es cada vez más importante. Y en la medida en que los gobiernos locales están

administrando recursos de un sistema nacional, ellos están asumiendo el papel de agentes -o socios- de un sistema nacional de redistribución personal del ingreso.

La tendencia observada también implica que los sistemas de transferencias sociales tienden a diferenciarse de las territoriales, lo que sin duda es conveniente, pero también se puede apreciar que, en lo que se refiere a poder dotarse de bienes locales tales como infraestructura básica y servicios de infraestructura, el derecho ciudadano es aún muy dispar. En general, las transferencias que pueden ser destinadas a este fin son aún de menor cuantía y la posibilidad de adoptar decisiones autónomas en esta área sigue dependiendo primordialmente de las desiguales capacidades locales para generar recursos propios.

IV. Lineamientos para hacer viable el desarrollo económico local

El análisis realizado en los puntos anteriores permite concluir que, bajo los actuales sistemas de tributación y de transferencias territoriales, las oportunidades para el desarrollo local son extremadamente desiguales. A continuación se propone algunos lineamientos que se espera sean útiles para adecuar los procesos de descentralización en función de acrecentar la autonomía ciudadana para encarar procesos de desarrollo económico local, y hacerlo bajo condiciones de eficiencia y equidad, sin menoscabo de lo avanzado en materia de gestión social.

Diferenciación entre bienes públicos nacionales y bienes públicos locales

Potenciar la autonomía local es una condición necesaria para el logro de determinados objetivos, no de todos. Será importante definir, en primer lugar, en qué casos es conveniente que las decisiones sobre provisión y financiamiento sean adoptadas subnacionalmente, y en qué otros casos es mejor que tal responsabilidad recaiga primordialmente sobre el gobierno nacional, y los locales actúen como agentes o socios de otros niveles.

Tanto las argumentaciones teóricas como la experiencia demuestran que, en el caso de los servicios de educación y de atención a la salud, si bien es conveniente que cualitativamente tales servicios se adecuen a diferencias regionales, resulta imprescindible contar con un sistema de redistribución social -un bien nacional- que garantice a todos los habitantes, independientemente de su lugar de residencia, un nivel de acceso similar a determinado nivel de atención. La responsabilidad de definir el mínimo garantizado a todos y de financiar el respectivo sistema que permita garantizar este acceso, debe hacerse, sin duda, en forma centralizada. Y así tiende a ocurrir, según ya se ha mencionado, incluso en países tan descentralizados como Brasil.

En cambio, la provisión de bienes públicos tales como planes de uso de suelo, infraestructura de transporte y regadío, servicios de agua potable, distribución de electricidad y disposición de desechos, sobre cuya base pueden hacerse efectivos los procesos de concertación de los cuales depende directamente el desarrollo económico local, está directamente vinculada a características territoriales físico-biológicas donde las diferencias geográficas son evidentes, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo. En este caso sí sería claramente conveniente que -dentro de normas nacionales sobre calidad de los servicios, recursos naturales y medio ambiente- las localidades puedan decidir libremente respecto a qué quieren proveerse. Sólo habría que tratar que los diferentes ámbitos de decisión política correspondan lo más posible con esas diferenciaciones geográficas.

Adecuación de los procesos locales de decisión a los diferentes ámbitos de demanda

En general, no suele haber correspondencia entre los ámbitos de demanda de bienes públicos locales y la división político-administrativa, y esto es particularmente evidente en el nivel local. Ello es así porque, mientras los ámbitos de demandas se van conformando naturalmente, los límites político-administrativos han sido fijados históricamente bajo otra lógica, la del control militar y político del territorio.

Muchos asuntos de interés público podrían resolverse en niveles submunicipales, otros, aun siendo locales, trascienden el ámbito de un municipio. Un problema adicional sería que en América Latina (con excepción de Chile) históricamente se ha permitido tanto el crecimiento desmesurado de algunos municipios urbanos como la multiplicación de municipios pequeños. En casi todos los países coexisten en el nivel local municipios con poblaciones muy dispares.

El principio de solución para enfrentar estos problemas sería, por un lado, poder contar con órganos electos de decisión en los niveles más próximos al ciudadano (como por ejemplo las Asambleas Parroquiales en Ecuador), y por otro, crear los incentivos suficientes para que los municipios más poblados se descentralicen, y los medianos y pequeños se asocien en función de ámbitos de demandas que los exceden. Ya que, según se ha mencionado, la provisión de servicios de infraestructura básica suele estar vinculada directamente con características territoriales físico-biológicas, es posible que, en este caso, la conformación geográfica de la demanda de tales bienes públicos corresponda con bastante precisión a regionalizaciones emprendidas en función de tales características.

Un instrumento decisivo para incentivar la asociación territorial de municipios en función de demandas que exceden sus circunscripciones individuales, podrían ser las transferencias de libre disponibilidad por cuantías acordes con las mayores responsabilidades asumidas. Anticipadamente se debería contar con una legislación adecuada para la conformación de estos consorcios -o mancomunidades- municipales territoriales. Lo más conveniente sería que estos consorcios pudieran constituirse como organizaciones de derecho público (según se ha aprobado recientemente en Brasil), entre otras razones, para ser objeto de transferencias territoriales.

Mecanismos adecuados de revelación de preferencias locales

Para que se dé una efectiva revelación de preferencias en la provisión de bienes locales sería indispensable que los ciudadanos participen efectivamente en las decisiones no solamente sobre gasto sino también sobre los aportes con que contribuirán al financiamiento de dicho gasto. Y, ya que en última instancia tales decisiones son adoptadas por representantes, es indispensable que los representantes locales representen efectivamente las preferencias de los ciudadanos. Para ello sería conveniente, según lo venimos proponiendo desde 1990 (Finot, 1990), contar para el nivel local con sistemas de elección por representación territorial, con obligación de dichos representantes de informarse e informar a sus representados y otorgando a éstos poder de revocatoria si la representación no se cumple cabalmente. Paradójicamente -a diferencia de otras regiones del mundo-, en América Latina el sistema predominante de elección de representantes locales es el de representación proporcional, como si un concejo municipal fuera una cámara de diputados. Ello hace que tales representantes respondan más a sus respectivos partidos políticos que a los ciudadanos formalmente representados.

En segundo lugar, en la medida en que se mejoren los sistemas de representación y se pueda contar con órganos electos en los niveles más próximos al ciudadano, podría introducirse en los procesos públicos de presupuestación una práctica que ha sido institucionalizada en las organizaciones sociales: decidir democráticamente respecto a gastos sobre la base de comparar costos alternativos, y luego controlar el cumplimiento de estas decisiones.

Para ello se podría comenzar por valorizar y legalizar aportes que no son contabilizados en los ingresos fiscales, como las contribuciones voluntarias en trabajo, materiales o dinero que los ciudadanos realizan a través de sus organizaciones para la provisión de bienes públicos (como caminos y obras de urbanismo)³ y/o la generación de externalidades públicas (como fiestas folclóricas que atraen turismo). Evaluar estos aportes técnicamente no tendría mayor dificultad, ya que los fondos de desarrollo social han perfeccionado técnicas para calcularlos.

Simultáneamente habría que flexibilizar la potestad municipal de modificar las alícuotas de los impuestos locales (dentro de límites fijados nacionalmente), específicamente las correspondientes a impuestos sobre la propiedad inmueble. Y para garantizar que los aportes serán calculados efectivamente sobre el respectivo nivel de riqueza, y que no se sigan dando conflictos morales entre los gobernantes locales y los contribuyentes, se debería contar con sistemas externos que mantengan actualizados los valores de los inmuebles.

Las decisiones sobre provisión de bienes locales entonces podrían darse a través de dos procesos: para los ámbitos más amplios, la votación sobre programas de gobierno; para los más reducidos, la presupuestación participativa. Pero en ambos ofrecer siempre a los ciudadanos información sobre los costos que les implicaría cada alternativa, bajo la forma de impuestos o de contribuciones voluntarias. Y el endeudamiento local debería ser obligatoriamente consultado a partir de ciertos límites, ya sea incluyéndolo en los programas sometidos a votación o mediante referéndum.

Cuantificar y legalizar las contribuciones voluntarias y empoderar a los ciudadanos para que participen -directamente o a través de una efectiva representación- en los procesos de decisión, vinculando el gasto con los aportes que realizarán, permitiría no sólo acrecentar significativamente las recaudaciones locales sino estimular decisivamente el control social sobre el gasto y, ciertamente, hacer más eficientes las asignaciones (sin duda corresponderían mejor a las preferencias ciudadanas)⁴.

Antecedentes importantes, que permiten vislumbrar la posibilidad de transferir al ámbito público la institucionalidad informal endógena desarrollada en procesos de presupuestación y control practicados en las organizaciones sociales, serían no sólo la antigüedad y solidez de estas instituciones informales, sino experiencias relativamente más recientes, como los *orçamentos participativos* en Brasil, la planificación participativa en Bolivia e incluso la experiencia de los fondos sociales. En Colombia ya está formalmente institucionalizado el voto programático en los municipios; en Brasil, la presupuestación participativa. Faltaría incluir en estos procesos la información sobre los costos que implicaría cada alternativa para los ciudadanos.

Sistemas de transferencias territoriales subsidiarios respecto a las decisiones locales

Acrecentadas las potestades locales de decisión sobre provisión de bienes públicos, quedaría aún por resolver el problema de las inequidades generadas por la muy desigual distribución territorial del ingreso. Lo ideal sería que todos los ciudadanos contaran con igual derecho para proveerse de bienes locales. Si bien se trata de un problema complejo, el principio de solución podría ser uno ya propuesto en oportunidades anteriores: que las transferencias territoriales sean de libre disponibilidad pero proporcionales a los aportes locales *relativos*, es decir, proporcionales a los aportes locales medidos no en términos absolutos sino en relación con los respectivos niveles de ingreso geográfico (o, como *proxy*, de pobreza)⁵. En dichos aportes deberían estar incluidas, obviamente, las contribuciones voluntarias.

Un sistema de transferencias como el propuesto, se espera, no solamente garantizaría equidad sino potenciaría los procesos de decisión local, la participación ciudadana y las contribuciones locales. También permitiría incrementar sustantivamente las transferencias de libre disponibilidad y situar el límite del gasto local, ya no en decisiones político-administrativas centralizadas, sino en la voluntad de cada comunidad de proveerse de bienes locales. Y, finalmente, podría ser un instrumento decisivo para la construcción de ciudadanía, en el sentido planteado por la CEPAL en el 2000.

Para poder avanzar en esta dirección, en primer lugar habría que diferenciar claramente entre transferencias sociales y territoriales (según viene proponiendo el ILPES desde 1998). Esta diferenciación es más difícil -ya se ha mencionado- en los países federales, pero en ellos se suele hacer una clara diferenciación entre transferencias territoriales destinadas a fines sociales y transferencias de libre disponibilidad (con la excepción de Argentina). En cuanto a los países unitarios, en varios de ellos una parte de las transferencias que corresponden a una redistribución personal del ingreso son aún

transferencias territoriales (por ejemplo, la asignación de recursos para infraestructura educativa a través de fondos de desarrollo), pero en Colombia, según se mencionó, con la instauración del Sistema General de Participaciones ya se ha efectuado claramente la diferenciación planteada.

Por otro lado, en materia de transferencias de libre disponibilidad proporcionales a los esfuerzos locales, la región cuenta con la valiosa experiencia de México, ya que en este país el monto de estas transferencias está en función directa de los respectivos incrementos de las recaudaciones de impuestos subnacionales. Si bien dichas transferencias son aún de escasa cuantía en lo que se refiere al nivel municipal, están intermediadas en gran parte por los respectivos gobiernos estatales y no todos los estados están en las mismas condiciones para aumentar sus recaudaciones; pero el vínculo establecido estimula ciertamente las recaudaciones subnacionales.

También se cuenta -según ya se ha mencionado- con la experiencia de los fondos de desarrollo social en materia de cálculo de aportes y control comunitarios. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con estos fondos, donde los municipios (y a veces también organizaciones privadas y sociales) proponen proyectos y comprometen aportes, pero la aprobación de los proyectos, uno por uno, se efectúa centralmente, en este caso las transferencias territoriales serían en bloque y las decisiones finales serían adoptadas localmente. Los fondos podrían aportar transfiriendo al nivel local, a través de programas de capacitación, sus técnicas de evaluación de proyectos.

Adecuación territorial de la gestión social

Las modificaciones propuestas para el ámbito territorial a fin de hacer viable el desarrollo económico local, podrían permitir también una mejor adecuación para la gestión social, tanto en aquello que los gobiernos locales tienen a cargo como cabezas de autonomías -por ejemplo, organizar localmente la prestación de servicios como educación y salud- como en aquello que realizan -o pueden realizar- en calidad de agentes (o socios) de los gobiernos centrales, tales como la evaluación de beneficiarios de subsidios. En muchos casos, contar con una sola administración para varios municipios podría ser una solución más eficiente (por economías de escala).

Puesta en marcha

Es evidente que lograr consensos para introducir en la gestión pública innovaciones como las propuestas puede tomar bastante tiempo. Además, el desarrollo local requiere no solamente de más descentralización sino también de inversiones en servicios de infraestructura que exceden el nivel local, y de políticas de fomento productivo y apoyo a la pequeña y mediana empresa. Sin embargo, nuevas políticas orientadas a estimular el desarrollo local podrían basarse en algunos de estos principios. Se podría comenzar por estimular un sistema de transferencias como el propuesto a municipios de pequeña y/o mediana dimensión para que conformen mancomunidades para el desarrollo local. Previamente, esos municipios tendrían que demostrar que se están asociando en función de características territoriales comunes y esto debería ser certificado por una oficina pública especializada.

V. Viabilidad de la propuesta

Orientar los procesos de descentralización en el sentido propuesto implicaría un cambio institucional, un cambio en las reglas del juego, más difícil en América Latina donde, según Claudio Véliz (1980), la cultura predominante sería el centralismo. Es más: el neoinstitucionalista Douglass North (1990) se apoya, entre otras, en la obra de Véliz para concluir que las instituciones castellanas serían el origen del subdesarrollo latinoamericano.

Robert Putnam (1993), a su vez, demostró, con el caso de Italia, que bajo las mismas reglas de juego -tanto de descentralización como de apoyo a la pequeña y mediana empresa- unas regiones se desarrollan y otras no. La diferencia la haría el capital social, abundante en las primeras, donde las instituciones informales hacen que el progreso personal dependa de la cooperación entre iguales

(“*making democracy work*”), y escaso en las segundas, donde se cree que tal progreso depende de la subordinación al poderoso. Las conclusiones de Véliz, en su obra “La tradición centralista latinoamericana”, nos aproximarían más a la segunda situación. ¿Una descentralización política como la aquí planteada sería entonces poco viable?

Afortunadamente, junto a la evidente tradición centralista oficial de los países de herencia castellana, coexiste, en primer lugar, desde los cabildos en la época de la Colonia, la tradición municipalista. Existe también la tradición federalista de Brasil, cuyo nacimiento como república, a fines del siglo XIX, surge de una revolución contra el centralismo imperial localizado en el propio Brasil. Desde entonces, esa tradición descentralista ha tendido, históricamente, a fortalecerse.

Pero tal vez lo más importante para podernos plantear el autogobierno local en América Latina sería el capital social constituido por las tradicionales prácticas autogestionarias de las organizaciones sociales de la región, donde la provisión de bienes colectivos -y aun públicos- se decide sobre la base de las iniciativas y los aportes de sus miembros⁶. Es cierto que en los países de herencia castellana se ha mantenido una cultura centralista oficial, pero en las organizaciones sociales también se han desarrollado, simultáneamente y al margen del Estado, otras prácticas y otras tradiciones de autogobierno. Esta cultura es compatible con lo que aquí se propone para hacer viable el desarrollo local.

Por otro lado, dadas algunas experiencias, suele existir reticencia a profundizar en materia de descentralización política, por el temor a crear nuevas presiones sobre el equilibrio fiscal. Sin embargo, un sistema de transferencias como el propuesto, al tener como base los aportes locales, más bien contribuiría al equilibrio fiscal.

En el pasado se planteó la descentralización como alternativa a la planificación regional. Pero una de las condiciones para que la descentralización política coadyuve a la eficiencia es que los procesos subnacionales de decisión democrática tengan la mayor correspondencia posible con la diferenciación geográfica de la demanda. Dada la natural heterogeneidad de lo local, para poder lograr esa condición resulta indispensable el análisis regional.

Notas

¹ Estudio referido a Argentina, Brasil y México, y Bolivia, Chile y Colombia. A fin de poder contar con cifras comparables, las estimaciones mencionadas han sido realizadas sobre datos con el formato del FMI vigente hasta 2003. Entre esos datos aún no se cuenta con las cifras correspondientes a Colombia, país donde la participación municipal en el gasto es también importante, ni a Argentina, donde el nivel municipal no cuenta con impuestos.

² Para más detalles sobre impuestos de cada nivel y sistemas de transferencias, ver el trabajo mencionado (Finot, 2005).

³ Según ya está contemplado desde 2002 en la legislación de Guatemala (Guatemala, 2003).

⁴ Además, si estas contribuciones son cuantificadas y debidamente estimuladas se reduciría ciertamente la elevada ponderación de los impuestos indirectos que actualmente puede observarse en la región.

⁵ Ya Adam Smith planteaba que los individuos debían ser gravados “en proporción a sus respectivas capacidades, esto es, en proporción a las rentas que respectivamente disfrutaban” (citado por Musgrave, 1959). Este principio resultaría plenamente aplicable en el nivel local, también en lo que se refiere a los individuos, si se toma en cuenta que el principal impuesto local es aquel sobre la propiedad inmueble, la que a su vez es una buena *proxy* del “nivel de rentas” de cada ciudadano.

⁶ Pero, desafortunadamente, estos procesos de decisión han sido objeto de escasos estudios.

Bibliografía

- Boisier, Sergio (1994), “Crisis y alternativas en los procesos de regionalización”, en *Revista de la CEPAL*, N° 52, Santiago, abril.
- Bolivia (1994), “Ley de Participación Popular”, en *Gaceta Oficial*, La Paz.
- _____ (2001), “Ley del Diálogo Nacional 2000”, en *Gaceta Oficial*, La Paz.
- Brasil (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, Senado Federal.
- Brasil (2000), Lei Complementar No. 101 del 04-05-2000: Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, <http://www.planejamento.gov.br>.
- CEPAL (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago, CEPAL.
- Colombia (s.f.), Sistema general de participaciones, mimeo.
- Di Gropello, Emanuela y Cominetti, Rossella (comps.) (1998), *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, Santiago, CEPAL.
- Durston, John (2003), “Capital social: parte del problema, parte de la solución”, en *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Raúl Atria y Marcelo Siles (comps.), Santiago, CEPAL.
- Finot, Iván (1990), “Democratizar el Estado: una propuesta de descentralización para Bolivia”, en *Democratización y descentralización*, C. Toranzo (ed.), La Paz, ILDIS.
- _____ (2002), “Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía”, en *Revista de la CEPAL*, N° 78, Santiago.
- _____ (2003), “Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local”, Santiago, CEPAL (Serie Gestión Pública, N° 38).
- _____ (2005), “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”, en *Revista de la CEPAL*, N° 86, Santiago.
- Guatemala (2003), “Acuerdo Gubernativo N° 312-2002 del 06-09-2002”, en *Recopilación de Leyes*, Guatemala, Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.
- Musgrave, Richard A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw Hill.
- Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw Hill.
- North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.
- Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre (Brasil) (2002), Orçamento participativo, Porto Alegre, <http://www.portoalegre.rs.gov.br>.
- Silva Lira, Iván (2003), “Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina”, Santiago, CEPAL (Serie Gestión Pública, N° 33).
- Véliz, Claudio (1980), *The Centralist Tradition of Latin America*, Princeton, Princeton University Press.

Superación de la pobreza: ¿crecimiento económico vs. políticas sociales? ***Mauricio Olavarria Gambi****1. Introducción**

Diversas estimaciones, basadas en variados métodos de medición, muestran que la pobreza se ha reducido en Chile desde fines de la década de 1980 hasta la última medición efectuada en el año 2003. El enfoque de ingreso de la pobreza, que tradicionalmente se usa en Chile, muestra las estimaciones señaladas en la Tabla N° 1. Mediciones complementarias, como la brecha de la pobreza y la intensidad de la pobreza, muestran también una reducción (ver Torche, 1999; Contreras y Larrañaga, 1998; Ferreira y Litchfield, 1998). Mediciones de pobreza alternativas, como el enfoque de necesidades básicas insatisfechas (Carrasco, Martínez y Vial, 1997) igualmente indican que el porcentaje de personas que presentan al menos una necesidad básica insatisfecha descendió de 58,1% en 1992 a 45,2% en 1993 y a 30,2% en 1994. Incluso, si la línea de pobreza se definiera al valor de tres canastas básicas de alimentos, en vez del valor de dos que normalmente se utiliza, la pobreza en Chile igualmente registraría una reducción (Ferreira y Litchfield, 1998).

Tabla N° 1
Incidencia de la pobreza en Chile (%), 1987 - 2003

| | 1987 | 1990 | 1992 | 1994 | 1996 | 1998 | 2000 | 2003 |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <i>Indigentes</i> | 17,4 | 12,9 | 8,8 | 7,6 | 5,7 | 5,6 | 5,7 | 4,7 |
| <i>Pobres no indigentes</i> | 27,7 | 25,7 | 23,8 | 20,0 | 17,5 | 16,1 | 14,9 | 14,1 |
| <i>Total pobres</i> | 45,1 | 38,6 | 32,6 | 27,5 | 23,2 | 21,7 | 20,6 | 18,8 |

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN.

Un interesante debate ha surgido acerca de qué podría explicar esta reducción.

Diversos estudios han recurrentemente identificado el crecimiento económico como la causa principal de la disminución de la pobreza (Giovagnoli, Pizzolitto y Trias, 2005; World Bank, 2001; CEPAL, 2000; Contreras, 2000; Meller, 2000; Contreras y Larrañaga, 1998; Larrañaga y Sanhueza, 1994). Otros estudios han sugerido que el crecimiento económico es esencial pero no suficiente, especialmente en contextos de desigualdad y bajo capital humano (De Janvry y Sadoulet, 1999), y que si bien el crecimiento económico es muy importante en el proceso de generar oportunidades, es igualmente importante el proceso de creación de capacidades que permitan aprovechar esas oportunidades (Olavarria, 2005). Conforme a esta línea argumental, las políticas sociales tendrían una importancia similar a la que tiene el crecimiento económico en la reducción de la pobreza.

La visión dominante señala que el crecimiento económico llevará a reducir la pobreza, pero en América Latina la relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza no es automática, ni se da -en todos los casos- como lo predica la visión dominante. Los países latinoamericanos muestran un registro desigual respecto a la incidencia de la pobreza. Algunos países, como el caso de Chile, muestran declinación, mientras que otros tienen un desempeño bastante diferente, exhibiendo incrementos o estancamiento en los índices de pobreza, incluso durante los períodos de afluencia. Entonces, ¿qué hace la diferencia?

(*) Versión revisada del documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santiago, Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005. Este trabajo descansa en el libro de este autor con el título *Pobreza, crecimiento económico y políticas sociales*, Santiago, Editorial Universitaria, 2005.

Para abordar esta pregunta, el análisis compara Chile con otros cuatro países respecto al efecto que sobre la reducción de la pobreza presentan tanto el crecimiento económico como las políticas sociales. Dos de ellos presentan semejanzas al caso chileno: comparativamente baja incidencia de la pobreza, mejoramiento sostenido en el desarrollo social y una larga tradición de políticas sociales. Uno de estos casos presenta épocas de alto crecimiento, en tanto que el otro muestra un rendimiento económico de largo plazo más bien pobre. Los otros dos muestran claras diferencias en las tendencias de la pobreza, progreso social y políticas sociales, y épocas de alto crecimiento económico. Los casos con mayor semejanza son los de Costa Rica y Uruguay, mientras que los casos diferentes son los de Bolivia y Paraguay.

Estos casos son analizados para ver si es posible establecer una asociación entre pobreza y desarrollo social, como variables dependientes, y crecimiento económico y tradición de políticas sociales, como variables independientes.

Este trabajo analiza la relación entre las tendencias económicas, la implementación de iniciativas de políticas sociales y la evolución de la incidencia de la pobreza y desarrollo social en los países mencionados. Siguiendo a esta introducción, se presenta luego un breve panorama de América Latina, un análisis de los países seleccionados -donde los casos semejantes son presentados primero- y una discusión respecto a qué explicaría los descensos en la incidencia de la pobreza observados en Chile desde fines de la década de 1980 hasta principios de la década del 2000.

2. El panorama latinoamericano

Según Thorp (1998), la tasa de crecimiento económico promedio interanual de América Latina en el siglo XX fue alrededor de 4%. Venezuela registró el promedio de crecimiento más alto con 5,9% y Uruguay¹ el más bajo con 1,9%. Durante la segunda mitad del siglo, la región registró un patrón de crecimiento en declinación: mientras que el PIB creció a un promedio anual de 5,3% entre 1945 y 1972, la tasa promedio de crecimiento fue de 3,7% entre 1972 y 1981, y de 2,2% de 1981 a 1996.

Durante los noventa, el promedio ponderado del crecimiento latinoamericano fue de 3,2% y el promedio simple, de 3,4% (CEPAL, 2000). Las tasas más altas de la década corresponden a Guyana y Chile, con 6,7 y 6,1 por ciento, respectivamente, y las más bajas son de Ecuador y Venezuela, los cuales registraron tasas de crecimiento de 1,9 y 2,0 por ciento, respectivamente. Así, lo que las cifras muestran es que la tasa de crecimiento de América Latina a través del siglo fue más bien modesta y que la última década registró un desempeño económico incluso menor.

En este más bien modesto crecimiento económico promedio latinoamericano, sin embargo, hay desempeños económicos desiguales que no están necesariamente relacionados con los niveles de pobreza del país. En el grupo de los desempeños relativamente buenos, Brasil, por ejemplo, creció a tasas anuales promedio del 6,9% entre 1945 y 1972, 6,6% entre 1972 y 1981, y 6,1% en el período 1945-1996. Paraguay registró un crecimiento promedio de 9,2% entre 1972 y 1981 y 4,7% entre 1945 y 1996. México exhibió un crecimiento de 6,5% entre 1945 y 1972, un 5,5% durante el período 1972-1981, 5,2% desde 1945 a 1995, y una tasa promedio de 5,0% para el siglo XX. Ecuador muestra una tendencia de crecimiento de 7,0% de 1972 a 1981 y de 5,1% entre 1945 y 1996. Por otro lado, Uruguay creció a un ritmo de 1,7% entre 1945 y 1996 y de un 1,9% a lo largo del siglo XX. El desempeño de estos países en la reducción de la pobreza y el bienestar de la población son desiguales, sin embargo. Mientras que Uruguay exhibe el patrón de crecimiento más bajo durante el siglo, está catalogado entre los países donde la pobreza es menos severa y el desarrollo social es relativamente alto en la región. Otros países, tales como Brasil, Ecuador y Paraguay, tienen un patrón de crecimiento más alto, pero son normalmente incluidos entre aquellos con los mayores índices de pobreza y de más lento ritmo de progreso social.

¹ Según Thorp (1998, p. 338), la serie de datos para Uruguay comienza en 1935.

El progreso en desarrollo social ha sido lento en América Latina. Por ejemplo, la tasa promedio de analfabetismo en la región decreció de 58,9 a 13,6 por ciento entre 1920 y 1995, pero en el mismo período el analfabetismo cayó de un 6,5 a un 1,0 por ciento en Estados Unidos y Canadá. Así, para la mitad de los noventa, América Latina no había siquiera llegado a los estándares alcanzados 75 años antes por los países norteamericanos desarrollados. De igual manera, para 1995, la esperanza de vida era de 69 años, mientras que en Estados Unidos y Canadá, la esperanza de vida de 68 años se había alcanzado en 1950.

No obstante esta visión general del lento progreso social, hay, sin embargo, patrones divergentes en los diferentes países en materia de logros sociales. Así, países tales como Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay mostraron buen progreso en ambos indicadores (para 1995, la esperanza de vida en esos países era cercana a la de Estados Unidos). Pero el analfabetismo y la esperanza de vida en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay aparecen persistentemente entre los más bajos de la región.

Estas disparidades en progreso social son enfatizadas por el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el *ranking* del IDH de 1995 para países en vías de desarrollo, Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay se ubicaron en las más altas posiciones; mientras que Bolivia, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay aparecen consistentemente en posiciones más bajas. Un punto interesante es que la posición lograda por un país no está necesariamente relacionada con el PIB per cápita.

Los países latinoamericanos muestran patrones divergentes de crecimiento, pobreza y progreso social. Aunque hay una base teórica para pensar que un crecimiento económico más alto lleva a un mayor bienestar social, los datos muestran que aquellos países con buenos índices en la reducción de la pobreza y progreso social no son necesariamente los que logran los mejores patrones de crecimiento. Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Venezuela exhiben patrones de crecimiento similares o más altos durante el siglo XX -incluso desde 1945, aunque no durante el período 1981-1996- que los de Chile y Uruguay, pero estos últimos países exhibieron consistentemente mejores indicadores de progreso social a través del siglo.

3. La perspectiva comparada

El caso chileno

El caso chileno muestra un país con un rápido crecimiento económico durante 14 años y una tendencia de largo plazo de un más bien modesto desempeño económico: 3,3% durante el siglo XX. Por otro lado, Chile exhibe uno de los mejores registros de desarrollo social y reducción de la pobreza en la región.

¿Es esta tendencia en temas sociales una consecuencia exclusiva de la era de rápido crecimiento de finales de la década de 1980 y de 1990? Los datos disponibles muestran que para 1980, Chile ya exhibía uno de los mejores indicadores de desarrollo social en América Latina (ver CEPAL, 1986). La esperanza de vida de Chile era la cuarta más alta de la región (70,7 años), después de Costa Rica (73,8 años), Uruguay (71 años) y Panamá (70,8 años); la tasa de mortalidad infantil de Chile era la segunda más baja en la región (23,7 por mil) después de Costa Rica (19,2 por mil); Chile y Costa Rica eran los dos países que mostraban la más baja mortalidad entre niños menores de cinco años, registrando tasas anuales de 20,2 y 27,9 por mil, respectivamente. Del mismo modo, para 1980, Chile había alcanzado cobertura completa en la educación primaria, y su cobertura en educación secundaria era la segunda más alta de América Latina. Adicionalmente, alrededor de 1960, Chile ya exhibía el más alto porcentaje en la región de población económicamente activa que había completado entre 10 y 12 años de educación. Considerando que las inversiones en capital humano toman un largo tiempo en madurar, hay, sin duda, un efecto de las intervenciones de la política social en los comparativamente buenos indicadores de desarrollo social exhibidos por Chile en el contexto latinoamericano.

Este análisis sugiere que al inicio de la era de rápido crecimiento, una parte importante de la población chilena, en comparación con estándares latinoamericanos, era relativamente más saludable, más educada, bien entrenada y con relevante experiencia laboral. Esto le habría permitido a una parte significativa de chilenos tomar ventajas del proceso, obtener empleos, desarrollar actividades económicas y beneficiarse de las oportunidades creadas por el desarrollo económico. Los marginados de este período de abundancia fueron, como siempre, los que tenían menos educación, salud más precaria, menos entrenamiento laboral y menores habilidades para el trabajo. En otras palabras, aquellos a quienes las políticas sociales no llegaron.

Visto en perspectiva, el caso de Chile muestra una interesante combinación de una larga tradición de políticas sociales -formada en el contexto de un largo período de lento crecimiento- y un corto período de rápido crecimiento económico. El punto interesante es que antes de la era de alto crecimiento, Chile ya exhibía niveles comparativamente altos de desarrollo social y siguió mejorándolos durante esa era. Así, cuando varias mediciones de pobreza estuvieron disponibles, Chile adicionalmente pudo exhibir una tendencia de pobreza decreciente. Esto sugeriría que los indicadores sociales logrados en el contexto de una larga tradición de políticas sociales podrían ser la precondition necesaria para que el crecimiento económico pueda contribuir efectivamente a la reducción de la pobreza.

El caso uruguayo

Según Thorp (1998), Uruguay registró un promedio anual de crecimiento económico entre 1945 y 1996 de 1,7%, mientras el crecimiento durante 1920-1996 fue de 1,9%, el más bajo de los países latinoamericanos que tienen tales estadísticas.

Contrariando su desempeño económico, Uruguay muestra logros sociales tales como una esperanza de vida de 73 años en 1995 (sólo detrás de Costa Rica y Chile), una tasa de mortalidad infantil de 20 por cada mil en 1998 (la tercera más baja en la región), una mortalidad materna de 21 por cada cien mil nacidos vivos en el período 1990-1998 (World Bank, 2001) y una cobertura de salud del 96% de la población en 1990 (OPS, 1994). De igual manera, Uruguay se ubicó décimo segundo y tercero entre las naciones en vías de desarrollo en el IDH e IPH del PNUD, respectivamente (PNUD, 1998), y consistentemente se ubica entre los países con la menor incidencia de pobreza en América Latina (CEPAL, 2000).

Visto en perspectiva, lo que el caso uruguayo muestra es un país con un pobre desempeño económico de largo plazo, pero al mismo tiempo con una larga tradición de políticas sociales, uno de los mejores indicadores sociales y comparativamente baja incidencia de la pobreza. Así, en un contexto de un muy lento crecimiento económico, la evidencia uruguayo más persistentemente muestra un fuerte vínculo entre tales logros sociales y la larga tradición de políticas sociales.

El caso de Costa Rica

Entre 1920 y 1996, Costa Rica creció a una tasa promedio anual de 5,1%, uno de los más altos crecimientos del siglo XX en América Latina. Sin embargo, en esta tendencia de largo plazo ha habido altos y bajos y dos décadas de lento crecimiento. Costa Rica registra un rápido crecimiento entre 1950 y 1954, y durante las décadas de 1960 y 1970. También muestra un lento crecimiento desde 1954 a 1961 y durante las décadas de 1980 y 1990.

Por otra parte, Costa Rica exhibe un patrón de relaciones sociales armoniosas que surgen con el contrato social del café, una larga y estable vida democrática y una fuerte tradición de políticas sociales que emergió con la reforma educacional de la década de 1880 y que se fortaleció con las reformas sociales de los 1940s. Los resultados de esta larga tradición de políticas sociales han llevado a Costa Rica a ser incluido entre los países con menor incidencia de la pobreza en la región, y a exhibir indicadores de desarrollo social más altos que sus vecinos y que casi toda Latinoamérica. Para finales

de la década de 1990, Costa Rica exhibía uno de los mejores registros en desarrollo social e incidencia de la pobreza en América Latina.

Visto en perspectiva, mientras que el contrato social del café alentó el surgimiento de las relaciones sociales en la producción del café basadas en el mutuo respeto y consideración, y el rápido crecimiento de los 1960s y 1970s incrementó el bienestar de los costarricenses, la fuerte tradición de políticas sociales llevaron al país a expandir la entrega de servicios sociales, e incluso continuar exhibiendo altos niveles de desarrollo social con una incidencia de la pobreza comparativamente baja en un contexto de lento crecimiento en las décadas de 1980 y 1990.

El caso de Bolivia

Los indicadores de desarrollo social de Bolivia son bajos y la incidencia de la pobreza es alta. ¿Qué está detrás de estos pobres logros sociales? Por una parte, Bolivia exhibe un pobre patrón de crecimiento económico de largo plazo. Sin embargo, durante el período en el cual Bolivia creció a tasas cercanas al seis por ciento al año (1963-1977), no se observa un progreso social más rápido en el país.

Por otra parte, iniciativas sociales han surgido tardíamente en Bolivia. A pesar de aisladas acciones a fines del siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX, esfuerzos más consistentes por abordar problemas sociales comenzaron a ser implementados en los 1950s. Para D'Avila y Arretche (1993), no habría una tradición de políticas sociales, sino más bien un "conjunto de acciones sociales que difícilmente puede ser llamado sistema de protección social". Adicionalmente, la larga historia boliviana de inestabilidad política y de conflictos parece ir de la mano con estos magros logros sociales y económicos.

Vistos en perspectiva, Bolivia y Chile ilustran casos opuestos. En el caso chileno, la larga tradición de políticas sociales tuvo efectos sobre los comparativamente altos indicadores de capital humano educacional. En el caso de Bolivia, una ausencia de largo plazo de esfuerzos en el campo de las políticas sociales está asociado con bajos logros en desarrollo social y extensa pobreza. Esto estaría sugiriendo que, aunque los bolivianos fueron capaces de lograr un período de rápido crecimiento, similar al de Chile, su inhabilidad para diseñar e implementar políticas que llevaran a mejoras más rápidas en los campos de la educación y la salud habrían impedido que el país exhibiera menor incidencia de la pobreza y mayor dinamismo en su desarrollo social.

El caso de Paraguay

Paraguay exhibe un patrón de lento progreso social y alta incidencia de la pobreza, en el contexto de una tendencia de crecimiento económico similar al promedio latinoamericano, inestabilidad política y una inexistente tradición de políticas sociales. Paraguay muestra el más alto crecimiento promedio anual logrado por un país latinoamericano en una década: 8,9% en el período 1971-1981, según el Banco Mundial (World Bank, 1994), o 9,2% en el período 1972-1981, según Thorp (1998). Este período de bonanza, sin embargo, no significó un más rápido progreso social, y para el término de esta era de rápido crecimiento el país exhibía una alta incidencia de la pobreza.

La inestabilidad y el clientelismo político han jugado un rol clave en el hecho de que Paraguay carezca de una tradición de políticas sociales. La inestabilidad llevó a los líderes políticos a concentrar sus energías en mantenerse en el poder (dado que en muchos casos ésta era la manera de seguir con vida). Por otra parte, la distribución de beneficios sociales a través del partido aseguraba lealtad política. Ambos fenómenos habrían llevado a Paraguay a carecer de una tradición de iniciativas sociales, las cuales, bajo otras circunstancias, habrían ayudado a exhibir mejores indicadores sociales. De hecho, Paraguay no sólo ilustra un caso de un comienzo tardío en iniciativas sociales, sino el de un Estado ausente de los temas sociales en la mayor parte de su historia.

Al igual que en el caso de Bolivia, en el caso paraguayo, el lento progreso en la acumulación de capital humano en educación y salud, como también la lenta mejoría en otros indicadores sociales, parecen estar relacionados con la falta de capacidad del país para dar forma a una tradición de

intervenciones de política social. Y esto, como sugiere el análisis comparativo, habría impedido que Paraguay aprovechara la oportunidad que han significado un moderado desempeño económico de largo plazo y el más alto crecimiento alcanzado por un país latinoamericano en una década.

Visión general

Costa Rica, Chile y Uruguay son consistentemente *rankeados* entre los países latinoamericanos que exhiben las estadísticas de desarrollo social más altas y de baja incidencia de la pobreza. La CEPAL (1999) clasifica estos tres países entre aquellos con baja pobreza urbana, en tanto que el Índice de Pobreza Humana y el Índice de Desarrollo Humano -ambos del PNUD- los *rankean* en las posiciones más altas en América Latina (PNUD, 1998). Por el contrario, la CEPAL incluye a Bolivia y Paraguay entre los países que tienen alta pobreza urbana, y tanto el Índice de Pobreza Humana como el Índice de Desarrollo Humano los *rankean* en posiciones lejanas de la cima (PNUD, 1998).

Las tendencias de crecimiento económico de los cinco países son como sigue. Chile exhibe un rápido crecimiento promedio anual de 7% entre 1984 y 1998 (MIDEPLAN, 1996 y 2005), un período de desaceleración económica en el lapso 1999 - 2003 y un modesto crecimiento de largo plazo de 3,3% a lo largo del siglo XX (Thorp, 1998). Costa Rica muestra un promedio de 5,1% de 1920 a 1996 (Thorp, 1998), un rápido crecimiento de 8,9% entre 1950 y 1958, y otro período de alto crecimiento de 6,9% entre 1961 y 1974 (González y Céspedes, 1993), y luego un lento crecimiento en las décadas de 1980 y 1990 (World Bank, 1999). Uruguay presenta un bajo crecimiento de largo plazo de 1,9% entre 1920 y 1996 (Thorp, 1998). Bolivia exhibe un promedio de crecimiento de 2,9% durante la segunda mitad del siglo XX (Thorp, 1998) y un período de alto crecimiento, de 1963 a 1977, de alrededor de 6% promedio anual (Morales y Pacheco, 1999). Paraguay muestra un crecimiento de largo plazo de 4,7% de 1945 a 1996, y un promedio de 9,2% de 1972 a 1981 (Thorp, 1998), la mayor tasa de crecimiento alcanzado en una década por un país latinoamericano en el siglo XX.

El análisis comparado muestra, por un lado, que hay asociación entre la larga tradición de políticas sociales de los países y su desarrollo social e incidencia de la pobreza. Países como Chile, Uruguay y Costa Rica muestran un temprano involucramiento del Estado en la formulación e implementación de políticas sociales. La política de educación es el área donde tal involucramiento primero tuvo lugar: ocurrió en la primera mitad del siglo XIX en el caso de Chile, durante la década de 1870 con la reforma impulsada por José Pedro Varela en Uruguay, y en la década de 1880 en Costa Rica con la reforma liderada por Mauro Fernández. Esta emergente tradición fue ampliada más tarde con el involucramiento del gobierno en la provisión de servicios de salud y la creación de sistemas de seguridad social a principios del siglo XX en Uruguay, a mediados de la década de 1920 en Chile y en la década de 1940 en Costa Rica. Tal tradición no está presente en los casos de Bolivia y Paraguay.

Por otro lado, una relación positiva entre crecimiento económico y reducción de la pobreza aparece en contextos que exhiben comparativamente altos logros sociales. Chile exhibió indicadores relativamente altos en desarrollo social antes que la era de rápido crecimiento se produjera (CEPAL, 1986). Costa Rica exhibe logros relativamente altos en los asuntos sociales, dos períodos de rápido crecimiento, períodos más largos de lento crecimiento y comparativamente bajos niveles de pobreza, incluso en los períodos de bajo crecimiento económico. Bolivia y Paraguay no muestran un desarrollo social más dinámico ni reducción de la pobreza durante o después de sus respectivas épocas de alto crecimiento. El 70% de los hogares eran considerados pobres en Bolivia a comienzos de los 90' (OPS, 1998), y el 67% de la población estaba en la misma condición en Paraguay a comienzos de los 80' (Galeano y Barrios, 1999), cuando su era de rápido crecimiento económico terminó. Y en el caso de Uruguay, comparativamente altos niveles de desarrollo social y baja pobreza han sido logrados en el contexto de un lento crecimiento económico de largo plazo.

Adicionalmente, relativamente altos logros sociales y comparativamente baja pobreza son observados en aquellos casos donde una larga tradición de políticas sociales ha tenido lugar, es decir los casos de Chile y Costa Rica. Por el contrario, aquellos casos donde un más rápido desarrollo social

o reducción de la pobreza no es observado en contextos de rápido crecimiento económico, son en los que hay ausencia de una larga tradición de políticas sociales, es decir los casos de Bolivia y Paraguay. Además, el caso restante, Uruguay, muestra una situación de relativamente alto desarrollo social y baja pobreza en un contexto de una larga y activa tradición de políticas sociales y lento crecimiento económico.

4. Discusión

El debate sobre la reducción de la pobreza en Chile se ha enfocado insistentemente en el tema de qué porcentaje sería atribuible al crecimiento económico y cuál a las políticas sociales. Usando sofisticadas técnicas y comparando distribuciones cercanas en el tiempo, se ha argumentado que el mayor efecto es atribuible al crecimiento económico. Sin embargo, siendo el mercado laboral la principal vía a través de la cual el crecimiento actúa sobre la pobreza y cómo las personas se ganan la vida, un punto importante en esta discusión es cómo las personas pueden acceder a empleos y oportunidades económicas que los sacan o mantienen fuera de la pobreza. A este respecto, en un trabajo recientemente publicado (Olavarria, 2005) se ha mostrado que para tener una probabilidad lo suficientemente alta de no ser pobre (85% o más) la gente necesita tener por lo menos 12 años de educación. Coincidentemente, acá se ha mostrado que para salir de la pobreza las personas necesitan exhibir un cierto nivel mínimo de acumulación de capital humano, a lo cual han contribuido las políticas sociales. Consecuentemente, si se insiste en un análisis de descomposición entre los efectos del crecimiento y de la política social en la reducción de la pobreza, el efecto de la acumulación de capital humano tiene que ser tomado en cuenta.

Aunque estos estudios han producido análisis de alta calidad, muy significativas contribuciones e información muy útil, sus conclusiones más difundidas deben ser consideradas cuidadosamente desde el punto de vista de las políticas públicas, dado que dos tipos de interpretaciones pueden surgir. Por un lado, la necesidad de fortalecer políticas económicas pro-crecimiento, las cuales diversas investigaciones han mostrado que serían esenciales para combatir la pobreza. Por otro, si esas conclusiones son tomadas de manera equivocada o inadvertida, pueden llevar a basar los esfuerzos por reducir la pobreza en la sola búsqueda del crecimiento económico. Ello podría llevar al debilitamiento de las políticas sociales, las cuales han probado ser esenciales en producir la acumulación de capital humano necesario para la reducción de la pobreza.

En el caso de Chile, el logro de indicadores comparativamente altos (en la región latinoamericana) en los niveles de desarrollo social, particularmente en la cobertura de la educación secundaria, completación de estudios, promedio de años de escolaridad y estado de salud de la población, está asociado a la larga tradición de políticas sociales. En otras palabras, la larga tradición chilena de políticas sociales ha contribuido significativamente a producir un capital humano comparativamente alto en educación y salud, el cual, como los análisis empíricos han mostrado, está relacionado con la reducción de la pobreza. Del mismo modo, los éxitos y fallas de la política de salud aparecen relacionados con la reducción o aumento de la pobreza, respectivamente.

Los logros sociales de Chile contrastan con su más bien modesto desempeño económico a lo largo del siglo XX. Completando el panorama, el análisis comparativo sugiere que en el contexto de bajos logros en educación y salud, el crecimiento económico no está asociado con la reducción de la pobreza. Consecuentemente, el análisis sugeriría que, en el caso de Chile, el crecimiento económico habría encontrado extensos segmentos de la población suficientemente saludables y educados para aprovechar las oportunidades que otorga el crecimiento y cruzar la línea de la pobreza.

A su vez, el análisis comparativo ha mostrado que un rápido crecimiento y relativamente bajos niveles de pobreza se observan en aquellos casos que exhiben comparativamente altos indicadores de educación y salud. Estos casos, a su vez, también exhiben una activa y larga tradición de políticas sociales. De modo contrario, el rápido crecimiento no está relacionado con un desarrollo social más

dinámico o reducción de la pobreza en aquellos casos que exhiben bajos logros sociales. Y esos son los casos en los cuales tal tradición de políticas de intervención en asuntos sociales ha estado ausente.

El desarrollo de esta línea argumental lleva a plantearse la pregunta de si existirían precondiciones para que el crecimiento económico pudiera ser efectivo en la reducción de la pobreza. Este análisis sugiere que una sostenida intervención de políticas sociales es necesaria para crear las bases, en términos de desarrollo social y acumulación de capital humano, para que la pobreza reaccione -y se reduzca- al estímulo provisto por el crecimiento económico.

Visto en perspectiva, el crecimiento económico y las políticas sociales no son factores rivales en los esfuerzos de reducción de la pobreza. Ambos son necesarios para generar más altos niveles de bienestar para todos. El crecimiento económico genera una oportunidad, pero aquellos que la toman son los que exhiben relativamente alta escolaridad (cuando el promedio es lo suficientemente alto), salud y los que cuando se enferman reciben atención médica oportuna y adecuada. Entonces, los roles que desempeñan el crecimiento económico y las políticas sociales son complementarios e interdependientes en el proceso de reducción de la pobreza, para hacer que las oportunidades puedan surgir y ser aprovechadas.

Bibliografía

- Carrasco, Sebastián; Martínez, Jorge; y Vial, Claudia (1997), *Población y necesidades básicas en Chile: un acercamiento sociodemográfico al período 1982-1994*, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación.
- CEPAL (2000), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, Santiago, CEPAL, Naciones Unidas.
- _____ (1999), *Panorama social de América Latina 1998*, Santiago, CEPAL, Naciones Unidas.
- _____ (1986), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe: edición 1985*, Santiago, CEPAL, Naciones Unidas.
- Contreras, Dante (2000), "Links between Poverty, Inequality and Welfare: Evidence from a Rapid Growth Economy: Chile 1990-1996", Santiago, Universidad de Chile. Departamento de Economía (Documento de Trabajo).
- Contreras, Dante y Larrañaga, Osvaldo (1998), Los activos y recursos de la población pobre en América Latina: el caso de Chile, Santiago, mimeo.
- D'Avila-Viana, Ana Luiza y Arretche, Marta T. S. (1993), "Bolivia: desafíos e posibilidades em termos de política social", Santiago, CEPAL, Naciones Unidas (Documento CEPAL, N° 15; Serie Reformas de Política Pública).
- De Janvry, Alain y Sadoulet, Elizabeth (1999), "How Effective Has Aggregate Income Growth Been in Reducing Poverty and Inequality in Latin America?", Washington, World Bank (Working Paper).
- Ferreira, Francisco y Litchfield, Julie (1998), "Calm after the Storms: Income Distribution in Chile, 1987-1994", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper, N° 1960).
- Galeano, Luis y Barrios, Federico (1999), "El rol de los actores sociales en la superación de la exclusión social: el caso de Paraguay", Santiago, OIT (Documento de Trabajo OIT, N° 117).
- Giovagnoli, Paula; Pizzolito, Georgina; y Trias, Julieta (2005), "Monitoring the Socioeconomic Conditions in Argentina, Chile, Paraguay and Uruguay: Chile", Washington, World Bank (CEDLAS Paper).
- González, Claudio y Céspedes, Víctor (1993), "Costa Rica", en *Costa Rica and Uruguay: the Political Economy of Poverty, Equity, and Growth*, Simon Rottenberg (ed.), Washington, World Bank, Oxford University Press.
- Larrañaga, Osvaldo y Sanhueza, Gonzalo (1994), "Descomposición de la pobreza en Chile con base en la función lognormal desplazada", Santiago, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales, Georgetown University (Working Paper).

- Meller, Patricio (2000), "Pobreza y distribución del ingreso en Chile (década del 90)", Santiago, Universidad de Chile. Departamento de Ingeniería Industrial (Working Paper, N° 69).
- MIDEPLAN (2005), <http://www.mideplan.cl>, agosto de 2005.
- _____ (1996), *Balance de seis años de las políticas sociales 1990/1996*, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Morales, Juan Antonio y Pacheco, Napoleón (1999), "El retorno de los liberales", en *Bolivia en el siglo XX: la formación de la Bolivia contemporánea*, Fernando Campero (ed.), La Paz, Harvard Club de Bolivia, pp. 155-192.
- Olavarria Gambi, Mauricio (2005), *Pobreza, crecimiento económico y políticas sociales*, Santiago, Editorial Universitaria.
- OPS (1998), "*Health in the Americas*", Washington, OPS (Scientific Publication, N° 569).
- _____ (1994), *Las condiciones de salud en las Américas*, Washington, OPS (Publicación Científica, N° 549).
- PNUD (1998), *Human Development Report 1998*, New York, Oxford University Press.
- Thorp, Rosemary (1998), *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, BID.
- Torche, Aristides (1999), *Pobreza y distribución del ingreso en Chile: logros y desafíos*, Santiago, mimeo.
- World Bank (2001), "Chile. Poverty and Income Distribution in a High Growth Economy: the Case of Chile 1987-1998", Washington, World Bank (Report N° 22037-CH).
- _____ (1999), *World Development Indicators on CD-ROM*, Washington, World Bank.
- _____ (1994), "Paraguay. Poverty and the Social Sectors in Paraguay: a Poverty Assessment", Washington, World Bank (Report N° 12293-PA).

Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*

Enrique Cabrero Mendoza

Introducción

Las últimas décadas han mostrado una intensificación de los procesos descentralizadores en la mayor parte de los países del mundo. Es claro que los gobiernos subnacionales, tanto en el ámbito regional o provincial como en el ámbito local o municipal, están llamados a jugar un papel estratégico en el actual escenario de una nueva economía mundial y de una nueva gobernabilidad democrática. En este sentido, la evidencia internacional muestra que la agenda de políticas públicas de los gobiernos nacionales se reduce y se contrae, dando en contraparte lugar a una ampliación de la agenda de políticas públicas tanto en el nivel supranacional como en los niveles locales de gobierno.

Particularmente en América Latina los procesos descentralizadores han sido complejos y de una gran lentitud. No hay que olvidar que durante muchas décadas la mayor parte de los gobiernos de la región se caracterizaron por un alto nivel de centralización, tanto política como administrativa, y que esta característica se reforzaba a su vez con el perfil de regímenes autoritarios, corporativos y poco eficientes en la gestión de programas gubernamentales. La educación, la salud y el desarrollo fueron parte de una agenda manejada desde el centro gubernamental, y si bien durante muchos años este enfoque permitió ampliar la cobertura y atender demandas de la población, cada vez más se convirtió en un problema político burocrático que añadía todavía más dificultades en la hechura de las políticas y acciones de gobierno. Es decir, la centralización se convirtió en un problema en sí mismo.

Algunos gobiernos latinoamericanos han sido más exitosos que otros en sus procesos de descentralización, sin embargo en casi todos los países estos procesos han significado rupturas, momentos de difícil gobernabilidad, desarticulación de acciones, y hasta crisis recurrentes en las finanzas públicas nacionales. Es por ello que el componente fiscal de la descentralización ha sido uno de los elementos que más se ha retardado en algunos países como México, con graves consecuencias para que los gobiernos subnacionales puedan avanzar en sus nuevos retos; aunque también en otros casos, como Brasil, la rapidez del proceso de descentralización fiscal generó en algunos momentos graves consecuencias para la estabilidad económica y política. Es claro que no hay recetas ideales. Es claro también que el *ritmo* de la descentralización fiscal parece ser una variable muy importante, posiblemente mucho más importante de lo que la literatura especializada ha reconocido. Un ritmo muy lento y uno muy rápido, ambos, generan problemas.

En este trabajo se llevará a cabo un análisis sobre la descentralización fiscal y los retos institucionales que para el caso latinoamericano parecen estar presentes. ¿Qué elementos ayudan a entender el ritmo adecuado en un proceso de descentralización fiscal? ¿Qué cambios institucionales se requieren para que la descentralización fiscal se convierta en una palanca de fortalecimiento de todos los niveles de gobierno y no en un disparador de las desigualdades regionales y de los desequilibrios del sistema fiscal?

En un primer momento se llevará a cabo una breve revisión de los argumentos que la literatura especializada propone en pro y en contra de la descentralización fiscal. Como se verá en este punto, existen tanto argumentos a favor como en contra, por lo cual es necesario tener un marco claro de tal debate para interpretar las experiencias a observar. En un segundo momento, se presentará un rápido panorama de los niveles de descentralización fiscal en varios países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, y en particular el caso latinoamericano. En este punto se podrá observar que los avances

(*) Una primera versión de este documento fue presentada en el Seminario Internacional “Descentralización y Fortalecimiento del Estado”, Buenos Aires, Argentina, junio de 2005.

El autor agradece a José Antonio Peña y Jorge Silva el apoyo en el análisis de la información.

latinoamericanos en la materia privilegian más la descentralización del gasto, sobre todo mediante transferencias, que la descentralización del ingreso mediante la ampliación de potestades recaudatorias. Este comportamiento no es neutro y genera efectos particulares. Luego, a partir del análisis del caso mexicano, se llevará a cabo un análisis de cómo las diferentes capacidades institucionales y administrativas de gobiernos subnacionales pueden ser un factor clave para el éxito y aprovechamiento de la descentralización fiscal, o un factor de retroceso o estancamiento en algunos casos. Por último se extraen algunas conclusiones y recomendaciones que la experiencia estudiada nos arroja.

Es claro que la descentralización fiscal no debe ser vista como un fin en sí misma. Se trata tan solo de una estrategia posible para fortalecer la descentralización en su conjunto y para mejorar los niveles de desarrollo y bienestar de un país. No debemos por tanto, confundir el medio con el fin, particularmente en América Latina, región en la que la adopción sistemática e histórica de recetas, muchas veces ha dificultado avanzar de forma inteligente en los retos nacionales.

La descentralización fiscal a debate. ¿Un avance o un nuevo problema?

Los argumentos teóricos a favor de la descentralización fiscal son variados. El principio es que este proceso promueve la eficiencia económica. Por una parte, los servicios públicos son más eficientes si se relacionan con las necesidades y preferencias de la población que los demanda, dado que el proveerlos en el espacio local permite ofrecerlos a menor costo, se aprovechan mejor las economías de escala, y se fortalecen las responsabilidades fiscales de los gobiernos subnacionales (Tiebout, 1956; Oates, 1993)¹.

Hay además otras razones que la literatura especializada en descentralización fiscal reconoce. Se acepta que las comunidades y la ciudadanía pueden identificarse más estrechamente con las autoridades locales que con las nacionales, con el beneficio de disminuir costos de transacción entre gobierno y ciudadanía. Se menciona también que esto promueve la responsabilidad, dado que la ciudadanía podrá presionar a sus funcionarios locales, más que a los burócratas del gobierno central, a que cumplan eficazmente con sus tareas, lo cual vincula directamente el pago de impuestos con la prestación de los servicios. Además, se plantea que los gobiernos locales pueden gravar con mayor facilidad que el gobierno central por una cuestión de proximidad y capacidad de supervisión en sectores que crecen o se modifican rápidamente. Todo lo anterior, desde la perspectiva de los estudiosos de la descentralización fiscal, incrementa la participación del nivel local en el desarrollo, el crecimiento económico, y la eficiencia del gasto público.

Así, la teoría de las relaciones fiscales intergubernamentales sostiene que, si bien hay variaciones importantes de país a país, por lo general el gobierno central deberá mantener funciones como defensa, asuntos del exterior, comercio exterior, regulación de la inmigración, intervención y regulación de sectores industriales y productivos, transporte, telecomunicaciones, y promoción de la investigación y el desarrollo. A su vez, los niveles intermedios (estados o provincias) comparten responsabilidades en áreas como la educación, salud, agricultura, silvicultura, pesca, protección ambiental e infraestructura regional. Por último, la provisión de servicios públicos tales como policía, saneamiento, transporte urbano, agua potable, entre otros, corresponden al nivel local, así como la educación y la salud compartida con otros niveles de gobierno (Ter-Minassian, 1997). Otros autores sostienen que dicha distribución se debe analizar con parámetros de medición económica y financiera en cada país, para así determinar cuál nivel de gobierno debe participar en qué tareas (Shah y Qureshi, 1994).

Sin embargo, la literatura especializada también incluye un conjunto de estudios y autores que ponen en duda insistentemente las bondades y beneficios económicos de la descentralización fiscal. En este sentido, uno de los argumentos más fuertes se refiere, sobre todo en el caso de países en desarrollo, al riesgo de la inestabilidad macroeconómica a partir de la generación de déficit estructurales y desequilibrios fiscales profundos (Prud'homme, 1995; Tanzi, 1995; Fukasaku y Mello, 1997). En algunos estudios se ha demostrado que la mayor descentralización del gasto público ha generado un

mayor déficit a nivel nacional (Fornasari, Webb y Zou, 1998). Igualmente se menciona una fuerte tendencia de los gobiernos subnacionales a sobreexplotar las transferencias del gobierno central, tal y como se observó en Argentina entre 1985 y 1995 (Jones, Sanguinetti y Tommasi, 1999). También algunos estudios insisten acerca de la tendencia al sobre endeudamiento de los gobiernos subnacionales, obligando sistemáticamente a los gobiernos centrales a rescatarlos cuando ya no pueden enfrentar sus deudas, tal y como fue el caso de Brasil (Stein, 1998; Hernández, 1997).

Argumentos complementarios a la interpretación del “lado oscuro” de la descentralización fiscal se refieren a la generación de desequilibrios regionales. Prud’homme (1995) sostiene que los presupuestos nacionales tienden a reducir las disparidades regionales, por lo que cualquier reducción de éste a favor de los presupuestos subnacionales incrementará las disparidades interregionales. En otro sentido, Stein (1998) encontró que el desequilibrio fiscal vertical, es decir el incremento del gasto subnacional sin corresponderse con una expansión de las fuentes de ingreso de este nivel, es creciente en muchos países; particularmente en América Latina el desequilibrio fiscal es de una proporción de 52 contra 42 en los países de la OCDE. A lo anterior se añaden argumentos que cuestionan las capacidades de las burocracias locales, que serían menores que las de las burocracias centrales, además de que habría mayor propensión a la corrupción dado que hay menos instrumentos de vigilancia que en los niveles centrales y mayor propensión a la colusión entre intereses de grupos y gobiernos locales (Prud’homme, 1995).

Estas interpretaciones han recibido a su vez contra argumentos de algunos otros estudiosos como Shah (1997), quien sostiene que no hay evidencia de la falta de eficiencia fiscal en el nivel local a partir de estudios que él mismo ha realizado; además sostiene que tanto en países muy descentralizados como poco descentralizados pueden presentarse similares niveles de déficit fiscal. De igual forma, algunos autores sostienen el beneficio de gobiernos locales que con mayores recursos tienden a mayores niveles de democratización en su interacción con los ciudadanos y a mejores sistemas de rendición de cuentas (Cabrero, 1995; Campbell, 1996; Peterson, 1997). En relación con esto, Huther y Shah (1998), en un análisis de ochenta países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, concluyen que los niveles de descentralización se correlacionan con la intensidad de la participación ciudadana y la responsabilidad en el sector público.

Es claro, después de esta revisión sobre el debate en torno a la descentralización fiscal, que este tipo de procesos puede generar avances importantes en el desarrollo económico y en la eficiencia en la asignación de recursos y prestación de servicios, así como también puede generar retrocesos, inestabilidad económica, e ineficiencia en la asignación de recursos y en la provisión de servicios. No se trata de procesos infalibles; se trata de procesos complejos, con avances y retrocesos, en los que no basta la voluntad descentralizadora; se requiere también de capacidad de seguimiento de los efectos asociados a la descentralización fiscal, de un diseño oportuno de mecanismos correctivos, y del fortalecimiento de las instituciones locales. Sobre estos aspectos se ampliará más adelante; por el momento, queda claro que no estamos frente a un camino que garantiza avances, más bien nos encontramos frente a un camino que genera retos.

Panorama de la descentralización fiscal. ¿Hay cambios en América Latina?²

Como se puede ver en el Cuadro N° 1, el panorama internacional del grado de descentralización fiscal es muy diverso. En un conjunto de 19 países, tanto desarrollados como algunos latinoamericanos, encontramos casos como el de Japón, con una muy alta descentralización fiscal en el que casi un 65% del gasto público es de naturaleza subnacional, hasta casos como el de Francia, en el que sólo un 18% es local, o Chile, donde esta proporción sólo llega a un 8%.

Cuadro N° 1
Gasto subnacional como proporción del gasto público total

| País | Gasto nacional | Gasto subnacional |
|-----------------------|-----------------------|--------------------------|
| Japón* | 35,4 | 64,6 |
| Canadá (2003) | 41,9 | 58,1 |
| Dinamarca (2001) | 42,6 | 57,4 |
| Suiza (2001) | 44,6 | 55,4 |
| Estados Unidos (1999) | 51,9 | 48,1 |
| Suecia (2002) | 55,7 | 44,3 |
| Argentina (2000)** | 56,8 | 43,2 |
| Brasil (1998) | 58,3 | 41,7 |
| México (2000) | 61,4 | 38,6 |
| Finlandia (2003) | 63,1 | 36,9 |
| Alemania (2003) | 63,3 | 36,7 |
| Bélgica (2002) | 64,3 | 35,7 |
| Países Bajos (2003) | 65,7 | 34,3 |
| Austria (2002) | 69,1 | 30,9 |
| España (2001) | 70,0 | 30,0 |
| Italia (2000) | 72,3 | 27,7 |
| Reino Unido (2003) | 72,3 | 27,7 |
| Bolivia (2003) | 74,2 | 25,8 |
| Francia (2003) | 82,2 | 17,8 |
| Chile (2003) | 92,5 | 7,5 |

Fuente: elaboración propia con base en FMI (2004).

* Fuente: Blanc (2002).

** Fuente de datos municipales: http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_mun.htm, 10-06-2005.

Para un análisis de mayor precisión se presenta el Cuadro N° 2 para el mismo conjunto de países, pero en este caso incluyendo un desglose a través de los diferentes niveles de gobierno. La diversidad es amplia; como se puede ver, en países como Canadá más de un 40% del gasto es de naturaleza estadual/provincial, mientras que en Austria sólo un 18% corresponde a este nivel. Está el caso de varios países unitarios en que no se presenta formalmente gasto público en el nivel intermedio, aun cuando existan algunas agencias regionales como en el Reino Unido o consejos regionales como en Francia. En lo que se refiere al nivel local/municipal de gobierno, hay países con un alto grado de descentralización fiscal como Japón (65%), Dinamarca (57%), o Suecia (44%), que han privilegiado el nivel local por la naturaleza de su organización político-administrativa, hasta países como México (9,9%), Chile (7,5%) o Bolivia (7,4%), en los que la naturaleza del gasto local es mucho menor proporcionalmente.

Cuadro N° 2
Gasto por nivel de gobierno como proporción del gasto público total

| País | Gasto nacional | Gasto estadual | Gasto municipal |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|
| Alemania (2003) | 63,3 | 22,5 | 14,2 |
| Argentina (2000)** | 56,8 | 33,6 | 9,5 |
| Austria (2002) | 69,1 | 16,8 | 14,1 |
| Bélgica (2002) | 64,3 | 23,1 | 12,6 |
| Bolivia (2003) | 74,2 | 18,3 | 7,4 |
| Brasil (1998) | 58,3 | 27,7 | 13,9 |
| Canadá (2003) | 41,9 | 40,8 | 17,3 |
| Chile (2003) | 92,5 | N.d. | 7,5 |
| Dinamarca (2001) | 42,6 | N.d. | 57,4 |
| España (2001) | 70,0 | 18,3 | 11,7 |
| Estados Unidos (1999) | 51,9 | 22,1 | 26,0 |
| Finlandia (2003) | 63,1 | N.d. | 36,9 |
| Francia (2003) | 82,2 | N.d. | 17,8 |
| Italia (2000) | 72,3 | N.d. | 27,7 |
| Japón* | 35,4 | N.d. | 64,6 |
| México (2000) | 61,4 | 28,7 | 9,9 |
| Países Bajos (2003) | 65,7 | N.d. | 34,3 |
| Reino Unido (2003) | 72,3 | N.d. | 27,7 |
| Suecia (2002) | 55,7 | N.d. | 44,3 |
| Suiza (2001) | 44,6 | 33,5 | 21,8 |

Fuente: elaboración propia con base en FMI (2004). N.d.: No disponible.

*Fuente: Blanc (2002).

**Fuente de datos municipales: http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_mun.htm, 10-06-2005.

Si se analiza por otra parte el grado de descentralización fiscal a través del ingreso, se observa en el Cuadro N° 3 que, dentro del conjunto, el país con una mayor proporción de recaudación fiscal en el nivel subnacional es Canadá (52%), seguido de Suiza (49%), Argentina (43%) y Estados Unidos (41%), mientras que países como el Reino Unido (11%), México (8%) y Chile (8%) presentan un muy débil grado de descentralización de potestades fiscales.

Al separar los ingresos públicos por nivel de gobierno se observa que Canadá (41%), Argentina (38%), Suiza (27%) y Estados Unidos (26%) han fortalecido sobre todo la capacidad de generación de ingresos de gobiernos estatales/provinciales, mientras que países como Dinamarca (35%), Suecia (35%) y Finlandia (26%) otorgan un peso muy importante del ingreso fiscal a los gobiernos locales/municipales.

Cuadro N° 3
Ingreso subnacional como proporción del ingreso total

| País | Ingreso nacional | Ingreso subnacional |
|-----------------------|-------------------------|----------------------------|
| Canadá (2003) | 48,3 | 51,7 |
| Suiza (2001) | 50,6 | 49,4 |
| Argentina (2000)* | 56,5 | 43,5 |
| Estados Unidos (2000) | 58,6 | 41,4 |
| Dinamarca (2001) | 64,5 | 35,5 |
| Suecia (2002) | 65,0 | 35,0 |
| Alemania (2003) | 67,3 | 32,7 |
| Brasil (1998) | 68,8 | 31,2 |
| Finlandia (2003) | 74,0 | 26,0 |
| Bolivia (2003) | 76,7 | 23,3 |
| Austria (2002) | 77,4 | 22,6 |
| España (2001) | 81,6 | 18,4 |
| Italia (2000) | 82,4 | 17,6 |
| Bélgica (2002) | 85,4 | 14,6 |
| Francia (2003) | 87,4 | 12,6 |
| Países Bajos (2003) | 88,9 | 11,1 |
| Reino Unido (2003) | 89,3 | 10,7 |
| México (2000) | 92,0 | 8,0 |
| Chile (2002) | 92,1 | 7,9 |

Fuente: elaboración propia con base en FMI (2004).

* Fuente de datos municipales:

http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_mun.htm, 10-06-2005.

En lo que se refiere al caso latinoamericano, destacan los casos de Argentina y Brasil con un alto grado de descentralización fiscal subnacional, tanto analizándolo desde el gasto (43% y 42% respectivamente) como desde el ingreso (43% y 31% respectivamente). Llama igualmente la atención el caso de Chile (7%) por el lado del gasto, y los casos de Chile y México (8% en ambos países) por el lado del ingreso, como casos de una alta centralización fiscal. Debe mencionarse el caso de México como el país con un mayor nivel de desequilibrio fiscal vertical en la muestra de 19 países, dado que los niveles subnacionales gastan un 38,6% del gasto total y generan ingresos sólo por un 8% del total.

Cabe hacer una observación particular sobre el caso de los sistemas federales, sistemas que en principio tienen un diseño institucional que puede favorecer la descentralización. En los Gráficos Nos. 1 y 2 se presenta un conjunto de ocho países federales en los que también se observan diferencias que van desde una alta descentralización, como el caso de Canadá, tanto desde el gasto (58%) como desde el ingreso (52%), hasta el caso de una federación como la austriaca, con débil descentralización en el gasto (31%), o como la mexicana, con una casi inexistente descentralización del ingreso (8%). Lo anterior confirma la idea de que más allá de la similitud del sistema político-administrativo de cada país, las diferencias en el grado de descentralización fiscal son evidentes, lo cual sugiere la existencia de otras variables a tomar en cuenta.

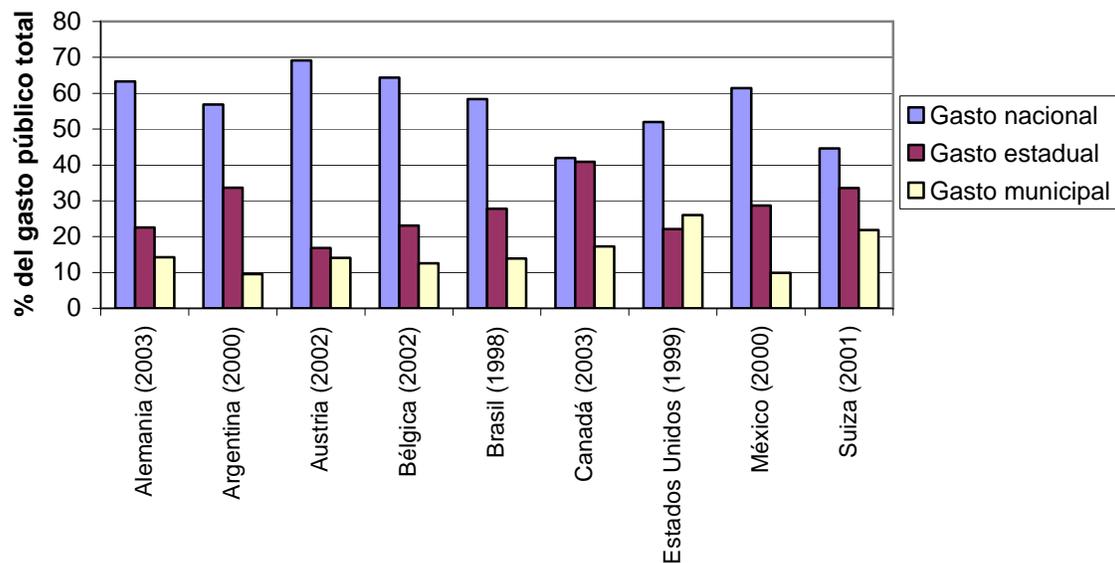
Cuadro N° 4
Ingreso directo por nivel de gobierno como proporción del ingreso total

| País | Ingreso nacional | Ingreso estadual | Ingreso municipal |
|-----------------------|------------------|------------------|-------------------|
| Alemania (2003) | 67,3 | 22,5 | 10,2 |
| Argentina (2000)* | 56,5 | 38,0 | 5,5 |
| Austria (2002) | 77,4 | 9,3 | 13,4 |
| Bélgica (2002) | 85,4 | 7,5 | 7,1 |
| Bolivia (2003) | 76,7 | 7,4 | 16,0 |
| Brasil (1998) | 68,8 | 25,3 | 5,8 |
| Canadá (2003) | 48,3 | 41,1 | 10,5 |
| Chile (2002) | 92,1 | N.d. | 7,9 |
| Dinamarca (2001) | 64,5 | N.d. | 35,5 |
| España (2001) | 81,6 | 8,1 | 10,2 |
| Estados Unidos (2000) | 58,6 | 26,3 | 15,2 |
| Finlandia (2003) | 74,0 | N.d. | 26,0 |
| Francia (2003) | 87,4 | N.d. | 12,6 |
| Italia (2000) | 82,4 | N.d. | 17,6 |
| México (2000) | 92,0 | 5,8 | 2,2 |
| Países Bajos (2003) | 88,9 | N.d. | 11,1 |
| Reino Unido (2003) | 89,3 | N.d. | 10,7 |
| Suecia (2002) | 65,0 | N.d. | 35,0 |
| Suiza (2001) | 50,6 | 27,2 | 22,2 |

Fuente: elaboración propia con base en FMI (2004). N.d.: No disponible.

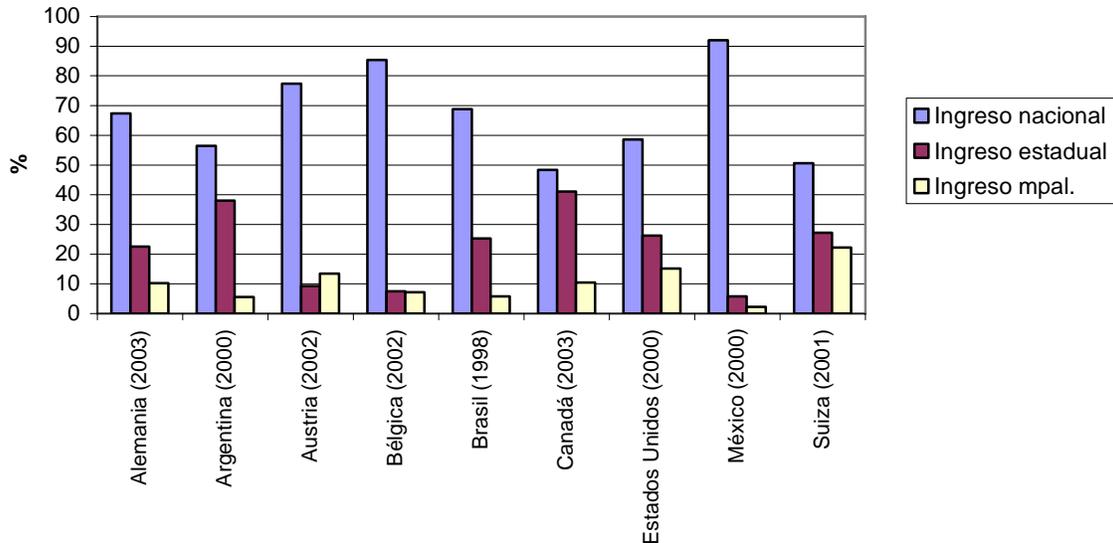
* Fuente de datos municipales: http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_mun.htm, 10-06-2005.

Gráfico N° 1
Distribución del gasto público en países federales



Fuente: Cuadro N° 2.

Gráfico N° 2
Ingresos por nivel de gobierno en países federales



Fuente: Cuadro N° 4.

Ahora bien, si se analiza la evolución que han tenido diversos países en las últimas décadas en cuanto al grado de descentralización fiscal, efectivamente hay evidencia de una creciente ola descentralizadora en el mundo. Se observa que en países desarrollados (Bahl y Sjoquist, 1990) y en países en vías de desarrollo como los de América Latina (Aghón, 1993; Campbell, Peterson y Brakarz, 1991; Peterson, 1997), la descentralización fiscal ha avanzado en las últimas décadas.

En un conjunto de once países (Cuadros Nos. 5 y 6), se observa que ocho de ellos han incrementado su grado de descentralización fiscal, tanto desde el gasto como desde el ingreso, en los últimos quince años. En dichos países, la descentralización fiscal a través del gasto subnacional se incrementó en más de 7% en promedio, destacando el caso de Dinamarca con un avance de 14%. Desde el ingreso subnacional el avance en el período en promedio fue de casi 5%, destacando el caso de Brasil con un avance de más de 13%. En particular, de los cinco países latinoamericanos analizados, tres avanzan en su descentralización tanto a través del gasto como del ingreso subnacional (Gráficos Nos. 3 y 4), aunque presentan muy diferentes grados de descentralización. Chile se mantiene estable y Argentina tiene un ligero retroceso.

Cuadro N° 5
Evolución del gasto subnacional como proporción del gasto total

| País | 1er corte* | 2do corte* | 3er corte* |
|----------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Canadá | 58,3 | 58,3 | 58,1 |
| Dinamarca | 43,3 | 43,5 | 57,4 |
| Suiza | 50,6 | 48,3 | 55,4 |
| Estados Unidos | 44,1 | 45,5 | 48,1 |
| Suecia | 36,7 | 30,7 | 44,3 |
| Argentina | 45,8 | 43,3 | 43,2 |
| Brasil | 37,2 | 36,5 | 41,7 |
| México | 25,2 | 31,5 | 38,6 |
| Bolivia | 16,3 | 21,2 | 25,8 |
| Francia | 17,3 | 17,5 | 17,8 |
| Chile | 7,2 | 7,9 | 7,5 |

* El primer corte incluye desde el año 1987 a 1993; el segundo corte, al año 1995; y el tercero, de 1998 a 2003.

Fuente: elaboración propia con base en FMI (2002 y 2004).

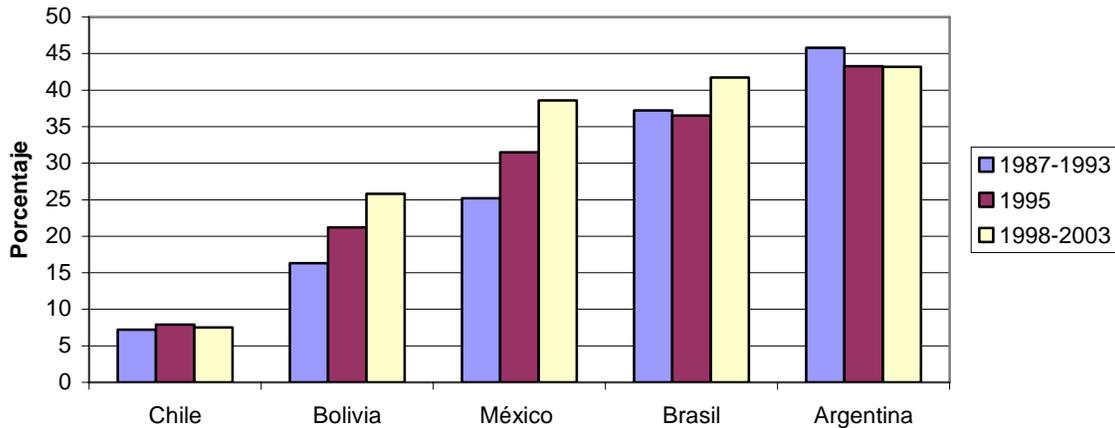
Cuadro N° 6
Evolución del ingreso subnacional como proporción del ingreso total

| País | 1er corte* | 2do corte* | 3er corte* |
|----------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Canadá | 52,5 | 53,9 | 51,7 |
| Suiza | 43,7 | 43,6 | 49,4 |
| Argentina | 40,6 | 40,8 | 43,5 |
| Estados Unidos | 42,7 | 41,6 | 41,4 |
| Dinamarca | 31,5 | 32,1 | 35,5 |
| Suecia | 29,3 | 30,9 | 35,0 |
| Brasil | 18,7 | 28,9 | 31,2 |
| Bolivia | 16,3 | 22,5 | 23,3 |
| Francia | 12,4 | 13,3 | 12,6 |
| México | 7,5 | 7,9 | 8,0 |
| Chile | 6,4 | 6,9 | 7,9 |

* El primer corte incluye desde el año 1987 a 1993; el segundo corte, al año 1995; y el tercero, de 1998 a 2003.

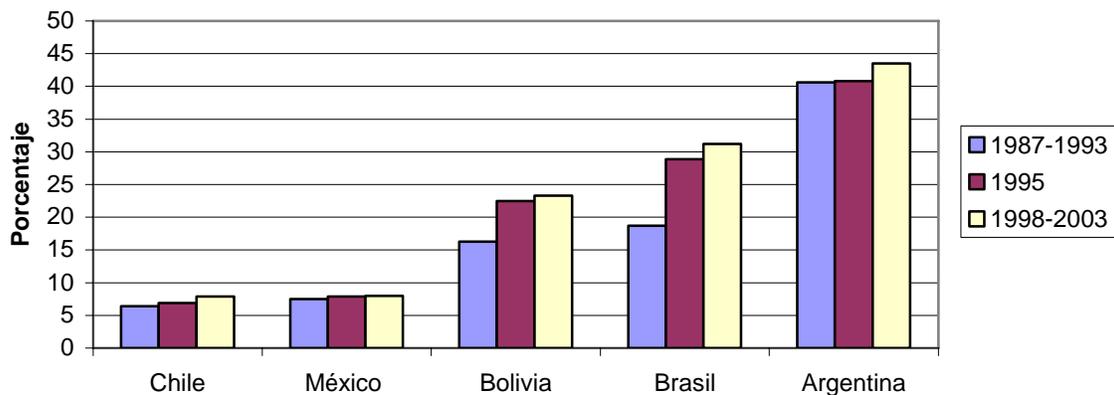
Fuente: elaboración propia con base en FMI (2002 y 2004).

Gráfico N° 3
Evolución del gasto subnacional en América Latina



Fuente: Cuadro N° 5.

Gráfico N° 4
Evolución del ingreso subnacional en América Latina



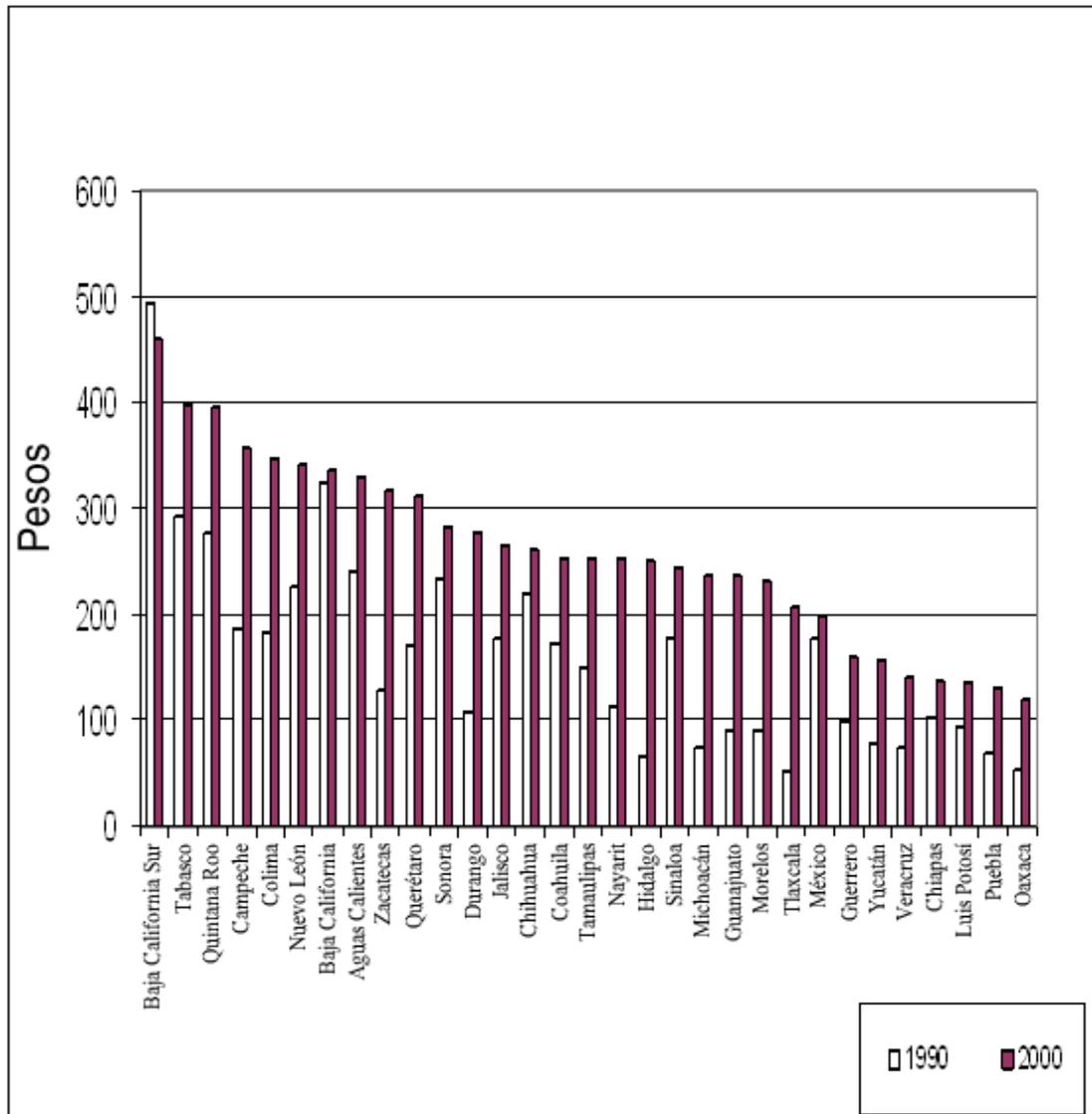
Fuente: Cuadro N° 6.

Por otra parte, se analiza para el caso mexicano cuál ha sido el impacto, a partir de los avances en la descentralización fiscal, en los *desequilibrios horizontales* -aspecto que es uno de los riesgos más frecuentes en procesos de este tipo. En el Gráfico N° 5 se puede observar el cambio en el gasto estadual per cápita para los 31 estados del país durante una década. Como se puede ver, el avance no ha sido proporcional en el conjunto de los estados; estados pobres como Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz, si bien han tenido un incremento, éste ha sido significativamente menor al obtenido por estados también pobres como Zacatecas, Michoacán, Hidalgo y Tlaxcala. En los estados ricos también algunos han ganado más que otros, como Nuevo León y Tamaulipas, en relación con estados como Baja California y Chihuahua.

Con los datos anteriores no se puede concluir que el proceso de descentralización fiscal en México haya generado una mayor concentración de recursos fiscales en estados ricos que en estados pobres; al menos no se puede concluir eso con los datos presentados. Más bien se trata de un proceso

que no ha incidido claramente en ningún sentido, aun cuando sí ha habido cambios, estados ganadores y estados perdedores. En este sentido, sí se puede sugerir que los avances mayores o menores parecen responder a otro tipo de variables más allá del nivel de riqueza regional, tal y como podrían ser las capacidades institucionales y administrativas de los gobiernos estatales y municipales. Sobre este aspecto se concentrará el siguiente apartado.

Gráfico N° 5
Gasto estatal per cápita en México, años 1990 y 2000



Fuente: elaboración propia, Base de Datos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Un último aspecto a analizar se refiere a los *desequilibrios verticales* que el proceso de descentralización fiscal pudiese inducir. Cabe aclarar para el caso mexicano que tradicionalmente ha sido enorme la diferencia que guardan los estados y los municipios en su situación de dependencia y autonomía fiscal. En cuanto a los estados, encontramos casos como el de Tabasco, que sólo es capaz de generar un 3,6% de los ingresos públicos totales con que cuenta el estado; igualmente preocupante son los casos de Tlaxcala (6,4%), Campeche (8%), Chiapas (8%) y Nayarit (8,4%). En contraste con estados como Nuevo León, que genera 31,4% de los ingresos públicos totales del estado, u otros como Jalisco (31%), Chihuahua (29%), Baja California (28%) y Sonora (25%). Es claro que en la última

década, prácticamente todos los estados han disminuido su autonomía fiscal debido a que la descentralización ha venido sobre todo por la vía de transferencias. En cuanto a los municipios, la situación es más dispersa todavía dado que municipios metropolitanos son capaces de generar más de 50% de sus ingresos públicos totales, mientras que los pequeños municipios rurales apenas generan un 20% de sus ingresos. Tanto en estados como en municipios, México presenta un gran mosaico de situaciones que no deben observarse como un conjunto homogéneo. Esto se refleja de igual manera en lo que se refiere a las capacidades institucionales, como se verá más adelante.

Las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales. ¿El límite de la descentralización fiscal?

El nivel de desarrollo económico de un país tiene una cierta relación directa con el grado de descentralización fiscal; pero aun así, como se vio en el apartado anterior, la dispersión es muy alta entre grados de descentralización fiscal y nivel de desarrollo de los países. En algunos casos, países con un mismo nivel de desarrollo presentan situaciones muy diferentes en cuanto a su grado de descentralización fiscal. De igual manera, el sistema político-administrativo de organización tiene, en principio, una cierta relación con el grado de descentralización fiscal aunque, como se vio, entre países federales la dispersión es muy alta al igual que entre países unitarios. Tampoco en este sentido se pueden encontrar tendencias ineludibles o automáticas.

A partir de lo anterior, es claro que la discusión en torno a la descentralización fiscal no sólo debe plantearse en términos económico-financieros o de organización política, sino que debe introducirse el tema de las capacidades institucionales y administrativas de los gobiernos subnacionales. Además, este aspecto va a ser determinante en el nivel de éxito del proceso, dado que los beneficios o problemas que genere la descentralización fiscal en buena medida dependerán de las capacidades gubernamentales locales.

Entre los factores más importantes para entender el nivel en que se encuentran las capacidades institucionales están los siguientes:

a) *El grado de intercambio horizontal de información entre entidades gubernamentales.* Tal y como lo plantea Shah (1997), este tipo de intercambio puede darse a través de, por ejemplo, comisiones fiscales intergubernamentales o de asociaciones de gobiernos locales. En este tipo de dinámicas se pueden generar procesos de “aprendizaje cruzado” (Cabrero, 1996 y 2002) mediante la transferencia de ideas, de sistemas, o a través de la simple replicabilidad o imitación de experiencias. En este sentido, Freinkman y Yossifov (1998), por ejemplo, observan que en Rusia las regiones vecinas suelen tener marcos presupuestarios y políticas fiscales similares. Hay suficiente evidencia de que el intercambio horizontal de información puede generar procesos multiplicados de fortalecimiento institucional a través de la observación de las “mejores prácticas” (Tolbert y Zucker, 1983)³.

b) *El nivel de intensidad democrática en la acción pública local.* Son varios los estudios que sustentan este planteamiento; ya se mencionaba en el primer apartado el trabajo de Huther y Shah (1998) en el que se identifica en ochenta países una mayor propensión al gasto racional en la medida que había mayor participación ciudadana. La presión por la rendición de cuentas por parte de la sociedad crea, indudablemente, un ambiente propicio para el fortalecimiento institucional local. Es sólida la bibliografía que hace referencia a una relación directa entre nivel de democratización y propensión al desarrollo de instituciones locales más sólidas⁴.

c) *El marco regulador de las instituciones presupuestarias locales.* En este sentido, algunos estudios, como el de Alesina ...[et al] (1999), observan para el caso latinoamericano la importancia que las instituciones presupuestarias tienen en el déficit primario, dado que dichas instituciones alientan la disciplina fiscal. Es claro que instituciones presupuestarias eficaces proveen un marco regulador que impone límites en el déficit; además plantean reglas claras para la elaboración del presupuesto y, como consecuencia, se generan procedimientos y prácticas asociadas con la transparencia y claridad del

proceso presupuestario. Un proceso presupuestario técnicamente eficiente genera mejores resultados en su aplicación, y también mayor legitimidad política dado que se convierte en un instrumento de rendición de cuentas.

d) *El diseño de las estructuras organizativas en el ámbito de las finanzas públicas locales.* En la medida que avanza la descentralización fiscal es determinante el proceso de acondicionamiento administrativo y organizacional que se va adoptando en los niveles subnacionales. La claridad de los tramos de control, el redimensionamiento de los departamentos responsables, la actualización y equipamiento tecnológico asociados al procesamiento de la información, la orientación de los sistemas a los resultados, y la adopción de sistemas de planeación y control presupuestario modernos son determinantes para que la descentralización fiscal sea exitosa. Cuando los gobiernos subnacionales intentan procesar las nuevas funciones con las anteriores estructuras organizativas es frecuente el retroceso en la eficiencia presupuestaria.

e) *El perfil profesional de los funcionarios locales en áreas financieras.* Es indudable que será determinante el mayor o menor nivel de capital humano que se tenga en los diversos gobiernos subnacionales. En particular en América Latina, ante la inexistencia en muchos países de servicios profesionales de carrera, la improvisación es frecuente en los espacios locales. Estudios sobre el caso mexicano han mostrado una muy clara correlación entre niveles de profesionalización de funcionarios y fortaleza institucional y eficacia de gobiernos locales en materia fiscal y financiera.

Si bien existen otros factores institucionales que podrían ser tomados en cuenta, los mencionados al parecer dan una buena idea de las fortalezas y debilidades institucionales de un gobierno subnacional.

Para llevar a cabo un análisis del grado en que inciden las capacidades subnacionales en el éxito o fracaso de la descentralización fiscal, se requieren datos de carácter cualitativo, por lo que es prácticamente imposible llevar a cabo estudios comparados entre varios países. Simplemente la información no existe o aunque existan algunos datos por país éstos no pueden ser comparados entre sí. Es por ello que a continuación sólo se presentarán algunos comentarios sobre el caso mexicano.

Para el caso mexicano, el análisis de las capacidades institucionales se correlaciona muy claramente con el éxito o fracaso de la descentralización fiscal. Estudiando los cinco factores mencionados anteriormente, tanto para algunos estados como para el conjunto nacional de municipios, se han encontrado algunas evidencias.

a) *Un intercambio horizontal que apenas comienza a surgir en el contexto subnacional de México.* El caso mexicano, al venir de una tradición fuertemente centralizada y en la cual los gobiernos estatales se subordinaban sistemáticamente al nivel federal central, generó una muy débil comunicación horizontal en relación con el intercambio de experiencias de gobierno.

Ante la evolución del sistema político, las alternancias de partidos políticos en el poder, la competencia equitativa, una creciente participación ciudadana, y derivado de ello una mayor descentralización fiscal, las cosas han venido cambiando. Así, poco a poco los gobiernos estatales establecen relaciones horizontales entre ellos, en ocasiones todavía convocados por el gobierno central, como es el caso de las reuniones de funcionarios fiscales, o el caso del consejo nacional de salud, y en ocasiones a partir de iniciativas propias como es el caso de las reuniones de la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO), o de algunas reuniones en temas diversos de seguridad pública, contralorías, etc. Sin embargo, todavía es muy incipiente esta agenda en el nivel estatal de gobierno.

En lo que se refiere al nivel municipal, pareciera haber un mayor dinamismo en este tipo de intercambios. Por una parte, las tres principales asociaciones de municipios han impulsado en los últimos años reuniones diversas de intercambio de experiencias de gobierno y de técnicas administrativas y de gestión entre sus agremiados. Por otra parte, algunas instituciones han iniciado la organización de certámenes, reconocimientos o procesos de certificación, que han animado la interconexión entre gobiernos municipales del país⁵. En este nivel de gobierno se intensifican los

“aprendizajes cruzados” con sus consecuentes efectos positivos en el fortalecimiento institucional, aun cuando el camino por recorrer todavía es largo.

b) *Una cada vez mayor intensidad democrática en los niveles subnacionales pero que no ha sido capaz de consolidar instituciones locales.* Los cambios democráticos que se han venido construyendo en México desde la última década indudablemente han modificado el escenario nacional y particularmente los espacios locales. En lo que se refiere a los niveles estatales de gobierno, se dan muchas situaciones de “gobiernos divididos” con el ejecutivo en manos de un partido político y el congreso local en manos de otro. Igual se dan con frecuencia situaciones de “cohabitación” de un gobernador de un partido con alcaldes de otro signo político. Todo este contexto ha favorecido la democratización de los espacios locales; la rendición de cuentas tiende a ser más clara, además la ciudadanía presiona con fuerza a los gobernantes tanto del nivel estatal como del nivel municipal. Aun así, los gobiernos estatales todavía tienen espacios amplios para manejar discrecionalmente la información y para generar opacidad sobre muchos procesos de decisión y asignación presupuestaria. Además, en ocasiones las reformas para lograr mayor transparencia han sido aprobadas por los congresos de los estados pero su reglamentación todavía no existe y las prácticas gubernamentales siguen siendo las mismas. En un estudio llevado a cabo en varios estados del país, se observó que los estados con mayor transparencia en el proceso presupuestario eran también los de mejor desempeño financiero y fiscal (Cabrero y Carrera, 2004).

En lo que se refiere al nivel municipal, la presión ciudadana ha sido muy evidente. Ello ha generado un conjunto creciente de reformas que incluye desde las reuniones abiertas de cabildo, a la conformación de consejos ciudadanos, comités de colonos, contralorías sociales, prácticas de presupuesto participativo, fideicomisos de obras, entre otras modalidades. Si bien la calidad de la información pública sobre el manejo financiero todavía es insuficiente, al menos se produce con mayor frecuencia y se pone a disposición de la ciudadanía incluso a través de sistemas de gobierno electrónico. Los avances son importantes, pero las nuevas prácticas todavía dependen de la buena voluntad de los gobernantes o de la presión ciudadana más que de instituciones locales.

c) *Un marco regulatorio de las instituciones presupuestarias que evoluciona muy lentamente y que no se ha consolidado.* Entre la normativa más importante del marco jurídico estatal en materia fiscal y presupuestaria se pueden mencionar: la ley de hacienda estatal y municipal, las leyes de ingreso y de gasto, la ley de deuda pública, la ley de coordinación fiscal de cada estado, la ley de contabilidad y presupuesto, la ley fiscal, así como las regulaciones internas de las secretarías de finanzas de los estados. En el mencionado estudio sobre los gobiernos estatales (Cabrero y Carrera, 2004) se observó que ningún estado del país tiene todas estas leyes operando o actualizadas; el mejor caso tiene el 90% de estas normas vigentes, y el peor tan solo un 40% de esta normativa.

En cuanto al nivel municipal, la situación es todavía más desigual. Si bien existen municipios muy adelantados en materia de normas reglamentarias municipales, hay otros que se encuentran en una situación muy grave de rezago. Del total de 2.460 municipios del país, 64% no tienen siquiera un reglamento interno básico de la administración municipal; en casi 80% de los municipios no hay un reglamento para la planeación; en 52% no hay un reglamento de obra pública; sólo en 66% de los municipios los valores catastrales se encuentran actualizados, lo cual es grave dado que el impuesto predial constituye la principal fuente de recursos propios del municipio.

Como se puede ver, las deficiencias en el marco regulatorio financiero y presupuestario en niveles subnacionales es uno de los obstáculos más importantes para el avance exitoso de la descentralización fiscal en México.

d) *Estructuras organizativas que en pocos casos se adaptan a las nuevas funciones de los gobiernos subnacionales.* En el estudio ya referido (Cabrero y Carrera, 2004) se observaron diferencias significativas entre estados en cuanto a la importancia que tienen en la estructura administrativa las áreas de auditoría e inspección fiscal, presentando un bajo desempeño aquellos estados con estructuras

débiles en esos temas. En algunos casos igualmente se observó que las áreas de finanzas habían avanzado hacia el sistema de presupuesto por programas, además de modernizarse intensamente en materia de tecnologías de información; en esos casos invariablemente el desempeño financiero, presupuestario y fiscal del estado fue mejor que en el resto de los casos.

El nivel municipal, por su parte, muestra nuevamente rezagos muy importantes en contraste con avances muy destacados en otros casos. En el 60% de los municipios del país no existe un área administrativa especializada en acciones de evaluación y supervisión del gasto; un 75% de los municipios reconoce haber recaudado impuestos y derechos en 75% por debajo de lo presupuestado. Además, todavía un 17% de los municipios no tienen una sola computadora para sus tareas administrativas. En contraste, al igual que en casos anteriores, la totalidad de los municipios metropolitanos desarrollan programas y sistemas para un mejor manejo presupuestario y de flujos financieros, y recaudan más del 90% de lo presupuestado. Todavía en la mayor parte de los municipios las estructuras administrativas obsoletas y poco desarrolladas son un obstáculo al avance de la descentralización fiscal, mientras que en los más grandes las capacidades se han desarrollado enormemente.

e) *Perfiles de funcionarios públicos en general poco profesionalizados en el tema fiscal y financiero.* En el estudio ya referido se observó que una de las diferencias más significativas entre los casos estudiados era que en estados con un buen desempeño financiero había una mayor propensión a emprender esfuerzos de capacitación, y los funcionarios además tenían más altos perfiles de escolaridad o de experiencia en la tarea.

En lo que se refiere al ámbito municipal, en municipios metropolitanos la totalidad de los responsables de áreas financieras y presupuestarias tienen el nivel de licenciatura, mientras que en municipios rurales menos de un 30% de los funcionarios tienen este nivel de escolaridad. De igual manera, en municipios metropolitanos alrededor de un 70% de los funcionarios tienen experiencia previa en el sector público y en actividades de tipo financiero, mientras que en municipios rurales menos de 20% se encuentran en ese caso. Para complementar este análisis se puede hacer referencia al estudio sobre desempeño municipal (Cabrero, 2004a) en el cual se correlaciona directamente el buen nivel de desempeño municipal con mejores niveles de profesionalización y experiencia de los funcionarios municipales. Esta correlación se hizo para municipios tanto pequeños como grandes, y en ambos conjuntos el resultado fue el mismo.

Como se puede ver, el caso mexicano es uno en el que claramente los avances y los estancamientos en el desarrollo de capacidades institucionales de gobiernos subnacionales han sido un factor determinante de los ritmos de avance de la descentralización fiscal y del éxito o fracaso de este proceso. Queda claro que no hay tendencias únicas ni uniformes. Lo que se observa es el desarrollo de capacidades a diferentes velocidades en estados, y un desarrollo desigual entre desiguales en el ámbito municipal.

Algunas reflexiones finales

Hay una clara tendencia hacia la descentralización fiscal en el mundo, aunque en buena parte de los países este proceso ha privilegiado la descentralización del gasto con los riesgos de “populismo fiscal” que eso puede generar, sobre todo en gobiernos subnacionales ahora mucho más expuestos que antes a la presión de la ciudadanía.

Sin embargo, la discusión sobre el tema no es igual en todos los países. Mientras que en los países de mayor nivel de desarrollo esta discusión se enfoca a los temas de equidad, asignación y eficiencia, en los países en desarrollo la preocupación principal todavía es determinar en qué medida la descentralización fiscal puede comprometer la estabilidad macroeconómica y profundizar los desequilibrios fiscales.

¿Cómo avanzar en la descentralización fiscal sin que este proceso genere más problemas que soluciones al desarrollo y la equidad? Existe evidencia suficiente de que un factor crucial en todo proceso de descentralización fiscal es el conjunto de capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales. Parece estar ahí el elemento clave del éxito o fracaso de un proceso de esta naturaleza. Gobiernos subnacionales con pocos intercambios horizontales de aprendizaje de sus propias experiencias, con marcos normativos obsoletos y poco eficaces en la regulación de las finanzas públicas locales, con estructuras organizacionales y sistemas de gestión poco desarrollados, con funcionarios públicos improvisados y sin experiencia, y con prácticas democráticas todavía incipientes y sin transparencia en la rendición de cuentas, serán indudablemente un factor no sólo de bloqueo del avance de la descentralización fiscal, sino más aun, se convertirán en un factor de retroceso en el desarrollo, la equidad y la eficiencia en el ejercicio del gasto público.

En América Latina el reto es muy grande dado que el ritmo de la descentralización fiscal requiere acelerarse en la mayor parte de los países, mientras que el ritmo del fortalecimiento de los gobiernos subnacionales está siendo muy lento y en muchos casos está apenas en una fase inicial. El reto es de gran magnitud; se trata de iniciar procesos multiplicados de reformas emergentes en las que se deben fortalecer todos los aspectos de la vida institucional local, comenzando por mejorar las capacidades administrativas y de gestión de los gobiernos estatales y municipales. Este reto además se debe atender de forma urgente, dado que en poco tiempo se deben sintonizar los ritmos de la descentralización fiscal y del fortalecimiento institucional subnacional, a riesgo de que se genere una parálisis en la descentralización o efectos negativos de la misma.

Lo anterior no significa que los gobiernos subnacionales latinoamericanos estén todos en una situación de rezago grave. Por el contrario, muchos de los gobiernos subnacionales en la región muestran una gran capacidad innovadora y un dinamismo intenso para reformarse, fortalecerse y democratizarse en sus prácticas cotidianas; además, muchos de ellos muestran una responsabilidad fiscal mayor incluso que las agencias centrales⁶. Más bien el reto es generar una dinámica que sea capaz de *modular* las enormes diferencias entre gobiernos subnacionales al interior de cada país.

Es necesario entender que el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales es un proceso que se da a velocidades diferentes y entre gobiernos que presentan situaciones muy diversas, aun cuando sean similares en su tamaño y nivel de desarrollo económico. Por ello se debe vencer la tentación de grandes programas nacionales con un diseño uniforme y estandarizado; ésta sería justamente la forma de detener a los gobiernos subnacionales que podrían ir más rápido y de dejar de lado a otros que de ninguna manera podrían asumir las demandas de un programa de esa naturaleza. Estamos frente a la necesidad de diseñar *políticas públicas asimétricas* para responder a situaciones diferentes con la idea de que la intervención ayude poco a poco al acercamiento de las situaciones y capacidades de gobiernos subnacionales.

En este tipo de políticas públicas asimétricas lo más importante posiblemente es la fase de diagnóstico. ¿Cuántos países de América Latina tienen hoy en día un diagnóstico amplio y profundo sobre capacidades institucionales de sus gobiernos subnacionales? Desafortunadamente muy pocos. El reto comienza ahí; en elaborar de manera urgente un diagnóstico de las diferentes carencias y capacidades de gobiernos subnacionales. Posteriormente aparece como sugerente el diseño de un portafolio de diversos paquetes de acciones para el fortalecimiento institucional, que permitan a los propios gobiernos subnacionales elegir aquellos itinerarios de reformas y de acciones más apropiados a su situación local. La transferencia cruzada de conocimientos y experiencias, por otra parte, parecería ser uno de los componentes más ricos en la fase de implementación de mejoras institucionales.

Uno de los retos más importantes en este tipo de políticas públicas es el que el gobierno central se abstenga de imponer un modelo rígido. Está demostrado que no se pueden fortalecer capacidades institucionales “desde fuera”; se trata de procesos complejos que los propios espacios locales deben madurar e incorporar a sus propios usos y costumbres; la creación de instituciones no puede imponerse,

más bien debe cultivarse (Cabrero, 2005). Así, los gobiernos centrales son promotores, asesores, en cierta medida reguladores, y posiblemente ayudas financieras en parte del proceso; pero ir más allá puede llevar a repetir la historia de reformas administrativas fallidas en las que se adoptan las formas y no se comparten los contenidos. América Latina tiene una larga historia de este tipo de experiencias fallidas.

Fortalecer las instituciones locales es un ejemplo claro de cómo las instancias centrales de gobierno deben desplegar una nueva visión de “regulación suave”, siendo capaces de aplicar los incentivos correctos, de permitir los espacios de autonomía adecuados, y de promover los resultados buscados. La descentralización fiscal, en este sentido, puede ser una oportunidad para gobiernos centrales de aprender nuevas formas de intervención y de adaptarse a una realidad de contrastes y de enormes diferencias como son las regiones y localidades latinoamericanas.

Notas

¹ Un análisis más detallado de este debate se desarrolla en Cabrero y Carrera (2004).

² Uno de los problemas para llevar a cabo estudios sobre descentralización fiscal es la dificultad de armonizar y hacer compatibles y comparables los datos por país. Como se verá en esta sección, se integran cuadros en los cuales la información por país con frecuencia no coincide ni por año ni por fuente de información. Particularmente complejo es compatibilizar y hacer comparables los datos entre países latinoamericanos; si bien se hace un esfuerzo en este sentido, cabe mencionar que la información que se presenta no siempre se pudo confirmar con otras fuentes. No cabe duda que este tipo de complicaciones ha dificultado la realización de estudios sólidos y actualizados sobre el tema.

³ Este tipo de procesos es conocido como *isomorfismo institucional*; al respecto puede verse: Dimaggio y Powell (1991).

⁴ Diversos estudios como los de Putnam ...[et al] (1993), Subirats (1999), Duran y Thoenig (1996), Ziccardi (1995), Merino (1994) y Cabrero (1995 y 2004b), exploran esta relación entre grado de democratización y fortaleza institucional local.

⁵ Al respecto se pueden mencionar los programas de “municipios saludables” o de “municipios transparentes” que promueve el gobierno federal, o el premio *Gobierno y Gestión Local* que desde el año 2001 promueven el CIDE y la Fundación Ford con la idea, justamente, de diseminar las experiencias exitosas de gobierno municipal. Sobre este último, puede verse: CIDE-FF, *Prácticas municipales exitosas*, tomos I al IV, o el sitio en la Web: www.premiomunicipal.org.mx.

⁶ Al respecto se pueden revisar diversos textos que muestran evidencias en América Latina de este movimiento innovador desde los gobiernos locales; véanse, por ejemplo, Campbell (1996), Camarotti y Spink (2001), Delamaza (2001) y Cabrero (1995).

Bibliografía

- Aghón B., Gabriel E. (1993), “Descentralización fiscal: marco conceptual”, Santiago, CEPAL (Serie Política Fiscal, N° 44). Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. CEPAL, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica.
- Alesina, Alberto; Hausmann, R.; Hommes, R.; y Stein, E. (1999), “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”, Washington, BID (Working Paper, N° 394).
- Bahl, Roy y Sjoquist, D. (1990), “The State and Local Fiscal Outlook: What Have We Learned and Where Are We Headed?”, en *National Tax Journal*, Vol. 43, Washington.
- Blanc, Jacques (2002), *Finances locales comparées*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

- Cabrero Mendoza, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2004a), “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales: ¿un obstáculo a la descentralización fiscal?”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 13 N° 3, México, segundo semestre.
- _____ (2004b), “Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal: un balance preliminar”, en *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Alicia Ziccardi (coord.), México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales; Consejo Mexicano de Ciencias Sociales; Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- _____ (2002), *Innovación en gobiernos locales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fundación Ford.
- _____ (1996) *Los dilemas de la modernización municipal*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (1995), *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Carrera, Ady (2004), “Descentralización fiscal y debilidades institucionales: las paradojas del caso mexicano”, en *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, Juan Pablo Guerrero (coord.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa.
- Camarotti, I. y Spink, P. (eds.) (2001), *Reducto da pobreza e dinamicas locais*, São Paulo, Fundação Getulio Vargas.
- Campbell, Tim (1996), “Innovation and Risk Taking: the Engine of Reform in Local Government in Latin America and the Caribbean”, Washington, World Bank (World Bank Discussion Papers, N° 357).
- Campbell, Tim; Peterson, G.; y Brakarz, J. (1991), *Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management*, Washington, World Bank. Regional Studies Program. Latin American and the Caribbean Technical Department.
- Delamaza, Gonzalo (ed.) (2001), *Programa de ciudadanía y gestión local*, Santiago, Fundación para la Superación de la Pobreza.
- Dimaggio, P. J. y Powell, W. W. (1991), “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, en *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, W. W. Powell y P. J. Dimaggio (eds.), Chicago, The University of Chicago Press.
- Duran, P. y Thoenig, J. C. (1996), “L’Etat et la gestion publique territoriale”, en *Revue Francaise de Science Politique*, Vol. 46 N° 4, Paris.
- Freinkman, Lev y Yossifov, P. (1998), *Decentralization in Regional Fiscal Systems in Russia: Trends and Links to Economic Performance*, Washington, World Bank.
- FMI (2004), *Government Finance Statistics: Yearbook 2004*, Washington, FMI.
- _____ (2002), *Government Finance Statistics: Yearbook 2002*, Washington, FMI.
- Fornasari, Francesca; Webb, Steven; y Zou, Heng-Fu (1998), *Decentralized Spending and Central Government Deficits: International Evidence*, Washington, World Bank.
- Fukasaku, Kiichiro y Mello, L. R. de, Jr. (1997), “Fiscal Decentralisation and Macroeconomic Stability: the Experience of Large Developing and Transition Economies”, paper presented at the Eighth International Forum on Latin American Perspectives, Paris, BID, OCDE, November 20-21.
- Hernández, Fausto (1997), “¿Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano?: aristas para un nuevo federalismo”, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas. División de Economía (Documentos de Trabajo, N° 54).

- Huther, Jeff y Shah, A. (1998), "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization", Washington, World Bank (Policy Research Paper, N° 1894).
- Jones, Mark; Sanguinetti, P.; y Tommassi, M. (1999), "Politics, Institutions, and Public-Sector Spending in the Argentinean Provinces", en *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, James Poterba y J. Von Hagen, Chicago, The University of Chicago Press.
- Merino, Mauricio (ed.) (1994), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno municipal mexicano*, México, El Colegio de México.
- Oates, Wallace (1993), *Fiscal Federalism*, Aldershot, Gregg Revivals.
- Peterson, George (1997), *Decentralization in Latin America: Learning through Experience*, Washington, World Bank.
- Prud'homme, Rémy (1995), "The Dangers of Decentralization", en *The World Bank Research Observer*, Vol. 10 N° 2, Washington, August.
- Putnam, Robert; Leonardi, Robert; y Nanetti, Raffaella (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Shah, Anwar (1997), *Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization*, Washington, World Bank.
- Shah, Anwar y Qureshi, X. (1994), "Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia", Washington, World Bank (World Bank Discussion Papers, N° 239).
- Stein, Ernest (1998), "Which Type of Intergovernmental Transfers Should Countries Adopt?", en *The Latin American Economic Policies*, Washington, BID.
- Subirats, Joan (ed.) (1999), *¿Existe sociedad civil en España?: responsabilidades colectivas y valores públicos*, Madrid, Fundación Encuentro.
- Tanzi, Vito (1995), "Fiscal Federalism and Decentralization: a Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", en *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Michael Bruno y Boris Pleskovic (eds.), Washington, World Bank.
- Ter-Minassian, Teresa (1997), "Intergovernmental Fiscal Role of Government: the International Perspective: an Overview", en *Fiscal Federalism: in Theory and Practice*, Teresa Ter-Minassian (ed.), Washington, FMI.
- Tiebout, Charles M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", en *Journal of Political Economy*, Vol. 64, Chicago, October.
- Tolbert, P. y Zucker, L. (1983) "Institutional Sources of Change in Formal Structure of Organizations: the Diffusion of Civil Service Reform 1880-1935", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 28 N° 1, Ithaca, March.
- Ziccardi, Alicia (coord.) (1995), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales.

Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros*

Mario Marcel

Introducción

La modernización del Estado en Chile es un tema que si bien ha estado presente en forma permanente en diferentes etapas y gobiernos, no ha resultado un proceso fácil y ha demandado el compromiso y perseverancia de quienes se han involucrado en este cambio trascendente y necesario. En rigor, se puede decir que ha sido un proceso gradual, pero sostenido. Si se utiliza la analogía de una fotografía para nuestro actual estado de avance en materia de modernización del Estado, se podría plantear la pregunta de qué es lo que ocurrió antes y qué es lo que debería venir después. Y lo cierto es que si bien se ha conseguido dar pasos importantes, muchos de ellos surgidos al alero del “Acuerdo Político-Legislativo para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento”, alcanzado en enero de 2003 entre el gobierno y los partidos de oposición, todavía es necesario continuar progresando, sin perder una visión inteligente y estratégica. Si bien a comienzos del siglo XXI se ha avanzado mucho en aumentar el establecimiento de metas dentro de la gestión pública, crear una nueva institucionalidad en materia de recursos humanos e impulsar el desarrollo del gobierno electrónico, todavía quedan áreas muy importantes en las cuales trabajar, como la relación entre el gobierno y la ciudadanía.

En efecto, los cambios experimentados a lo largo del siglo XX han impuesto a los gobiernos nuevos desafíos en las actividades a desarrollar y en las demandas que se generan desde los propios ciudadanos. Es así como los gobiernos han pasado de la provisión de bienes públicos clásicos a la provisión de servicios en forma masiva, lo que se reforzó aun más luego de los ajustes fiscales producto de la primera generación de reformas del Consenso de Washington.

Hoy en día, 3/4 de las actividades del gobierno consisten en la provisión de servicios. Sin embargo, la provisión de servicios públicos debe ser realizada en forma transparente y objetiva. Lo que en la práctica significa que las organizaciones de gobierno deben responder a múltiples mandantes, a amplios, y a veces ambiguos, objetivos y brindar en forma gratuita sus servicios. Esto se traduce en un marco muy peculiar para la administración pública, en el cual los resultados no son fácilmente medibles. Es en ese contexto donde los gobiernos deben avanzar en sus procesos de reforma y en el que cada experiencia tiene su peculiaridad y su ritmo propio. El caso chileno no es una excepción y resulta especial por varias razones. Entre ellas, porque muchos de los cambios implementados transitaron desde la academia a la realidad; porque ha conseguido un balance entre efectividad y transparencia; porque las reformas puestas en marcha han sido parte de un progreso gradual y sostenido, aunque no carente de una dosis de oportunismo importante; porque el Ministerio de Hacienda ha desempeñado un rol de activista -a diferencia de varios países donde los ministerios de finanzas han sido el gran obstáculo, resistiendo y combatiendo las reformas-; y, finalmente, porque el proceso de modernización del Estado chileno ha sido construido sobre una base bastante sólida, de empleados públicos honestos y una estructura institucional bastante jerarquizada que facilita la puesta en marcha de las iniciativas que han sido impulsadas.

La historia

La evolución más clara del proceso de modernización de la gestión pública en Chile coincide con la llegada de los gobiernos de la Concertación. Es así como en Chile se comenzó a hablar más intensamente de reforma del Estado en el año 1993. Esto no significa que hasta ese momento no haya existido preocupación por la eficiencia en el funcionamiento de las instituciones públicas; por el

(*) Documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santiago, Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005.

contrario, esa preocupación se manifiesta prácticamente desde el inicio de la República. De hecho, uno de los primeros en plantear la necesidad de tener un estatuto administrativo para los funcionarios públicos fue Bernardo O'Higgins, en 1822. Más recientemente, en los años 60, Chile trabajó con el apoyo de una misión de las Naciones Unidas para proponer e implementar algunas reformas en el funcionamiento del Estado. De esa misión y de ese trabajo con las Naciones Unidas surgieron cosas que hoy día forman parte de la vida cotidiana de todos los chilenos, como el Rol Único Tributario (RUT) o como la Jornada Única, que se supone está incorporada en los horarios de trabajo.

Después del año 1973 también ocurren algunas reformas importantes en materia de administración pública: se produce la regionalización a partir de los trabajos que había hecho Odeplan en los años 60, se crea la escala única de sueldos, se dicta una nueva ley de administración financiera. Pero luego vino un largo silencio; se vivió un extenso período en el que durante el régimen militar se produjeron reformas muy profundas en áreas clave de política pública, como el sistema de pensiones, las empresas públicas, la educación, la salud. Todas ellas reformas que proyectaron la imagen de equipos de gobierno poderosos y eficientes. Es por ello que quienes llegaron al gobierno en el año 1990 enfrentaron con cierta perplejidad la situación existente. Muchos de quienes se incorporaron a las diversas reparticiones del gobierno no tenían la experiencia de trabajar en el sector público y, sobre todo, encontraban que la disciplina y el temor habían ocultado una situación muy precaria en la administración pública. Se podría decir que en la trastienda de las reformas y privatizaciones se ocultaba una administración pública empobrecida y desmoralizada.

Lo precario de esta situación llevó a que el primer gobierno democrático, el gobierno del presidente Aylwin, concentrara sus esfuerzos y sus recursos en recuperar la capacidad operativa de los servicios públicos. Un buen ejemplo de ello es lo que ocurrió en los hospitales, donde había un deterioro en la infraestructura tremendamente preocupante. Mientras en el nivel más global se trataba de conducir la transición política y de equilibrar los énfasis en la estrategia de desarrollo con un énfasis mucho mayor en la equidad y el desarrollo social. Pero la verdad es que esta primera respuesta de los gobiernos democráticos pronto condujo a algunas frustraciones.

La simple inyección de fondos a la salud, por ejemplo, los mejoramientos de remuneraciones, si bien nos permitían ir pagando una deuda, por otra parte no producían resultados muy visibles en términos de la cantidad y de la calidad de los servicios públicos. Muchos de estos primeros pasos, a veces incluso conducían a nuevos conflictos y nuevas demandas. Durante varios años se trabajó en revisar las plantas de personal de muchos servicios públicos con la idea de ir produciendo nivelaciones, pero siempre alguien iba quedando desnivelado, a veces como parte de la propia nivelación anterior. Por esta razón desde el gobierno se comenzó a prestar atención a qué es lo que ocurría en otras partes del mundo. Se estudió lo que estaba ocurriendo en Gran Bretaña, se estudiaron las reformas en Nueva Zelanda, se estudió la experiencia menos conocida de Australia, y esto condujo a algunos pasos iniciales todavía relativamente tímidos en el año 1993. Fue así como se le solicitó a los servicios que propusieran a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda indicadores de desempeño, que fueron incorporados en aquellos folletitos muy delgados que había en esa época sobre el presupuesto. Esto sirvió para dar inicio a un plan piloto para promover la planificación estratégica de los servicios públicos.

Sin embargo, todavía prevalecía en aquel entonces la idea de que la reforma del Estado era un concepto que pertenecía a otro sector político, no al que estaba en el gobierno. De hecho, por aquellos años, algunos ministros no parecían estar interesados en conocer la experiencia que en esta materia tenían otros países, ya que para ellos la reforma del Estado en realidad era un tema de la derecha. En cierta medida esa era la visión que había en aquel entonces. Los referentes eran el gobierno de Thatcher, en el caso particular de las reformas en Gran Bretaña, y también todos los ajustes propuestos al amparo del llamado Consenso de Washington.

El gobierno del presidente Frei le asignó algo más de importancia a la modernización del Estado.

Durante su mandato se planteó la propuesta de una agenda de modernizaciones en distintos ámbitos y se formó el Comité Interministerial para la Modernización del Estado. Ese comité adoptó un enfoque bastante pragmático: el enfoque de promover e impulsar la reforma o la modernización donde fuera posible, tratar de desarrollar experiencias pilotos y, sobre todo, mirar los temas de gestión pública desde los servicios públicos. El modelo en aquel entonces era, como en cierta medida ocurre hasta el día de hoy, el Servicio de Impuestos Internos como una institución capaz de ir produciendo innovaciones y llevándolas a cabo.

A mediados de la década del noventa se fueron intensificando las discusiones en gestión pública, cobrando relevancia la temática de la dirección pública. Producto de esta creciente motivación por abordar este tipo de materia, entre los años 1995 y 1997 se organizaron encuentros que llegaron a ser bastante masivos sobre la temática de la reforma del Estado, incluso con invitados extranjeros. Sin embargo, quizás el momento en que se produjo un cambio más significativo de velocidad durante los noventa fue en el año 1996, cuando comenzaron a introducirse mecanismos de remuneración ligados al desempeño en el Servicio de Aduanas y en el sector de la salud, se impulsaron las primeras iniciativas en gobierno electrónico y se alcanzó un acuerdo muy importante con los parlamentarios en la discusión del presupuesto para el año 1997. Fue en ese entonces cuando por primera vez surge la idea, el concepto, de los protocolos presupuestarios. Ese primer protocolo presupuestario incluyó la puesta en marcha del sistema de evaluaciones de programas gubernamentales y los balances de gestión integral.

Pese al entusiasmo imperante en aquel entonces, todavía existía reticencia en torno a las materias relativas a la reforma del Estado, por lo que se estaba lejos de ganar los corazones y las mentes de las autoridades y de los dirigentes políticos. En parte, este recelo surgía de la ausencia de un sentido común y compartido de lo que representaba la reforma del Estado. Para muchos de los que participaban en este debate y que opinaban en los medios, la reforma del Estado pasaba por liberalizar el régimen laboral e introducir criterios empresariales en la gestión de los servicios. Se planteaba en aquellos años que el sector público no se iba a modernizar mientras no se pudiera despedir a los funcionarios públicos, mientras no se traspasara el régimen laboral a un régimen de carácter más contractual privado. Otros, en tanto, trataban de llamar la atención o de ir construyendo una filosofía de servicio a la ciudadanía a partir del análisis y la discusión sobre los procedimientos, sobre el presupuesto, sobre el estatuto administrativo, sobre la contraloría, pero omitiendo de alguna forma lo que pasaba con nuestros usuarios y con la ciudadanía en general.

Esto explica en gran parte las razones por las cuales la reforma del Estado todavía no estaba en el radar de los políticos. Sin embargo, en 1996 habrían de pasar dos cosas importantes que cambiarían en parte el escenario. En ese año se hicieron dos estudios muy extensos: el primero sobre clima organizacional en el sector público, el segundo sobre percepción de los usuarios de los servicios de la administración pública. Ambos estudios resultaron muy reveladores para todos los que participaban en el proceso de modernización y para quienes se estaban incorporando al debate. Por ejemplo, el estudio sobre clima organizacional indicó que más del 70% de los funcionarios públicos creían que en sus servicios no había carrera funcionaria. Mientras que el estudio sobre usuarios de la administración pública evidenció que los usuarios de menores recursos percibían que en los servicios públicos ellos eran discriminados de la misma manera en que lo eran en los servicios privados, como los bancos o las administradoras de fondos de pensiones (AFP).

Estos hallazgos y el diálogo que se fue construyendo a partir de estos estudios permitieron encontrar un interlocutor en el mundo de las organizaciones de trabajadores del sector público. De hecho, la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), coherentemente con la característica de nuestras organizaciones, nunca se opuso a la reforma del Estado desde que esta discusión comenzó a tomar más dinamismo. Es más, en la misma sede de la ANEF durante un buen tiempo estuvo colgando un lienzo que decía “Modernización con participación”. Lo que dentro de la lógica de las organizaciones de trabajadores indicaba una voluntad al interior de los trabajadores del sector público

para participar en la discusión sobre la reforma del Estado, con el objetivo de tener un papel y una voz que jugar.

Dichos avances y la capacidad de ir encontrando una interlocución a estos temas alentaron a seguir adelante con iniciativas al amparo de las facultades existentes. Fue así como el año 1998 se alcanzó un importante acuerdo con la ANEF que permitió introducir de manera mucho más masiva temas de remuneración por desempeño en el sector público. Los pasos dados hasta entonces permitieron ir puliendo ideas y desarrollando un cierto foco de reformas y una masa crítica de profesionales. Ello se reflejó a través de iniciativas como los seminarios, las publicaciones, una industria de consultorías en torno a la gestión pública, la creación de postgrados y postítulos, que han ido creciendo hasta el día de hoy, y hacia el final de la década de los noventa la formación de la Comisión de Reforma del Estado en el Centro de Estudios Públicos (CEP), como una iniciativa académica surgida desde fuera del Estado.

Sin embargo, el gobierno del presidente Lagos partió en cierta medida desde un punto similar al del gobierno anterior, donde la reforma del Estado era percibida como algo importante, pero no necesariamente urgente. Pese a ello, había una diferencia muy importante respecto a la década de los noventa. La administración Lagos comenzó con mucho menos perspectivas de contar con recursos públicos que los que se habían obtenido en los noventa. Dicho escenario llevó a que el Ministerio de Hacienda tomara un rol más activo en el proceso de modernización de la gestión pública, mientras que la Secretaría General de la Presidencia se fue especializando y desarrollando una visión propia en los temas de gobierno electrónico.

De modo que a comienzos de la administración del presidente Lagos se lograron importantes avances en cinco temas o instrumentos, en los cuales se introdujeron innovaciones absolutas respecto a materias de gestión pública. Así surgieron los Programas de Mejoramiento de Gestión, en los que el Ministerio de Hacienda transformó un mecanismo de autofijación de metas y de autoevaluación en un sistema de *benchmarking* para el sector público, creando metas y redes de expertos para impulsar y verificar los avances en esas metas. Dentro de esta misma línea, el Sistema de Evaluación de Programas tomó un nuevo impulso, se comenzó a incorporar evaluaciones de impacto, se introdujo el fondo concursable del presupuesto, el uso de Internet, que se masificó en las declaraciones de impuestos, y se introdujo todo un mecanismo de análisis de riesgo en el sistema de concesiones e infraestructura. Todo ello significaron innovaciones absolutas, ya que muchos de estos procesos, en realidad, ni siquiera existen en otras partes del mundo.

Sin embargo, el vuelco clave o el momento más importante en reforma del Estado en los últimos años ocurrió entre fines de 2002 y comienzos de 2003. Los escándalos en torno al Ministerio de Obras Públicas, CORFO-Inverlink, y también el cuestionamiento que desde el mundo de los analistas se hizo sobre las cifras fiscales, si bien muchos lo percibieron como algo injusto, también fue un gran incentivo, un gran impulso para seguir adelante y producir un salto en este proceso de reforma. La oportunidad política para hacerlo llegó con los acuerdos para la reforma del Estado de enero de 2003. Si bien en rigor en ese momento no se inventó la reforma del Estado, muchas de las ideas que estaban circulando y muchas de las iniciativas que estaban en marcha pasaron a una escala y a un nivel de visibilidad totalmente diferente del que tenían hasta entonces.

La agenda de los acuerdos para la reforma del Estado de 2003 fue prácticamente en su totalidad generada desde el gobierno. En aquel entonces se habían iniciado contactos entre el Ministro del Interior, José Miguel Insulza, y la oposición, y se hizo necesario poner contenido a la reforma. Fue así como, rápidamente, sobre la base de los temas que se habían estado trabajando en el Ministerio de Hacienda y los temas que habían surgido en la Comisión de Reforma del Estado en el CEP, se produjo una lista de algo así como 20 ó 25 iniciativas, todas las cuales finalmente se incorporaron a dicho acuerdo político. Como paso siguiente, en un plazo de no más de seis meses se tuvieron alrededor de 10 proyectos de ley aprobados en el Congreso, entre los que se cuentan los de la Ley sobre Nuevo Trato y

Alta Dirección Pública, la Ley de Compras Públicas, la Ley sobre Límite y Financiamiento de Gasto Electoral y la creación de la Comisión Permanente Mixta de Presupuestos.

Todo esto permitió que a lo largo del gobierno de Lagos se hayan desarrollado cerca de 40 iniciativas en reforma del Estado, muchas de ellas de carácter transversal, como el sistema de control de gestión ligado al presupuesto y la reforma en los temas de recursos humanos. También se impulsaron varias iniciativas de carácter sectorial, como las reformas profundas en lo que es el sistema de administración de justicia, y la reforma al sistema de salud, materializada en el Plan AUGE (Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas), y la ley de autoridad sanitaria, que significan un cambio muy profundo en la manera en la que el sector público de salud chileno va a funcionar en el futuro. Se han logrado además reformas en el ámbito de la defensa, siendo la reestructuración producida al interior del Ejército probablemente uno de los procesos más interesantes de reforma del Estado vivido en nuestro país en los últimos años.

Todo lo anterior da cuenta de lo especial que ha sido la agenda de la reforma del Estado en Chile. En efecto, en Chile se da la situación de que gran parte de las cosas que han ocurrido pasaron del escritorio, de ser diseños y propuestas, al debate. De la academia a la realidad. Pero no sólo han pasado a la realidad, sino que muchas de ellas se han incorporado a las rutinas del sector público. El sector público es una burocracia, en el sentido weberiano del concepto. Las burocracias se organizan en torno a rutinas; entonces muchas veces cuando se conoce la experiencia de otros países, cuando se observan las discusiones que hay sobre reformas del Estado, las propuestas que hay de los gabinetes presidenciales, de los gabinetes de los primeros ministros, muchas veces también se descubre la frustración de quienes están promoviendo esas reformas para poder cambiar las pautas con las cuales el sector público funciona. Esas pautas son las propias rutinas; son las rutinas con las cuales se administran las finanzas y se administran los recursos humanos. Y una de las cosas interesantes de la reforma del Estado en Chile es que esas rutinas han ido cambiando.

En cuanto al contenido, también hay un aspecto que hace especial la experiencia de Chile, particularmente en el balance entre efectividad y transparencia. Estas iniciativas surgieron en el momento de auge del nuevo gerencialismo público en el mundo. Y muchas de las reformas aplicadas en Chile, como la propia reforma de la Ley de Nuevo Trato y Alta Dirección Pública, revelan la búsqueda de equilibrar efectividad y transparencia.

Por cierto, el proceso dado en materia de reforma del Estado en Chile ha tenido un progreso gradual aunque sostenido. Pero también junto con ese progreso gradual y sostenido ha tenido una dosis de oportunismo importante, como es propiamente lo que significaron los acontecimientos producidos a fines de 2002 y comienzos de 2003, tal como se señaló anteriormente.

Otro aspecto que hace especial el caso chileno es el rol de activista del Ministerio de Hacienda. Hay muchos países en los cuales las reformas han encontrado en los ministerios de finanzas el gran obstáculo; hay muchos países donde los ministerios de finanzas resisten las reformas y las combaten. Entre otras cosas, porque las perciben como una amenaza a su poder de decisión o una amenaza a su discrecionalidad, lo que hace que Chile sea diferente en ese sentido.

Finalmente, hay que señalar que el proceso de modernización del Estado chileno ha sido construido sobre una base muy sólida, de empleados públicos honestos y una estructura institucional bastante jerarquizada que facilita la puesta en marcha de iniciativas. A lo que se suma el hecho de que en Chile ha sido posible ir construyendo una masa crítica en torno a los temas de gestión pública. De tal manera que si se calcula cuánta gente trabaja hoy en día en los temas de gestión pública a través del Sistema de Gestión Financiera del Estado (SIGFE), a través de los Programas de Mejoramiento de Gestión, y a través de las iniciativas en gobierno electrónico, resulta que en Chile hay una red bastante grande del orden de 5.000 personas involucradas en hacer que funcionen las diversas reformas señaladas.

Conclusiones

Los pasos dados hasta la fecha permiten reconocer avances concretos en materia de modernización de la gestión pública en Chile; pero lo anterior no significa que la tarea esté terminada. En efecto, hay muchos temas para desarrollo futuro. De partida, se necesita más coordinación y más convergencia de las agendas nacionales o transversales con las agendas sectoriales, por lo que sería esperable que surgieran muchas más iniciativas en esta última materia. Esto en la práctica debiera traducirse en ministerios con agendas propias de reforma, vinculando temas de política sectorial con temas de gestión de su sector. Asimismo, todavía hay espacio para profundizar muchos de los instrumentos con los cuales trabaja el sector público, como es el caso de la iniciativa de pasar en los Programas de Mejoramiento de Gestión de un sistema de *benchmarking* interno a un sistema de *benchmarking* externo sobre la base de una norma internacional.

Sin embargo, quizás el área más importante en la que urge trabajar es en darle prioridad a la relación del Estado con la ciudadanía. Muchos de los cambios e innovaciones surgidos en estos años se relacionan con procesos internos dentro del Ejecutivo, que pueden producir mejores servicios a la ciudadanía; pero también existe una primera línea de relación del Estado con la ciudadanía que se ha tocado y desarrollado relativamente poco. Dentro de las tareas a abordar en el corto plazo también surge la necesidad de encontrar un camino para tener una discusión constructiva en torno a áreas que están institucionalmente más protegidas, como es el caso de la Ley Reservada del Cobre y los sistemas de control externo.

Para que estos cambios comiencen a generarse es necesario tener claro ciertos aspectos, sobre todo ahora que se acercan definiciones políticas sobre el futuro, luego de las elecciones presidencial y parlamentarias de diciembre. Entre las más importantes, ciertamente, se cuenta la necesidad de mantener el sentido de la urgencia, lo que no significa que los dirigentes políticos tengan que estar obsesionados con las reformas del Estado, pero sí ir generando mecanismos de presión sobre las propias instituciones. Es así como, por ejemplo, la reforma de la salud, al crear derechos explícitos para los usuarios del sistema de salud, va a implicar una presión sobre la gestión del sector público de salud mucho mayor que la que hemos tenido históricamente. Por ello se debe profundizar el debate y fortalecer acuerdos políticos, creando quizás nuevas instancias como la que hoy día representa el Consejo de Alta Dirección Pública. Es decir, instancias de concertación y de comunidad de visiones en los temas de gestión pública, buscar estándares y *benchmark* en reforma del Estado.

Dentro de esta línea se enmarca el interés del gobierno de Chile por incorporarse formalmente a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), con el objetivo de contar con un *benchmark* en materia de políticas públicas superior al que se ha tenido hasta ahora, y recurrir a evaluaciones como las que se han tenido en gestión pública, en gestión financiera, en medioambiente, con sus correspondientes resultados.

Asimismo, aparece como una necesidad actualizar la información de base disponible hasta la fecha. El gobierno está pronto a cumplir 10 años de los estudios de clima institucional y de percepción de usuarios dados a conocer el año 1996. Por lo que sería un buen momento para actualizar esa información y fortalecer el diálogo con los funcionarios públicos, mejorando el diálogo con las organizaciones a nivel de los servicios y a nivel nacional. La experiencia señala que a medida que se van despejando muchos de los temores que generan los procesos de reforma también se pueden ir conversando de manera mucho más constructiva esos temas, por lo que sería conveniente avanzar en esa línea.

En síntesis, existen claras evidencias respecto a los importantes logros alcanzados hasta la fecha en materia de modernización de la gestión pública. Sin embargo, el proceso no ha concluido y se hace necesario seguir mirando con inteligencia, con sentido estratégico, cómo este proceso se proyecta hacia delante. Los importantes pasos dados hasta el momento permiten plantear con seguridad y con confianza que, si bien los temas de gestión pública y de reforma del aparato del Estado ya están

instalados en Chile, aún aguarda un camino bastante amplio y abierto para que éstos sigan desarrollándose en el futuro.

Bibliografía

- Chile. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos (2004), *Informe de finanzas públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2005*, Santiago, DIPRES.
- _____ (2003), *Informe de finanzas públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2004*, Santiago, DIPRES.
- Guzmán, Marcela (2003), *Sistema de control de gestión y presupuestos por resultados: la experiencia chilena*, Santiago, Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. División de Control de Gestión.
- Marcel, M. (2005), *Chile: estudio de evaluación de impacto del programa de evaluación de programas*, Washington, Banco Mundial.
- _____ (2002), “Las opciones para la reforma del Estado en Chile”, en *Reforma del Estado: dirección pública y compras públicas*, S. Valdés (ed.), Santiago, Centro de Estudios Públicos. v. 2.
- _____ (1997), *Recursos humanos y modernización de la gestión en el sector público chileno*, Santiago, mimeo.
- _____ (1997), “Modernización de la gestión pública e indicadores de desempeño en el sector público: la experiencia chilena”, documento presentado en el Workshop on Public Expenditure Management, CEPAL, IPEA, Santiago, Chile.
- _____ (1997), “Modernización de la gestión pública: la experiencia chilena”, en *La función pública nacional y la integración regional*, Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional.
- _____ (ed.) (1997), *Calidad de servicio y atención al usuario en el sector público*, Santiago, Editorial Dolmen.
- _____ (ed.) (1996), *Modernización de la gestión pública: experiencias internacionales y su relevancia para Chile*, Santiago, Editorial Dolmen.
- _____ (1994), “Modernización del Estado y gestión de recursos en el sector público en Chile”, en *Revista Chilena de Administración Pública*, N° 1, Santiago, julio.
- Marcel, M. y Tohá, C. (1998), “Reforma del Estado y de la gestión pública”, en *Construyendo opciones: propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, René Cortázar y Joaquín Vial (eds.), Santiago, Editorial Dolmen.
- Marcel, M. y Tokman, M. (2002), “Building a Consensus for Fiscal Reform in Chile”, en *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*, Paris, OCDE.