

Nº 27, Octubre 2003

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

B. Guy Peters

La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?

» [abstract](#) » [texto completo](#)

Sergio Boisier

¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?

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

Mario Weissbluth

La insularidad en la gestión pública latinoamericana

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

Leonardo Garnier

La economía: entre la eficiencia, el poder y ¿la simpatía?

» [abstract](#) » [texto completo](#)

Jacint Jordana y Carles Ramió

Las instituciones de la política comercial exterior en América Latina: un análisis comparativo

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

Laura Sour

Rentabilidad del gasto para la fiscalización del IVA en México: un punto de partida para la reforma administrativa del Sistema de Administración Tributaria

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

Guillermo F. F. Schweinheim

¿Podría una institucionalidad administrativa republicana contribuir a la transición política después de una crisis? Lecciones de la República Argentina

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

[Consenso de Santa Cruz](#)

[Carta Iberoamericana de la Función Pública](#)



La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro? *

B. Guy Peters

La capacidad para gobernar constituye una de las búsquedas constantes de la Humanidad. Está claro que esa capacidad no está igualmente distribuida ni en el espacio ni en el tiempo (Dror, 2000). Algunos países en el mundo pueden emprender el proceso de gobernarse a sí mismos con poca preocupación consciente respecto a la capacidad que tienen para hacerlo. Para el resto del mundo, la acción de gobernar merece una consideración bastante más compleja. En el caso de algunos países, como por ejemplo Afganistán, una gobernanza (*governance*) efectiva está confinada a una pequeña parte de su territorio, en cambio para otros países la capacidad para gobernar es más que nada una cuestión que se da a través del tiempo: períodos de gobierno efectivo, más aún, de gobierno democrático efectivo, pueden alternarse con períodos de gran controversia y caos. Incluso para aquellos países que se sienten confiados respecto de su propia capacidad para gobernar, esa confianza puede, en realidad, no ser más que auto complacencia cuando se les observa desde una perspectiva más distante. Esto sucede en parte porque las concepciones de lo que se considera un “buena gobernanza” son cultural e históricamente contingentes (Van Waarden, 1995), y lo que resulta funcional en un determinado contexto político, puede resultar, de muchas maneras, menos que óptimo en otros contextos ¹.

La concepción de lo que constituye o no un buen gobierno está, en gran medida, culturalmente condicionada. Aun dentro de las democracias occidentales, por ejemplo, gobiernos fuertes pueden resultar más aceptables, e incluso más necesarios, en algunos contextos que en otros.

Por supuesto, cambiar ciertos patrones de gobernanza puede ser una tarea muy difícil debido a que dichos patrones están muy profundamente enraizados en el tiempo y en el espacio (Sum, 1997). Además, gobernar es una actividad extremadamente contingente en relación con la gobernabilidad de las sociedades que están involucradas; y mientras más disciplinada, confiable y organizada es una sociedad, entonces mayor es la posibilidad de lograr una gobernanza efectiva (Putnam, Leonardi y Nanetti 1993; Rothstein, 2003).

Los pensamientos autocomplacientes acerca de la capacidad que tiene un sistema para gobernarse adecuadamente pueden, además, implicar que se está subestimando la creciente complejidad tanto del propio gobierno como del contexto en el cual se debe gobernar (Amin y Hauser, 1997). Esa complejidad ha ido en aumento tanto a nivel internacional como a nivel de cada país. Como lo explicaremos más detalladamente luego, parte de la lógica subyacente en lo que se proclama hoy como “movimiento desde el gobierno hacia la gobernanza” es la creciente complejidad de los sistemas de formulación de políticas públicas. La gobernanza es objeto de muchas definiciones (ver más adelante), pero en este contexto la implicación que le estamos dando es que el sector público ha perdido (o más exactamente, ha abolido) su monopolio en la conducción de los asuntos relacionados con el interés público (Rhodes, 1996; Kooiman, 1993).

Esta noción de gobernanza, asociada a un creciente involucramiento de actores no gubernamentales (con metas y valores que posiblemente pueden estar en conflicto) en el diseño e implementación de políticas, hace mucho más difícil el logro de políticas colectivas para la sociedad.

El debate sobre este punto deja suficientemente claro que el análisis de la gobernanza debe ser tanto empírico como normativo. Por un lado, intentaré poner en orden tanto la evidencia que proviene de los sistemas políticos del mundo real como de la teoría política analítica. Esa evidencia empírica es necesaria para evaluar en qué medida los gobiernos cumplen sus tareas y en qué medida gobiernan -o no lo hacen- sus sociedades. Por otro lado, la gobernanza es, de manera inherente, una preocupación

(*)Documento preparado para el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Ciudad de Panamá, Panamá, del 28 al 31 de octubre de 2003.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: “The Capacity to Govern: Moving Back to the Center?”

normativa. Incluso sin los adjetivos usuales como “bueno” o “democrático” que acompañan al sustantivo, dicha gobernanza debe tener una dimensión pronunciadamente normativa.

Subyaciendo a la preocupación con la acción de gobierno está la noción de que los ciudadanos se merecen alguna forma de gobernanza que sea efectiva para sus sociedades; justamente una de las contribuciones importantes que las ciencias sociales pueden hacer es reflexionar sobre los elementos de diseño de los sistemas de gobierno. Las ciencias sociales han negado, a menudo, las posibilidades de diseñar instituciones (Sartori, 1997; Sunstein, 2002; Goodin, 1992), pero, en alguna medida, existe una obligación para quienes estudiamos la forma en que funcionan los gobiernos y es la de reflexionar aún mucho más sobre las formas de aplicar las lecciones que vamos aprendiendo.

El argumento básico de este trabajo es que la capacidad para gobernar, y aún más, el estilo de gobernanza que se ha impuesto, ha cambiado sustancialmente durante las décadas pasadas. Podemos empezar con la concepción tradicional para la cual gobernar era, básicamente, una actividad propia del gobierno, con un sector privado que se involucraba esencialmente sólo como una fuente de insumos para el proceso de definición de las políticas. A pesar de que la naturaleza lineal y jerárquica de este estilo de gobernar es exagerada, especialmente en los países de Europa del Norte (Kraemer, 1968; Rokkan, 1967), en realidad gran parte de la historia de los gobiernos ha sido la historia del intento por controlar la sociedad desde el centro. Esos intentos, no pocas veces, resultaron un fracaso y tanto en los gobiernos individualmente como entre los distintos niveles de gobierno, se aprecia una gran pérdida de fuerza de esa tendencia centralista; más de la que quisieran ver desde el propio centro (Grémion, 1976).

Gobierno y gobernanza

Este trabajo se centrará en el significado de la noción de gobierno y en los factores que contribuyen a la capacidad para gobernar. El análisis deberá ser en alguna medida general, dado el gran número de factores que impactan sobre la acción de gobierno; pero también se centrará en el rol que la administración pública juega en la función de gobernar. La reforma del sector público, en un gran número de países, se ha focalizado en la necesidad de hacer más efectiva y más eficiente la burocracia pública (Bresser Pereira y Spink, 1999; Pollitt y Bouckaert, 2003; Geddes, 1994). La buena noticia es que esas reformas indudablemente produjeron resultados positivos, y los gobiernos en muchos países son, hoy en día, más efectivos y más eficientes de lo que eran en la década de los 80 y los 90. La mala noticia es, sin embargo, que las reformas han generado su propio conjunto de problemas administrativos y políticos, muchos de los cuales son una consecuencia directa de los mejoramientos que se implementaron.

Los intentos de reformar la administración pública han estado siempre presentes. Aun cuando han existido necesidades manifiestas de consolidar la democracia y de mejorar el funcionamiento de las instituciones de participación de las personas, también ha existido la percepción de que es necesario hacer funcionar los derechos de la burocracia. Argumentaré que este énfasis en la reforma administrativa para mejorarla es adecuado por dos razones; por un lado, el escenario de centralismo en el cual se están implementando muchos programas, y, por otro lado, dado el rol de esa burocracia como contacto principal entre Estado y sociedad (Meyers y Vorsanger, 2003). Los ciudadanos pueden encontrarse, de vez en cuando, con quienes han elegido como sus representantes; pero la mayoría de los ciudadanos con quienes están en permanente contacto es, justamente, con los miembros de la burocracia pública, bajo la forma de policías, funcionarios de impuestos, empleados del servicio social, profesores, y otros. Como se ha dicho, gobernar requiere algo más que la simple capacidad de hacer las cosas con eficiencia; también requiere una concepción un poco más amplia de su significado cuando pensamos en la capacidad de un gobierno para conducir.

El concepto de gobernanza se ha llegado a utilizar, en términos amplios, para describir las actividades del sector público, pero es necesario que consideremos con mayor precisión lo que este término significa. Lo que aquí queremos connotar es la capacidad del gobierno para conducir la

economía y la sociedad (Pierre y Peters, 2001). Esto significa que la gobernanza puede definirse más simplemente como el proceso de proporcionar dirección a la sociedad. Se piensa a menudo la gobernanza en términos de “conducir”, lo que implica un conjunto de actores (involucrando crecientemente tanto actores públicos como privados) que procuran utilizar los instrumentos que tienen a su disposición para lograr que la economía y la sociedad actúen en función del logro de metas. Podemos agregar el adjetivo “democrático” a la gobernanza cuando existen, por un lado, medios para la participación popular en el proceso de establecimiento de las metas, y por otro lado, medios efectivos para la rendición de cuentas que permita evaluar las actividades de quienes actúan en nombre del público.

Esta definición de gobernanza puede dar la impresión de que coloca al sector público en el centro del proceso de conducir, pero no estoy planteando, de ninguna manera, que el gobierno sea el único responsable de gobernar; la conducción se puede ejercer, obviamente, “a distancia” (Kickert, Klijn y Hoppenjans, 1997). Hay miembros de la sociedad civil que pueden facilitar la gobernanza y que pueden ser participantes activos en lo que Lester Salamon (2001) ha considerado como la “Nueva Gobernanza”. Sin embargo, no estoy intentando argumentar que el sector público no esté involucrado como en el pasado². Ciertamente, el sector público puede ser colocado en la paradójica y delicada situación de tener que conservar gran parte de la *responsabilidad* por la gobernanza, mientras se debilitan muchos de los *mecanismos concretos* que hacen posible la gobernanza desde el centro. Cuando las cosas van mal, y aunque el gobierno ya no tenga formalmente el control directo, puede que no se logre convencer al público de que su responsabilidad ha concluido. La privatización de servicios y transporte públicos, por ejemplo, no elimina la responsabilidad pública del gobierno³ en la percepción que tiene la gente. Pero sí está claro que puede enmascarar la cadena de responsabilidades que existe en estas cruciales actividades.

Requisitos para gobernar

Podemos empezar el análisis de lo que significa la gobernanza identificando un simple conjunto de actividades que deben suceder para que tal gobernanza efectivamente ocurra. Algunas de esas actividades son bastante familiares en tanto componentes de la literatura del ciclo de políticas (Jones, 1986; Sabatier, 1999), pero es necesario extraer el énfasis casi absoluto de esa literatura en torno al gobierno y ampliar la visión de manera tal que se incluyan algunos aspectos de la relación entre los sectores público y privado que hoy están involucrados en el concepto contemporáneo de gobernanza. Hay que destacar, además, que esas actividades van más allá de la simple cuestión de la formulación de políticas, dirigiéndose hacia algunos temas fundamentales sobre la política y las relaciones de la acción política con el control dentro de la sociedad. Veamos, entonces, cuáles son esas actividades.

1) Articulación de un conjunto de prioridades comunes para la sociedad. La primera -y quizás la más esencial- de las tareas que implica la gobernanza es la articulación de un conjunto de objetivos y prioridades que sean comunes para toda la sociedad y que, además, sean aceptadas por ella. Esta actividad, a su vez, le otorga al gobierno (en el sentido tradicional) el lugar central en el ejercicio de la gobernanza.

Quizás no existe en la sociedad otra institución que sea capaz de articular prioridades colectivas. Además, el gobierno debe asignar un mecanismo o proceso a través del cual pueda emerger el consenso respecto de esas prioridades y objetivos. Tal proceso debe incluir, lógicamente, el rol mediador que pueden ejercer las instituciones públicas que son percibidas como legítimas representantes del interés ciudadano.

2) Coherencia. Tan importante como tener objetivos articulados, es la necesidad de que esos objetivos sean consistentes y estén coordinados. Redes y mercados, como formas alternativas de gobernanza, a menudo no son particularmente adecuados para generar coherencia, especialmente cuando se trata de lograr esa coherencia a través de un gran abanico de áreas de políticas.

Una vez más, el gobierno (y particularmente sus niveles más altos) resulta un elemento crucial para crear esa coherencia, dado que es, o se supone que sea, el llamado a generar una visión más amplia y un equilibrio de intereses. Aunque con frecuencia el gobierno se muestre imperfecto al intentar crear esa coherencia, sin embargo es la única alternativa real para intentarlo (ver a continuación).

3) Logro de metas. El tercer requerimiento para que exista la gobernanza es la capacidad para lograr los objetivos y las metas que se han planteado. Una vez que se ha establecido un conjunto de metas existe la necesidad de encontrar los caminos para lograrlas y, además, conducir a la sociedad para que trabaje por ellas.

El sector público ha dispuesto de medios tradicionales de gobernanza para ejercer esta autoridad; se trata de la regulación, el suministro directo y los subsidios (entre otros instrumentos de política) como formas para lograr dichas metas. Como las pautas o normas de la gobernanza cambian, los instrumentos empleados también se han ido transformando de manera que actualmente se involucra también a los actores del sector privado (Salamon, 2001).

4) Retroalimentación y rendición de cuentas (*accountability*). La etapa final en el proceso de gobernanza requiere de algunos mecanismos que permitan la retroalimentación y la rendición de cuentas (*accountability*). Una vez formuladas las metas, y realizadas las acciones para lograrlas, el gobierno debe tener medios para evaluar lo que efectivamente ha sucedido para, de esa manera, mejorar la gobernanza sobre la base del aprendizaje del pasado. Este rasgo de la gobernanza obviamente tiene dos aspectos.

Uno de ellos es la retroalimentación, implicando con ello que al asumir la conducción se ha puesto la debida atención al hecho de que los efectos de las directrices iniciales y los comportamientos futuros se ajusten adecuadamente; este proceso es, en alguna medida, cibernético (Deutsch, 1968). Algunos sistemas son mejores que otros en lo que respecta a la reacción frente a sus propias acciones; pueden incluso persistir en acciones que obviamente son contraproducentes, dados los compromisos ideológicos o profesionales con el curso de acción tomado⁴.

Actividades de la gobernanza

Si proseguimos con el análisis funcional de la gobernanza que hemos presentado hasta aquí, entonces podríamos pensar que el ejercicio de gobernar implica el equilibrio entre dos actividades fundamentales que se realizan para conducir la sociedad. Estas actividades son la adaptación y la implementación.

Ambas actividades, en alguna medida, son análogas a los aspectos de insumo/diseño en la elaboración de políticas, por un lado, y obviamente la implementación de esas políticas, por otro. Sin embargo, esta analogía no es perfecta ya que ambas actividades básicas para gobernar tienen dimensiones algo más complejas que van más allá de la simple diferenciación entre insumo/producto. Esto resulta especialmente verdadero dado el abanico de instituciones involucradas en cada una de ambas actividades cruciales.

A nivel de insumo o diseño, la actividad crucial para la gobernanza es adaptarse a condiciones cambiantes del medio ambiente y a demandas consecuentemente cambiantes. Cualquier gobierno efectivo debe enfrentar necesidades y demandas que cambian constantemente, por lo tanto debe decidir cuán rápidamente debe responder a ellas, e inversamente, debe decidir cuánto énfasis quiere darle a la estabilidad de sus respuestas en el plano de las políticas. Con el objeto de ser efectivo al dar esas respuestas, el gobierno debe estar abierto a los insumos que provienen del entorno, tanto técnico como político. Los gobiernos que optan por gobernar marcadamente desde arriba hacia abajo y que carecen de buenos vínculos con la sociedad, probablemente serán poco efectivos cuando se trata de responder a su entorno. Y eso lo hará parecer vacilantes y faltos de claridad frente a las necesidades y demandas provenientes de la sociedad.

Esta actividad de adaptación es importante para la capacidad de diseño y de respuesta política, pero también es importante para la función de retroalimentación requerida para gobernar. Los

gobiernos necesitan tener claro qué han realizado y cuáles han sido las consecuencias que sus opciones de política han tenido para la sociedad. Más aún, deben aplaudir o censurar (aparentemente más que nada censurar) a aquellos funcionarios que han sido responsables de las acciones de gobierno. Sin esa retroalimentación, los gobiernos a menudo van tropezando de crisis en crisis.

El otro lado de la función de gobernar, considerada ésta al nivel más amplio posible, es la capacidad de implementar las políticas una vez que han sido formuladas. Para ser capaz de gobernar, las decisiones que un gobierno toma deben ser realizadas efectivamente y de la manera más cercana posible a la forma en que fueron concebidas. Hay una extensa literatura relativa a la implementación de políticas (Winter, 2003; Wildavsky y Pressman, 1974), y en toda esa literatura se enfatiza que conducir las políticas desde el papel a la acción no es fácil y que ello requiere de un gran talento administrativo y político. También requiere de un gran compromiso político como para que las buenas intenciones no se escurran en la arena. Claramente, las formas más autoritarias *-Rechtstaat-* de gobernanza debieran ser más efectivas en su implementación que otras. El compromiso con el legalismo y con los procedimientos burocráticos formalizados puede hacer menos efectiva la implementación de las políticas que otros formatos de gobernanza.

El otro aspecto de ambas funciones de la gobernanza, y que puede resultar evidente a partir de lo que se ha analizado, es que dichas actividades constituyen el resultado de una negociación; así, sistemas de gobierno que son excelentes en un tipo de actividades, hipotéticamente hablando, pueden encontrar dificultades para lograr el otro tipo. La versión jerárquica, arriba/abajo, de gobernanza probablemente sea más efectiva en todas las actividades relacionadas con la implementación de las políticas, dado que en este caso sólo se depende de la autoridad y de la ley para lograr los propósitos. En la medida que los instrumentos legales son imperfectos, en sí mismos, para lograr sus objetivos, la premisa básica en la utilización de los instrumentos legales es que la ley, tal cual se implementa, debiera corresponder con la ley tal cual fue escrita. En varios modelos de implementación y de otras formas de gobernanza, esta premisa no funciona exactamente así; por ello se puede afirmar que existen otros caminos para gobernar que pueden permitir -incluso pueden estimular- desviaciones respecto de los mandatos formalizados ya sea por la legislación o por otras fuentes de autoridad.

Las cambiantes mareas de la gobernanza

Como se mencionó antes, nos concentraremos en las formas cambiantes de gobernanza y en la importancia y el peso que esas formas alternativas de dirigir tienen sobre la capacidad con la cual los gobiernos cumplen las funciones que mencionamos anteriormente⁵. Este análisis será, en parte, histórico (para una presentación más completa ver Finer, 1997), aunque sólo se considere la última mitad del siglo pasado; y también será, en alguna medida, prospectivo. Sin embargo, el propósito de este análisis no es sólo el de documentar los cambios que se han producido en la forma de dirigir las sociedades, sino más bien considerar las implicaciones que han tenido las opciones asumidas, en el marco de un análisis más general de la capacidad para gobernar.

Del registro histórico se desprende que ya se ha dado una notable transformación en el ejercicio de la gobernanza y que actualmente empieza una segunda transformación. Esta segunda transformación en el estilo de gobernar hará que muchas sociedades vuelvan a algo que abandonaron no hace mucho tiempo, puntualizando eso sí que esas reformas en la manera de gobernar tienen, en realidad, un repertorio limitado de respuestas posibles ante las demandas continuas.

El modelo tradicional. Podemos empezar con el “modelo tradicional”, en el cual el Estado fue la principal fuente de gobernanza para la sociedad. Buena parte del estudio en la Ciencia Política y en la Administración Pública se ha fundamentado en esta forma de gobierno en la que el sector público es un actor relativamente autónomo, que toma sus propias decisiones sobre las metas y que utiliza sus propios recursos para alcanzarlas (Walsh y Stewart, 1992). La autoridad y la ley constituían los instrumentos primarios con los cuales se suministran los servicios públicos en esta forma de gobernar,

y el estilo general de gobierno era “desde arriba hacia abajo”, tanto en el interior de las organizaciones públicas como en las relaciones entre éstas y la sociedad. Este modo *étatiste* de gobernar constituye, en muchos sentidos, una versión operacional de la forma racional de gobierno asociada con las ideas de Weber sobre el sector público.

En la mayoría de los sistemas políticos democráticos de gobierno, que asumían este modelo tradicional, el público se involucraba sólo en la selección inicial de las metas del gobierno, pero sólo de una manera muy indirecta, a menudo poco efectiva (Rose, 1974). El público estaba en realidad involucrado en la selección de sus líderes -los que a su vez planteaban objetivos y metas- pero su influencia no podía ir mucho más allá de su voto. Por supuesto, en sistemas menos democráticos esa oportunidad de participación estaba aún más limitada, y en realidad la única posibilidad de influir en la gobernanza era con un cambio total de régimen.

La gobernanza, entonces, en el modelo tradicional es, con mucho, una concepción elitista de la forma en la cual dirigir la sociedad. Depende en gran medida de la capacidad de la elite para conceptualizar las necesidades de la sociedad y desarrollar los medios para implementar los programas. La sociedad en sí misma estaba poco involucrada en esa forma de gobernar.

Aun cuando estemos utilizando el término “tradicional” para denominar este tipo de gobierno, como si se tratara de un modelo del pasado, en realidad existe un gran número de países, incluso con sistemas políticos democráticos, que continúan apegados a esta forma de gobernanza y asumen, así, que en realidad es la única forma de gobernar.

La forma tradicional de gobernanza ha sido efectiva en varios sistemas políticos, y, dada esa efectividad, estos han encontrado pocas razones para desviarse de ese patrón. Incluso en sistemas políticos que han cambiado hacia formas menos tradicionales de gobernanza, para ciertas operaciones y en ciertas áreas de políticas se han mantenido apegados al modelo tradicional. Típicamente, las funciones más definitivamente estatales (Rose, 1974) permanecen gobernadas de una manera jerárquica, al igual que otras áreas de política; en cambio las áreas de política social tienden a cambiar hacia una mayor participación ciudadana.

Como se insinuó, esta forma tradicional de gobernanza no se concretó realmente en algunas partes del mundo, especialmente en los Países Bajos (Heisler, 1974) y Escandinavia (Rokkan, 1967). Aunque dichos países tienen muchos rasgos *Rechtstaat*, en la práctica ellos fueron transformándose en la medida que permitían crecientes niveles de participación del público. Una variedad de mecanismos, descritos por los académicos ya sea como corporativismo o como pluralismo corporativo, se fueron desarrollando de manera tal que fueron permitiendo a los intereses organizados de la sociedad ejercer su influencia cuando se diseñaban las políticas públicas y, además, asumir un rol sustancial en la implementación de esas políticas. Estos mecanismos democráticos, combinados con una fuerte tradición estatal de legalidad y poder, en la medida que era requerida, dio como resultado un Estado que tiene, a la vez, una considerable legitimidad política y, además, una sustancial capacidad para que sus reglas se hagan efectivas tal cual fueron concebidas.

A nivel normativo, este modelo de gobernanza ha tendido a hacer bien ciertas cosas y a hacer menos bien otras. Si nos remitimos a las dos funciones básicas de la gobernanza que ya mencionamos, entonces podemos decir que el modelo tradicional jerárquico tiende a ser mucho mejor en lo que respecta a la implementación de las políticas de lo que es en relación a su capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad y a su retroalimentación. Indudablemente, de alguna manera, el modelo tradicional de gobernanza puede evadir las oportunidades de retroalimentación, dado que descansa fuertemente en sus propios recursos para gobernar, y para comprender la naturaleza del mundo en el cual está gobernando. El Estado no necesita ser autista (McCarthy, 1998) pero en realidad este estilo de gobierno puede producir su distanciamiento de la sociedad⁶. En este sentido, un sistema altamente burocratizado depende para su funcionamiento de su propia experticia y de sus propias concepciones y es muy poco frecuente que busque retroalimentación en la sociedad.

Del gobierno a la gobernanza. El modelo tradicional de gobierno de la sociedad comenzó a recibir ataques, tanto en el ámbito práctico como en el académico, cuestionándose que fuera un medio apropiado para conducir efectivamente la economía y la sociedad. En particular, los críticos del modelo tradicional argumentaron que esa forma de gobierno no proporciona suficientes oportunidades para que el público se involucre y logre tener algún nivel de influencia y, de esa forma, ha malgastado una buena parte de las capacidades existentes en la sociedad. Especialmente cuando se trata de las sociedades modernas, en las cuales el público es razonablemente bien educado, y que tienen la riqueza de contar con organizaciones de la sociedad civil que pueden participar en la gobernanza; en sociedades así, continuar con el modelo tradicional y jerárquico de gobierno es poco probable que entregue los mejores resultados.

Una de las respuestas tipo más frecuente al modelo jerárquico ha sido enfatizar el uso de los actores societales, y especialmente, utilizar las redes de actores que rodean casi todas las áreas de políticas (Marsh y Rhodes, 1992; Kooiman, 1993; Kickert, Klijn y Koppenjans, 1997) para su formación y administración. Llegando al extremo, hay académicos que han planteado que puede existir “gobernanza sin gobierno”, con lo que quieren decir que las redes formadas por los grupos y partes interesadas podrían ser capaces de dirigir las áreas de políticas en las cuales están involucrados. Se supone que este abanico de organizaciones auto-referenciadas y auto-organizadas (In ’t Veld, 1992) son capaces de tomar decisiones colectivas y de controlar la manera en la cual se diseñan y se implementan las políticas. El estilo de gobierno que puede surgir de este modelo emergente de gobernanza puede ser muy conveniente para quienes participan formalmente en este proceso pero, como plantearemos luego, puede no ser nada conveniente para aquellos actores del proceso que están menos organizados y cuya participación es menos obvia.

Otra de las respuestas tipo al modelo jerárquico de gobernar ha sido el de alterar la forma en que se implementan las políticas públicas involucrando a la sociedad civil y aun a las organizaciones con fines de lucro en el suministro de los servicios. Este tipo de reforma representa lo que ahora resulta ya familiar y que además quizás resulta impopular; hablamos del enfoque “conducir, no remar”, propuesto por Osborne y Gaebler (1992). El supuesto básico que ha orientado este tipo de reformas ha sido que los gobiernos son actualmente menos capaces de suministrar servicios que las organizaciones del sector privado; por ello resulta oportuno que el gobierno permita a dichas organizaciones -que están fuera del ámbito público y pueden realizar esas tareas con eficiencia- que efectivamente tomen esa responsabilidad. Como se puede notar, la lógica de estas reformas se basa en un supuesto que ha ido ganando cierta base de apoyo en observaciones empíricas de algunos esfuerzos realizados en ese sentido, pero que también ha sido objeto de rechazos bien fundamentados. Este tipo de enfoque sobre la reforma no ha enfatizado la utilización del sistema de redes *per se* sino que, más bien, ha descansado en el gobierno como gestor de políticas que, en tanto tal, ha encontrado los medios para lograr las metas relacionadas con esas políticas de una manera más eficiente y efectiva.

Otro aspecto de la reforma administrativa que ha enfatizado la eficiencia por sobre la participación ha sido la creación de agencias y otro tipo de organizaciones autónomas o semi-autónomas, cada una de las cuales responsable de suministrar un solo servicio. Esta desagregación del sector público ha sido muy frecuente en varias democracias industrializadas (Gains, 2003), y también ha sido adoptada en una amplia gama de sociedades menos desarrolladas y en transición (Pollitt y Talbot, 2003). Este modo de gobernar tiende a exacerbar la tendencia de otras reformas a ligar cada uno de los programas a grupos particulares de clientela en lugar de orientarlos hacia una concepción más generalizada y comprehensiva del bien público. Sin embargo, el gobierno puede conducirse razonablemente bien dentro de los “*stovepipes*” que se definen por las redes y otras estructuras que relacionan a los grupos y agencias que tienen un interés común en las políticas.

En el contexto de Estados en transición, de Europa Central y del Este, Asia y América Latina, el modelo de gobernanza basado en redes podría no percibirse como la alternativa más apropiada frente el

modelo jerárquico. Indudablemente, uno podría argumentar que la necesidad primaria, en estas sociedades, es la de desarrollar Estados jerárquicos y burocracias weberianas que puedan desempeñarse *sine irae ac studio*, más que implementar sistemas que puedan ser dominados por partidos o por personas corruptas, como ha sido la características de esos sistemas políticos en muchos casos (Peters, 2000, capítulo 6). Sin embargo, como se ha dicho, también existen presiones para desarrollar sistemas más participativos de gobierno que puedan servir, justamente, para estimular el desarrollo de la sociedad civil, así como para reaccionar frente a las estructuras existentes que procesan las demandas de los ciudadanos (Rothstein, 2003).

Incluso para las sociedades más desarrolladas, y para muchas áreas de políticas dentro de ellas, la utilización del mecanismo de las redes para tomar las decisiones relativas a las políticas resulta potencialmente problemático. Por un lado, si el sistema de redes es inclusivo y proporciona el acceso a un amplio rango de intereses económicos y sociales, es posible que ello pueda dificultar el proceso de toma de decisiones. Redes de este tipo tienen la virtud de la apertura pero, generalmente, se les dificulta llegar a acuerdos respecto de los medios para tomar decisiones frente a demandas e ideas conflictivas, que con seguridad van a surgir dada justamente esa inclusividad. Si la idea de las redes es que exista un cierto nivel de deliberación y de involucramiento, entonces la formalización de las normas puede debilitar justamente este importante elemento de la democracia tal cual se percibe en dicha estructura. Además, las instituciones convencionales de la gobernanza política tienen normas institucionalizadas, por ejemplo la norma de la simple mayoría, que permiten tomar decisiones incluso cuando hay intereses en conflicto.

Por otro lado, si la red de políticas no es inclusiva y se define sobre la base del compromiso con ideas particulares sobre las políticas o con puntos de vista profesionales específicos dentro de un área de políticas, en ese caso la toma de decisiones se hace más fácil al interior de la red, pero esas decisiones tienen gran probabilidad de no ser aceptadas por todos los segmentos de la sociedad los cuales pueden tener un interés legítimo respecto de esas políticas.

En comunidades epistémicas (Haas 1993; Adler, 1992) definidas en términos de una base común y particular de conocimientos, por ejemplo, puede resultar sumamente fácil tomar decisiones entre ellos, pero difícilmente esas decisiones van a satisfacer a los otros “jugadores” involucrados; los médicos pueden tomar las decisiones que quieran respecto de la política de los cuidados de salud, pero esas decisiones no van a satisfacer necesariamente a los pacientes, a los hospitales o a los fondos de seguro que conforman el sistema total de salud.

La discusión anterior sobre el sistema de redes deja en evidencia que uno de los elementos más problemáticos del modelo de gobernanza basado en redes es el rol que la democracia puede jugar dentro del proceso de gobernar.

Mirado superficialmente, el modelo de redes aparece como un modelo de gobernanza que amplía la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que se da dentro del sector público; también permite que ellos escapen de las limitaciones que tiene la democracia representativa convencional dentro de la cual sólo tendrán una capacidad esporádica de transformarse en jugadores del proceso de gobernanza (Sorenson y Torfing, 2002).

Por otro lado, si las políticas van a ser determinadas por una agregación de grupos e individuos directamente vinculados a esas políticas, entonces existe un mayor peligro de que el interés público general se vea afectado. Si continuamos con el ejemplo de la salud dado anteriormente, entonces podemos decir que aun cuando los diferentes profesionales de área de la salud estuvieran de acuerdo respecto de las políticas, ello tampoco asegura que el “interés público” quede resguardado frente a esas decisiones⁷.

La preocupación democrática respecto a la gobernanza basada en sistemas de redes y en otras formas de descentralización pone de manifiesto el problema esencial de la rendición de cuentas (*accountability*) en dicho sistema de redes. ¿Hasta qué punto pueden los actores sociales tomar

decisiones en su propio nombre y hasta qué punto pueden -en consulta con otros actores autónomos del proceso- asumir la responsabilidad por esas decisiones y, además, por los resultados de esas decisiones? No está para nada claro que esta forma de gobernar proporcione defensas adecuadas contra la apropiación del interés público por parte de intereses particulares de unos relativamente pocos actores, incluso si esos actores involucrados provienen de diferentes tipos de grupos y, nominalmente, tienen intereses distintos.

Coordinación, coherencia y estrategia

Las reformas identificadas anteriormente tuvieron notable éxito en lo que se refiere a aumentar la eficiencia cotidiana de la administración; pero también generaron problemas significativos para gobernar cuando se considera el problema desde una perspectiva más general. Como se insinuó antes, las reformas implementadas entre los 70 y los 90, y que continúan implementándose en numerosos contextos y forzándose en muchos gobiernos, tuvieron el efecto de desagregar al gobierno y de producir un estilo de gobernanza excesivamente fragmentado e incoherente (Peters, 2003).

Sin embargo, lo que empezamos a ver ahora es, justamente, la reacción contra esta forma extremadamente descentralizada de gobernar, y la vemos, por ejemplo, en los intentos por generar una misión más centralizada de la gobernanza (Savoie, 2001) y una visión más coherente del futuro del Estado y la sociedad. En suma, la necesidad de establecer metas y prioridades que sean más abarcadoras comienza a verse como el foco más apropiado del proceso de gobernar.

Concluiré mi análisis sobre la gobernanza y las reformas del Estado centrandolo en uno de los aspectos más importantes del proceso de gobernar: la necesidad de establecer prioridades y metas -una visión, si se quiere- y luego encontrar los medios para lograr esas metas.

En particular, se trata de que está emergiendo un gobierno que necesita pensar el proceso de gobernar de una manera más coherente⁸ y, al mismo tiempo, desarrollar medios para moverse desde las prioridades más amplias y desde las ideas más vagas hacia programas más concretos de gobierno.

Es fácil pensar cómo se podrían definir las prioridades de un gobierno; la mayoría de los políticos y muchos ciudadanos podrían fácilmente proporcionar una lista de cosas que cada uno de ellos percibe como cruciales desde el punto de vista de lo que el gobierno debe realizar. Sin embargo, hacer esa lista de metas apropiadas para la sociedad es sólo una parte del problema.

La dificultad para moverse desde un número indeterminado de metas provenientes de individuos y de organizaciones hacia metas colectivas que sean válidas para toda la sociedad constituye uno de los temas centrales de la gobernanza. Primero, debe existir un mecanismo para moverse desde metas y prioridades múltiples, y a menudo conflictivas, hacia una lista colectiva que pueda ser aceptada por la sociedad como entidad única. Como se ha sugerido ya varias veces, se trata de un proceso político que puede estructurarse de manera tan simple como es el de las reglas de la mayoría, o que puede ser tan complejo como es un proceso político deliberativo (Bohman y Rehg, 1997).

En general, mientras menos actores estén involucrados en el proceso, más fácil resultará estructurar un conjunto integrado de prioridades (Buchanan y Tullock, 1962; Tsebelis, 2002), aunque las limitaciones respecto del involucramiento también imponen un costo potencial muy significativo a los individuos que quedan excluidos de esas opciones. En otras palabras, mientras sean sólo unas pocas personas con capacidad de veto ("*veto players*") las que toman decisiones, mayor será el número de personas cuyos valores y prioridades probablemente queden excluidos de la enumeración final de prioridades.

También existe un conjunto substancial de temas organizacionales que están involucrados en los intentos por crear una concepción integrada de prioridades de gobierno. No sólo los individuos expresan su propio conjunto de prioridades; también lo hacen tanto las organizaciones al interior del sector público como aquellas organizaciones asociadas con este último; por ejemplo, aquellas que participan en diferentes tipos de convenios. Los gobiernos tienden a organizarse y a operar en

estructuras verticales bien definidas (“*stove pipes*”, “*silos*”) a lo largo de líneas funcionales: educación, salud o transportes. Esto es cierto tanto a nivel del conjunto del gobierno como de los distintos niveles de gobierno que se relacionan entre sí para proporcionar servicios. Sin embargo, el intento por estructurar un conjunto integrado y comprehensivo de prioridades transversalmente a través del gobierno tiende a generar problemas de gestión en lo que respecta al logro de la cooperación y coordinación necesarias entre esas estructuras verticales (Bardach, 2001).

La descentralización del gobierno que se produce durante la segunda ronda de reformas (ver lo dicho precedentemente) hizo que este problema -el de generar un compromiso organizacional para lograr la coherencia- se agudizara; y ello porque las organizaciones que fueron creadas o “empoderadas” mediante esas reformas pudieran no sentirse a sí mismas como parte de un gobierno integrado sino más bien como abastecedores autónomos de servicios.

De los dos temas mencionados anteriormente se desprende otro que se relaciona con la forma en que se puede lograr una mayor integración del gobierno y, al mismo tiempo, mantener los valores democráticos y un estilo de gobierno más participativo.

Como se afirmó anteriormente, un involucramiento más amplio de las organizaciones y de los individuos dificulta el proceso de toma de decisiones. Esto es cierto para áreas integradas de políticas y lo es mucho más cuando el gobierno intenta formular las políticas de una manera “horizontal” u “holística” (Perri 6, Leat, Seltzer y Stoker, 2002). Crear una visión de gobierno -o de cualquier otra tarea social compleja- puede resultar muy difícil cuando se supone que tal visión significa dar cuenta de múltiples puntos de vista; el peligro siempre presente es que la visión se transforme más bien en el común denominador de más bajo nivel en lugar de un conjunto realmente integrado de metas (Scharpf, 1994).

Un documento consensuado sobre metas relativas a las políticas puede ser valioso políticamente, pero puede tener menos valor como mecanismo para proporcionar gobernanza y conducción a la sociedad. El concepto de conducción implica tener metas claras como también la capacidad para movilizar la sociedad hacia esas metas. Dado que resulta poco probable que un conjunto de metas para toda la sociedad que tenga una curva demasiado pronunciada logre atravesar todas las estructuras organizacionales existentes en un gobierno, lo que se requiere son concepciones más amplias y generales acerca de lo que el gobierno quiere, las que luego deberían caer en cascada, transformándose en metas operacionales que puedan ser trabajadas por organizaciones y programas individuales. De la misma manera, los programas y las organizaciones deberán encontrar la manera de encajar en muchas corrientes de actividad relacionadas con las políticas. Esta estructura más jerárquica de prioridades requiere, eso sí, de un permanente monitoreo y de algún grado de control si se desea que este modelo de gobernanza tenga éxito.

Los lectores más despiertos ya se habrán dado cuenta de que aquí, lo que estamos desarrollando es un argumento tenuemente disfrazado a favor de formas más jerarquizadas de gobierno que involucran una dirección y un control desde el centro.

El argumento que se ha desarrollado aquí, el cual incluso se está rescatando crecientemente a nivel de gobiernos del mundo real, es que si ha de haber formas de gobernanza más coherentes ellas tendrán que provenir desde el centro. La creación de Estados descentralizados y gerenciales producto de los procesos de reforma han reducido la capacidad de generar coherencia, y también han reducido el poder de los funcionarios políticos en relación con sus contrapartes administrativas (Peters y Pierre, 2002). En consecuencia, tanto por razones institucionales como por razones de gobernanza, puede percibirse una necesidad de trasladar hacia el centro algunas actividades de políticas. La diferencia con la forma tradicional jerárquica de gobernanza es que aquí hay un énfasis más fuerte sobre la gestión estratégica y la necesidad de generar estrategias claras para el sector público.

Existe ya un cierto número de reformas centralizadoras en operación. Por ejemplo, cuando el gobierno de Nueva Zelanda puso en marcha sus reformas descentralizadoras, casi al mismo tiempo

institucionalizó un sistema de planificación estratégica y de gestión por rendimiento que incluyó dos niveles de prioridades. A un nivel se establecen metas amplias de gobierno, y luego, a partir de esas metas amplias, y en un segundo nivel, se desprenden áreas de resultados relacionadas más estrechamente con las actividades propias de cada organización en particular. Por otro lado, el gobierno de Finlandia está creando un sistema aún más sofisticado para generar coherencia (Finland. Ministry of Finance, 2003). El desarrollo de esta metodología fue, originalmente, una respuesta a la necesidad percibida de proporcionar un frente integrado en las negociaciones con Bruselas, en tanto nuevo miembro de la Unión Europea. Sin embargo, luego evolucionó hacia una respuesta más general frente a las necesidades de gobernar en el mundo contemporáneo.

La noción de imponer una visión de gobernanza nos retrotrae, en cierta medida, a la dimensión normativa de la gobernanza y de la teoría de la gobernanza. La implicación es que la acción de gobernar se puede realizar mejor cuando existe una visión más integrada de lo que podría ser el futuro de la política y de la sociedad, y cuando existe, además, una manera de imponer esa visión a la sociedad.

Este énfasis en una visión integrada y holística del gobierno pareciera ir en dirección opuesta tanto a las ideas de una gobernanza democrática como a la necesidad percibida por muchos analistas y ciudadanos de promover el involucramiento de todos los segmentos de la sociedad. Pero, por otro lado, el involucramiento sin que vaya acompañado de la capacidad para hacer que el sistema funcione efectivamente en lo que respecta a implementar las decisiones tomadas, puede transformarse en una forma abierta de alienación y puede ser uno de los problemas emergentes del sistema democrático contemporáneo⁹.

Conclusiones

Aun cuando falta determinar cuáles son las implicaciones que tienen estos cambios que van en dirección a una gestión de carácter más estratégico impulsada desde el centro, la única cosa de la cual podemos estar ciertos es que ello fomentará una nueva ronda de reformas y de cambio. Ese cambio tendrá lugar tanto en el propio sector público como en las relaciones que éste mantiene con las organizaciones e instituciones existentes en el contexto que lo rodea. De la misma manera que esas reformas ocurridas desde los años 70 hasta el presente –que produjeron una extrema descentralización y desconcentración– están ahora produciendo algún nivel de retorno hacia soluciones centralizadoras, también cualquier reforma significativa que se implemente hoy producirá una nueva ronda de cambios.

Como afirmó destacadamente Herbert Simon, casi medio siglo atrás, existen numerosos dualismos en la “ciencia” administrativa, y cada vez que escogemos las posibles soluciones provenientes de un lado de un determinado par, no pasará mucho tiempo antes de que necesitemos probar el otro lado.

A pesar de la aparente futilidad de la reforma, pareciera haber algún progreso en lo que a la capacidad de gobernar se refiere; como también pareciera existir un pensamiento –muy consciente de sí mismo– acerca de la necesidad de gobernar exitosamente. El movimiento que ha conducido a pensar sobre la gobernanza, en tanto opuesto al simple hecho de gobernar, indica una creciente sofisticación de la manera en la cual se puede dar en la sociedad la acción de conducir; también muestra que ya se puede estar manifestando en la sociedad la necesidad de una concepción más comprehensiva sobre lo que significa conducir. Crecientemente, la gobernanza se está conceptualizando como una actividad que debe involucrar a una serie de actores y que debe implementarse más bien a través del compromiso de esos actores y no como una imposición.

Dicho lo anterior, cabe agregar que también queda claro que existen límites a la capacidad de gobernar. Dichos límites surgen tanto de aspectos prácticos como normativos.

Por un lado, dirigir implica metas, y el consenso respecto de esas metas es difícil de lograr y de mantener. La alternativa de un régimen descentralizado puede producir una paradoja en el sentido de

que puede permitir la existencia de programas que son individualmente eficientes –incluso efectivos– pero que en su conjunto pueden llevar a un gobierno inefectivo (la “Tragedia de los comunes” o *Tragedy of the Commons*, llevada al plano administrativo). Por otro lado, y también de manera paradójica, un modelo de gobernanza que dependa de manera muy significativa del grado de involucramiento de los actores de una particular red que gire en torno a un tema específico, puede generar una forma localizada de democracia pero también puede excluir al público en general y, quizás, incluso puede excluir a otros grupos e individuos que tienen interés directo en el área de política en cuestión.

Otra de las consecuencias importantes de la prospectiva de retornar a una mayor dirección desde el centro para ciertas actividades propias de la gobernanza es que se podría dar un aumento en los grados de responsabilidad (*accountability*) que, en alguna medida, habían disminuido durante las reformas descentralizadoras introducidas con anterioridad.

Una virtud de la dirección y de la planificación estratégica conducida desde el centro es, justamente, que se hace más evidente quién es el responsable de los éxitos o de los fracasos. En un sistema político descentralizado -o en un sistema con una participación substancial de actores no gubernamentales-, tanto los políticos como el público en general encuentran dificultades para identificar responsabilidades sobre las acciones y sus resultados (Peters y Pierre, por publicarse). Si bien es cierto que la responsabilidad puede empañarse aun en los mejores sistemas (Bovens, 1999), también es cierto que los sistemas descentralizados y parcialmente privatizados que fueron creados hacia finales del Siglo XX han empeorado este problema.

De esta manera, la gobernanza continúa siendo una meta para las sociedades humanas. El número de “soluciones” que se han descubierto para los problemas de la gobernanza, y especialmente para la gobernanza de carácter democrático, es igual al número de decepciones que produjeron las reformas.

La buena noticia es, en parte, que continuamos tratando de proporcionar la conducción y la dirección política que las sociedades necesitan. La otra buena noticia es que pareciera que hemos aprendido algo y hemos logrado gobernar mejor, aunque sólo sea por el hecho de haber reconocido las extremas dificultades asociadas a esta tarea.

Las malas noticias, todas muy obvias, es que no existen fórmulas mágicas para gobernar, y que esto continúa siendo un tremendo desafío para las personas, tanto para quienes están dentro como para quienes están fuera del gobierno.

Notas

¹ Esto es cierto a pesar del compromiso de muchas organizaciones internacionales con respecto a concepciones particulares de lo que constituye una buena gobernanza.

² Richard Rose (1976) una vez habló de dirigir con dos manos (políticos y funcionarios públicos) sobre el timón. La metáfora parece haberse extendido bastante hoy en día, dada la amplia gama de actores que participan actualmente en el proceso de gobernanza en la mayoría de las sociedades modernas.

³ Esto se vio más claramente en la experiencia del Reino Unido donde el sistema de ferrocarriles, que había sido nominalmente privatizado, permaneció bajo una fuerte injerencia del sector público.

⁴ Este fenómeno puede ser más común de lo supuesto en la anterior afirmación, dada la importancia que tiene la “dependencia respecto del curso de acción” (“*path dependency*”) cuando se trata de entender las opciones de políticas.

⁵ Si, es cierto que el argumento es, en parte, funcionalista, y conscientemente es así. Ver B. Guy Peters, “Governance and Comparative Politics: the New Functionalism?”, por publicarse.

⁶ Por ejemplo, los líderes de los médicos de las salas de emergencia en Francia arguyeron que el Estado francés estaba distanciado de la sociedad en el verano del 2003 cuando aproximadamente 10 mil personas murieron por la excesiva exposición al calor. Se sostuvo que los burócratas que estaban a

cargo prefirieron hablar con otros burócratas antes que mirar por sí mismos las condiciones existentes en los hospitales, e incluso en las calles.

⁷ Este concepto es muy difícil de definir, y más aun de operacionalizar; pero a lo menos, en términos de procedimientos, parece apropiado incluir un amplio rango de opiniones en cualquier grupo que se proponga tomar decisiones en nombre del público.

⁸ La necesidad ha estado allí durante mucho tiempo; las reformas y los cambios en el contexto donde se gobierna han producido una necesidad creciente de enfatizar la coordinación y la coherencia.

⁹ Samuel Huntington (1974) hizo notar, hace ya varias décadas, que la proliferación de ciudadanos educados y democráticamente motivados, combinada con políticas crecientemente complejas, representa un genuino problema para las democracias.

Bibliografía

- Adler, E. (1992), "The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Arms Control", en *International Organization*, N° 46, pp. 101-146.
- Amin, A. y Hauser, J. (1997), *Beyond Market and Hierarchy*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Bardach, E. (2001), *Getting Agencies to Work Together*, Washington, The Brookings Institution.
- Bohman, J. y Rehg, W. (1997), *Deliberative Democracy*, Cambridge, The MIT Press.
- Bovens, M. A. P. (1999), *The Quest for Responsibility*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bresser Pereira, L. y Spink, P. (1999), *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner.
- Buchanan, J. M. y Tullock, G. (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Deutsch, K. W. (1968), *The Nerves of Government*, New York, Free Press.
- Dror, Y. (2000), *The Capacity to Govern*, London, Frank Cass.
- Finer, S. E. (1997), *The History of Government from the Earliest Times*, Oxford, Oxford University Press.
- Finland. Ministry of Finance (2003), *Final Report by the Ministerial Group*, Helsinki, Ministry of Finance.
- Gains, F. (2003), "Executive Agencies in Government: the Impact of Bureaucratic Networks on Policy Outcomes", en *Journal of Public Policy*, N° 23, pp. 55-79.
- Geddes, B. (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Goodin, R. (1992), *Designing Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Grémion, P. (1976), *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil.
- Haas, P. M. (1993), "Epistemic Communities and the Dynamics of International Environmental Cooperation", en *Regime Theory in International Relations*, V. Rittberger (ed.), Oxford, Clarendon Press.
- Heisler, M. O. (1974), "The European Polity Model", en *European Politics*, M. O. Heisler (ed.), New York, David McKay.
- Huntington, S. P. (1974), "Post-Industrial Politics: How Benign Will it Be?", en *Comparative Politics*, N° 6, pp. 163-192.
- In 't Veld, R. (1992), *Autopoesis and Public Administration*, Amsterdam, Kluwer Academic Publishers.
- Jones, C. O. (1986), *An Introduction to the Policy Process*, Monterey, Brooks/Cole, 3rd. ed.
- Kickert, W. J. M.; Klijn E.-H.; y Koppenjans, J. F. M. (1997), *Managing Complex Networks*, London, Sage Publications.

- Kooiman, J. (ed.) (1993), *Modern Governance*, London, Sage Publications.
- Kraemer, P. E. (1968), *The Societal State*, Meppel, J. A. Boom.
- Marsh, D. y Rhodes R. A. W. (1992), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press.
- McCarthy, P. (1998), “Les politiques nationales désordonnées mais non autiste”, en *Entre union et nations*, A.-M. Le Gloannec (ed.), Paris, Presses de Sciences.
- Meyers, M. K. y Vorsanger, S. (2003), “Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policies”, en *Handbook of Public Administration*, B. G. Peters y J. Pierre (eds.), London, Sage Publications.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government*, Reading, Addison-Wesley.
- Perri 6; Leat, D.; Seltzer, K.; y Stoker, G. (2002), *Towards Holistic Governance*, Basingstoke: Palgrave Mcmillan.
- Peters, B. G. (2000), *The Future of Governing*, Lawrence, University Press of Kansas, 2nd. ed.
- Peters, B. G. (2003), “The Capacity to Coordinate”, documento presentado en la Conference on “Policy Capacity of the State”, City University of Hong Kong, Kowloon, Octubre 6.
- Peters, B. G. (en imprenta), “Governance and Comparative Politics: the New Functionalism”, en *Studies in Comparative Politics*, O. Giraud (ed.), Amiens, Université de Amiens.
- Peters, B. G. y Pierre, J. (2002), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London, Routledge.
- _____ (en imprenta), “Governance, Accountability and Democratic Legitimacy”, en *Perspectives on Governance*, A. Benz e I. Papadopoulos (eds.), London, Routledge.
- Pierre, J. y Peters, B. G. (2001), *Governance, the State and Public Policy*, London, Palgrave.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2003), *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt, C. y Talbot, C. (2003), *Unbundled Government*, London, Routledge.
- Putnam, R. D.; Leonardi, R.; y Nanetti, R. V. (1993), *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996), “The ‘New Governance’: Governing without Government”, en *Political Studies*, Vol. 44 N° 4, pp. 652-667.
- Rokkan, S. (1967), “Votes Count but Resources Decide”, en *Political Oppositions in Western Democracies*, R. A. Dahl (ed.), New Haven, Yale University Press.
- Rose, R. (1974), *The Problem of Party Government*, London, Macmillan.
- _____ (1976), “On the Priorities of Government: a Developmental Analysis of Public Policies”, en *European Journal of Political Research*, N° 4, pp. 247-289.
- Rothstein, B. (2003), “Political Legitimacy for Public Administration”, en *The Handbook of Public Administration*, B. G. Peters y J. Pierre (eds.), London, Sage Publications.
- Sabatier, P. A. (1999), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press.
- Salamon, L. M. (2001), *Handbook of Policy Instruments*, New York, Oxford University Press.
- Sartori, G. (1997), *Comparative Constitutional Engineering: an Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York, New York University Press, 2nd. ed.
- Savoie, D. J. (2001), *Governing from the Centre*, Toronto, University of Toronto Press.
- Scharpf, F. W. (1994), “Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations”, en *Journal of Theoretical Politics*, N° 1, pp. 27-53.
- Sorenson, E. y Torfing, J. (2002), “Network Politics, Political Capital and Democracy”, en *International Journal of Public Administration*, N° 26, pp. 609-634.
- Sum, N.-L. (1997), “Time-Space Embeddedness and Geo-Governance”, en *Beyond Markets and Hierarchies*, A. Amin y J. Hausner (eds.), Cheltenham, Edward Elgar.

- Sunstein, C. (2002), *Designing Democracy : What Constitutions Do*, New York, Oxford University Press.
- Tsebelis, G. (2002), *Veto Players*, Princeton, Princeton University Press.
- Van Waarden, F. (1995), “Persistence of National Policy Styles”, en *Convergence or Diversity?: Internationalization and Economic Policy Response*, B. Under y F. Van Waarden (eds.), Aldershot, Avebury.
- Walsh, K. y Stewart, J. (1992) “Change in the Management of Public Services”, en *Public Administration*, N° 70, pp. 499-518.
- Wildavsky, A. y Pressman, J. L. (1974), *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Winter, S. (2003), “Implementation Perspective: Status and Reconsideration”, en *The Handbook of Public Administration*, B. G. Peters y J. Pierre (eds.), London, Sage Publications.

¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?

Sergio Boisier

1. Introducción

Los últimos años han mostrado una saludable evolución del concepto de desarrollo, alejándose cada vez más de su sinonimia, iniciada en la década de los años 40, con el más elemental concepto de crecimiento. Es más y más frecuente leer interpretaciones del desarrollo que lo colocan en un contexto mucho más amplio que la economía, acercándolo mucho a una suerte de constructivismo en el que prima lo subjetivo, lo valórico, lo intangible, lo holístico, lo sistémico, lo recursivo, lo cultural, la complejidad, para citar sólo algunas de las características que se atribuyen ahora a la idea de un desarrollo societal. Dígase de paso que en este proceso hay también una notable recuperación del pensamiento de algunos economistas no muy lejanos en el tiempo, incluso varios de ellos todavía activos. Me refiero, entre otros, al sacerdote francés L. J. Lebret, a F. Perroux, a G. Myrdal, a A. Hirschmann, a D. Seers, a A. Sen y, entre los latinoamericanos, a C. Furtado.

Un humanismo y una espiritualidad recuperados parecen abrirse paso y los sistemáticos estudios empíricos realizados mundialmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han logrado socializar una medición de un cierto “Índice de Desarrollo Humano”, que no obstante sus limitaciones, ya en su propia denominación expresa en parte la recuperación aludida, sin escapar a una cierta tautología, porque, si el desarrollo no es humano, ¿qué enteología sería?

Sin pretender ofrecer una definición terminal y sólo para ilustrar las afirmaciones anteriores, en un trabajo reciente (Boisier, 2001a: 30) se afirma lo siguiente: “... hoy el desarrollo es entendido como el logro de un contexto, medio, *momentum*, situación, entorno, o como quiera llamarse, que facilite la potenciación del ser humano para transformarse en persona humana, en su doble dimensión, biológica y espiritual, capaz, en esta última condición, de conocer y amar. Esto significa reubicar el concepto de desarrollo en un marco constructivista, subjetivo e intersubjetivo, valorativo o axiológico, y, por cierto, endógeno, o sea, directamente dependiente de la autoconfianza colectiva en la capacidad para ‘inventar’ recursos, movilizar los ya existentes y actuar en forma cooperativa y solidaria, desde el propio territorio...”.

Luciano Tomassini (2000: 63) alude al “giro cultural” de nuestra época en relación al desarrollo con las siguientes palabras: “Vivimos un ‘cambio de época’ que rechaza, en lo esencial, los modelos racionales, uniformes y cerrados que propuso la modernidad madura, en nombre de la diversidad, de la capacidad para optar y para crear nuestra identidad en sociedades más complejas, hechas posible por el avance del conocimiento, la tecnología, la información, la libertad, el consumo y las comunicaciones y por cambios profundos en la subjetividad de las personas. En este escenario cultural, las economías se orientan hacia la producción de significados, y las sociedades, la educación y el consumo se mueven en mundos virtuales, poblados de múltiples alternativas potenciales. En este contexto, la importancia del gobierno, las mayorías electorales y los equilibrios macroeconómicos, del producto bruto interno y de los ingresos monetarios promedio en las sociedades es por lo menos relativizada por la emergencia de preocupaciones en torno a la calidad de vida, la participación en la sociedad, la posibilidad de elegir los propios estilos de vida, la libertad de expresarse, el respeto a los derechos, la educación, la igualdad de oportunidades, la equivalencia en dignidad, el papel de la juventud y el de la mujer, la seguridad ciudadana y la vida en las ciudades que, a falta de conceptos previos, se denominan ‘temas valóricos’”.

Celso Furtado (1982: 149), hace ya exactamente veinte años, habló sin ser escuchado, acerca del desarrollo, de la manera siguiente: “... Sin embargo la experiencia ha demostrado ampliamente que el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico. Se produce el desarrollo cuando en la

sociedad se manifiesta una energía, capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas”¹.

El mismo Amartya Sen (2000: 114) define el subdesarrollo como “... la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos que es el criterio habitual con el que se identifica la pobreza”, apuntando así, de contramano, al carácter no material del desarrollo.

En una conferencia pronunciada por Joseph Stiglitz en La Habana, en el 2002², éste dijo: “En uno de los países que visité, en lugar de proponerse elevar al máximo el Producto Interno Bruto, las autoridades se trazaron como misión nacional elevar al máximo la Felicidad Nacional Bruta. Se trata de un pequeño país y no conozco ninguna nación grande que se haya propuesto explícitamente semejante objetivo”. *Se non e vero...*

Sin duda, se podrían agregar casi incontables definiciones actuales que buscan resituar el desarrollo más en el campo del *ser* que en el campo del *tener*. Nunca el desarrollo debió dejar de ser la utopía social por excelencia, el miltoniano paraíso perdido de la humanidad.

2. El peso de la noche cartesiana

Por supuesto que hay que valorar positivamente este progresivo enriquecimiento multidimensional del concepto de desarrollo. Sabemos ahora que desarrollo y crecimiento son conceptos estructuralmente distintos: intangible el primero, material el segundo, con todo lo que ello implica; sin embargo todavía no conocemos la naturaleza de la relación entre ambos, ya que claramente no se trata de cuestiones independientes. A modo de hipótesis se puede plantear que tal relación no sería ni lineal ni jerárquica, lo cual desde luego significa abandonar cualquier idea de “derrame” o *trickling down*, tan cara al pensamiento neoliberal de derecha; también como hipótesis se puede sostener que ambos procesos estarían ligados de una manera matemáticamente compleja, quizás a través de un “rizo” o *loop* (Francisco Varela, el notable biólogo chileno recientemente fallecido, solía decir: “Olvídese de la idea de una caja negra con entradas y salidas. Piense en términos de bucle”); incluso, se podría llegar más lejos, como me gustaría hacerlo respaldado con pruebas empíricas, en el sentido de sostener una articulación descrita por una doble sinoidal enlazada, como el ADN, lo que sugeriría que a lo largo del tiempo, el orden de aparición de ambos procesos podría alternarse. Quizás si en ciertos ciclos temporales primero haya que crecer para dar una base material en el inicio del desarrollo, y quizás en otros ciclos primero habría que generar las condiciones psicosociales propias del desarrollo, que a su vez estimularían procesos económicos tales como el riesgo, la asociatividad, la innovación y la inversión. ¡Por lo menos suena atractivo!

Con todo lo positivo de la evolución en comento, personalmente aún tengo la impresión de que somos víctimas del “síndrome de la suma”, de una visión analítica de las cosas que nos empuja a privilegiar la suma por encima de la multiplicación, una forma metafórica de apuntar a nuestra escasa capacidad de pensamiento sistémico o a nuestra tendencia a sentirnos más cómodos con la entropía (un desorden con tendencia mortal) que con la sinergia³. Como lo afirma Nieto de Alba: “Hemos llegado a considerar que los fenómenos lineales, predecibles y simples prevalecen en la naturaleza porque estamos inclinados a elegirlos para nuestro estudio, pues son los más fáciles de entender...” (1998: 97).

Aun cuando muchos funcionarios de gobierno no hayan oído jamás términos tan complicados como “incrementalismo disjunto” o el intraducible *muddling through*, ambos ligados a Lindblom (1969), la práctica de la planificación pública y de la formulación de políticas y programas públicos (con o sin un marco tal como un plan) se ajusta todavía hoy, a una forma de actuación iterativa, de ataque secuencial a problemas específicos, en una suerte de *piece-meal strategy*. Como se ha dicho, detrás de ello hay algo propio de Popper, en el sentido de ser más fácil obtener consensos en torno a problemas “maléficos” que en torno a propósitos idealistas. Por el momento, sólo deseo anotar que, como se verá más adelante, el verdadero desarrollo no puede alcanzarse mediante la “suma” de acciones, sin importar el mérito intrínseco de cada una de ellas.

Se me ocurre que enfoques como el descrito tienen su explicación última en el paradigma científico en el cual todos, sin excepción, aquí y allá, hemos sido sobre entrenados; hablo del paradigma positivista construido desde hace casi medio milenio a partir de las contribuciones básicas y fundamentales de Newton, de Bacon, de Descartes, y posteriormente, de Comte, a quien se le tiene generalmente como fundador del positivismo, aunque el paradigma se construyó a lo largo de dos siglos. La linealidad, la proporcionalidad, la certidumbre, el empirismo, y sobre todo, la disyunción cartesiana, base del método analítico, impiden aprehender la realidad social en su complejidad. El desarrollo, hay que señalarlo ya, es, qué duda puede haber, una cuestión o un problema de elevada complejidad, cuyo entendimiento requiere modelos mentales basados en otros paradigmas, específicamente el paradigma constructivista, como lo plantea entre otros este autor (Boisier, 1998), no lineal, holístico, probabilístico, subjetivo e intuitivo, etc., y el paradigma de la complejidad, recursivo, dialógico, hologramétrico, al decir de Edgar Morin. La cuestión, claro está, es que no se cambia una forma de pensar de la noche a la mañana, y dar paso a personas habituadas a pensar la complejidad requiere ni más ni menos que profundas reformas al sistema educacional. Lo dice también, con indudable mayor autoridad, el ahora “disidente” y ya citado J. Stiglitz (2000: 101): “... el desarrollo requiere de un cambio de predisposiciones mentales y, en particular, una aceptación (...) del cambio”. En su obra *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, Marshall Berman dejó en claro que ser moderno es precisamente “estar” en el cambio y aceptarlo, y por ello es que el desarrollo es la modernidad misma, en cualquier momento histórico.

También conspira al logro del desarrollo la comprensible inmediatez con que operan los gobiernos, tanto más fuerte cuanto mayor es el déficit material. Nadie puede oponerse a la urgente necesidad de proveer agua, energía, transporte, o a la construcción de viviendas, escuelas, hospitales y tribunales, por ejemplo. Pero confundir todo esto con el desarrollo es un error. En alguna otra parte afirmé que la construcción de nuevos edificios para tribunales de justicia puede ser una necesidad evidente, pero ¿garantiza ello más justicia a la población? Tal parece que hay una tendencia a confundir medios y fines; el desarrollo tiene que ver con los fines y se enlaza con los medios a través de la eficiencia y de la ética, pero no se confunde con ellos. El desarrollo es teleológico, se ocupa de cuestiones de principios; el crecimiento es instrumental.

No menos importante, como impedimento al desarrollo, es el “electoralismo”, tan común en situaciones de una democracia competitiva. El afán de mantener el apoyo de los electores acentúa, hasta convertirla en manía, la necesidad del gobierno de turno de inaugurar obras, visibles a la población. Es cierto, un puente se ve y se usa inmediatamente, en cambio el paso de una sociedad de la desconfianza a una sociedad de confianza, una cuestión mucho más importante, no se percibe a simple vista y su socialización toma un largo tiempo. No obstante, en vez de tirar la democracia por la ventana y optar por un autoritarismo que provea un horizonte ¿estable? de largo plazo, es mejor construir un proyecto político nacional consensuado, un proyecto de Estado más que de gobierno.

Los economistas, que desde temprano se adueñaron del concepto de desarrollo, están adiestrados mentalmente desde su primer día de facultad en entender lo que se denomina como “el problema económico”: fines múltiples y jerarquizables, y recursos escasos y polivalentes se nos dijo. Es fácil entender que una dada cantidad de recursos financieros puede usarse indistintamente en construir viviendas o en comprar armas, el clásico dilema entre cañones y mantequilla de Samuelson; lo que ya no resulta tan obvio, por lo menos varios decenios después de haber sido sometido a tal adoctrinamiento, es que, por ejemplo, la justicia sea más importante que la libertad, o el capital social más que el capital cívico, al revés de lo que sucede con la importancia relativa debidamente contextualizada de viviendas o armas. Con el tipo de formación recibida, un economista en una alta función pública tenderá a aplicar prioridades a conceptos que son difícilmente jerarquizables, no tienen sustantividad, sólo adjetividad, porque son valores, y en consecuencia son subjetividades personales no susceptibles de un manejo externo; o bien jerarquizará sectores, especialmente sociales, cuyo

crecimiento debe ser concebido como un solo proceso. Se dirá entonces que la salud viene primero que la educación por ejemplo, sin ahorrarse por ciertas frases de buena crianza a favor de la educación. Ahora sabemos que este par de servicios colectivos **deben** constituir un todo inseparable (es bien sabido que la falta de instrucción de la madre resulta determinante en el nivel de salud y de capacidad mental de los niños); más complicada todavía es una pretendida asignación de prioridades precisamente a conceptos estrictamente valóricos. Como lo dice Risieri Frondizi (1945: 15): “Los valores no son, por consiguiente, ni cosas, ni vivencias, ni esencias: son valores”.

El paradigma positivista y el método analítico colocan dos trabas al pensamiento en general y a la reflexión sobre el desarrollo en particular: inhiben la comprensión de la complejidad, característica creciente de los procesos sociales, y coartan una visión sistémica de ellos. Somos víctimas de una suerte de *maladie cartesienne* que nos empuja al reduccionismo y cuya consecuencia más significativa es, a mi juicio, la incapacidad para formular marcos cognitivos y teóricos capaces de explicar la estructura y la dinámica de los procesos sobre los cuales se demanda una intervención social (no necesaria ni exclusivamente gubernamental), marcos que debieran, si existiesen en verdad, garantizar la eficiencia de las intervenciones. Al no existir, al seguir creyendo que el desarrollo se logra “sumando” proyectos, el objetivo se torna “esquivo” como acostumbraba a denominarlo Marshall Wolfe, el recordado sociólogo australiano de la CEPAL, inalcanzable o alcanzable mediante la “buena suerte”, o mediante larguísimo procesos de auto-organización sistémica, incompatibles en su temporalidad con las demandas sociales. En tanto que los fenómenos simples pueden ser analizados por partes (ya que en estos casos el todo es igual a la suma de las partes) y se puede entender algo sobre el sistema aun sin entender el todo, en los sistemas caóticos (de elevada complejidad y sensibilidad) predomina la **no localidad**, pues requiere el conocimiento del todo para entender las partes (puesto que en estos casos el todo es mayor que la suma de las partes).

Pero no se crea que el maletín de esquemas teóricos sobre crecimiento y desarrollo (territorial)⁴ se encuentra vacío. Bien por el contrario, está casi repleto, sólo que la pertinencia de su contenido es cuestionable.

Recientemente he tenido la oportunidad de leer dos magníficas síntesis sobre teorías del crecimiento y desarrollo territorial. H. W. Armstrong (2002: 232-242) examina sintéticamente el conjunto “a la moda” en esta materia y señala: “*There are no fewer than seven separate theories of regional growth ‘in play’*”, para enunciarlas a continuación: la teoría de la convergencia condicional neoclásica, la teoría del crecimiento endógeno, las teorías radicales y “post-fordistas”, la teoría del capital social, los modelos de la nueva economía geográfica, los modelos de competitividad exportadora, y los “medios innovadores” y regiones que aprenden. Si alguna crítica se pudiese hacer al recuento de Armstrong, por lo demás extensible a la mayoría de los autores anglosajones, tiene que ver con una exagerada auto-referencia a la literatura en esa lengua.

Paralelamente, y a este lado del Atlántico, el economista colombiano E. Moncayo (2002) ha preparado recientemente y por encargo del ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, un organismo de las NN.UU.) un completo documento en el que también anota, como respaldo de las políticas regionales ensayadas en América Latina, categorías teóricas como el enfoque keynesiano, el enfoque neo-clásico, los enfoques sobre crecimiento endógeno, y los correspondientes a la acumulación flexible.

Estoy seguro que la mayoría de los especialistas en el tema se sienten insatisfechos con todo este instrumental que, en su enorme mayoría, apunta al crecimiento económico más que al desarrollo. No escapa este conjunto a la herencia positivista y analítica del “peso de la noche cartesiana”.

3. La evolución del concepto de desarrollo: tratando de corregir errores⁵

La Carta del Atlántico, documento político para ordenar el mundo de la posguerra firmado por Roosevelt y Churchill en 1941, parece representar el nacimiento de la idea de desarrollo en el campo

de las políticas públicas internacionales y nacionales.

Se expresa en este documento que el único fundamento cierto de la paz reside en que todos los hombres libres del mundo puedan disfrutar de seguridad económica y social, y por lo tanto, se comprometen a buscar un orden mundial que permita alcanzar estos objetivos una vez finalizada la guerra. Idéntica declaración de principios se establece en la Conferencia de San Francisco en 1945 que diese forma a las Naciones Unidas. Es de sobra conocido que desde sus inicios, las Naciones Unidas, particularmente a través de las Comisiones Regionales y muy en particular a través de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), hace del análisis del desarrollo un tema preferente tanto en la reflexión como en los estudios empíricos.

Inicialmente el concepto de desarrollo (económico) fue asociado al crecimiento. Por ejemplo, como lo citan Solari, Franco y Jutkowitz (1976: 91), José Medina Echeverría, el español considerado como el padre de la sociología latinoamericana del desarrollo, sostenía que: “El desarrollo económico es un proceso continuado cuyo mecanismo esencial consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones, y que tiene como resultado la expansión asimismo incesante de la unidad productiva de que se trate. Esta unidad puede ser desde luego una sociedad entera...”.

Idéntica postura es listada por O. Sunkel y P. Paz (1970) al enumerar las características o enfoques actuales del desarrollo (los autores escribían hace más de treinta años) subrayando la identidad entre crecimiento y desarrollo.

Durante dos décadas el desarrollo continuó siendo casi un sinónimo de crecimiento y el PIB agregado y, sobre todo, el PIB *per cápita* fue la medida corriente del nivel de desarrollo. Esto contribuyó a consolidar el dominio profesional de los economistas en el tema del desarrollo, algo que generó una suerte de circularidad viciosa de reduccionismo económico, que poco ha ayudado a entender la verdadera naturaleza del fenómeno y al diseño de formas eficaces de intervención promotora.

El economista británico Dudley Seers provocó a fines de los años sesenta una verdadera revolución en materia de desarrollo con su conocido artículo acerca del significado del desarrollo.

Según Seers (1970) el punto de partida de una discusión acerca del desarrollo es reconocer que “desarrollo” es un concepto normativo, lleno de juicios de valor. El mismo se pregunta acerca de la fuente de tales juicios de valor, rechazando la posición de Tinbergen (el gobierno) tanto como la propuesta implícita en la teoría de la modernización social (copiar el sendero de desarrollo de otros países), y también rechaza un liberalismo a ultranza que implicaría la permisividad para que cada individuo introduzca sus propios juicios de valor. Seers, fuertemente inspirado en el pensamiento de Gandhi, sostiene que debemos preguntarnos a nosotros mismos acerca de las condiciones necesarias para la realización del potencial de la persona humana, algo comúnmente aceptado como objetivo. A partir de esta pregunta, Seers apunta a la **alimentación**, como una necesidad absoluta (inmediatamente traducida a **pobreza y a nivel de ingreso**); una segunda condición básica para el desarrollo personal es el **empleo**, y la tercera, es la no discriminación o la **igualdad** entendida como **equidad**, y aquí por tanto ya se introduce un elemento subjetivo e intangible puesto que el concepto de equidad tiene tales dimensiones, como se plantea por ejemplo en un trabajo de la CEPAL (1990).

Finalmente, Seers señala textualmente (1970: 33): “*The questions to ask about a country’s development are therefore: What has been happening to poverty? What has been happening to unemployment? What has been happening to inequality? If all three of these have declined from high levels, then beyond doubt this has been a period of development for the country concerned*”.

Será necesario esperar otra vez dos décadas para que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inspirado particularmente en ideas de Amartya Sen, de Mahbub ul Haq, de Richard Jolly y otros, introdujese una nueva acepción y una nueva forma de medir el desarrollo a través del concepto de un Índice de Desarrollo Humano. Desde comienzos de los noventa el PNUD ha publicado sistemáticamente el resultado de la aplicación empírica de este concepto en países y también

a nivel mundial, enriqueciendo enormemente la idea de desarrollo.

Según se escribe en el informe del año 1996 (55-56): “El desarrollo humano puede describirse como proceso de ampliación de las opciones de la gente... Más allá de esas necesidades, la gente valora además beneficios que son menos materiales. Entre ellos figuran, por ejemplo, la libertad de movimiento y de expresión y la ausencia de opresión, violencia o explotación. La gente quiere además tener un sentido de propósito en la vida, además de un sentido de potenciación. En tanto miembros de familias y comunidades, las personas valoran la cohesión social y el derecho a afirmar sus tradiciones y cultura propia”.

Desde el punto de vista conceptual, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) intenta ser una aproximación a la medición de los niveles de Desarrollo Humano de las personas en los distintos países, según se afirma en el informe sobre Chile del año 1996. Por razones metodológicas, este Índice no incluye todos los ámbitos que el concepto de Desarrollo Humano considera. Es así como reúne sólo tres componentes del Desarrollo Humano: calidad de vida, longevidad, y nivel de conocimiento. Estas dimensiones, ligadas al nivel de vida de la población, pero también al desempeño de indicadores sociales del ámbito de la salud y de la educación, reflejan en sí mismas la evolución de muchas otras variables a lo largo del tiempo. Por tanto, se concluye en el estudio citado, constituyen una síntesis de diversos elementos que conforman el Desarrollo Humano.

En el caso de salud, se mide la esperanza de vida al nacer. En el área de educación actualmente se usa como variable la Mediana de Años de Escolaridad de personas de más de 25 años. Finalmente, el Índice considera la disponibilidad de recursos económicos medida a partir del poder adquisitivo sobre la base del PIB *per cápita* ajustado por el costo de vida. Es importante destacar la diferente naturaleza de las variables incluidas en el Índice, algunas de tipo “stock” y otras de tipo “flujos”.

Nuevamente hay que apuntar a la creciente “subjektivización” e “intangibilización” del concepto de desarrollo y de su medición, algo que reclamará un verdadero cambio de paradigma.

A mediados de los años noventa, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Gali, publica en 1995 el informe titulado *An Agenda for Development*, documento que incluye con el mismo título un capítulo correspondiente al Report of the Secretary-General A/49/665 del 11 de noviembre de 1994. En este capítulo el Secretario General define cinco dimensiones del desarrollo, llevando definitivamente este concepto al plano de lo intangible y abriendo entonces la puerta a profesionales provenientes de disciplinas distintas de la economía en el trabajo sobre desarrollo. Sociólogos, politólogos, psicólogos, historiadores, ecólogos, antropólogos y profesionales de la cultura encuentran ahora nuevos espacios de trabajo. La inter y la multi disciplinariedad comienzan a abrirse paso.

Las dimensiones introducidas por Boutros-Gali son las siguientes:

“1) Peace as the foundation. Traditional approach to development presuppose that it takes place under conditions of peace. Yet that is rarely the case... Development cannot proceed easily in societies where military concerns are at or near the centre of life.

2) The economy as the engine of progress. Economic growth is the engine of development as a whole... Accelerating the rate of economic growth is a condition for expanding the resource base and hence for economic, technological and social transformation... It is not sufficient, however, to pursue economic growth for its own sake.

3) The environment as a basis for sustainability. Development and environment are not separate concepts, nor can one be successfully address without reference to the other.

4) Justice as a pillar of society. Development does not take place in a vacuum, nor its is built upon an abstract foundation. Development takes place within a specific societal context and in response to specific social conditions... People are a country’s principal asset. Their well-being defines development.

5) Democracy as good governance. The link between development and democracy is intuitive, yet

its remains difficult to elucidate... In the context of development, improve governance has several meanings. In particular however, its means the design and pursuit of a comprehensive national strategy for development. Its means ensuring the capacity, reliability and integrity of the core institutions of the modern State”.

En este breve recuento de la historia del concepto de desarrollo resulta obligado incluir una propuesta, intermedia en el tiempo, publicada en español en un número especial de la revista *Development Dialogue* (Fundación Dag Hammarskjöld) y que representa, a juicio de muchos, la más acertada propuesta para un verdadero desarrollo, pero que, lamentablemente, nunca logró traspasar las barreras del mundo académico. Se trata de la propuesta conocida como Desarrollo a Escala Humana, en la versión de Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn (1986), economista, sociólogo y filósofo respectivamente, algo por demás sugerente. En las palabras de sus autores: “Tal desarrollo [el desarrollo a escala humana] se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado”.

Hay que reconocer la extraordinaria contemporaneidad de esta definición. De hecho, buena parte de los conceptos que se discutirán en las secciones siguientes podrían ser simplemente remitidos a esta definición. En particular, hay múltiples puntos de coincidencia o al menos de semejanza entre esta propuesta y su lenguaje y la propuesta de Boisier (2001b) sobre capital sinérgico y desarrollo territorial, si bien ambas han sido formuladas en forma absolutamente independiente entre sí.

En el “desarrollo a escala humana” se avanza en la subjetivización del desarrollo, se categorizan los recursos no convencionales (notablemente similares a las varias formas de “capital intangible” usadas por Boisier) y se hace hincapié en la utilización de la sinergia como motor de desarrollo. Tales similitudes hablan por sí mismas de una época de transición paradigmática, como lo sostendría seguramente Kuhn, transición caracterizada por el hecho de que miembros de una misma comunidad del saber, sin contacto entre sí, comienzan a plantear las mismas dudas, a explorar los mismos nuevos senderos, a inventar similares neologismos, a formular nuevas y parecidas propuestas.

Esta última reflexión lleva a otra, de particular importancia, ya enunciada. En la medida en que se reconoce en el desarrollo un concepto complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible por consecuencia, el paradigma científico que ha dominado el desarrollo científico de la modernidad, el paradigma asociado a Isaac Newton y a las leyes de la mecánica celeste, a Francis Bacon y al método experimental como único fundamento del conocimiento científico y a René Descartes y al razonamiento analítico, deja de ser útil para entender el desarrollo por su carácter de un paradigma reduccionista, mecanicista y lineal. Entender el desarrollo requiere de enfoques holísticos, sistémicos complejos y recursivos. Morin, Prigogine, Capra, Drucker, Fukuyama, Habermas, Luhmann, Maturana, Varela y otros, son algunos de los nombres que comienzan a estar detrás de un nuevo paradigma.

La cuestión práctica, lo que debiera interesar a los *practitioners* del desarrollo, entre los cuales los más importantes son precisamente las autoridades locales, es que se requiere de un verdadero re-entrenamiento mental para poder intervenir con alguna posibilidad de éxito en el fomento del desarrollo, no sólo del crecimiento. Hay por delante una tarea gigantesca e imprescindible para la comunidad académica, para instalar en la estructura curricular de pre y post grado el paradigma propio de la complejidad.

Hablando precisamente sobre subjetividad social y desarrollo humano, el sociólogo del PNUD, P. Güell (1998), señala con mucho acierto que: “Un desarrollo que no promueve y fortalece confianzas, reconocimientos y sentidos colectivos, carece en el corto plazo de una sociedad que lo sustente. Entonces la viabilidad y éxito de un programa de desarrollo dependerá del grado en que las personas

perciban ese programa como un escenario en que su subjetividad colectiva es reconocida y fortalecida”.

El mismo autor desarrolla un documento cuyas secciones son sumamente llamativas y cuyos títulos son: 1) Las personas y su subjetividad no son un recurso adicional, sino un requisito indispensable del desarrollo; 2) Reconocer la subjetividad social no significa construirle defensas y refugios frente a la globalización, sino potenciar su capacidad de manejarla; 3) La reivindicación de la subjetividad colectiva como objetivo y motor del desarrollo no debe derivar en un populismo voluntarista; y 4) La toma de decisiones para el desarrollo no puede ser tecnocrática, pues involucra incertidumbre, respeto a la diversidad y discernimiento público.

4. Propiedades emergentes, sinapsis neuronal, energía social y sistemas territoriales complejos. Una mirada heterodoxa al desarrollo

El escaso éxito mostrado por los intentos de provocar, en lapsos socialmente aceptables, procesos reales de desarrollo societal, por lo menos en América Latina, justifica la audacia de ensayos disidentes⁶, lejanos a la repetición y a la rutina, rupturistas y alejados en consecuencia de la ortodoxia, como lo sugiere A. Hirschmann en las conversaciones sobre su propia vida, siempre “traspasando fronteras” (1999: 111).

Para comenzar, tal vez sea conveniente remarcar lo señalado por este autor en un trabajo anterior (Boisier, 2000a) en relación con una *lógica territorial irreductible* que se descubre históricamente en el proceso de desarrollo. El autor lo expresaba de la manera siguiente: “Si estas proposiciones son correctas, entonces el desarrollo comienza por ser un fenómeno local, de pequeña escala, y ciertamente endógeno. Pero para poder desplegarse como un proceso endógeno ya se sabe que se requiere previamente adquirir la cualidad de descentralizado. Y entonces a partir de este momento el desarrollo comienza a expandirse desde abajo, hacia arriba y hacia los lados de acuerdo a un proceso de capilaridad (...) Pero también a partir de este momento y de este punto se presenta la dialéctica (...) Dos resultados pueden, de aquí en adelante, graficar la geografía del desarrollo: una expansión tipo mancha de aceite (...) o bien una expansión tipo archipiélago o en un caso extremo, la patología estricta de centro-periferia” (2000a: 105).

¿Y si, como se sugiere abiertamente en el título de este documento, el desarrollo no sea alcanzable mediante la sumatoria de acciones, sino mediante una simultaneidad que lo haga surgir, que lo haga **emerger**? ¿Adónde nos lleva esto?

La respuesta es en principio simple: si así fuese, habría que repensar el desarrollo (el proceso y su estado de realización en cualquier momento) a la luz de un marco de razonamiento más sistémico. Concretamente habría que reflexionar y trabajar el tema desde la perspectiva de la teoría de sistemas⁷ y ello llevaría rápidamente a sospechar que el desarrollo -territorial como es- no es sino una *propiedad emergente de un sistema territorial dinámico, complejo, adaptativo y altamente sinergizado*.

Las implicaciones teóricas y prácticas de una hipótesis como ésta, si es validada, son enormes.

El mismo título de este documento no es accidental; bien por el contrario, ¿Y si...? busca situar la cuestión del desarrollo de lleno en el campo de la complejidad y de la simulación. Como lo señala Arthur Battram en su notable, espectacular libro “Navegar por la complejidad”: “La simulación por ordenador es un recurso muy utilizado en la investigación de la complejidad: posibilita un nuevo tipo de averiguación científica y responde preguntas del tipo ‘Y si’, con iteraciones repetidas para analizar todas las posibilidades de una situación” (Battram, 2001: 129, subrayado del autor).

Las propiedades emergentes se definen⁸ como “fenómenos culturales y sociales que emergen de las interacciones e intercambios entre los miembros de un sistema social”⁹. Algunos ejemplos en esta perspectiva son los roles grupales, normas, valores, fines, entendimientos, experiencias compartidas, vocabularios compartidos, etc. “Las propiedades de la globalidad pueden emerger de la comunicación del sistema consigo mismo en función de su intencionalidad o finalidad, o emanar de sus relaciones con el entorno”, señala Nieto de Alba (1998: 129).

Otra definición apunta que las propiedades emergentes son las características funcionales inherentes a un objeto agregado. Son esenciales a su existencia -sin ellas, no existe el objeto agregado. Más formalmente, una propiedad emergente es una característica funcional única de un objeto agregado que “*emerge*” de la naturaleza de sus partes componentes y de las relaciones forzadas que se han formado para atarlas en su conjunto. Esta característica funcional es propia del agregado y no se puede encontrar en sus partes. **Una región no es la suma de provincias o de sectores.**

Se ha atribuido, creo, a Prigogine, apuntar a la paradoja derivada del hecho de que vivimos en un mundo de propiedades emergentes, sin darnos cuenta de ello y sin entender nada de ellas. Fenómenos tan convivenciales como la inteligencia, la conciencia, nuestra visión tridimensional, el amor, la vida, el arco iris, la humedad del agua, la capacidad de mostrar el paso del tiempo del reloj, etc., etc., son todas propiedades emergentes de sendos sistemas que alcanzan determinados niveles de complejidad.

He utilizado con frecuencia, con fines pedagógicos, un ejemplo muy sencillo que permite entender este concepto. Me refiero a una moda de hace algunos años consistente en la preparación de unos muy coloridos cuadros formados por una enorme cantidad de puntos multicolores (algo parecido al impresionismo en pintura) que debían ser mirados de una cierta manera para ver **emerger** una figura. Obsérvese que una mirada analítica o segmentada no producía el efecto buscado, sólo lo generaba una suerte de mirada holística.

C. Gershenson (2001) dice que podemos definir como *niveles de abstracción* a los niveles donde podemos identificar un sistema simple (sin propiedades emergentes porque el sistema es compuesto por un elemento, el cual no interactúa con otros. Todas las propiedades del sistema las posee también como elemento único del sistema). Al empezar a interactuar diversos sistemas simples, se empiezan a formar sistemas más y más complejos, hasta que la ciencia actual no puede predecir computacionalmente el comportamiento del sistema. A este fenómeno se le conoce como *complejidad emergente*. Pero después, dentro de un sistema empieza a haber regularidades, se *autoorganiza*, y al percibir de nuevo fenómenos repetitivos, podemos asociarlos a un concepto, nombrarlos, describirlos y comprenderlos, porque el sistema resultante se ha hecho simple, debido a una *simplicidad emergente*. Y al interactuar los sistemas simples vuelven a presentar *complejidad emergente* y así sucesivamente.

Los sistemas complejos explican cómo es que se pueden formar propiedades y fenómenos nuevos (emergentes), al interactuar los elementos de un sistema. Estas propiedades no salen de la nada por el hecho de no estar en los elementos. Salen de las interacciones entre ellos. De esta forma se puede explicar la mente emergiendo de muchas interacciones a distintos niveles: entre las neuronas del sistema nervioso, entre el individuo y su mundo, entre distintos individuos, entre el individuo y su sociedad y entre el individuo y su cultura. Acá se entra al campo de la *variedad* (complejidad), que Gell-Mann (1995) clasifica en *complejidad rudimentaria o algorítmica*, de carácter aleatorio y en consecuencia no comprimible, y la *complejidad efectiva* que tiene relación con los aspectos no aleatorios de una estructura o de un proceso¹⁰.

La variedad es la medida de la complejidad de un sistema. El número de estados que puede producir un sistema es una medida de su variedad y por tanto de su complejidad. En un caso muy simple, el refrigerador doméstico sólo puede producir dos estados: frío y no frío; en consecuencia su variedad y su complejidad es mínima, sólo dos.

Una organización compuesta por muchos elementos, personas por ejemplo, puede producir una cantidad tan grande de posible estados que la predicción del comportamiento del sistema se haga imposible, casi caótica, amenazando la propia existencia del sistema.

Esto significa que los sistemas muy variados y en consecuencia muy complejos, como puede ser una sociedad regional, deben ser **organizados**, dotados de formas de regulación que permitan un grado posible de predicción de su conducta. O sea que organizar implica siempre controlar, en el sentido de disponer de una capacidad para prever el comportamiento del sistema sin importar su grado de diversidad o complejidad. Este razonamiento se encuentra en la base de la Ley de la Variedad

Necesaria, de Ashby.

Hay tres maneras de enfrentar el problema de controlar un sistema. Se puede *reducir la variedad*, mediante mecanismos reductores que disminuyan las interacciones entre los elementos del sistema, que reduzcan los estados posibles. Estos reductores, en los sistemas sociales, son normas, valores, costumbres, leyes, pautas culturales, etc. Se puede, alternativamente, *amplificar la variedad*, aumentando la complejidad del elemento de control hasta equipararla con la del sistema controlado; en el ejemplo del refrigerador doméstico su elemento de control es el termostato, que tiene un grado mayor de variedad o complejidad que un interruptor eléctrico, puesto que el termostato interactúa con el refrigerador, o sea, al pasar del interruptor al termostato se amplificó la variedad. Hay que notar que esta segunda posibilidad, la ampliación permanente, puede llevar a situaciones prácticas imposibles de manejar, por tanto es la *reducción de la variedad o de la complejidad del entorno acompañada de un aumento de la variedad o complejidad del sistema* la forma adecuada de evitar el caos. Hay una tercera manera de tratar la cuestión del control del sistema: *absorber la variedad*. Se dice que en Occidente se usa como método tradicional de control la reducción de la complejidad, en tanto que en China se usa la absorción de la complejidad, todo ello debido a patrones culturales diferentes.

Estas cuestiones parecen demasiado abstractas y alejadas de los problemas concretos del desarrollo de un territorio. No obstante, la globalización, a través de la apertura económica que produce en países y regiones, coloca a los territorios en una relación muy peligrosa con lo que pasa a ser su nuevo entorno: el mundo, que, visto como un sistema naturalmente mayor que cualquier país o región, presenta un grado de complejidad infinitamente mayor que obliga a los sistemas menores a *aumentar su complejidad o a reducir la complejidad del entorno o a hacer ambas cosas simultáneamente* a fin de evitar su desaparición por “inmersión”. En otras palabras, el aumento de la complejidad se transformará en la pieza maestra de toda estrategia territorial de desarrollo. Este tema, la complejidad del sistema y de su entorno, constituyó una de las preocupaciones principales de Niklas Luhmann, quien afirmó que: “hay que distinguir entre el entorno de un sistema y los sistemas en el entorno” (Luhmann, 1997: 52). Para muchos territorios la globalización puede ser tan amenazante, metafóricamente, como la llama de la lámpara lo es a la mariposa nocturna... ¡si la aproximación es poco inteligente!

Según lo expresa David Byrne (1998), la complejidad sistémica no sólo pone en relieve la no linealidad de los procesos reales (por oposición a los modelos matemáticos); además, los procesos reales se muestran en forma evolutiva. Esto significa que estamos tratando con procesos (y con un proceso en especial: el desarrollo) que son fundamentalmente históricos. No son temporalmente reversibles y esto resulta de particular interés precisamente en el desarrollo, como es fácil de entender, ya que una vez que una sociedad se “coloca” en el sendero virtuoso del desarrollo difícilmente experimentará una regresión. “La física de Newton nos habla de trayectorias que pueden ser expresadas por medio de ecuaciones. Conocidas las condiciones iniciales, tales trayectorias son predecibles y reversibles... En esas ecuaciones el tiempo no existe... La evolución biológica por el contrario es un proceso irreversible” (Arsuaga y Martínez, 2001: 331). Lo mismo sucede con el desarrollo, que en el lenguaje de la teoría del caos, parece ser un “atractor”, pero entendido este concepto no en forma estática, sino más bien como una “sendero” dinámico. Así como el paradigma positivista, fuertemente newtoniano, abrió espacios a modelos políticos, económicos y sociales¹¹ basados en *un tiempo reversible*, el nuevo paradigma de la complejidad, operando con *un tiempo irreversible*, deberá generar modelos sociales y económicos congruentes, entre ellos, *modelos de desarrollo*, en cuya búsqueda andamos.

El concepto de *sinapsis neuronal*, de la neurofisiología, es otro concepto que puede ser de extrema utilidad en el campo del desarrollo.

La sinapsis (del griego *enlace, unión*) es el contacto sin fusión entre el cilindro eje de una neurona y el cuerpo celular o las dendritas de otra a cuyo nivel se transmite el impulso nervioso de una a otra célula. Se trata, aparentemente, de una transmisión química y eléctrica. La inteligencia parece ser

una función directa de la densidad de la sinapsis cerebral; se evalúa en aproximadamente cien mil millones el número de neuronas en un cerebro humano, aunque cada neurona tiene sólo unos 10.000 contactos con otras neuronas y estos contactos no son continuos, sino intermitentes, según lo expresa Charles Francois¹². La inteligencia es considerada una propiedad emergente de la sinapsis neuronal.

Es interesante este punto. El mismo autor recién citado ha explorado la analogía entre la sinapsis neuronal y la globalización¹³ (Francois, 2002), señalando que “En sí misma, la globalización aporta propiedades emergentes, que resultan de las interacciones que transforman una colección de elementos incoordinados en un sistema coherente y funcional. Este aporte emergente resulta de las sinergias que se producen al entrar en contacto elementos anteriormente inconexos”.

En un reciente trabajo sobre descentralización presentado a un seminario internacional realizado en Medellín (Colombia)¹⁴ utilicé una variante del título del magnífico film de Stanley Kubrick originado en una novela de Arthur Clarke, *2001: La Odisea del Espacio*, para narrar “la odisea del desarrollo territorial de América Latina” a partir de esa fantástica metáfora antropológica del inicio del film en que se describe cómo los primates de una tribu se transforman súbitamente en *homo sapiens* al tocar el extraño monolito basáltico, y al producirse en sus cerebros (supongo que ese era el mensaje) una sinapsis gigantesca e inmediata.

Si se piensa en el desarrollo societal¹⁵ no es difícil ahora entender que se trata de un concepto y proceso dinámicamente **complejo**¹⁶, entendido este último vocablo como descriptor de una situación en la cual interactúan muchos elementos, de manera a veces difícil de describir y por tanto generando una elevada incertidumbre, propia de una elevada variedad. Murray Gell-Mann, Premio Nobel de Física, ha sostenido que la complejidad puede ser entendida como la dificultad para identificar regularidades en un sistema. Interrogada cualquier persona acerca de qué es lo que entiende por “desarrollo” seguramente enumera una serie de cuestiones como vivienda, trabajo, educación, salud, seguridad social, ingreso, y tal vez, asuntos más profundos como cultura, solidaridad, respeto a la alteridad, etc., etc. Probablemente esa persona no sea capaz de identificar las innumerables interacciones (¿articulaciones sinápticas?) entre los elementos que ella misma ha enumerado, pero para los especialistas es claro que no se trata de una suma.

En verdad estamos diciendo simplemente que el desarrollo depende de la interacción, esto es, de la conectividad y de la interactividad entre varios (muchos) factores y procesos de menor escala (de escala “local” en el lenguaje de la complejidad), por ejemplo, de una cultura (ya se verá cuáles son las implicaciones de ella), de relaciones de confianza, del papel de las instituciones, de la justicia, de la libertad, del conocimiento socializado en una comunidad, del conocimiento y de las destrezas “incrustadas” en las personas, de la salud, de los sentimientos y de las emociones que acotan y direccionan una supuesta racionalidad instrumental, de la autoconfianza, de elementos simbólicos que constituyen formas de poder, etc., etc.

Bien, el concepto de sinapsis da cuenta de lo anterior. Como se dijo, sinapsis es conexión, conectividad, transmisión de “señales” (químicas, eléctricas, informacionales y otras). Cuando en una comunidad, como es el caso de algunas regiones en América Latina, la medicina “moderna” se da la mano con la medicina “tradicional”, “tribal”, “ancestral”, “natural”, o como quiera llamarse, allí hay sinapsis, hay intercambio de información.

Pero al igual con lo que sucede en el cerebro para que la inteligencia aparezca como “emergente”, no basta un elevado número de conexiones binarias; se requiere que se construya paulatinamente una red de alta densidad, una verdadera “maraña” de conexiones a través de las cuales fluya información. ¿Sinergia?

En este punto hay que hacer una referencia al concepto de *sincronía neuronal*¹⁷, muy similar al concepto de sinergia. Lo que me parece sumamente sugestivo, después de conocer una introducción al tema (Aboitiz, 2001), es el hecho que el cerebro humano parece tener la capacidad de trabajar con categorías cognitivas analíticas y sintéticas, simultánea o secuencialmente, algo que debiéramos

desarrollar en relación con nuestra capacidad para intervenir en la realidad (de la falta de desarrollo, por ejemplo). Aboitiz cita a Thompson y Varela (2001), quienes señalan que “... la conciencia surge como una propiedad emergente, esto es, un proceso global que surge de la dinámica no lineal de las interacciones locales, y que genera procesos *top-down* (globales-a-locales) que modulan la dinámica general del sistema” (Aboitiz, 2001: 285).

Eric Sommer (1996) define el concepto de sinergia como “un sistema de interacciones entre dos o más actores o centros de acción”. Cualquier conjunto de dos o más seres interactuantes puede ser considerado como sinergia. La sinergia surge cuando dos seres interactúan o trabajan juntos de cualquier manera y por cualquiera razón. Para que surja una sinergia no se requiere un propósito común. Siempre de acuerdo a Sommer, la sinergia que envuelve un propósito común es una clase especial que se conoce como “organismo” u “organización”.

La sinergia incluye un conjunto de seres. Cada uno de estos seres aporta su particular carácter a las interacciones sinérgicas. Estos caracteres que los seres aportan a sus interacciones en la sinergia incluyen todas sus potencialidades y disponibilidades, incluyendo sus experiencias, creencias y objetivos que son parte de sus cosmovisiones. Además de los seres y de sus cosmovisiones, la sinergia también contiene las interacciones y los patrones interactivos desarrollados entre estos seres. Finalmente, la sinergia incluye los particulares usos que sus participantes hacen de los otros, como medios o como instrumentos. Los participantes en la sinergia se sirven unos a otros como instrumentos o medios toda vez que ellos funcionan como mediadores o medios a través de los cuales otros participantes en la sinergia interactúan entre sí.

Señala Sommer que “una organización o un organismo es ‘una sinergia con un propósito común’. Por ‘organización’ u ‘organismo’ quiero decir un conjunto de seres coadaptados y coordinados para alcanzar un objetivo común. ‘Organizar’ es, entonces, el acto o el proceso de coordinar y coadaptar un conjunto de participantes para el logro de un propósito común”.

Esta coordinación, diríase este consenso social, se logra en un contexto sinérgico mediante **la introducción de energía** en él. Energía que puede ser de naturaleza muy variada: el sentimiento patrio y nacional en una confrontación bélica, la solidaridad en una situación de catástrofe, la promesa de una satisfacción lúdica en un juego, la recompensa material o inmaterial en otras situaciones, un “logro-n” (*n-achievement*) à la McClelland, etc.

Aquí deseo introducir el concepto de *sinergia cognitiva* desarrollado un par de años atrás en el marco de un experimento de desarrollo regional participativo (Boisier, 2000b). He definido la *sinergia cognitiva* como la capacidad colectiva para realizar acciones en común sobre la base de una misma interpretación de la realidad y de sus posibilidades de cambio. Es decir, estamos hablando de una energía externa bajo la forma de un marco cognitivo que es asumido por los participantes en la sinergia y este marco cognitivo enlaza las posibilidades de acción con un conocimiento actual, contemporáneo, es decir, enlaza la acción con el conocimiento propio de la *sociedad del conocimiento*. Una cuestión de la mayor importancia porque ahora la estimulación del desarrollo en cualquier parte requiere de intensos insumos cognitivos nuevos. Las relaciones entre la gestión territorial y el conocimiento propio de la Sociedad del Conocimiento han sido exploradas en profundidad por este autor recientemente (Boisier, 2001a). Este concepto (sinergia cognitiva) puede ser entendido como *neguentropía*.

Como esta situación no se puede lograr mediante procedimientos pedagógicos tradicionales (no se trata de dictar “cursos” a los agentes sociales, si bien ello puede ser recomendable en otro momento), la única forma de generar esta sinergia cognitiva¹⁸ es mediante la instalación de procesos de *conversaciones sociales profesionalmente estructuradas*, de manera que toda la cuestión termina por enmarcarse precisamente en el paradigma constructivista y en el uso del lenguaje, la palabra y el discurso, para crear actores y proyectos.

Precisamente sobre esto Gershenson (op. cit.) anota que al formarse sociedades para lograr fines comunes (organizaciones diría Sommer), se desarrollan medios de comunicación: **lenguajes**. Para que

haya lenguaje, ya debe haber ciertas construcciones conceptuales. Los conceptos se forman simplemente al repetirse una experiencia, y cuando se tiene un lenguaje se le puede asignar un nombre al concepto. Los conceptos pueden hacerse más y más abstractos y el lenguaje permite que ellos sean transmitidos y discutidos. El lenguaje permite que los conceptos sobrevivan a través de generaciones evolucionando al mismo tiempo. Estos conceptos representan **conocimiento** y es la acumulación de conocimiento lo que da origen a la **cultura**. La influencia del pensamiento de Pierre Bourdieu es evidente.

El procedimiento denominado como *conversaciones sociales*¹⁹ busca precisamente generar un lenguaje a partir de ciertas construcciones conceptuales (hipótesis sobre el crecimiento y el desarrollo en el territorio) y este lenguaje se traducirá en un conocimiento socializado sobre la naturaleza (estructura y dinámica) de los procesos recién mencionados, conocimiento que a su vez jugará un papel de *poder simbólico a favor de quien lo detenta y lo exhibe*.

El diálogo, ubicado en el centro mismo de toda *conversación social* es, en sí mismo, un tipo especial de conversación. El diálogo trata de la *emergencia*: del nacimiento de nuevos significados y compromisos. “El diálogo es la herramienta que permite explorar el espacio de posibilidad” (Battram, op. cit.: 58). Para generar un diálogo exitoso, que produzca emergencia, hay que atenerse a tres reglas básicas: 1) respetar a la persona que “mantiene el contexto” en cualquier momento del diálogo; 2) suprimir la tendencia a juzgar, o peor, a prejuiciar; y 3) considerar todos los puntos de vista igualmente válidos.

Puede observarse que en forma paulatina comienzan a delinearse tareas específicas que habría que instalar o potenciar en un territorio para que el *desarrollo emerja*: primero, introducir complejidad en el sistema territorial (región, provincia, comuna, o lo que sea), por ejemplo ampliando la variedad de actividades y organizaciones, dotar a las instituciones de elevada jerarquía (autonomía decisional) que las capaciten para establecer regulaciones, estimular una creciente división del trabajo (y aceptar la incertidumbre asociada), ampliar la malla de conexiones, incrementar el flujo interactivo, aumentar la proporción de operaciones (de cualquier clase, financieras, comerciales, tecnológicas, etc.) que tengan su inicio y/o su término adentro y/o afuera del sistema; segundo, favorecer la *sinapsis*, es decir la transmisión de información entre los componentes sistémicos mediante la conformación de redes y mediante el uso de los medios tradicionales de difusión de la información (estimular la densificación de la *mass-media*); y tercero, introducir al sistema *energía exógena*, como por ejemplo, conocimiento, y potenciar la *energía endógena* (socialización del conocimiento tácito, autoestima colectiva, autoconfianza, etc.).

5. ¿Qué tipo de estructura de gestión se requiere para generar desarrollo?

La propuesta central aquí reseñada es que el desarrollo sería una propiedad emergente de *un sistema territorial complejo*. Complejo en el sentido primario de ser difícilmente predecible, y puesto que las definiciones científicas se centran en lo que es previsible, será difícil definir y trabajar la complejidad en términos científicos tradicionales. De aquí la importancia que adquieren en el desarrollo factores subjetivos y también el arte, en su sentido lato, en la propia gestión del desarrollo.

Pero hablamos no sólo de un territorio complejo; el territorio socialmente organizado, que constituye la base física y psíquica del desarrollo, es también un *sistema adaptativo complejo, dinámico, disipativo y autopoietico*. La tensión constante entre orden y caos, que se llama “complejidad”, es el resultado de dos procesos dinámicos que interactúan permanentemente: la **necesidad autopoietica** de conservar la identidad, de recrearse continuamente a sí mismo, de resistirse al cambio y de centrarse en el interior; y la **necesidad vital** de todos los seres vivos de cambiar, de crecer, de explorar los límites y de centrarse en el exterior. Un sistema adaptativo complejo *aprende a la vez que se auto organiza*. “Parece que un sistema adaptativo complejo es ‘adaptativamente inteligente’, siempre viendo e imaginando modelos, probando ideas, actuando sobre ellas,

descartándolas otra vez, siempre evolucionando y aprendiendo” (Battram, op. cit.: 33). En este sentido, el desarrollo no puede ser sino el resultado de la adaptación interactiva con el entorno, producto de subsistemas independientes del sistema adaptativo complejo, que buscan mejorar su situación, en una dialéctica permanente entre impulsos centrífugos y centrípetos (autopoiéticos).

Otra vez Nieto de Alba: “Todos los sistemas autorreproductivos, sean individuales o sociales, constituyen estructuras disipativas, abiertas unas a las otras y solamente capaces de mantenerse y crecer interdependientemente... El crecimiento sostenido de un sistema disipativo requiere capacidad para convertir la energía e información del entorno en formas más elaboradas de estructuración interna, al mismo tiempo que transporta desorden interno al entorno” (1998: 129-130). Así que estos sistemas (como el sistema territorial que tenemos en mente) se caracterizan por una tensión dinámica entre la eliminación de entropía y la acumulación de neguentropía; si el balance es favorable *el sistema evoluciona mediante su crecimiento interno*²⁰.

¿Es posible identificar, en un sistema territorial cualquiera, los sub-sistemas locales más relevantes para generar desarrollo? Esto es básico para introducir sinapsis, complejidad y sinergia de manera que *emerja el desarrollo*.

Recogiendo muchos aportes de la más variada naturaleza que han apuntado de manera parcial a elementos que parecen actuar como causalidades del desarrollo y haciendo con ellos un ejercicio taxonómico para agruparlos en categorías relativamente homogéneas en su interior, es posible hablar de seis de ellas.

Louis-Joseph Lebreton (1969: 23-24) decía: “La mayoría de los expertos [en desarrollo] no se atreven a enfrentarse con la cuestión de los valores ni, en consecuencia, con la de los objetivos de *óptimum* humano que hay que proponer... Algunos autores que tratan del desarrollo, adolecen de la cortedad de miras de su concepción metafísica. Están aprisionados por una teoría del poseer y de la extensión de la posesión, cuando en realidad habría que subordinarlo todo a ser-más y elaborar una teoría y una praxis del ser-más que comprendiese la utilización civilizadora del poseer... Para nosotros, lo que cuenta es el hombre, cada hombre, cada grupo de hombres, la humanidad entera. El objetivo del desarrollo no puede ser otro que el desarrollo auténtico de los mismos hombres”.

He aquí un respaldo suficiente para comenzar por identificar a un conjunto de **valores** como el sub-sistema que define el punto de partida en la búsqueda del desarrollo, recordando también que D. Seers en *¿Qué estamos tratando de medir?* iniciaba su planteamiento apuntando al carácter axiológico del desarrollo.

Creo que es necesario, al hablar de desarrollo en un territorio (nación, región, etc.), distinguir entre un cierto número de valores *universales*, como libertad, democracia, justicia, paz, solidaridad, igualdad (o equidad o ausencia de discriminación), ética, estética, heterogeneidad y alteridad, sin los cuales es impensable el desarrollo en general, y otro número de valores *singulares*, propios del territorio en cuestión, que son los valores que confieren una identidad, la que unifica hacia adentro y distingue y separa hacia fuera; sin este segundo conjunto no será posible conformar una fuerte *comunidad imaginada* que haga del propio territorio su principal referente identitario y que viabilice la cooperación y solidaridad interna, porque, “aunque no nos conocemos personalmente, somos del mismo lugar”, que es el sentido que B. Anderson (1991) dio a su concepto. Cuando se habla de valores, hoy, en la contemporaneidad, se alude a nombres como J. Rawls (justicia), A. Sen (igualdad), D. Goulet (ética), M. Levinas (alteridad) y otros, como se muestra en Parker (1998).

Los **actores**, individuales, corporativos, colectivos, públicos y privados, configuran un segundo sub-sistema, siendo precisamente los actores los portadores del desarrollo. Como lo hemos señalado en varios trabajos anteriores, no resulta suficiente apelar a los actores en un sentido meramente abstracto; es necesario rescatar de entre ellos los verdaderos **agentes de desarrollo**, actores portadores de proyectos, con poder efectivo como para incidir en el curso de los acontecimientos, los que deben ser identificados con exactitud a fin de convocarlos en los momentos oportunos ²¹ (en la complejidad, los

agentes son elementos capaces de determinar su propio comportamiento).

Las **organizaciones**²², públicas y privadas, conforman un tercer sub-sistema. Los elementos de este conjunto incluyen *objetos, propiedades y conductas*. Quiero decir que no sólo interesa un catastro de las organizaciones que operan en el territorio (que serían los objetos), sino que fundamentalmente interesa la evaluación de sus propiedades o características, en relación con la contemporaneidad. Esto se refiere a la velocidad de sus procesos de decisión, a la flexibilidad de respuesta a la cambiante demanda del entorno, a su maleabilidad²³, a su resiliencia, a su identidad con el propio territorio y, sobre todo, a su inteligencia organizacional (las propiedades); finalmente, interesa también establecer el patrón de relaciones inter-organizacionales a fin de evaluar el clima de cooperación o de conflicto entre ellas (las conductas).

Los **procedimientos**, el conjunto de modalidades mediante las cuales el gobierno local gobierna, administra, informa y posiciona en el entorno a su propio territorio, definen un cuarto sub-sistema. Algo más adelante se discutirá el verdadero sentido de “hacer gobierno”; por el momento hay que señalar que “administrar” es un procedimiento de rutina que conecta al gobierno con la población en el día a día mediante la prestación de servicios, y es también un procedimiento para asignar recursos, una vez que los fines han sido establecidos²⁴. Por otro lado, y ello resulta muy importante en el marco de la Sociedad del Conocimiento y de la Información, los actores sociales se sienten ahora abrumados por la velocidad, la masividad y la entropía de la información contemporánea, una cuestión que los empuja a asumir posiciones conservadoras en lo económico debido a la creciente incertidumbre y a los elevados costos de transacción; nadie sino el propio gobierno local puede asumir la tarea de recoger este flujo de información, reestructurándolo ordenadamente en función de los propios objetivos societales (que se están formulando al mismo tiempo) para devolverlo de esa manera a sus potenciales usuarios, reduciendo los costos de transacción, la incertidumbre y la asimetría. Del mismo modo, nadie sino el gobierno puede encabezar la tarea permanente para posicionar al territorio en cuestión en el nuevo escenario contextual de la globalización, como se hace, a veces, regularmente a nivel nacional²⁵. Como puede apreciarse, administrar es, ahora, más complejo que en el pasado.

La acumulación o el **capital económico** configura un quinto sub-sistema obvio, pero con la observación hecha más atrás en el sentido de que sin negar la importancia de la articulación entre los procesos de crecimiento y de desarrollo, se niega una relación lineal jerárquica o cualquier planteamiento simplista y se sostiene una complejidad desconocida de tal articulación. Pero resulta obvio que por intangible que sea el desarrollo, varios aspectos de tal intangibilidad requieren una base material sólida y en expansión. Sin un adecuado flujo de inversión neta eficientemente aplicada no puede sostenerse en el largo plazo una práctica de desarrollo. Una cuestión importante a tener presente es que en el contexto de la globalización, con la extraordinaria movilidad de los factores productivos, principalmente capital financiero y tecnología, los territorios tienen escasa endogeneidad y más bien, desde el punto de vista de las decisiones que determinan la conducta de los factores de crecimiento en espacios subnacionales (capital, tecnología, capital humano, proyecto nacional, política económica, demanda externa), el crecimiento se muestra como **exógeno** y ello determina culturas gubernamentales hacia estos factores distintas de las del pasado. Los gobiernos deben ahora ser profundamente **proactivos**²⁶.

Intencionadamente he dejado en el sexto y último lugar al sub-sistema más importante, si es que aceptamos la naturaleza intangible del desarrollo como proceso y como estado temporal. Se trata de los **capitales intangibles**, un amplio conjunto de factores específicos que pueden ser agrupados en categorías relativamente homogéneas y cuya importancia no sólo es crecientemente reconocida sino que deriva de la lógica más elemental; en efecto, si se admite el carácter intangible, subjetivo e incluso asintótico del desarrollo (en relación con un imaginario eje de su propia realización), preciso será reconocer que los factores causales o variables independientes deben tener la misma dimensión, porque está claro que no existe la alquimia capaz de transformar el plomo en oro. Puesto en blanco y negro: el

desarrollo no es causado por la inversión material, sino por acciones que potencian fenómenos que se encuentran preferentemente en el ámbito de la psicología social, aunque, según Alain Peyrefitte (1997: 28), “Nos resulta difícil aceptar que nuestra manera de pensar o de comportarnos colectivamente pueda tener efectos materiales. Preferimos explicar la materia por la materia, no por la manera”.

Estos capitales intangibles son en general de una naturaleza tal que espantan a los economistas, puesto que su stock aumenta a medida que se usan, es decir, se comportan exactamente al revés de los recursos descritos en la teoría económica²⁷. Hace más de cuatro décadas que A. Hirschmann esbozó una idea semejante al hablar de los “recursos morales”, y por cierto, algunos de estos capitales intangibles están a la moda, como es el caso del capital social. El autor (Boisier, 2001b) ha propuesto diez categorías: capital cognitivo, capital simbólico, capital cultural, capital social, capital cívico, capital institucional, capital psicosocial, capital humano, capital mediático, y, el más importante en el planteamiento desarrollado en estas páginas, capital sinérgico. Nombres tales como Bourdieu, Putnam, North, Williamson, Schultz, Fukuyama, Montero, Becker, Coleman, Hirschmann, y muchos otros se encuentran detrás de estos conceptos.

Lamentablemente, no es posible en el espacio de este documento²⁸ entrar a un análisis detallado de estos capitales, aun cuando, repito, se trata de la categoría más importante en este contexto.

Lo que se tiene entre manos a estas alturas es, figuradamente, un “hexágono del desarrollo”²⁹. Aquí es donde hay que establecer sinapsis, crear sinergia e introducir energía.

Acerca de los valores, hay que decir que para transformarlos en elementos activos del desarrollo no basta una declaración de adhesión. Se necesita por un lado, investigación histórica y rescate para sacar a luz los *valores singulares* del territorio en cuestión³⁰, y se necesita un discurso permanente para mantener viva la adhesión a los *valores universales y singulares*. ¿Qué proporción, por ejemplo, de la población de la Región del Maule (Chile) declara su apego a la valorización de la alteridad, o sea, de la diferencia, y del “otro” o “no-yo”? ¿Qué significa para esta misma población el ser “maulino”, o la “maulinidad” como valor? ¿Qué significa ser “paisa” en Colombia, o sea, originario de Antioquia? Nada de esto puede suponerse como dato del problema; se trata de variables a crear o rescatar y reforzar. **Sin valores no hay ni región ni desarrollo.** La importancia del sistema de educación y de los medios de comunicación social y también de las universidades o centros de investigación aparece clara y entre estos elementos hay que introducir articulaciones sinápticas, aunque sean binarias al comienzo³¹.

Sobre los actores ya se señaló que el trabajo con ellos requiere bajar de lo abstracto a lo concreto, descubriendo a los agentes y a su poder relativo (en el ILPES se desarrolló años atrás una metodología, simple, pero potente, basada en un sociograma, y conocida como el software ELITE, para identificar al conjunto de agentes con poder, ordenándolos en forma relativa). Hay que inducir a los actores individuales a agruparse según intereses comunes, a los corporativos a federarse, y a los colectivos a hacer suyo un discurso supra-sectorial actualizado y moderno sobre el desarrollo.

En relación con las organizaciones hay que recordar que en torno a ellas se construye principalmente la *asociatividad*, una forma de sinapsis clave en el contexto actual de la globalización y de la sociedad del conocimiento. La asociatividad admite varias lecturas: entre el sector público y el privado (para construir “partenariado”); entre empresas, gobierno, y el mundo de la investigación científica y tecnológica para posibilitar procesos de aprendizaje colectivo e innovación; entre empresas y cadenas de valor para generar agrupaciones o *clusters*; y entre territorios mismos para dar origen a *regiones asociativas y regiones virtuales*.

En torno a los procedimientos (gobierno, administración, información, posicionamiento) la tarea consiste en ligar estrechamente los procesos de modernización en las cuatro áreas señaladas (por ejemplo, la informatización del gobierno debe servir para proveer una mejor prestación de servicios, también para “colocar” al territorio en el “mapa de la globalización”, el mejor manejo de la información a su vez debe ser puesto al servicio directo de la función de gobierno así como de la

promoción, y así por delante).

Para atraer capital transformando el territorio en un territorio competitivo *hacia adentro*, es decir con capacidad de atraer justamente capital y tecnología, hay que desarrollar un trabajo profesional y sistemático vinculado a la creación de una *imagen corporativa, un logo, y una idea fuerza*. Esta tarea se apoya en la cultura y en el propio proyecto de desarrollo, combina pasado y futuro; además, requiere de conocimiento científico sobre una serie de cuestiones, como por ejemplo, los requerimientos locacionales actuales de las varias actividades manufactureras (mucho más sofisticados que en el pasado), posibilidades de desarrollo tecnológico de los recursos regionales, normas y códigos internacionales sobre capital y propiedad intelectual, etc., etc. Todo ello debe ser enmarcado en un esfuerzo de *promoción y publicidad o marketing territorial* (Caroli, 1999).

En el variado conjunto de capitales intangibles, sindicados acá como el factor de desarrollo más importante, las acciones sinápticas son múltiples. Muchos de los capitales intangibles mantienen naturalmente entre sí articulaciones con variada fuerza, por ejemplo, el capital cognitivo y el cultural, el social y el cultural, el cívico y el institucional, etc. Se tratará de pasar de conexiones binarias a conexiones múltiples mediatizadas por el papel asignado al capital sinérgico.

La energía e información (neguentropía) que hay que introducir en este sistema, que ya ha aumentado considerablemente su complejidad, para que emerja el desarrollo, está representada como se dijo por una sinergia cognitiva apoyada en un proceso de conversaciones sociales.

¿Puede una estructura tradicional de gobierno territorial hacerse cargo de estas tareas? Me parece que la respuesta es claramente negativa. Lo afirma también Yehezkel Dror (1996: 77): “... Y las formas disponibles de gobierno no son adecuadas para manejar las necesidades y oportunidades en un mundo en constante cambio”.

Quizás si la limitación más severa que entraba el papel de los gobiernos sub-nacionales en relación con el fomento del desarrollo radica en su incapacidad práctica para pensar, reflexionar y aventurarse en el largo plazo.

Es fácil atribuir esta limitación a restricciones presupuestarias y de personal, pero mi experiencia me muestra que también en muchos lugares -y Chile es uno de ellos- hay en los tecnócratas públicos (especialmente en las regiones) un verdadero miedo a la innovación, que responde a patrones culturales que miran mal al innovador, que incluso llegan a castigar socialmente la innovación (mediante la ridiculización, la marginación, pérdida del empleo, etc.). Estos patrones son propios además de culturas autoritarias que permean todos los ámbitos de trabajo³²; en estas condiciones, proponer cambios, proponer innovaciones supone un alto riesgo funcionario y se puede llegar a ser fácilmente un “Cristo de nuevo crucificado”, aludiendo al título de la novela de Kazantsakis. Todo esto además se magnifica en espacios sociales y burocráticos de pequeña escala, proxémicos, como sucede en los ámbitos sub-nacionales, en los cuales incluso la persona de la autoridad es demasiado cercana, física y jerárquicamente hablando.

Hay varias otras razones que impiden que los gobiernos sub-nacionales cumplan el papel que se ha imaginado para ellos. Varias de estas razones fueron mencionadas más atrás de manera que acá sólo es necesario agregar una adicional. Me refiero al hecho de que en muchos casos la organización denominada (incluso en la ley) “gobierno regional” no es tal, no tiene capacidad otorgada para hacer gobierno en el sentido politológico del término, es decir, no tiene capacidad de conducción social, ni legitimidad popular, ni autoridad real para señalar caminos de futuro ni para tomar decisiones que, por ejemplo, pudiesen significar conflictos de poder con el gobierno nacional, y por tanto no puede diseñar un proyecto de desarrollo que sea en alguna medida divergente e incluso francamente contradictorio con el proyecto nacional y debe someterse a un mimetismo y a una reducción a escala completamente inconducente.

No se necesita ser un genio creativo para señalar que el desarrollo, que la gestión de un proyecto de desarrollo, requiere poder político. Esto es obvio y también lo es recordar que el poder político no es

un stock inmutable y que su distribución no obedece necesariamente a un juego de suma cero entre el gobierno nacional y los gobiernos sub-nacionales. El poder se transfiere, es cierto, pero principalmente se crea mediante el consenso social y la concertación de fuerzas políticas. Como lo afirmaba Hanna Arendt: “*El poder surge entre los hombres cuando éstos actúan unidos...*”.

Pero mientras este proceso se desenvuelve, y ello siempre requiere plazos medios, cualquier gobierno territorial, aun dentro del escaso margen de maniobra que posee, puede crear una unidad de gestión encargada del largo plazo, del pensamiento y de la acción de largo plazo (que obviamente comienza hoy), que lleve a una radical división de tareas en la estructura organizacional del gobierno, separando definitivamente las tareas de **administración** de las tareas de **desarrollo**, separando el corto del largo plazo, separando la contingencia de lo sustantivo.

Tal unidad, con un alto nivel de profesionalismo, debe ocuparse de la prospectiva, de la construcción de escenarios de largo plazo (Medina, 2001), de las conversaciones sociales, de las alianzas estratégicas, de los flujos de inversión de largo plazo, del ordenamiento territorial, de la investigación científica y tecnológica, de la creación de sinapsis, sinergia, interacción, energía, del seguimiento permanente del potenciamiento de los capitales intangibles del territorio, en una palabra, del desarrollo más que del crecimiento. Claro que si los profesionales de esta unidad no están profundamente entrenados en análisis sistémico, complejidad, uso de lógica difusa, y otros conocimientos similares, no se avanzará mucho. Como lo sugiere Stiglitz en una cita anteriormente anotada, si no hay cambios mentales será imposible lograr el desarrollo. Porque el éxito depende de entender y de poner en práctica las condiciones que hacen posible las emergencias sistémicas.

Me doy cuenta que, como toda propuesta de cambio de prácticas rutinarias, ésta puede ser acusada como de inviable a primera vista. Pero he aquí una fuerza independiente que viene en ayuda: la “nueva economía” y las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), que mediante la formación de redes electrónicas como Internet facilita enormemente la conformación de sinapsis en sistemas como un territorio organizado y el flujo de información entre nodos de la red. A tal punto que intentar el logro de un impulso permanente de desarrollo, como se le ha definido acá, tal vez no sería posible en forma inducida sin una tecnología como Internet.

Recientemente el Gobierno de Chile ha dado a conocer una encuesta hecha a cerca de 80.000 empresas (a través de una encuesta a una muestra de 3.134 empresas) que intentó medir el acceso y uso de las TIC en las empresas chilenas (Ministerio de Economía, 2002)³³. Las empresas se clasificaron como pequeñas, pequeñas/medianas, medianas, y grandes, y se configuraron doce sectores. Los principales resultados muestran la previsible dispersión de la incorporación de las TIC según tamaño (sólo a título de ejemplo, el 53% de las grandes empresas dispone de página web al paso que sólo un 10% de las pequeñas tiene página web), pero lo más revelador es el uso de Internet por parte de las empresas. El 70% de ellas usa Internet para relacionarse con el banco, el 67% para relacionarse con servicios del Estado, el 35% para relacionarse con proveedores y el 30% usa Internet para contactarse con sus clientes. La principal información que fluye en la conexión empresa/banco es la revisión de los estados de cuenta, en el caso de los servicios estatales se trata de la declaración y pago de impuestos; la interconexión entre empresas revela mayoritariamente flujos de información sobre precios y ofertas, y con los clientes el flujo mayor es un intercambio de información. Estos y otros aspectos de la encuesta revelan un cierto patrón cultural, nada de extraño en el caso de Chile, y que privilegia los flujos verticales³⁴ por sobre una sinapsis más compleja y horizontal. Si bien el estudio se refiere al mundo empresarial, es permisible aventurar extrapolaciones hacia mundos más agregados. Esto pone en evidencia las indesmentibles dificultades del enfoque propuesto, que sería inútil ocultar.

Los gobiernos y otros estamentos sociales, como agrupaciones empresariales principalmente y universidades, están perfectamente conscientes de ello, aunque sus iniciativas para colocar a las empresas en red o para acelerar la implantación del “gobierno electrónico” tengan como objetivos principales mejorar la productividad, la competitividad, la estructura de costos y las prácticas

administrativas empresariales más que el desarrollo agregado como tal. No importa; en último término todos estos objetivos coadyuvan al desarrollo, directa o indirectamente y una vez instalada una red interactiva (una sinapsis) no será imposible transformarla en una sinergia (darle, como se recordará, un propósito común: el desarrollo) e introducir a través de ella la energía necesaria.

Supongo que no es difícil estar de acuerdo en que un enfoque como el propuesto se inscribe, en la praxis, en el ejercicio del *constructivismo lingüístico*, es decir, en el uso de la palabra, del lenguaje y del discurso en la creación sistemática de actores y de proyectos. Lo dice el sociólogo Rafael Echeverría (2000: 37): “Se ha reconocido que el lenguaje tiene un poder activo y generativo. Es lo que llamamos el poder transformador de la palabra... a través de él generamos nuevos objetos y productos, transformamos el mundo, abrimos o cerramos posibilidades, **construimos futuros diferentes**” (subrayado del autor).

Así que, en definitiva, el “hexágono de desarrollo” al cual se hizo referencia tiene como vértices los siguientes subsistemas: 1) de acumulación; 2) decisonal; 3) procesal o procedimental; 4) axiológico; 5) organizacional; y 6) subliminal (este último referido a los capitales intangibles cuya percepción se encuentra generalmente en el plano subconsciente), conectados todos estos vértices por una fuerte malla sináptica y dinamizados mediante la sinergia cognitiva introducida al sistema.

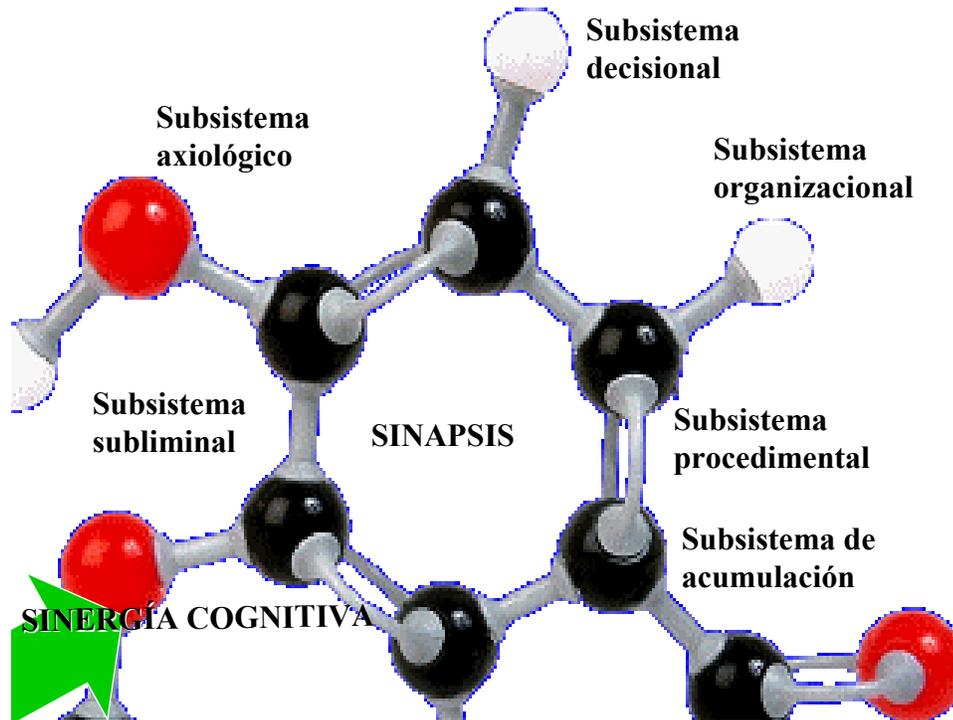
Una última interrogante técnica (¿u ontológica?): ¿es el desarrollo un proceso caótico? Por supuesto, ya que “el desorden se activa como resultado de la naturaleza multidimensional del orden” (Colodro, 2002: 34). Profundizar esta cuestión queda en manos del lector.

La propuesta presentada acá no es fácil de llevar a la práctica. En la historia de la humanidad, el sueño de volar ha estado siempre en la mente del hombre **y su realización práctica también**, sólo que esta última requiere un permanente proceso de creación de conocimiento y de acción mancomunada. Se podrá decir que Dédalo e Ícaro fracasaron, pero no ha fracasado la especie humana en su sueño, y no sólo volamos rutinariamente ayudados por ingenios mecánicos, sino que estamos a la puerta de la teletransportación de la energía y entonces de la materia.

El sueño del desarrollo, del bienestar, de la justicia, de la igualdad, de la solidaridad, de la amistad, ha estado siempre en la mente del ser humano y también lo ha estado su realización. Si logramos, en los espacios territoriales pertinentes, aglutinar pensamiento complejo, conocimiento, acción común y poder político, el desarrollo surgirá como lo que es: una propiedad de un sistema socio-tecno-económico, territorializado, complejo, dinámico, adaptativo y sinergizado, a partir del cual habrá que encauzarlo para lograr una diseminación territorial justa, eficiente y respetuosa del entorno.

Es posible que el objetivo final todavía esté distante en el tiempo. Después de todo hay que recordar que ya hace un largo tiempo que Aristóteles dijo: “La riqueza no es, desde luego, el bien que estamos buscando, pues no es más que un instrumento para conseguir algún otro fin” (Ética a Nicómaco), y todavía confundimos medios y fines.

Una visión gráfica del desarrollo como emergencia sistémica



Notas

¹ Compárese con la postura similar, quizás si más fuerte, mantenida por este autor en relación con su concepto de “sinergia cognitiva” como base de un consenso social y político, Boisier (2000).

² “Asimetrías e hipocresía”, Conferencia Magistral ofrecida por Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía, en el IV Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo, La Habana, 11 de febrero de 2002.

³ Sé bien que la Real Academia Española de la Lengua no acentúa la palabra sinergia. Yo haré lo mismo cuando escuche hablar de **entropia**, sin acento.

⁴ En algún momento habrá que volver sobre la expresión “desarrollo territorial” para convalidarla, en la mejor tradición “perrouxiana”, como la manera correcta de conceptualizar el desarrollo, que fue, es y será siempre un fenómeno territorial y no abstracto.

⁵ Esta sección del documento reproduce parte del artículo del autor titulado “Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?”, publicado repetidas veces en varias revistas y libros (véase la bibliografía).

⁶ Hay que observar que los “casos exitosos” recientes (esto quiere decir, *grosso modo*, posteriores a la década de los años 40 del siglo XX) de desarrollo territorial en América Latina, por ejemplo, la provincia del Neuquén en Argentina, la de Córdoba también en Argentina, el departamento de Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, la provincia de Concepción en Chile, algunos estados del Sur del Brasil, los departamentos de Antioquia y Valle del Cauca en Colombia, el estado de León en México, el estado de Ceará (en proceso) en el Brasil y algún otro que se escapa, son casi todos, el resultado de fuerzas

externas e internas (el Estado y la propia región) con predominio no de las políticas centrales sino más bien de los esfuerzos locales.

⁷ Nada muy novedoso en verdad, porque entre otros, Jay Forrester fue el primero en mirar a la ciudad como un sistema, ya en la década de los años 60.

⁸ Hay innumerables definiciones, pero son casi todas idénticas.

⁹ <http://faculty.washington.edu/lolswang/html>.

¹⁰ He tenido la oportunidad de ver al físico Murray Gell-Mann en una entrevista de televisión en Chile en la cual trataba -con mucho sentido del humor- de explicar la complejidad mediante la descripción del patrón de diseño de varias corbatas que el mismo llevaba en un bolso, desde las tradicionales de franjas repetidas (poca complejidad) hasta las más surrealistas (alta complejidad), dejando en claro, además, que eran todas de afamadas marcas.

¹¹ Ningún ejemplo mejor que los otrora famosos “modelos gravitacionales” de Walter Isard y la Escuela de Ciencia Regional de Pennsylvania, donde no pocos de nosotros nos formamos.

¹² Charles Francois, Presidente Honorario de la Asociación Argentina de Teoría General de Sistemas y Cibernética (GESI), Buenos Aires, Argentina.

¹³ Me gustaría señalar que a quien por primera vez le escuché referirse a la globalización como “una emergencia sistémica” fue a Federico Bervejillo, joven y destacado arquitecto uruguayo, mientras era estudiante en el ILPES (Bervejillo, 1996).

¹⁴ Seminario Internacional “Los Estudios Regionales en Antioquia”, Medellín, 6 y 7 de junio de 2002. El documento se titula “2001: La odisea del desarrollo territorial en América Latina”.

¹⁵ Empleo este concepto deliberadamente, más amplio y distinto de “desarrollo social”, y también, por supuesto, de “desarrollo económico”.

¹⁶ Sería mejor decir “sistema dinámico complejo”.

¹⁷ Estoy en deuda con el Dr. Ricardo Rosas, Director de la Escuela de Psicología de la Universidad Católica de Chile, por ponerme en contacto con este concepto, profundamente ligado a los últimos trabajos de Francisco Varela, no ha mucho fallecido. De todas maneras, el balance de reciprocidad con Ricardo Rosas sigue a mi favor, dado el hecho no menor de haberse casado con mi hija.

¹⁸ Que en último término debe traducirse en generar **poder social**, ya que “el poder surge entre los hombres cuando éstos actúan unidos”, según lo afirmase Hanna Arendt.

¹⁹ Sobre la noción de **conversaciones sociales** en relación con el desarrollo es importante revisar algunos trabajos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre Chile, en particular los varios informes sobre **El Desarrollo Humano en Chile**.

²⁰ Mayores regulaciones y también mayor variedad de actividades por un lado, y creciente sinergia cognitiva por otro.

²¹ Se trata de conocerlos, con nombre, apellido, dirección, inserción en el tejido social, etc., a fin de configurar una lista ordenada de ellos según su dotación de poder. Hay que recordar que, dejando de lado situaciones revolucionarias, una activación del desarrollo sólo tiene éxito si se hace con el poder existente y no contra él, y al contrario de lo que sugeriría un análisis superficial e ideologizado, esto no plantea una situación conservadora; más bien plantea el desafío de la asociatividad y de juegos de suma abierta.

²² En el sentido que Sommer otorga a este concepto, como “sinergias con propósito”.

²³ Capacidad para adaptar su propia estructura al entorno.

²⁴ Hay que recordar aquello de que “la administración hace las cosas **adecuadamente** y la liderazgo hace las cosas **adecuadas**”.

²⁵ A través de organismos especializados como la agencia gubernamental PROCHILE en el caso de Chile, y tantas otras en distintos países.

²⁶ En otros trabajos he hablado del paso desde una “cultura del trampero” a una “cultura del cazador” en forma metafórica para aludir al cambio de actitud de los gobiernos.

²⁷ Un ejemplo inmediato y sencillo es la solidaridad.

²⁸ Las revistas académicas, el vehículo natural para difundir este tipo de planteamiento, se han puesto límites cada vez más restringidos en el espacio “aceptable” para contribuciones y no resulta extraño recibir una petición para “cortar por la mitad” un artículo, como si fuera una salchicha.

²⁹ Algo más refinado que el propuesto por el autor hace años (Boisier, 1996).

³⁰ Si no existen, hay que admitir que no existe una verdadera región, como territorio organizado capaz potencialmente de desarrollarse endógenamente; sólo existe un **recorte territorial**, al cual arbitrariamente se llama región. Siendo ese el caso ni siquiera se necesita un gobierno, ya que no hay nada, no hay una sociedad que gobernar, sólo se necesita un órgano de administración que perfectamente puede ser sólo desconcentrado, como en Chile.

³¹ La historiadora colombiana María Teresa Uribe ha escrito (2002) un interesante trabajo sobre Antioquia como “comunidad imaginada”, muy pertinente a esta discusión.

³² En Chile esto es muy evidente y fue, por cierto, acentuado durante el gobierno militar de 17 años.

³³ Las TIC incluyen en este estudio el computador, la conexión conmutada a Internet, la conexión dedicada a Internet y la banda ancha.

³⁴ Perfectamente afín este hecho con la reconocida cultura autoritaria chilena, incluso en el ámbito empresarial.

Bibliografía

Aboitiz, F. (2001), “Sincronía, conciencia y el ‘problema duro’ de la neurociencia”, en *Revista Chilena de Neuro-Psiquiatría*, N° 39, Santiago.

Anderson, B. (1991), *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London, Verso.

Arsuaga, J. L. y Martínez, I. (2001), *La especie elegida*, España, Booket.

Armstrong, H. W. (2002), “European Union Regional Policy: Reconciling the Convergence and Evaluation Evidence”, en *Regional Convergence in the European Union: Facts, Prospects and Policies*, J. R. Cuadrado-Roura y M. Parellada (eds.), Berlin, Springer.

Batram, A. (2001), *Navegar por la complejidad*, Barcelona, Ediciones Granica.

Berman M. (1988), *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, México, Editorial Siglo XXI.

Bervejillo, F. (1996), *Territorios en la globalización: cambio global y estrategias de desarrollo territorial*, Santiago, ILPES (Serie Ensayos).

Boisier, S. (1996), “Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político”, en *Planejamento e Políticas Públicas*, N° 13, Brasília.

_____ (1998), “Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales”, en *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, N° 18, Madrid, pp. 13-35.

_____ (2000a), “Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?”, en *Estudios Sociales*, N° 103, Santiago. Publicado también en *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, A. Vázquez Barquero y O. Madoery (comps.), Buenos Aires, Homosapiens Ediciones, 2001.

_____ (2000b), *Conversaciones sociales y desarrollo regional*, Talca, Editorial de la Universidad de Talca.

_____ (2001a), *Knowledge Society, Social Knowledge and Territorial Management*, Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional; Fundación Universitaria (Documento de Trabajo, N° 5), <http://www.idr.es/publicaciones/economia>.

- _____ (2001b), "Territorial Development and the Construction of Synergetic Capital: a Contribution to the Discussion on the Intangibility of Development", en *Globalization and the New Regional Development Paradigm*, A. Kumssa y Terry G. McGee (eds.), Westport, Greenwood Press (New Regional Development Paradigms, Vol. 1).
- _____ (2002), "2001: La odisea del desarrollo territorial en América Latina", presentado en el Seminario Internacional "Los Estudios Regionales en Antioquia", Medellín, 6 y 7 de junio.
- Boutros, Gali B. (1995), *An Agenda for Development*, New York, United Nations (Report of the Secretary-General A/49/665, No. 94).
- Byrne, D. (1998), *Complexity Theory and the Social Sciences: an Introduction*, London, Routledge.
- Caroli, M. G. (2000), *Il marketing territoriale*, Milano, Franco Angeli.
- CEPAL (1990), *La equidad: enfoques teóricos y sugerencias para su estudio*, Santiago, CEPAL (Documento LC/R. 595).
- Chile. Ministerio de Economía (2002), *Acceso y uso de las TIC en las empresas chilenas*, Santiago, Ministerio de Economía, <http://www.economia.cl>.
- Colodro, M. (2002), *Reflexiones sobre el caos*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Dror, Y. (1996), *La capacidad de gobernar: informe al Club de Roma*, México, Fondo de Cultura Económica; Club de Roma.
- Echeverría, R. (2000), *La empresa emergente, la confianza y los desafíos de la transformación*, Buenos Aires, Ediciones Granica.
- Francois, C. (2000), *El modelo neuronal de la globalización emergente*, Lima, Instituto Andino de Sistemas, <http://www.concytec.gob.pe/ias>.
- Fronzoni, R. (1945), *¿Qué son los valores?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Furtado, C. (1982), *A nova dependencia*, São Paulo, Paz e Terra.
- Gell-Mann, M. (1995), *The Quark and the Jaguar: Adventures in the Simple and the Complex*, London, Abacus.
- Gershenson, C. (2001), *Filosofía de la mente e inteligencia artificial*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, <http://www.cogs.sussex.ac.uk>.
- Güell, P. (1999), *Subjetividad social y desarrollo humano*, <http://www.iigov.org/pnud>.
- Hirschmann, A. (1999), *A través de las fronteras: los lugares y las ideas en el transcurso de una vida*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lebret, L. J. (1969), *Dinámica concreta de desarrollo*, Barcelona, Editorial Herder.
- Lindblom, C. E. (1969), "The Science of Muddling Through", en *Business Strategy*, H. I. Ansoff (ed.), London, Penguin.
- Luhmann, N. (1997), *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Max-Neff, M.; Elizalde, A.; y Hopenhayn, M. (1986), "Desarrollo a escala humana", en *Development Dialogue*, N° Especial, Uppsala, Fundación D. Hammarskjöld.
- Medina, J. (2001), *La imagen y la visión de futuro en los estudios del futuro*, Roma, Pontificia Universidad Gregoriana. Facultad de Ciencias Sociales (tesis de doctorado).
- Moncayo, E. (2002), *Nuevos enfoques de política regional en América Latina: el caso de Colombia en perspectiva*, Santiago, ILPES.
- Nieto de Alba, U. (1998), *Historia del tiempo en economía*, España, McGrawHill.
- Parker, C. (ed.) (1998), *Ética, democracia y desarrollo humano*, Santiago, LOM Editores.
- Peyrefitte A. (1997), *Milagros económicos*, Santiago, Editorial Andrés Bello.
- PNUD (1996), *Informe sobre desarrollo humano 1996*, Madrid, Mundi-Prensa Libros.
- _____ (1996), *Desarrollo humano en Chile*, Santiago, PNUD.
- Seers, D. (1970), "The Meaning of Development", en *Revista Brasileira de Economia*, Vol. 24 N° 3, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas.

- Sen, A. (2000), *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Editorial Planeta.
- Solari, A.; Franco, R.; y Jutkowitz, J. (1976), *Teoría, acción social y desarrollo*, México, Siglo XXI Editores.
- Sommer, E. (1996), *The Mind of the Steward: Inquiry-Based Philosophy for the 21st. Century*, Vancouver, mimeo, <http://www.newciv.org/ISSS-Primer/Seminzlk.html>.
- Stiglitz, Joseph E. (2000) “Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo”, en *Instituciones y Desarrollo*, N° 7, Barcelona.
- _____ (2002), “Asimetrías e hipocresía”, presentado en el IV Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo, La Habana, 11 de febrero.
- Sunkel, O. y Paz, P. (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores; Editorial Universitaria.
- Tomassini, Luciano (2000), “El giro cultural de nuestro tiempo”, en *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini (comps.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica; BID.
- Uribe, M. T. (2002), “Historia política y región: un modelo para armar”, presentado en el Seminario Internacional “Los Estudios Regionales en Antioquia”, Medellín, 6 y 7 de junio.

La insularidad en la gestión pública latinoamericana *

Mario Weissbluth

Introducción

Después de 14 años recorriendo más de 150 entidades municipales, judiciales, ministerios o servicios públicos de América Latina, uno llega a la conclusión de que existe un fenómeno estructural y endémico: la “insularidad” o “feudalización” de la gestión, caracterizada por que en la gran mayoría de estas instituciones la queja más frecuente es que cada unidad, división, departamento o subsecretaría trabaja como una isla separada, y en el peor de los casos, con franco antagonismo, mala comunicación y traslape de funciones entre ellas.

Cuando un fenómeno se manifiesta de manera tan generalizada, cabe preguntarse cuáles son las razones estructurales y profundas que generan esta situación, a todas luces frustrante y que disminuye notoriamente la eficacia, calidad y eficiencia de la función pública. Evidentemente, no se trata de que todos los funcionarios públicos sean “malas personas”, “egoístas” o que “no sepan trabajar en equipo”. Esa sería una explicación trivial y absurda. En este trabajo intentaremos algunas explicaciones más sistémicas, ya que un buen punto de partida para resolver los problemas es la comprensión de las causas profundas, más allá de los síntomas aparentes. Si nos dejamos llevar por los síntomas aparentes, entonces la solución es someter a los directivos institucionales a cursos y talleres de liderazgo y trabajo en equipo, los cuales en sí mismos no son malos, pero que equivalen a tratar una insuficiencia cardíaca con aspirina. Las insuficiencias cardíacas no matan, al menos en el corto plazo, pero dejan al paciente severamente incapacitado para abordar los diversos desafíos a que se ve enfrentado.

Ventajas y desventajas de la insularidad

Toda organización, pública o privada, es una aglomeración de recursos y personas para cumplir un propósito determinado. Cuando su tamaño aumenta, surge la necesidad de la especialización, y de allí la aglomeración en unidades internas. En el extremo ideal, cada unidad especializada debiera atender necesidades diferentes, con procesos diferentes, y para usuarios diferentes. De ser así, cada unidad no requeriría de interacción con otras unidades de su propia institución para agregar valor al usuario. Lamentablemente, la vida no es tan simple, y muchas veces la interacción entre unidades es imprescindible para agregar este valor.

Por cierto, es muy frecuente que en las entidades públicas la división en diferentes unidades se haga de manera acrítica y subóptima. El primer paso del directivo público novicio, cuando se hace cargo de una entidad, suele ser estudiar el organigrama... y ¡cambiarlo!, lo cual suele generar verdaderos desastres institucionales. Alterar irreflexivamente las relaciones jerárquicas en una institución suele causar mucho ruido y no resolver ninguno de los profundos problemas de la misma, pero provoca una suerte de irresistible sensación de poder al hacerlo.

Los cambios de estructura organizacional son, en cierto sentido, el equivalente de la quimioterapia de la gestión, es decir, una medida de último recurso y de elevado costo para la salud del paciente, cuando ya no queda otra alternativa. Sin embargo, hay ocasiones en que ella es necesaria y efectiva. Hay un gran espacio de mejora cuando se procura que la división institucional en diferentes unidades logre su verdadero propósito: *generar unidades lo más autónomas posible*, siempre que esto se haga cuidadosamente y de manera muy espaciada en el tiempo ¹.

La insularidad no es necesariamente mala. Si se analiza un “holding” de empresas, en que cada una de las filiales está en negocios muy diferentes (p. ej. minas, pesca y servicios de seguros), la insularidad es más bien una virtud. El “holding” sólo se preocupa de los resultados anuales, adopta

(*) Agradezco la revisión general y numerosos comentarios de Vivien Villagran.

¹ Agradezco los comentarios de Alejandro Medina sobre este tema.

decisiones relevantes en la junta de accionistas o el directorio de las filiales, y de ahí en adelante, no interfiere y ni siquiera tolera las transferencias financieras entre filiales. Si, por el contrario, el “holding” está únicamente compuesto de empresas similares, por ejemplo minas de cobre, entonces tiene mucho sentido lograr cooperación y economías de escala entre las filiales, compartiendo actividades de control de gestión, informática, recursos humanos, finanzas o investigación, y estableciendo precios internos de transferencia de diferentes insumos entre las filiales. Si se trata de una empresa promotora que administra artistas de cine o músicos, no se saca mucho con promover la cooperación entre divas; es preferible mantenerlas separadas. Si se trata en cambio de un banco, en que hay Gerencia Comercial, de Operaciones, y de Sucursales, entonces la colaboración y coordinación es indispensable. Lo mismo ocurre en un servicio público donde la atención al usuario depende de varios departamentos en forma simultánea, o en una Gerencia de Administración y Finanzas que presta servicio a todas las unidades de la institución. En suma, la insularidad afecta la eficiencia institucional sólo en aquellos casos en que la agregación de valor económico o social por parte de la entidad depende de manera directa de la cooperación entre diferentes unidades. En caso contrario, más vale no preocuparse del tema.

Si bien sus orígenes datan de hace más de 30 años, es hasta ahora que las teorías sobre gestión de sistemas complejos han hecho una irrupción sin precedentes en la literatura mundial. Sin ir más lejos, una indagación reciente en el conocido buscador Google de internet, con el texto literal “complex systems”, arroja más de 500.000 páginas web. Dada la tremenda complejidad de las entidades públicas, conviene entonces aprovechar esta emergente rama del conocimiento, citando a uno de sus autores más potentes, Jamshid Gharajedaghi (1999), quien explica cristalinamente cómo las distintas partes de un sistema muestran una porfiada tendencia a autoorganizarse y actuar independientemente, de acuerdo a sus propias reglas. Por ello, ya está llegando la hora de concebir la arquitectura de las organizaciones públicas y privadas como una aglomeración de entes socioculturales con sus propios propósitos.

Por cierto, esta suerte de aglomeración espontánea podría significar la anarquía, excepto si un inteligente diseño de las interdependencias entre los distintos componentes de una organización, y de ellos con el entorno, genera productividad, satisfacción, y los otros bienes públicos o privados que dicha organización se proponga generar. Entender las interdependencias entre los componentes de un sistema complejo requiere mucho más que capacidad analítica, la cual despieza un problema en sus partes, las analiza separadamente, y luego busca una explicación global. Al analizar situaciones complejas de esta manera, es común ver gente inteligente y preparada que se ahoga en una interminable maraña de datos irrelevantes, sin visualizar los patrones profundos que dan forma a los problemas y soluciones de una organización. El pensamiento sistémico, en cambio, pone a la organización y cada una de sus partes en el contexto de su entorno y estudia el rol de ella respecto a este entorno.

Otro concepto fundamental de la teoría de sistemas complejos: las *propiedades emergentes*. Por ejemplo, la emoción que yo siento por una pieza musical es una *propiedad emergente* del “sistema Mario”, que surge casi impredeciblemente de la interacción pasada y presente de muchos de mis componentes entre sí y con el entorno. Un salto cualitativo en la productividad o la innovación de una empresa también lo es. El incremento de la corrupción en una sociedad también. Las *propiedades emergentes* son, como dice Gharajedaghi, propiedades del todo, no de las partes, no pueden ser deducidas de propiedades de las partes, y no pueden ser manipuladas por herramientas analíticas. Dicho de otra forma, las relaciones entre diferentes elementos de un sistema producen nuevas cualidades y nuevas restricciones de difícil predecibilidad.

Un equipo de fútbol puede estar compuesto de puras estrellas y ser muy malo. Lo que caracteriza a un equipo ganador no es sólo la calidad de sus jugadores, sino la calidad de sus interacciones, y lo que caracteriza el éxito de largo plazo de una organización es la calidad de cinco procesos básicos:

- La forma de producir valor agregado.
- Sus procesos de toma de decisión.

- Sus mecanismos de aprendizaje y sus mecanismos de control.
- La forma de generar membresía en su interior.
- Los mecanismos de resolución de conflictos entre sus miembros.

Este concepto es vital, y conviene meditarlo en profundidad. Si se piensa bien, si revisamos nuestra experiencia y vivencias institucionales, es posible visualizar que estos cinco procesos, cuando coexisten virtuosamente, pueden detonar *propiedades emergentes e impredecibles* en las organizaciones, provocando un salto positivo de varios órdenes de magnitud, no un simple cambio lineal. A la inversa, basta con que uno de estos cinco procesos sea inexistente o defectuoso, para poder asegurar que la organización tenga escasas probabilidades de supervivencia o productividad en el largo plazo.

Cuando existe insularidad en las entidades públicas, es bastante obvio que esos cinco procesos básicos se deterioran: la forma de agregar valor a la sociedad pierde efectividad, los procesos de toma de decisión se prolongan y empobrecen, los mecanismos de aprendizaje y control institucional se hacen casi inexistentes, la membresía o “afecto institucional” se pierde y, por supuesto, también se complican los mecanismos de resolución de conflictos. En suma, se deterioran *todos* los ingredientes básicos de la sanidad institucional. Asimismo, la situación insular suele estar asociada a una fuerte sensación de desorden y desagrado, que a veces desanima y genera obstáculos adicionales a su solución. A continuación veremos cómo la insularidad es, a su vez y en sí misma, otra *propiedad emergente* de la institucionalidad pública.

Las causas de la insularidad

La primera y más evidente causa es la forma y periodicidad con que se generan las cúpulas institucionales en el sector público. A través de una implacable lógica político-electoral, cada vez que hay un cambio de gobierno convergen en una entidad diversos personajes: el nuevo ministro, los nuevos subsecretarios, directores de áreas o divisiones, etc. En algunos países se llega al extremo, aceptado por todos, de que cambian hasta las secretarías, y ello es visto como algo natural, “si ganaron el poder... ahora les toca a ellos”. Esto no ocurre en una empresa u organización de la sociedad civil. Por cierto, las personas allí también cambian, pero *no simultáneamente*. Cuando se incorpora un nuevo gerente de finanzas a una empresa, se encuentra con un ente en marcha, con los otros cargos gerenciales designados, con cultura, valores y estilos preestablecidos, a los cuales él debe adaptarse. Por el contrario, en este periódico proceso de reinención institucional, convergen en pocos días personas que tal vez no se conocían, con distintas agendas personales, estilos gerenciales, valores, y si además se trata de un gobierno de coalición, serán ejecutivos provenientes de distintos partidos.

Lo anterior se complica con otro pernicioso fenómeno: a los presidentes de la República, por comprensibles razones de lealtad hacia sus seguidores, les apetece no sólo designar ministros, sino también subsecretarios (los cuales sienten, obviamente, que su lealtad está con el presidente y no con el ministro). El ministro, a su vez, protege su propia red de alianzas designando a directores de área (los cuales sienten que su lealtad está con el ministro y no con su subsecretario)... y así sucesivamente, en una suerte de perversa “escalera de deslealtades”. Aunque todos los personajes de esta telenovela latinoamericana fueran ciudadanos abnegados y ejemplares, y hubieran asistido a muchos cursos de liderazgo y trabajo en equipo, es fácil imaginar la situación a un mes de iniciada la nueva administración: la carrera por establecer los nichos ecológicos de influencia ya ha comenzado y las diversas maquinarias de poder se han organizado para establecer una tortuosa maraña de lealtades y antagonismos. Un interesante fenómeno colateral es que, en medio de esta maraña, surge el fenómeno de “resiliencia”, desarrollado por aquellos mandos medios de la organización que han adquirido la suficiente sabiduría organizacional como para aprender a sobrevivir y operar en este ambiente de alta incertidumbre, y que se convierten *de facto* en la memoria institucional y en una fuente de poder en sí mismos.

La segunda causa de la insularidad, que viene a remachar los clavos del ataúd, tiene que ver con el fenómeno de las *burocracias profesionales*, admirablemente descrito por Henry Mintzberg (1993). Para comprenderlo, hay que comenzar afirmando que un drástico cambio institucional comenzó a ocurrir a mediados del siglo XX, y adquiere cada día más fuerza: la emergencia de entidades en las que el valor agregado no lo proveen trabajadores con escasa calificación, sino profesionales o especialistas (Weissbluth, 2003).

En una industria automotriz, el valor central lo agregan los obreros que fabrican los autos, y la empresa es dirigida por ejecutivos con talento y formación gerencial. En cambio, en un hospital, el valor lo agrega un profesional especialista: el médico que sana... y uno de ellos dirige el hospital. En un Ministerio de Agricultura el ministro es un agrónomo con inclinaciones políticas; en un tribunal es el juez el que juzga..., ni soñar con que fuera otro distinto a un magistrado el que dirija la Corte. El problema central estriba en que el médico, el agrónomo o el juez saben poco de gestión, y lo que es peor, suele interesarles poco. La frase típica que uno escucha de ellos, cuando están en cargos directivos, es: “que lástima, me tocó esta vez la carga administrativa, cuando a mí lo que me gusta es operar pacientes”... o juzgar, o cultivar la tierra. El “*accountability*” institucional, entendido como el manejo transparente y fidedigno de indicadores de desempeño, no suele ser un tema que los emocione.

Analícemos por ejemplo un director de hospital público y veamos cuáles son las responsabilidades y desafíos de este cargo. Un ingenuo pensará que este es, simplemente, un médico con algunas responsabilidades “administrativas”, y que por tanto, cualquier doctor con los vínculos políticos adecuados lo puede hacer. Preguntémosnos entonces: ¿será un problema “administrativo” rediseñar los procesos de atención en la sala de urgencia para que no se mueran los pacientes esperando, especificar una base de datos relacional para las fichas médicas, manejar recursos escasos frente a necesidades monumentales, reencantar a funcionarios frustrados y sindicalmente combativos, estimular el desempeño de los que se destacan, diseñar un sistema informatizado pero humano para dar fecha y hora de atención a los pacientes, implantar un programa de mejoramiento continuo de la calidad de servicio?

Mintzberg describió con claridad las patologías de este tipo de entidades. En ellas, son estos profesionales que agregan valor los que ejercen el poder real, y suele ser difícil lograr que acepten la presencia de otro tipo de profesionales con formación en gestión, o la imposición de ciertas prácticas mínimas, como la aplicación de indicadores de desempeño o sistemas de control de gestión. Como él lo ha descrito: “La burocracia profesional contrata especialistas debidamente entrenados y adoctrinados -profesionales- para operar la institución, y luego les da un gran grado de control sobre su propio trabajo... este autocontrol significa que el profesional trabaja en forma relativamente independiente de sus colegas, pero cercano a los clientes que él sirve... Estas suelen ser estructuras inflexibles: adecuadas para producir un output estandarizado pero muy inadecuadas para adaptarse a la producción de nuevos outputs”.

Esta excelente radiografía de un hospital, un juzgado, una procuraduría, un ministerio, una escuela o una universidad, trae infelizmente aparejada una dificultad adicional: el corazón de la institucionalidad es la operación de profesionales relativamente autónomos... que van a resistir cualquier intento de coordinación, medición o intervención de gestión que consideren atentatoria contra la forma en que han venido haciendo las cosas. En otras palabras, la receta perfecta para la insularidad. El simple intento de coordinarlos en torno a un proceso de atención al usuario, o de formular una estrategia institucional, es considerado como un atentado a la autonomía de estos profesionales, que conciben a la organización como una suerte de democracia ateniense, con sus correspondientes esclavos: los administradores.

En las burocracias profesionales suele observarse la separación patológica entre la pirámide profesional y la pirámide administrativa que presta los servicios de soporte como contabilidad, tesorería, u otros más especializados. Los “especialistas” suelen mirar con cierto desprecio a los

“administrativos”, los cuales a su vez se vengan ejerciendo el poder de la burocracia... y reteniendo el cheque de los viáticos. Otro interesante fenómeno, frecuente, se da en el hecho de que los directivos institucionales, en organizaciones de esta naturaleza, suelen no tener gran afición por el microgerenciamiento y la coordinación, por lo cual recurren a un estilo “bilateral”: se entienden con cada subordinado por separado. Esta “bilateralidad” es por supuesto un importante combustible de la hoguera de la insularidad.

Como puede verse, la insularidad, que se detonó con la forma y periodicidad de generación de las cúpulas institucionales, se refuerza por la existencia de autoridades institucionales con poco interés y pocas herramientas para gerenciar esta compleja situación, y con el antagonismo y diferencias de visión y estilos entre los “administradores”, los “políticos” y los “especialistas temáticos” como jueces o doctores o agrónomos. La “competencia ecológica” entre las diferentes unidades institucionales es a estas alturas un hecho declarado. Los directivos públicos comienzan a buscar la insularidad como un atributo, es decir, se convierte en la “única forma de poder lograr algo”.

Por si fuera poco, si ya las fuerzas anteriormente descritas son potentes, un tercer fenómeno sistémico retroalimenta los dos anteriores, y termina enterrando el ataúd y convirtiendo la insularidad en una *propiedad emergente* del sistema, de carácter negativo y casi irreversible. Las unidades ya están en franca competencia entre sí, disputándose los favores y la atención del jerarca máximo, presentándole las ideas y proyectos que tendrán mayor impacto político, e importándoles poco si el tema pertenece o no a su área... al cabo, hay pocos años disponibles para hacer algo “impactante” y dejar una huella personal que asegure el futuro político. Los ejecutivos públicos confluyen simultáneamente, y saben que tienen un horizonte predeterminado para “lograr algo” antes del siguiente cambio de gobierno. Por ello, cada unidad desarrolla su agenda, y si el resto de la institución se deteriora, eso pasa a ser problema de otros. En ese momento, las diferentes unidades comienzan a luchar por tener más presupuesto propio, más asesores propios, más personal propio, en lo posible un especialista propio en informática, otro jurídico, otro administrativo, se le niega la información a otras áreas, y así se comienzan a generar “mini ministerios” al interior del ministerio, o “mini secretarías” al interior de cada secretaría de Estado. Por cierto, los ahora abundantes miembros de cada “mini secretaría” adquieren un gran interés personal por perpetuar la insularidad, pues la racionalización de esta situación tendría funestas consecuencias en materia de reducción de funcionarios. En ese momento, los antagonismos, que eran meramente cupulares, pasan a derramarse hacia los niveles inferiores de la organización, y cada jefe de unidad adquiere entonces sus seguidores personales y su cadena propia de lealtades bien establecida. La insularidad ha cristalizado como forma organizacional, de manera independiente de las inteligencias, personalidades, dedicación o talentos de los directivos públicos.

Combatiendo la insularidad

Profesionalización de designaciones. En primer lugar, alguien podría decir que la solución estructural consiste en profesionalizar las designaciones en los altos cargos institucionales, abandonando así las prácticas de repago de favores políticos, seleccionando a las autoridades no sólo por sus habilidades políticas y estratégicas sino también por sus capacidades gerenciales, y dándole a los altos cargos públicos de carácter técnico una mayor estabilidad en el tiempo, como es la tradición en los países anglosajones. Como grata e impredecible consecuencia de una seguidilla de escándalos de probidad y transparencia (los sistemas complejos *son* impredecibles), el Estado chileno está promulgando durante el año 2003 una ley que limita severamente el número de cargos de confianza política y profesionaliza las designaciones de cerca de 3.000 altos funcionarios. El actual gobierno mexicano procedió a seleccionar algunos cargos ministeriales por esta ruta, aun sin contar con una base legislativa. Sin embargo, hay que ser realistas y aceptar que en la mayoría de los países de la región éste no será el caso por muchos años. Chile y México son experimentos incipientes, graduales y poco generalizables, por lo

cual debemos postular también algunos paliativos de tipo “microgerencial”, es decir, aplicables una vez que ya han convergido a la institución sus nuevos líderes, con sus correspondientes bagajes valóricos y muchas veces con divergentes agendas político-personales.

Racionalización organizacional. Es evidente que en ocasiones existe un espacio importante para la racionalización organizacional, de manera que las unidades se acerquen al ideal de tener que interactuar el mínimo necesario. Como regla general, si los procesos de atención al usuario deben transitar por distintas unidades institucionales, o si los proyectos (p. ej. la construcción de carreteras) deben vivir distintas etapas en distintas unidades, eso suele traer funestas consecuencias, y entonces hay espacio para la racionalización siempre que, como mencionamos anteriormente, ello se haga con extremo cuidado, luego de y no antes del rediseño de procesos, y con escasa frecuencia en el tiempo. En particular, aquellas funciones asociadas a “proyectos” (p.ej. la construcción de una carretera) son las que más se deterioran cuando un proyecto va pasando de área en área de una organización, y en esos casos es indispensable designar a una sola persona con la “paternidad responsable” sobre esa iniciativa.

La clarificación de las causas estructurales. En tercer lugar (y no hay aquí un orden correlativo), la mera toma de conciencia del problema, el reconocimiento de que la insularidad es un fenómeno generalizado y de raíces estructurales, es una ayuda en sí misma. Si bien el refrán dice “mal de muchos consuelo de tontos”, la verdad es que en muchas instituciones el fenómeno es visto como una suerte de “castigo divino”, una “mala suerte” que se vino encima por haber tenido en la cúpula tanta gente “celosa” o “egoísta”. La sola constatación colectiva de que éste es un fenómeno bastante comprensible, susceptible de ser analizado y abordado con algunas herramientas, es un gran avance. A partir de este punto, es legítimo que las autoridades de la cúpula tengan un acercamiento mutuo desde una óptica de mayor sinceridad, clarificando sus naturales agendas individuales, limando las divergencias de estilos, y logrando un pacto de cooperación que a la postre ayudará a todos en el avance de sus carreras individuales.

El liderazgo superior. Otro elemento imprescindible es el interés que ponga el líder máximo en la resolución del problema. Aun cuando este líder tenga poca inclinación por el “microgerenciamiento” y una gran afición por las tareas políticas y estratégicas, la verdad es que las instituciones públicas son tremendamente jerarquizadas, por lo cual serán sus señales las que le den el carácter predominante al estilo institucional. La psicopatología organizacional nos muestra cómo, si un líder es depresivo, transforma la organización completa en depresiva. Si un líder es paranoide... la organización se vuelve paranoide. Del mismo modo, si ese líder trata a sus lugartenientes directos de manera separada, nunca los reúne, ni discute con ellos una agenda institucional común, el fenómeno insular permea hacia abajo con una velocidad pasmosa. A la inversa, si este líder hace un esfuerzo por articular la cúpula, por arbitrar los diferentes y numerosos conflictos de poder y coordinación de una manera adecuada, esas señales institucionales se filtran hacia abajo, dan el ejemplo, y ayudan a paliar el problema con mucha efectividad.

Prácticas de coordinación. Un cuarto y poderoso elemento de carácter “microgerencial” consiste en el establecimiento de prácticas simples, concretas pero formales de coordinación, y luego aceptarlas y respetarlas colectivamente. Como ejemplo, la cúpula puede tener una reunión periódica de *staff*, formal, con agenda, con acta de acuerdos, y con la *obligación* de tratar determinados asuntos transversales únicamente en esa instancia, sin saltársela para obtener directamente los “favores” de la autoridad máxima. Por cierto, es en esa instancia donde deben tratarse de manera calendarizada, discutiendo en profundidad, los grandes asuntos institucionales: el presupuesto, el plan informático, las inversiones relevantes, la agenda estratégica del siguiente año, los planes de cada unidad, etc. Si, por el contrario, este tipo de instancias se convierte en una reunión ritual, en que nadie habla con la verdad ni dice lo que piensa, entonces es mejor no malgastar el tiempo de los participantes.

Metas estratégicas concordadas. Un quinto y también poderoso elemento consiste en dedicar un esfuerzo significativo, de manera anual o mejor aun semestral, a la discusión y establecimiento de las

metas de la institución en su conjunto, y de cada unidad en particular. No se trata de poner únicamente metas “numéricas” tales como “cantidad de trámites” o “tiempo promedio de atención al usuario”, sino también las metas estratégicas de cada unidad como “montar el sistema informático X”, o “implantar una encuesta de calidad de servicio” o “producir un proyecto legislativo Z”. La herramienta más popular para formalizar metas es el Balanced Scorecard o “tarjeta de evaluación balanceada”, pero hay otras. Lo importante no es el carácter formal de la herramienta, sino el proceso colectivo de construcción de estas metas, la transparencia de que todos conozcan las metas de todos, y que en muchos casos esas metas sean compartidas entre diferentes unidades cuando se trata de grandes proyectos transversales.

Tecnologías de información. Finalmente, debe destacarse la disponibilidad de herramientas tecnológicas. La tendencia internacional privilegia la integridad de los sistemas informáticos, y así hoy existen las *bases de datos relacionales*. Generalmente en los nuevos sistemas una megabase relacional se convierte en el corazón de toda la arquitectura informática. En ella, un usuario forma parte de una tabla única de usuarios, la misma tabla para todos... se digita o modifica una sola vez y queda actualizada para todo efecto práctico en toda la organización. Un funcionario forma parte de una tabla única de funcionarios; una ciudad, de una tabla única de ciudades, etc. Posteriormente, el “arquitecto informático” establece las relaciones entre las distintas tablas y queda así conformada la caja fuerte y robusta con todos los datos de la organización digitados en forma única, e interrelacionados como se necesita. En esta base se montan sistemas tipo ERP o Workflow, o conexiones de internet con los usuarios, cuya característica es que la misma información está disponible para todo el mundo: el avance presupuestal de una unidad, los indicadores de gestión, la nómina de personal, el estado de un trámite específico de un usuario o una solicitud interna de viáticos. Es otra poderosa herramienta para combatir la insularidad.

Una reflexión final. Sería magnífico poder escribir, con un mínimo de seriedad, uno de esos típicos *best sellers* de gestión: “10 pasos para desaparecer la insularidad y lograr la colaboración institucional”. Lamentablemente, los sistemas complejos son... complejos, y las fuerzas que provocan la insularidad son profundas y poderosas. Aquí hemos intentado ofrecer algunos paliativos al problema, pero todos ellos dependerán de la voluntad, la persistencia y la duración en sus cargos de la cúpula superior de líderes. Tratar de resolver la insularidad en una intervención breve y aislada, inevitablemente conducirá a la frustración ya que en pocas semanas las interacciones sistémicas perversas volverán la situación a su marasmo original. Transformar un ente público requiere hacerse cargo de la complejidad de un sistema multifacético. No basta con pensar de manera sistémica, eso sólo funciona bien cuando las actividades ya se han asentado y las rutinas funcionan (Stacey, Griffin y Shaw; 2000). Durante las transformaciones, también es necesario actuar sobre la compleja naturaleza de la vida organizacional, aceptar la difícil predecibilidad de los fenómenos, y aprender a tolerar la inevitable y fastidiosa tendencia a la autoorganización espontánea de las personas en torno al poder, la política y los conflictos.

Bibliografía

- Gharajedaghi, Jamshid (1999), *Systems Thinking: Managing Chaos and Complexity. A Platform for Designing Business Architecture*, New York, Butterworth Heinemann.
- Mintzberg, Henry (1993), *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, New York, Simon and Schuster.
- Stacey, R.; Griffin, D.; y Shaw, P. (2000), *Complexity and Management*, London, Routledge.
- Waissbluth, Mario (2003), *La reforma del Estado en América Latina: guía abreviada para exploradores en la jungla*, Santiago, Programa Latinoamericano de Gerencia Pública.

La economía: entre la eficiencia, el poder y ¿la simpatía?

Leonardo Garnier

1. Advertencia

Cualquier introducción a la economía debería empezar -algo en broma pero también algo en serio- con esta advertencia a los estudiantes: “aprendan toda la economía que puedan pero, por favor, no se conviertan en economistas”.

Y es que si bien hay muchas formas de “*ser economista*” hay al menos una que es preciso evitar, aunque, lamentablemente, abunda: la de esos economistas que se toman tan en serio a sí mismos y a la economía que terminan por reducir todo -la vida social, la política, las relaciones humanas y hasta la conciencia- a manifestaciones de una única realidad: la del *homo economicus*, caracterizada por la elección individual, racional y auto-interesada entre opciones alternativas jerarquizables, cuyo estudio es lo que comúnmente llamamos “*Economía*”.

Sin duda es importante saber economía para entender la vida en sociedad. Sin duda, una de las características de esa vida social es, precisamente, que los individuos y grupos que conforman la sociedad enfrentan la constante necesidad de optar, de elegir entre diversas alternativas; y cada una de esas opciones representa un reto a resolver. Ayuda mucho cuando logramos desentrañar, aunque sea parcialmente, los elementos que involucran esas decisiones, sus costos y beneficios recíprocos y relativos. Y ayuda mucho cuando logramos comprender, aunque sea parcialmente, los procesos mediante los cuales las sociedades, los individuos y grupos que las forman, enfrentan esos procesos de toma de decisiones, esos procesos de elección.

El estudio de la economía, pues, es importante. Pero entender su importancia no tiene por qué llevarnos a reducir la vida social a un aspecto particular de las decisiones sociales: el aspecto económico referido al costo/beneficio que ellas entrañan para cada individuo. Ese reduccionismo economicista más bien contribuye a empobrecer nuestra visión y comprensión de la vida social y, de hecho, nos convierte en malos economistas.

2. La eficiencia del egoísmo

Suele decirse que la economía trata de cómo lograr la máxima satisfacción de necesidades ilimitadas mediante el uso de recursos que son escasos. Detrás de esta idea subyace tanto la idea del beneficio como la idea del costo o, en palabras de Jevons (1998: 93), la idea del placer y la idea del dolor: “El placer y el dolor son indudablemente los objetos últimos del cálculo de la economía. Satisfacer nuestras necesidades al máximo con el mínimo esfuerzo -procurarnos la mayor cantidad de aquello que es deseable a costa del mínimo de lo que es indeseable-, en otras palabras, maximizar el placer, es el problema de la economía”.

En realidad de lo que se trata no es simplemente de maximizar “el placer” sino de maximizar la diferencia entre el placer y el dolor, entre el beneficio y el costo. La economía trata, como hemos dicho, de la elección individual, racional e interesada entre opciones que son alternativas y jerarquizables. Por eso decimos que la economía trata de la eficiencia, entendida como la forma y el orden más razonable de alcanzar la satisfacción de nuestros intereses o deseos. Esto se puede ver desde dos perspectivas distintas (algo que luego analizaremos como la *dualidad* del análisis económico): la búsqueda del mínimo esfuerzo o de la máxima satisfacción.

- *La ley del mínimo esfuerzo*: dado el beneficio, la satisfacción o la utilidad que se desea tener, los agentes económicos tratan de alcanzarlo con el mínimo costo, con el mínimo sacrificio o con el mínimo esfuerzo posible. Se trata de sacrificar o pagar lo menos posible por aquello que queremos tener.

- *La ley del máximo beneficio*: dado el costo que tienen los distintos bienes con los que

aspiramos satisfacer nuestros deseos, los agentes económicos actúan de tal manera que se maximice el beneficio, la utilidad o la satisfacción que pueden obtener a partir de su dotación inicial de recursos. Se trata de obtener o cobrar lo más posible por aquellas cosas que tenemos.

Pero lo que hace interesante a la economía no es este sustrato individual del que parte para maximizar la satisfacción o minimizar el costo, sino su significado social. De hecho, uno de los descubrimientos más importantes y tempranos de la ciencia económica consiste en que, al intentar satisfacer de la mejor manera posible sus propios intereses en el contexto de una economía de mercado competitiva, cada agente económico individual puede estar contribuyendo a que el conjunto de la sociedad logre también satisfacer sus deseos y sus intereses de la mejor manera posible: maximizando el beneficio social, o minimizando el costo social.

De aquí surge el argumento básico sobre la eficiencia del egoísmo del que ya en 1776 nos habla Adam Smith (1965: 14) en *La Riqueza de las Naciones*: “No es de la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero que esperamos obtener nuestra comida, sino del cuidado que ellos tienen de su propio interés. No recurrimos a su humanidad, sino a su egoísmo, y jamás les hablaríamos de nuestras necesidades, sino de las ventajas que ellos sacarán”.

La clave de este argumento está en comprender que los agentes económicos individuales no actúan siguiendo una instrucción o un plan preestablecido, sino de acuerdo con sus propios intereses, buscando maximizar su propia satisfacción, pero tienen que hacerlo en un contexto en el que todos los demás actúan de la misma forma. Es esa combinación recíproca de cada quien buscando su propio interés la que, mediante el mecanismo del mercado, permitirá que se satisfaga de la mejor manera posible el interés de todos. Tal es, como veremos, la magia del mercado.

3. La importancia de la simpatía

Pero ¿será eso suficiente para que tengamos una vida buena? El propio Adam Smith tenía claro que no. La vida humana no se reduce a la elección individual, racional e interesada entre opciones alternativas jerarquizables y, por lo tanto, esa vida no se explica solamente por la búsqueda de la eficiencia, por tratar de obtener el mayor provecho de nuestros intercambios con los demás. La vida humana se explica también -y muy especialmente- por la búsqueda de lo que Smith llama “*la simpatía*”: también nos importan los demás, y nos importa importarles a los demás. El primer capítulo de “*La Teoría de los Sentimientos Morales*”, de Smith (1997: 49), se titula precisamente “De la Simpatía” y empieza diciendo: “Por más egoísta que se pueda suponer al hombre, existen evidentemente en su naturaleza algunos principios que le hacen interesarse por la suerte de otros, y hacen que la felicidad de éstos le resulte necesaria, aunque no derive de ella nada más que el placer de contemplarla. (...) La simpatía (...) puede hoy utilizarse sin mucha equivocación para denotar nuestra compañía en el sentimiento ante cualquier pasión”.

Smith (1997: 57) considera, en efecto, que la simpatía, esa capacidad y necesidad solidaria de identificarnos con los demás, de alegrarnos con ellos y sufrir con ellos -y que ellos hagan lo mismo con nosotros- es también una condición esencial del ser humano y de la vida en sociedad, que no puede reducirse a la satisfacción chata del propio interés¹.

Hay pues mucho más en la vida humana, en la vida en sociedad, que la maximización de la utilidad o el beneficio y la minimización del costo o el esfuerzo. Nos importa, por encima de cualquier cosa, el afecto y el respeto de *los otros*, de aquellos con quienes nos identificamos, a los que en rigor podríamos llamar *nuestros otros* o, más familiarmente, *nosotros*, esa apropiada combinación de *nos* y *otros* que es la que mejor define al ser humano que es, a la vez, lo uno y lo otro: individuo y sociedad.

4. Individuo y sociedad

Esta visión de Smith, que integraba por un lado las acciones y motivaciones individuales centradas en el propio interés, en el egoísmo, y por otro lado las acciones y motivaciones centradas en la simpatía y

el reconocimiento de los otros, se ha diluido en exceso con el desarrollo de la economía moderna. Así, la economía -y la microeconomía en particular- suele presentarse como un análisis exclusivamente centrado en el comportamiento egoísta y racional de los individuos o, más precisamente, de los agentes económicos individuales, sean estas personas, familias, empresas o hasta gobiernos, que pasan a ser analizados como “individuos” que reproducen la lógica del *homo economicus* maximizador de placeres y minimizador de penas.

Es clara la importancia de que el análisis económico, como cualquier análisis social, incluya como un elemento central el análisis del comportamiento de los agentes individuales: sus motivaciones, sus conductas, su lógica. Una de las críticas que se hace a casi toda la macroeconomía es, precisamente, su carencia de fundamentos microeconómicos, su carencia de sustento en el comportamiento de los agentes individuales que son los que, en última instancia, toman las decisiones económicas.

Sin embargo, tratar de explicar la economía solamente a partir del comportamiento de los agentes individuales sería como tratar de explicar el fútbol a partir del comportamiento individual de los jugadores: de sus motivaciones individuales, de su conducta, de la lógica de su comportamiento aislado. ¿Podría el mejor de los analistas deportivos, o el mejor de los psicólogos, haber deducido las reglas del fútbol a partir del análisis exclusivo de su “*agente individual*”... el *homo futbolisticus*? Es obvio que no. Lo que no es tan obvio es por qué nos empeñamos a veces en creer que lo que no podríamos hacer con un juego simple como el fútbol sí podemos hacerlo con la vida económica de la sociedad.

Porque si bien es claro que ni el fútbol ni la economía (ni la política, por supuesto) pueden entenderse sin tomar en cuenta el comportamiento de los agentes individuales, debiera ser igualmente claro que no bastan esos comportamientos individuales para entender o explicar ninguno de esos *juegos que jugamos*. De hecho, es sólo mediante el juego mismo de la vida social que la lógica colectiva transforma a los meros individuos en verdaderos agentes sociales. Los individuos, *per se*, no podrían ser nunca futbolistas, ni consumidores, ni artistas, ni trabajadores asalariados, ministros, empresarios, profesores universitarios, actores, etc. Sólo pueden serlo en la medida en que lo son para los demás y con los demás, es decir, *con los otros*. ¿Qué serían esos agentes individuales fuera del contexto de cada uno de esos juegos? ¿Cómo podríamos entenderlos a partir de su individualidad pero fuera del contexto del juego particular que los define como agentes sociales?

Tengamos claro, por tanto, que el análisis que realizamos como *economistas* al estudiar las elecciones racionales e interesadas entre opciones alternativas jerarquizables por parte de los distintos individuos que conforman la sociedad, es un análisis importante pero siempre parcial e incompleto de los procesos sociales que necesitamos entender. Que el análisis económico sea parcial no le quita importancia ni validez, pero nos exige ponerlo siempre en perspectiva. Y esto es fundamental para evitar muchos de los frecuentes errores que se cometen en y por la economía.

5. Escasez, eficiencia y equidad

Dijimos que la economía trata de la eficiencia: de que no haya desperdicios. Y en el mercado, la eficiencia se alcanza mediante la *optimización* de las decisiones individuales referidas a la asignación de los recursos con que contamos. Buscamos alcanzar la mejor situación posible, ya sea mediante la maximización de la satisfacción que obtenemos de nuestro esfuerzo, o mediante la minimización del esfuerzo requerido para alcanzar determinado nivel de satisfacción.

Pero ¿por qué es importante esta obsesión optimizadora? ¿Por qué se insiste tanto en la importancia de asignar y utilizar eficientemente los recursos de que disponemos de manera que no haya desperdicio?

Por lo general, la explicación que se da a esta pregunta es que “*los bienes y los recursos son escasos*”, es decir, son insuficientes para satisfacer todas las necesidades y deseos de todas las personas. Las necesidades humanas siempre son superiores a la posibilidad de satisfacerlas plenamente:

nunca tenemos suficiente. Dicho así, esto es demasiado obvio y general como para ser muy útil. ¿Qué queremos decir realmente con que los bienes o los recursos son escasos? ¿Escasos con respecto a qué? ¿Escasos para quién?

Para explicar el sentido económico de la idea de escasez podemos recurrir a esa conocida frase que tanto usamos los economistas: “*no hay almuerzo gratis*” o, dicho de otra manera, “*al que algo quiere, algo le cuesta*”, que básicamente quieren decir que todo tiene un costo o, para ser más precisos, que todo lo que implica un beneficio implica también un costo. Así, cuando decimos que determinado bien o recurso es escaso, lo que estamos diciendo es que para disfrutar de él debemos estar dispuestos a pagar el costo que dicho disfrute implica, es decir, debemos estar dispuestos a sacrificar el disfrute de otros bienes o recursos que habríamos podido tener en su lugar. Decimos que nos resulta escaso aquello que no podemos tener sin sacrificar algo a cambio, sin un *trade-off*.

La escasez, por tanto, no es un concepto absoluto sino relativo, y encuentra su sustento en una cualidad específica de los bienes que llamamos económicos: el carácter *rival* y *excluyente* de su disfrute. Un bien económico, pues, es escaso en un sentido muy particular: su consumo es alternativo al consumo de otros bienes; y su consumo por parte de algunos es alternativo a su consumo por parte de otros. Por eso -como veremos- su disfrute implica siempre un costo de oportunidad, un sacrificio. Como los recursos son escasos, satisfacer algunos de nuestros deseos y necesidades por medio del uso de esos recursos implica no satisfacer otros deseos y necesidades (o los deseos y necesidades de otros).

Si los bienes y los recursos con que contamos son escasos, lo peor que podría pasarnos sería desperdiciar esos bienes y recursos, usarlos de manera ineficiente. Y de eso trata, precisamente, la economía: del uso eficiente de los recursos. Se dice que “*la eficiencia significa que la sociedad está sacando el mayor provecho posible a sus recursos escasos*”, es decir, que los aprovecha “*de la mejor manera posible*”. Pero cabe preguntar: ¿de la mejor manera posible... para quién?

Porque si el verdadero significado de la escasez es “*relativo*” y se refiere al costo de oportunidad que los distintos bienes y recursos implican para la sociedad, debiera ser evidente que ese costo de oportunidad tiene que ver en gran medida con cómo se distribuyen tanto los beneficios como los costos. Es por eso que algunos autores sostienen que uno de los dilemas o retos principales de la economía radica en que la sociedad no sólo enfrenta un problema de eficiencia, sino que enfrenta también un problema de equidad.

¿En qué consiste la equidad? Esta pregunta puede parecer simple, pero está lejos de serlo. Por lo pronto, limitémonos a plantear que la equidad tiene que ver con la forma en que se distribuyen tanto los costos como los beneficios económicos entre el conjunto de individuos que conforman la sociedad. En palabras frecuentes en los cursos de introducción a la economía, podríamos decir que “*la eficiencia se refiere al tamaño de la tarta económica y la equidad a cómo se reparte ésta*”.

¿Será posible verlo así? ¿Se puede separar la parte de las decisiones económicas que tiene que ver con “*eficiencia*” -es decir, con hacer el mejor uso posible de los recursos- de la parte que tiene que ver con “*equidad*”, con su reparto equitativo? Es una pregunta que, por lo pronto, dejaremos sin responder.

6. Intercambio y costo de oportunidad

Es mediante el intercambio que efectivamente se comparan tanto los beneficios como los costos que los distintos agentes económicos perciben en el uso de los distintos bienes y recursos con que cuentan. Por eso, si bien la producción y el consumo son las actividades fundamentales para generar y disfrutar de la riqueza de las naciones, es el intercambio el que se nos aparece como la actividad económica por antonomasia, como la pieza central y propia de la vida económica.

Aun sin necesidad de que aumente la riqueza de una sociedad, o de que se produzcan más y mejores bienes, y sin necesidad de interferir con los gustos y deseos de los consumidores, el intercambio permite maximizar la eficiencia con que se pueden utilizar los bienes existentes.

La razón es simple: sólo por casualidad ocurriría que la forma en que están distribuidos los

distintos bienes en una sociedad en un determinado momento sea tal que refleje de manera precisa la forma en que los distintos miembros de la sociedad necesitan o desean consumir esos bienes para obtener la máxima satisfacción posible. Por tanto -y de manera consecuente con nuestra definición de eficiencia-, sería posible mejorar la situación existente por medio del intercambio, ya sea aumentando la satisfacción obtenida con el esfuerzo realizado, o minimizando el costo o esfuerzo necesario para alcanzar el nivel de satisfacción anterior. Esto lo logra el intercambio al permitir que los distintos individuos intercambien entre sí los bienes y recursos que poseen hasta lograr una distribución óptima de los mismos: la mejor distribución *posible*.

¿Por qué permite eso el comercio? Porque permite a todos los agentes individuales comparar los “*costos de oportunidad*” de los distintos bienes. El concepto de costo de oportunidad es, probablemente, uno de los más útiles e importantes conceptos del análisis económico. ¿Qué significa?

Decimos que el costo de oportunidad de una decisión está dado por el valor de la mejor alternativa a la que se renuncia al tomar esa decisión.

Para poder consumir determinado bien, tenemos que dejar de consumir otros, ya sea porque el dinero que tenemos que pagar por ese bien lo pudimos haber usado en comprar otros bienes, o porque el mismo consumo de este bien reduce nuestra capacidad o la posibilidad de consumir otros. Entonces, el verdadero costo de oportunidad de un bien, está constituido por el disfrute al que renunciamos, es decir, el disfrute de aquellos otros bienes a los que renunciamos para poder consumir éste.

Un consumidor racional maximizará su bienestar si el beneficio que obtiene de los bienes que finalmente consume es mayor que el costo de oportunidad de los mismos. De lo contrario, más le valdría deshacerse de una parte de lo que tiene y obtener a cambio aquellos bienes que le darían una mayor satisfacción. Por supuesto, haría falta que alguien quisiera entrar en intercambio con él. Mediante el intercambio, pues, cada quien puede ver si estaría dispuesto a renunciar a determinada cantidad de los bienes que tiene para poder disfrutar de una mayor cantidad de otros bienes... y si alguien más estaría dispuesto a hacer un trato recíproco, lo que, en principio, sería mejor para todos.

Pero ¿qué significa “*mejor para todos*”? ¿Quiere decir, acaso, que esa redistribución que surge del intercambio es equitativa, o más equitativa?

Claramente... no. La búsqueda de la eficiencia y el bienestar que permite el intercambio se da *a partir de* la distribución existente. Cada quien entra al intercambio con lo que tiene, y con el poder adquisitivo -mucho o poco- que esto representa. Lo único que estamos diciendo es que, dada esa distribución inicial, el comercio permite mejorar el bienestar de todos. Pero esto nada tiene que ver con la equidad. La pregunta seguirá pendiente.

7. La magia del mercado

No deja de resultar asombroso, aun hoy en día, el descubrimiento que en su momento maravillara a Adam Smith: el surgimiento de una economía de mercado permite que millones de personas (y empresas) puedan ponerse de acuerdo en cómo trabajar, en cómo invertir los recursos con que cuentan y en qué cosas producir sin siquiera tener que discutir previamente entre ellos, sin tener que preparar un plan, sin tener que organizar la división del trabajo correspondiente, en fin... sin tener en mente más que el interés particular de cada uno.

¿Cómo ocurre esto? Ocurre gracias a la competencia que empuja y permite que cada quien pueda vender lo que tiene y comprar lo que quiere o necesita al mejor precio posible, dado -por supuesto- lo que los demás sujetos tienen y quieren. Recordemos que los agentes económicos individuales, egoístas y racionales, tratarán siempre de comprar al precio más bajo posible y de vender al precio más alto posible. Los demás, lógicamente, actuarán igual, y la competencia entre ellos actuará, entonces, como un gran mecanismo autorregulador.

En efecto, si movido por un egoísmo excesivo alguien quisiera cobrar demasiado por las cosas que tiene, se encontrará con que otros, también movidos por su interés personal, estarían dispuestos a

vender más barato que él; y si alguien quisiera pagar por determinado bien un precio excesivamente bajo, se encontrará igualmente con que habrá otros competidores que ofrecerían un mejor precio.

La competencia es, así, el mecanismo mediante el cual se autorregulan los intercambios en el mercado de manera que los móviles egoístas de los hombres, transformados y controlados por la acción mutua entre ellos mismos, por la competencia, produce el asombroso resultado de una economía que funciona de manera eficiente sin que nadie en particular tenga que hacerse responsable por ello.

Una característica particularmente importante de este resultado eficiente al que nos conducen los mercados competitivos es que constituyen lo que se conoce como un “*óptimo en sentido de Pareto*”, esto es, una situación en la que no se presenta ningún desperdicio evitable mediante el intercambio voluntario. Decimos que una situación no es eficiente en el sentido de Pareto, si con los bienes y recursos existentes es posible mejorar la situación de algún miembro de la sociedad sin desmejorar la de ningún otro. En consecuencia, una situación será eficiente cuando tales mejoras absolutas no sean posibles, es decir, cuando la mejora de alguno implique necesariamente la desmejora de otro.

8. La especialización y la productividad

Si bien uno de los principales aportes de la teoría económica es que los mercados competitivos nos pueden permitir una asignación eficiente de los escasos recursos con que contamos, otro de esos aportes argumenta que la especialización que resulta del comercio, del funcionamiento de una economía de mercado, puede conducir a relativizar la escasez mediante el aumento en la productividad y la aparición del “*crecimiento económico*”.

Recordemos que Smith titula su obra magna “*Una investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*” y no “*Una investigación sobre la asignación eficiente de los recursos escasos*”, pues el centro de su razonamiento era dinámico, no estático, y comprendía tanto la preocupación por generar una riqueza creciente como la preocupación por la justa distribución de la riqueza creada.

La eficiencia en la asignación de los recursos es, sin duda, de una enorme importancia en la búsqueda de un mayor bienestar ya que, como veremos, las distorsiones que nos alejan de la eficiencia también reducen el bienestar al que podemos aspirar. Pero todavía más importante en esa búsqueda es la integración que logremos entre el aumento de la productividad y los acuerdos distributivos correspondientes.

9. Los precios: el lenguaje del mercado

Para operar su magia, el mercado necesita poner en comunicación indirecta, anónima y permanente a todos los agentes económicos individuales que conforman una sociedad. Estos son agentes de todo tipo: unos son consumidores, otros son productores o firmas; algunos son industriales, otros agricultores, otros comerciantes². Y las cosas que se intercambian en un mercado son, obviamente, muy distintas, casi incomparables. Para jugar su papel -como bien discutieron a fondo los economistas clásicos- el mercado debe traducir ese arsenal de mercancías, ese montón de cosas cualitativamente distintas, a un lenguaje común, un lenguaje que las haga iguales, comparables.

Para lograr esto, para permitir que los distintos individuos y agentes económicos sepan qué hacer, para que sepan qué es lo que más les conviene producir y vender, y para que sepan qué es lo que más les conviene consumir y comprar, lo que el mercado hace es “*ponerle precio a todo*”. Pero ¿qué son los precios?

Los precios son un lenguaje, son la manera en que los participantes en una economía se comunican y se entienden unos con otros. Los precios son la forma en que los agentes económicos comparan las cosas que cada uno de ellos tiene con las que no tiene, con las que tienen los otros. Son la forma en que se expresa tanto la intensidad con que se desean o necesitan esas cosas como el costo de obtenerlas o producirlas. Y son la forma en que los distintos agentes económicos indican a los demás

en qué proporciones estarían dispuestos a cambiar unas cosas por otras.

Los precios son un lenguaje social mediante el cual los individuos expresan sus valoraciones en tanto agentes económicos: “*cuánto aprecian*” o “*cuánto valoran*” determinadas mercancías en comparación -y siempre en comparación- con las otras mercancías que pueden tener en su lugar o, lo que viene a ser lo mismo, en cuánto valoran el disfrute que obtienen del consumo de esas mercancías, comparado con su valoración del esfuerzo o el costo de producirlas o adquirirlas.

10. Distintos, pero comparables

Ponerle precio a todas las cosas, a los bienes y a los recursos -y a los trabajos-, viene a ser como establecer un patrón de medida que nos permite compararlas. Sólo es posible comparar cosas que tengan “*algo en común*”. Se dice que no podemos comparar peras y manzanas... excepto si las comparamos en lo que tienen en común: cuánto pesan, cuántas calorías y cuántas vitaminas contienen o, en nuestro caso, cuánto “*cuestan*”.

¿Cuál es el elemento común que está detrás de los precios? ¿Por qué las cosas -y el trabajo necesario para producirlas- adquieren un valor económico que logra traducirse de manera objetiva en precios? Esa ha sido la pregunta que ha guiado buena parte de la investigación económica durante los últimos trescientos años y, de hecho, era una pregunta que ya se planteaba Aristóteles.

Si los bienes que los distintos agentes económicos poseen fueran todos iguales, no tendría sentido el intercambio. En efecto, es porque son distintos que la gente quiere más de unos y menos de otros. Pero tampoco sería posible el intercambio si esos bienes fueran completamente diferentes, si no tuvieran nada en común, si no fueran, en algún sentido, comparables. Esto le plantea un problema particularmente complejo al mercado, que debe definir precios que hagan que bienes cualitativamente distintos se conviertan en mercancías cuantitativamente comparables.

Para ello, es necesario ver las cosas desde dos puntos de vista complementarios:

- Ver los bienes, los recursos -y los trabajos- en términos de lo que los hace distintos: su carácter concreto, su “*valor de uso*”, las necesidades o gustos que vienen a satisfacer, el tipo particular de trabajo y las materias que se requieren para producirlos.

- Ver los bienes, los recursos -y los trabajos- en términos de lo que los hace iguales o comparables: su carácter abstracto, su “*valor de cambio*”, el ser depositarios de un elemento común: la comparabilidad de su “*costo de oportunidad*”, de ese esfuerzo que se considera socialmente necesario para producirlos y tenerlos.

11. De nuevo: el costo de oportunidad y el almuerzo gratis

El problema de la valoración económica, y la solución que surge mediante el concepto de costo de oportunidad, se expresa con claridad en ese slogan característico de la economía: “*no hay almuerzo gratis*”. Esto nos indica, precisamente, que estamos comparando *todas* las cosas que podríamos tener en términos de *todas* las demás cosas que les son alternativas; que estamos comparando *todos* los costos, *todos* los esfuerzos, *todos* los trabajos en términos de los demás costos, esfuerzos y trabajos alternativos. Si *todo* es relativo, no puede haber un almuerzo, ni ninguna otra cosa, que sea gratis en el sentido específico de no ser comparado con las demás cosas: tener más de una determinada cosa implica tener menos de las demás.

Los precios no son más que el instrumento que hace posible esa comparación, y que nos da la información necesaria para actuar al respecto. Pero es precisamente al hacer eso, al establecer una comparación entre *todos* los costos, esfuerzos y trabajos alternativos, entre *todos* los deseos, necesidades e intereses alternativos, que los precios actúan como una “*relación social*”, como un lenguaje de interacción recíproca entre los agentes individuales que componen la sociedad.

12. El sistema de precios es un sistema de poder

No existen precios en una economía de uno. No hace falta lenguaje cuando no existen “*los otros*”. Las relaciones económicas -y su traducción en precios- son las relaciones mediante las cuales “*somos para los otros... y ellos para nosotros*”.

El lenguaje de los precios es un lenguaje *efectivo*: de lo que se trata es de dar -y recibir- órdenes: órdenes de compra o de venta. El lenguaje de los precios es un lenguaje de poder. ¿Cómo funciona este lenguaje? ¿En qué consiste el “*don de mando*” del sistema de precios?

Ya lo decía Quevedo: “*Poderoso caballero es Don Dinero*”. Es eso lo que nos permite entender por qué queremos, siempre, tener más dinero, pues el dinero es, precisamente, el “*don de mando*” con que nos podemos comunicar en el mercado. Gracias a su capacidad de medio de cambio el dinero es simplemente “*todas las demás cosas*”, en la medida en que es de curso forzoso y se puede cambiar por cualquiera de las mercancías que está disponible en el mercado. Si tengo dinero para pagar por algo, puedo tener ese algo. No me lo pueden negar. Puedo ordenarlo, y mis órdenes tienen que ser cumplidas.

Esta cualidad del dinero bastaría para que quisiéramos tener todo el dinero del mundo: más dinero significa más cosas, más posibilidades de satisfacer nuestros deseos. Pero si damos un paso más allá del intercambio, hacia la producción, hacia los costos y esfuerzos que se requieren para producir como mercancías aquellas cosas que demandaremos con nuestro dinero, entonces entendemos aún mejor el poder que está en nuestras manos cuando tenemos dinero. Al comprar, ordenamos a los demás el trabajo y el tipo de esfuerzo que tienen que hacer *para nosotros*. Y, por supuesto, otros harán lo mismo con nosotros.

A primera vista esto nos resulta extraño, pues cuando compramos las cosas que queremos usar -la Coca-Cola, el disco, la camisa, el lápiz labial- no sentimos que estemos, ni remotamente, dándole órdenes a todas las personas que participaron en su producción y distribución, que tenían que hacer eso para nosotros *porque así nosotros lo ordenábamos*. Y sin embargo lo hacemos. Trabajar es hacer cosas para los demás, no como *favor* o *regalo* sino como “*relación social recíproca*” de acuerdo con determinadas reglas: las reglas del poder. Igual que el faraón tuvo poder para ordenar la construcción de las pirámides, tengo yo poder para ordenar la producción de la pizza o la hamburguesa que compro despreocupado.

Lo que nos parece solamente una relación monetaria mediante la cual “*compramos algo*”, adquirimos una mercancía, es por lo tanto una relación social en la que se ejerce determinada cuota de poder. ¿Por qué es difícil verlo así?³ Cuando trabajamos, tenemos claro que no estamos produciendo algo para *nosotros*, para nuestro propio consumo, para atender nuestras propias necesidades, sino algo para *otros*. Si no es así, si nuestro trabajo no responde a ninguna “*orden*” o, dicho de otra forma, si nadie compra el producto de nuestro trabajo, entonces, nuestro esfuerzo ni siquiera califica como trabajo social, no es valorado así por la sociedad, y no recibimos el pago que habríamos esperado.

Vemos así que pagar el precio de algo, en el lenguaje del mercado, no es sino ejercer nuestro poder de mando, ordenando que una parte de los recursos y el trabajo de la sociedad se dedique a producir eso que queremos y por lo que podemos pagar. Como se refleja en diversos refranes populares: “*el que pone la plata manda en el baile*” o, más directamente, “*money talks*”. Vemos entonces que el dinero no sólo representa capacidad o poder de compra de objetos, bienes o mercancías, sino que representa de hecho “*poder*”, poder sobre los demás, sobre su trabajo, sobre sus recursos. No es un poder arbitrario -tiene que respetar las reglas de la economía de mercado- pero es absolutamente efectivo mientras esas reglas operen.

Finalmente, esa cualidad de representar tanto la capacidad de tener cosas como la capacidad de tener poder sobre los demás, hacen que el dinero se convierta también en una fuente de prestigio social. El propio Adam Smith (1997: 123) identificó con claridad esta cualidad del dinero. Al preguntarse “¿cuál es el fin de la avaricia y la ambición, de la persecución de riquezas, de poder, de preeminencia?

¿es porque han de satisfacerse necesidades naturales?”, respondía de inmediato: “El salario del más modesto trabajador alcanzaría. Y entonces ¿de dónde emerge esa emulación que fluye por todos los rangos personales y qué ventajas pretendemos a través de ese gran objetivo de la vida humana que denominamos el mejorar nuestra propia condición? Todos los beneficios que podemos plantearnos derivar de él son el ser observados, atendidos, considerados con simpatía, complacencia y aprobación. Lo que nos interesa es la vanidad, no el sosiego o el placer”.

Y es a partir de esa convicción que, de seguido, Smith (1997: 123) advertía contra “la corrupción de nuestros sentimientos morales, que es ocasionada por la disposición a admirar a los ricos y a los grandes, y a despreciar o ignorar a los pobres y de baja condición”.

13. Lo que no tiene precio

Ahora bien, ese no es el final de la historia ni la historia completa. Como todo el mundo sabe -pero los economistas solemos olvidar-, hay cosas que se salen de este mundo de las comparaciones cuantificables; hay cosas que no son opcionales o “*alternativas*” a otras en el sentido preciso de que tenemos que optar por tener una o tener la otra, y que, por tanto, no son económicamente comparables por medio de su valor o precio. Paradójicamente, muchas de estas cosas son las que más valoramos: el afecto de los amigos, la belleza de un atardecer, la satisfacción de un día intensamente vivido, la sonrisa de una hija al vernos llegar a la casa. Cuando pensamos en el “*valor*” de estas cosas solemos decir que “*no tienen precio...*” indicando, precisamente, el gran valor que les damos. Estas cosas tienen tanto valor que son invaluable, como se desprende de esta reflexión de Robert Kennedy: “El Producto Nacional Bruto no toma en cuenta la salud de nuestros hijos, la calidad de su educación ni el gozo en sus juegos. No se incluye en él la belleza de nuestra poesía ni la solidez de nuestros matrimonios, la inteligencia de nuestros debates públicos ni la integridad de nuestros funcionarios. No mide nuestro ingenio ni nuestra valentía, tampoco nuestra compasión o nuestra devoción a la patria. En pocas palabras, lo mide todo, menos aquello que hace que valga la pena vivir la vida” (1968).

Lo que queremos decir es que, ya sea por su naturaleza o por decisión de la sociedad, estas cosas -y las decisiones que les competen- no pertenecen al mundo de las mercancías, al mundo de la economía. Y no pertenecen a él por una de dos razones básicas.

En unos casos, porque tenerlas o no tenerlas no implica tener más o menos de otras cosas; y el que las tengan y las disfruten algunos no implica que no las puedan tener y disfrutar otros. No tienen el elemento común de comparación de las mercancías, el elemento que constituye la base de los precios: no tienen un costo de oportunidad.

De nuevo, podemos recurrir en este punto a Adam Smith (1997: 137) que, si bien comprendió como nadie la importancia del propio interés y la competencia para impulsar y mantener en marcha los motores de la vida económica, era también presto en poner las cosas en perspectiva, recordándonos que “la parte principal de la felicidad humana estriba en la conciencia de ser querido” y que “en comparación con el desdén de las personas, todos los otros males externos son fácilmente tolerables”.

Y en otros casos, porque aun cuando existiera ese costo de oportunidad, hay una serie de situaciones para las cuales la sociedad establece acuerdos que nos *eximen* de aplicarles los criterios de la comparabilidad económica y que, por tanto, las saca del mundo de las mercancías. Cabe aquí todo el espectro de transacciones que no dependen de los precios, que no demandan reglas mercantiles ni equivalencias cuantitativas. Estas situaciones son menos extrañas de lo que se podría pensar a primera vista. Esto puede referirse, en efecto, a situaciones como las siguientes:

- Decisiones individuales, como las representadas por los regalos que todo el tiempo “*intercambiamos*” sin exigir su precio a cambio (y a los que, de hecho, sólo por error dejamos la etiqueta con el precio).
- Decisiones que tomamos como parte de un grupo, como ocurre en la familia, los clubes, las organizaciones religiosas, las asociaciones voluntarias y muchas otras (a veces no tan nobles), en las

cuales las decisiones no dependen estrictamente de los precios, ni del toma y daca del mercado, ni de la rentabilidad correspondiente.

- Dentro de la categoría anterior destaca un rubro que, por su importancia y su carácter, merece destacarse: las decisiones que se toman al interior de esas peculiares instituciones -o agentes- económicos que son las firmas, que ciertamente no se organizan internamente sobre la base de decisiones libres, individuales y voluntarias, sino con base en una verdadera planeación estratégica y la más estricta disciplina jerárquica.

- Y, finalmente, el amplio repertorio de bienes y servicios que las sociedades deciden producir y asignar no como mercancías, sino como bienes y servicios públicos. En estos casos no se trata de satisfacer una demanda o de cumplir una orden individual, sino de garantizar el cumplimiento de algo que se ha definido como un derecho. El derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho a la seguridad, el derecho a la cultura, son todos ejemplos frecuentes en los que la asignación de los recursos no responde a la lógica estricta del mercado, ni de la satisfacción individual, sino a la lógica de la política y de las decisiones colectivas.

Notas

¹ Ya en tiempos de Smith algunos pensaban que todo podía reducirse a la búsqueda egoísta del propio interés, tanto como para obligarlo a hacer esta misma aclaración: “Quienes son propensos a deducir todos nuestros sentimientos a partir de ciertas elaboraciones del amor propio no tienen ningún problema para explicar tanto ese placer como ese dolor (proveniente de la simpatía) de acuerdo con sus principios. (...) Pero tanto el placer como el dolor son experimentados siempre de forma tan instantánea, y a menudo bajo circunstancias tan frívolas, que parece evidente que no pueden derivarse de tales consideraciones sobre el propio interés”.

² Por supuesto, cuando hablamos de “*agentes sociales*” no nos referimos a personas en el sentido pleno, sino al papel que juegan en la vida social, por eso podemos usar el artificio de separar productores y consumidores -que no son más que dos caras de las mismas personas- como si fueran agentes distintos que interactúan entre sí.

³ Como planteaba Marx (1978): “Lo misterioso de la forma mercantil consiste sencillamente en que la misma refleja ante los hombres el carácter social de su propio trabajo como caracteres objetivos inherentes a los productos del trabajo, como propiedades sociales naturales de dichas cosas y, por ende, en que también refleja la relación social que media entre los productores y el trabajo global, como una relación social entre los objetos, existente al margen de los productores. (...) Lo que aquí adopta, para los hombres, la forma fantasmagórica de una relación entre cosas, es sólo la relación social determinada existente entre aquellos”.

Bibliografía

Jevons, William Stanley (1998), *La teoría de la economía política*, Madrid, Editorial Pirámide.

Marx, Karl (1978), *El capital*, Madrid, Siglo XXI Editores, Tomo 1.

Smith, Adam (1965), *Inquiry on the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, New York, The Modern Library.

----- (1997), *La teoría de los sentimientos morales*, Madrid, Alianza Editorial.

Las instituciones de la política comercial exterior en América Latina: un análisis comparativo *

Jacint Jordana y Carles Ramió

1. Introducción

En el contexto de la globalización, el papel central jugado por los Estados en la escena internacional puede no estar desapareciendo, aunque debe transformarse mediante el uso de nuevos instrumentos de intervención pública que les permitan jugar un papel más estratégico (Evans, 1997; Weiss, 1998). La creciente complejidad e interdependencia de las políticas de comercio exterior durante los años noventa constituye un evidente ejemplo de dicha transformación, puesto que los países con instituciones públicas más efectivas fueron los que consiguieron un mayor beneficio de los acuerdos y tratados multilaterales y bilaterales. Uno de los elementos cruciales de este proceso de cambio en el comercio exterior fue la creciente consolidación internacional de nuevas políticas e instituciones, como la Organización Mundial del Comercio (OMC) creada en 1995. También se produjo un enorme crecimiento de las implicaciones internas del comercio exterior, debido tanto a la lógica de la apertura del mercado como a que los tratados, hoy en día, tienen en cuenta muchos más aspectos que en el pasado.

Este artículo analiza y compara el papel de las estructuras y reglas institucionales en la formulación de la política de comercio exterior a nivel nacional, teniendo en cuenta los nuevos retos a los que se enfrentan los gobiernos -por lo que respecta a la capacidad de gestión- y la creciente complejidad de la política. No pretendemos explicar el rendimiento de la política de comercio exterior, sino solamente el modo en que las instituciones dan forma a los procesos de política comercial. Este punto de vista analítico asume las coordenadas del Nuevo Institucionalismo en el modo en que se aproxima a la comparación de la economía política (Hall y Taylor, 1996). Exploramos cómo la existencia de determinadas instituciones ayuda a perpetuar o superar problemas políticos o económicos. Esta punto de vista considera las instituciones como una variable dependiente, con la suficiente capacidad explicativa para justificar un análisis detallado (Peters, 1999). Las instituciones son mecanismos que suman preferencias, a pesar de que su dinámica va más allá de la mera suma de intereses, puesto que la expresión de las preferencias está sujeta y es transformada por los rasgos particulares de cada estructura institucional (Immergut, 1998).

En muchos países en vías de desarrollo, entre los que están la mayor parte de los países latinoamericanos, el rendimiento institucional sigue siendo débil. Cuando se intenta generar una mayor capacidad técnica en los departamentos responsables de las políticas de comercio exterior, asegurar una mayor coordinación interna entre los cuerpos gubernamentales, o desarrollar fórmulas equilibradas para la participación de la sociedad y la empresa en la toma de decisiones, surgen dificultades de gran magnitud. En consecuencia, las estructuras institucionales que podrían haber sido adecuadas hace apenas diez años, deben ahora hacer frente a serias dificultades, debido a su incapacidad para renovarse y adaptarse a las exigencias del nuevo entorno internacional. Todos estos factores sugieren la introducción de mejoras y reformas, y es importante identificar las cuestiones esenciales a tener en cuenta cuando se concibe una iniciativa de modernización institucional. Es necesario reforzar la información técnica y la capacidad de gestión estratégica de la principal organización responsable de la elaboración de políticas de comercio exterior. El gobierno debe gestionar la creciente necesidad de coordinación interdepartamental impuesta por la elevada implicación de muchos intereses productivos y terciarios en los tratados comerciales internacionales. Del mismo modo, debe ser capaz de filtrar y

(*) Una versión en inglés de este artículo fue publicada en el libro *Bridges for Development: Policies and Institutions for Trade and Integration*, R. Devlin y A. Estevadeordal (eds.), Washington, BID, 2003.

Los autores agradecen a los editores del libro, así como a Roberto Bouzas y Diana Tussie, sus provechosos comentarios acerca de versiones anteriores de este artículo, y a Gemma Tor por su ayuda en la investigación.

estructurar los intereses particulares, las fuerzas sociales y empresariales del país para asegurarse que el interés nacional prevalezca.

Hay muchas formas distintas de hacer frente a estos retos. Nos concentraremos en una cuestión que afecta a todos ellos: la influencia del diseño formal de las instituciones sobre las posibilidades de dar con una solución o una mejora. Por diseño institucional nos referimos a los siguientes aspectos básicos: la estructura de la organización de los gobiernos y la distribución de funciones relacionadas con las políticas de comercio exterior; los mecanismos de coordinación y consulta entre los organismos públicos e instituciones; las reglas de selección y motivación de los empleados públicos; y las reglas de participación de los intereses privados en el proceso de toma de decisiones.

El análisis del diseño formal de las instituciones incluye, igualmente, los procesos de cambio institucional. La literatura teórica cuenta con excelentes propuestas de mecanismos institucionales, pero el análisis aplicado debe tener muy en cuenta las condiciones que permiten a las instituciones representar el papel para el que han sido diseñadas. Como las nuevas instituciones no suelen ser creadas de la nada, sino a partir de un contexto institucional preexistente, debemos considerar que los procesos de cambio institucional son verdaderos campos de batalla por lo que se refiere a la creación de nuevas instituciones. Por ello, cuando las posibilidades de éxito son limitadas, puede ser conveniente introducir dinámicas de cambio menos intensas que aportan menores innovaciones y se adaptan a las formas institucionales existentes.

Una restricción básica es que, si el país ha seguido durante mucho tiempo una determinada senda en el desarrollo institucional, existen numerosos costes ocultos en el cambio de un modelo de organización. El peso de la dependencia de una senda determinada es vital para comprender por qué muchos países prefieren modernizar las disposiciones institucionales existentes y ajustarlas a las nuevas necesidades antes que romper con el pasado y crear una estructura organizativa completamente distinta (Pearson 2000). Sólo durante momentos políticos excepcionales o agudas crisis resulta probable que los líderes políticos opten por asumir los costes de la transformación radical de una estructura institucional existente y promover una innovación organizativa que rompa con la tradición y distribuya el poder central del gobierno de un modo distinto (Cortell y Peterson, 1999).

Además de los costes políticos, existe el riesgo de que un profundo cambio institucional no logre sus objetivos, y es incluso posible que lleve a una situación peor que la existente previamente (Lanzara, 1999). Un cambio institucional que se quede a mitad de camino, por ejemplo, puede conllevar una mayor fragmentación de las responsabilidades entre las agencias gubernamentales y, en consecuencia, un proceso de toma de decisiones más complicado. Este artículo analiza atentamente este problema, que es sin duda uno de los obstáculos más extendidos en los procesos de reforma institucional en los países de América Latina.

2. Estructuras institucionales

2.1. Grandes opciones organizativas

El examen del modo en que actualmente los gobiernos gestionan la política comercial en todo el mundo revela cuatro modelos de organización, que enlazan con mayor o menor intensidad la política comercial con otras áreas clave de la política del gobierno. El primer modelo, quizás el más tradicional, concentra las relaciones exteriores y el comercio internacional en un mismo ministerio, que explota la experiencia y las redes internacionales de los diplomáticos. El segundo modelo, que une las políticas para los sectores productivos (agricultura e industria) y el comercio exterior, enlaza las necesidades de exportación de los productores con los instrumentos para comercializar sus productos en el extranjero. El tercer modelo integra la política comercial con la política económica interior y exterior, y da prioridad a la coherencia de toda la política macroeconómica del país. Por último, el cuarto modelo de organización mantiene el comercio exterior aparte de los demás ministerios y realiza grandes esfuerzos para coordinar las distintas posiciones existentes en el seno del gobierno.

La Tabla N° 1 describe las ventajas y los inconvenientes de los modelos organizativos de política comercial exterior. Es difícil, si no imposible, señalar un modelo como netamente superior a los demás. En el mundo se dan ejemplos específicos de éxito y fracaso -en términos de rendimiento y capacidad técnica- de cada modelo, y nada excluye, a priori, la elección de un modelo determinado¹. Las influencias que llevan a la modernización o el estancamiento son complejas y dependen en gran medida de las condiciones particulares de cada país, siendo el diseño institucional una variable clave (Zysman, 1994). Esto no significa, sin embargo, que un análisis de las características de cada modelo sea irrelevante.

Abandonando el punto de vista de considerar el gobierno como un actor unitario y racional, lo cual es una simplificación, nos concentramos en analizar la “caja negra” del proceso de toma de decisiones. Hay muchos factores que ayudan a explicar los problemas de rendimiento institucional a que se enfrentan las soluciones organizativas adoptadas por cada país. Usando la lógica de “agente-principal”, el problema del diseño organizativo para la política comercial a nivel ministerial podría representarse como un dilema para el principal (el cabeza de gobierno) porque, al otorgar su confianza a un agente particular (ministro) sobre distintas tareas, el principal tiene que asegurarse de que esas tareas sean complementarias. Ello se debe a que, si esas tareas son sustitutivas (favorecer una limita el desarrollo del resto), los incentivos pueden resultar débiles e ineficaces. Sin embargo, si las tareas son complementarias, pueden surgir beneficios mutuos (Dixit, 1998 y 1999b).

En este apartado tomaremos en consideración cuatro países para ilustrar ciertos elementos clave en la eficacia de cada uno de los modelos. Cada uno de estos países puede ser identificado como una configuración “pura” de uno de los modelos.

En primer lugar, Australia es un país extraordinariamente orientado hacia la apertura y liberalización del mercado. Australia ha unido las relaciones exteriores y el mercado exterior en un ministerio mediante dos viceministros distintos, pero muy interconectados (ambos son miembros del gobierno).

Tabla N° 1
Ventajas e inconvenientes de los modelos organizativos de política comercial exterior

Comercio Exterior-Relaciones Exteriores	Comercio Exterior-Industria	Comercio Exterior-Economía	Comercio Exterior Aislado
Ventajas frecuentes			
-Coherencia políticas exteriores (único interlocutor exterior). -Aprovechamiento redes exteriores de RR.EE. -Menor riesgo captura actores privados. -Mantenimiento lógica institucional tradicional.	-Coherencia dimensiones sectoriales y comercio exterior. -Mantenimiento lógica institucional tradicional.	-Coherencia política económica interna y comercio exterior. -Mantenimiento lógica institucional tradicional.	-Exclusividad política comercial (autonomía). -Implicación en CE de la presidencia.
Inconvenientes frecuentes			
-Diversidad objetivos. -Predominio motivaciones políticas. -Baja implicación presidencia en CE.	-Diversidad objetivos (sin priorizar CE). -Dualidad CE y RR.EE. -Mayor riesgo capturas actores privados. -Baja implicación presidencia en CE.	-Diversidad objetivos (sin priorizar CE). -Dualidad CE y RR.EE. -Baja implicación presidencia en CE.	-Coordinación fuerte. -Desvinculación con políticas a largo plazo de desarrollo del país. -Posible debilidad institucional. -Luchas interministeriales.

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, el caso de Malasia nos muestra el modelo donde se concentra la industria y el comercio exterior en el mismo ministerio, con una serie de departamentos especializados en la

integración y negociación internacionales. Resulta inevitable hacer referencia a casos como Japón y Corea, que comparten un estilo similar. En todos los casos, el objetivo al definir esta opción es básicamente apoyar políticas que promuevan la capacidad de exportación de los grandes grupos industriales (Franco, Eguren y Baughman, 1988).

En tercer lugar, el caso de España nos muestra un modelo en el que el departamento de comercio exterior, dirigido por un viceministro (secretario de Estado), está integrado en el Ministerio de Economía. La integración de la política de comercio exterior de la Unión Europea ha favorecido la conversión en una organización altamente especializada. Su misión principal es preparar y defender las posiciones españolas cuando la Unión Europea toma decisiones en el ámbito del comercio exterior, alentando la integración económica en Europa (Cardenera, 1997).

El cuarto modelo es el de los Estados Unidos, donde la opción organizativa es la de descargar toda la responsabilidad del comercio exterior en un departamento aislado. La figura del representante comercial de los Estados Unidos es un alto cargo en la jerarquía de organización departamental (equivalente a un miembro del gobierno), pero apenas tiene estructura burocrática de gestión. La tarea de esta figura es coordinar, a todos los niveles, a los representantes de ámbitos especializados de la administración, procesando la información y creando una posición unificada (Brock, 1992). El modelo estadounidense consiste en no tener un agente a cargo de una serie de tareas complementarias, sino de encargarle a un agente que desarrolle una sola tarea, para que no sufra el riesgo de compartir tareas sustitutivas. La razón de esta opción es que el sistema político y administrativo estadounidense, caracterizado por la extrema fragmentación de los centros de poder, hace difícil encargar una serie de tareas distintas, incluyendo la política comercial, a un agente con la seguridad de que serán compatibles (Palmer, 1995).

En muchos estudios se asume implícitamente que las instituciones políticas y económicas de los Estados Unidos son más eficientes, y que en consecuencia el suyo es el modelo ideal que otros países de la región (con modelos menos eficientes) deben imitar². Sin embargo, este punto de vista, que otorga preeminencia a la opción de aislar organizativamente la gestión de la política comercial, puede fácilmente cuestionarse, dado que existen otros modelos institucionales que muestran experiencias de éxito, con estilos distintos. En este contexto, hay que tener presente que las características organizativas representan una significativa contribución a la formación de preferencias públicas. Así, algunas opciones políticas pueden predominar más fácilmente que otras, dependiendo del modo en que se establezcan, en el seno del gobierno, las estructuras jerárquicas y de coordinación. Esta es la razón por la que favorecer la coherencia entre el comercio y el resto de políticas puede exigir un modelo organizativo que aspire a servir preferentemente a algunas de las necesidades políticas o económicas del país, lo que está también relacionado con una determinada estrategia de desarrollo a largo plazo.

Los casos de Malasia y Australia, cada uno con su propia estrategia de desarrollo, muestran claramente este compromiso, siguiendo dos modelos organizativos distintos. Ambos modelos integran tareas complementarias porque complementan las estrategias de desarrollo existentes. Cuando en el mismo departamento no existe una relación clara entre una opción de desarrollo determinada y el modelo organizativo puede aparecer una relación de sustitución entre objetivos, lo cual reduce la efectividad de los incentivos. Este fue el caso de España durante la década de los sesenta, cuando el Ministerio de Asuntos Exteriores seguía asumiendo muchas responsabilidades de política comercial, mientras otros ministerios diseñaban estrategias de integración a Europa (Viñas, 1980).

Existen ciertas ventajas en el mantenimiento de la gestión de la política comercial aislada, debido a la autonomía y flexibilidad que ello conlleva, pero puede implicar numerosos costes adicionales en términos de coordinación, como sucedió en los Estados Unidos durante los años ochenta, cuando distintos departamentos se enfrentaron por el liderazgo político en este ámbito. También existe el riesgo de desconexión con las estrategias de desarrollo del país a largo plazo, si las tareas de la unidad responsable no reciben un apoyo continuado de las ramas superiores del gobierno.

Desde el punto de vista del principal, creemos que la elección de un modelo depende básicamente de dos criterios: el deseo del principal de establecer una estrategia de desarrollo bien perfilada y la capacidad para controlar las acciones de los agentes. El principal tendrá la posibilidad de elegir una opción determinada en función de cómo sean evaluados estos elementos, y deberá asumir los riesgos consiguientes. Por ejemplo, un principal particularmente interesado en promover una estrategia de desarrollo podrá optar por un modelo más integrador, a pesar del riesgo de emergencia de tareas sustitutivas (cuanto mayor sea la capacidad de control disponible, menor será el riesgo). En cambio, un principal que decida dar prioridad al control del agente tenderá a reducir el grado de integración (evitando encargar tareas múltiples, y teóricamente complementarias, en el mayor grado posible), y a asumir el mayor riesgo de promover una deficiente estrategia de desarrollo global para el país.

El dilema al que debe enfrentarse el principal emerge del grupo de tareas específicas que deben ser asumidas por la organización que tenga a cargo la dirección de la política de comercio exterior que, sin duda, incluye un importante componente de gestión de conflictos inter e intrasectoriales. El modelo organizativo elegido debe ser capaz de defenderse de las presiones especialmente si se está llevando a cabo un proceso de apertura del comercio. Pero el modelo también debe ser capaz de alcanzar compromisos con empresas y sectores económicos en un espacio de tiempo suficientemente largo para generar compensaciones intertemporales (Laffont, 1999). En este contexto, la credibilidad de sus compromisos depende de la estabilidad de la estrategia de desarrollo que persigue, así como de la cantidad de información disponible sobre la evolución a largo plazo del entorno empresarial. Ambos elementos pueden verse favorecidos mediante tareas complementarias en el seno del ministerio (lo que puede diferir según el modelo adoptado), pero en estos casos también existe el riesgo de que surjan problemas de consistencia en la gestión de los conflictos comerciales, debido a la debilidad de las instituciones y a fuertes presiones de los grupos de interés. En este contexto, el principal debe evaluar el grado en que estas distorsiones pueden ser controladas adecuadamente y corregirlo si es necesario, teniendo siempre en cuenta que es más fácil exigir responsabilidades a un agente que no tiene un exceso de tareas.

Al mismo tiempo, la lógica de la elección del principal no puede reducirse al dilema básico planteado. El peso de la dependencia institucional del pasado suele ser crucial para decantarse por una opción u otra, puesto que el cambio del modelo añade un mayor riesgo a los que el principal debe asumir en todas las opciones. Las dificultades implicadas en el cambio de un modelo pueden ser sustanciales y, en Latinoamérica, pueden dar pie a situaciones que empeoren las condiciones iniciales.

2.2. Coordinación de la política comercial y estructuras de participación

Si tenemos en cuenta la complejidad actual de la política comercial, la simple definición de funciones y la descripción de las estructuras organizativas no nos aportan elementos suficientes para analizar la capacidad del gobierno para gestionarla adecuadamente. Para comprender el grado en que las estructuras formales afectan la gestión de la política comercial, deben tenerse en cuenta otros elementos que también forman parte del marco institucional. Existen otras fórmulas de coordinación entre unidades gubernamentales que puedan estar interesadas en participar en la formulación de la política de comercio exterior. La coordinación intergubernamental es siempre una tarea complicada, que requiere grandes esfuerzos, pero cuando funciona adecuadamente arroja resultados valiosos en el proceso de toma de decisiones. Además, también hay mecanismos que permiten la participación del sector privado, necesarios para equilibrar la capacidad de los grupos de intereses más poderosos. Los mecanismos participativos de los actores privados, que recogen e integran intereses económicos y sociales en el proceso de redacción de las políticas, pueden combinarse con las estructuras de coordinación intergubernamental o bien establecerse separadamente, con fórmulas específicas.

De los países elegidos como muestra de los cuatro modelos identificados, Estados Unidos es el que hace un mayor uso de las fórmulas de coordinación. Como este país mantiene un modelo de

comercio exterior aislado, hay una necesidad constante de conexión entre los distintos departamentos que, de algún modo, están implicados en la política comercial. Su sistema de coordinación funciona mediante una estructura con distintos niveles jerárquicos, muy especializados en la base (con muchos comités y grupos de expertos), y concentra los temas a medida que el nivel jerárquico de representación asciende, hasta llegar a la implicación directa del responsable máximo (en el gobierno, el representante comercial de los EE.UU.).

En esta compleja estructura de coordinación de distintos niveles, los miembros de la oficina del representante comercial de EE.UU. son quienes coordinan las actividades, a pesar de que éstas dependen básicamente de las contribuciones y del trabajo de los participantes que proceden de distintos departamentos y agencias. El trabajo es completado mediante la información procedente de la International Trade Commission, una agencia pública independiente que ejerce de laboratorio de ideas y analiza el impacto de los cambios en el comercio exterior en la economía estadounidense (esta agencia también toma medidas anti *dumping* en nombre del gobierno). Las relaciones con el sector privado se mantienen aparte del proceso de toma de decisiones del gobierno, aunque son formalizadas mediante una estructura de comités consultivos establecida por el Congreso para ayudar a implicar el comercio y los intereses económicos en la formación de su política (el sistema de comités consultivos comerciales). La estructura consta de más de cuarenta comités, especializados en distintos sectores y políticas. En cualquier caso, el más importante es el Advisory Committee on Trade Policy and Negotiations, cuyos miembros son nombrados por el presidente y cuya función es sintetizar el trabajo del resto de los comités y evaluar la política comercial del país como un todo (Brock, 1992).

Otros países, como Malasia y Australia, tienen también importantes estructuras de coordinación, a pesar de que son mucho menores que las de los Estados Unidos. Como son modelos que integran las políticas públicas en una sola organización (industria y asuntos exteriores, respectivamente), tienen una menor necesidad de coordinación interdepartamental. Además, como en sus sistemas políticos el poder legislativo juega un papel menos importante en la formulación de la política comercial, no necesitan un sistema altamente sofisticado que garantice la participación de los intereses privados.

En el caso de Malasia, los comités interministeriales, algunos permanentes y otros creados *ad hoc*, tratan cuestiones de política de comercio exterior, generalmente coordinados por el Ministerio de Comercio Internacional e Industria. La participación privada se estructura mediante comités consultivos en los que predominan las asociaciones empresariales más activas y principalmente enfocadas a la exportación. Este esquema encaja bien en la estrategia de desarrollo económico del país.

Australia ha tomado la opción de combinar en el comité consultivo político la participación de actores públicos y privados (empresas y sindicatos). Los funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio establecen también numerosas relaciones informales, especialmente en el nivel sectorial más específico. En todo caso, tanto en Malasia como en Australia el centro de la toma de decisiones es claramente el departamento ministerial, que asume las responsabilidades políticas, y la capacidad de otros actores (públicos y privados) de ejercer influencia es bastante limitada. El caso de España es un ejemplo extremo de la ausencia de participación formal. Se da por sentado, implícitamente, que los intereses privados llegan al gobierno a través de los ministerios de agricultura e industria, que después transmiten sus posiciones, un tanto filtradas, al Ministerio de Economía.

La participación institucional de los actores no gubernamentales en el proceso de toma de decisiones sobre políticas comerciales, por medio de consejos consultivos o comités, puede ser interpretada como un incentivo ofrecido por el gobierno a los intereses privados. El gobierno establece este tipo de incentivo para recompensar a aquellos que poseen información privada. Esto, a su vez, es de esperar que motive a los que poseen esta información privada para que la revelen al declarar sus posiciones (Dixit, 1999a). Sin embargo, las asimetrías de la información son particularmente importantes en los países en desarrollo. El sector público suele carecer de las necesarias fuentes de información -por ejemplo, *think tanks* gubernamentales- que controlen los efectos de las políticas y

garanticen que los *lobbies* económicos no estén introduciendo información distorsionada cuando defienden sus intereses mediante las estructuras de participación establecidas por el gobierno. Esto significa que el mecanismo de participación institucional es vulnerable al fenómeno de selección adversa. En otras palabras, las formas de participación idealizadas, sin adaptaciones específicas, pueden llegar también a tener un efecto negativo en las principales estrategias de desarrollo.

No obstante, este mecanismo sigue teniendo suficiente potencial para hacer de él una práctica atractiva, a pesar del peligro que hemos mencionado. El modelo de gestión de la política comercial de los Estados Unidos es un buen ejemplo de participación del sector privado mediante la creación de comités consultores (Brock, 1992). Dado que la composición de los comités consultores es decidida por el gobierno, que selecciona a sus miembros, dispone de la capacidad de contar con representantes de distintos sectores económicos (“ganadores” y “perdedores” en el proceso de liberalización), o incluso portavoces de otros sectores sociales (como sindicatos u ONGs). Esto, a su vez, reduce la influencia de grupos empresariales con mucho que perder en la apertura de los mercados, y puede facilitar la acción colectiva de estos grupos.

Además, el sistema de integración de intereses es con frecuencia una fórmula que promueve el establecimiento de acuerdos previos entre las propias empresas. Por otra parte, dado que la clásica influencia informal de intereses específicos sobre el gobierno -mediante fórmulas más tradicionales- no desaparece, los mecanismos de participación pueden alterar estas fórmulas informales. Cuando la mediación participativa funciona, ésta se limita a un cierto grado gracias a la dinámica de las nuevas estructuras formales, con lo que las posiciones de los actores se discuten más abiertamente. En otras palabras, estos mecanismos, si funcionan adecuadamente, representan un moderado intento de dar forma a las preferencias privadas en el proceso de formulación de la política comercial.

2.3. Transformaciones institucionales en Latinoamérica durante los años noventa

La Tabla N° 2 muestra algunas características institucionales básicas de la formulación de políticas comerciales en un conjunto de países latinoamericanos. Dichos países presentan una gran diversidad interna en su grado de formalización y en otros aspectos. De todos modos, hemos intentado identificar el modelo organizativo predominante en cada caso. Con todo, en muchos casos, lo que encontramos es más una combinación de modelos básicos que una configuración “pura”. Esto se debe a que, en los últimos años, las opciones organizativas adoptadas han variado con frecuencia en dirección a un modelo u otro, pero los cambios no han sido llevados a cabo de un modo completo. La fragilidad política de las reformas es lo que dificulta a menudo llevar a cabo con éxito cambios institucionales. A su vez, esta situación desemboca en un alto grado de fragmentación de las responsabilidades en la política de comercio exterior. En general, no nos encontramos con procesos de transición, sino con situaciones de un claro estancamiento, que suelen generar devastadoras luchas de poder entre trincheras ministeriales. En estas circunstancias, resulta fácil identificar las razones por las que el rendimiento de la política no ha mejorado satisfactoriamente en muchos países. A continuación mostramos algunos ejemplos de fragmentación de responsabilidades.

Tabla N° 2
Principales rasgos organizativos de la política comercial en los países de América Latina

País	Modelo organizativo básico	Grado de fragmentación institucional (1)	Grado de formalización de coordinación (2)	Red de actores privados (3)	Grado de formalización de participación (4)
Argentina	CE-Economía-Industria*	Alto	Medio	Amplia y dispersa	Medio
Bolivia	CE-Exteriores	Medio	Alto	Concentrada	Alto
Brasil	CE-Exteriores	Bajo	Medio	Amplia y dispersa	Medio
Chile	CE-Exteriores	Bajo	Alto	Concentrada	Alto
Colombia	CE Aislado	Alto	Medio	Concentrada	Medio
Costa Rica	CE Aislado	Bajo	Alto	Amplia y dispersa	Medio
Ecuador	CE-Industria	Alto	Medio	Concentrada	Alto
México	CE-Economía-Industria*	Bajo	Alto	Amplia	Medio
Nicaragua	CE-Industria	Medio	Bajo	Concentrada	Alto
Perú	CE-Industria	Medio	Alto	Concentrada	Medio
República Dominicana	CE-Industria	Medio	Alto	Amplia	Alto
Uruguay	CE-Economía	Alto	Alto	Amplia	Alto

(*) Existe una Secretaría de Industria y Comercio dentro de un Ministerio de Economía.

(1) Grado de fragmentación. **Alto**: participan más de dos ministerios o viceministerios en la toma de decisiones de la política comercial, con un grado similar o distinto de influencia; **Medio**: participan dos ministerios o viceministerios con similar capacidad de influencia; y **Bajo**: un único ministerio o viceministerio lidera la toma de decisiones en la materia de política comercial.

(2) Grado de formalización de la coordinación interinstitucional. **Alto**: existe una comisión activa que reconcilia los intereses divergentes entre ministerios; **Medio**: existe una comisión pero con poca capacidad de coordinación; y **Bajo**: no existe ningún órgano de coordinación entre ministerios.

(3) Red de actores privados. **Amplia y dispersa**: intervienen numerosos actores en el proceso de elaboración de la política comercial sin predominio de ninguno de éstos; **Amplia**: intervienen numerosos actores en el proceso de elaboración de la política comercial, aunque con un dominio claro de alguno de éstos; y **Concentrada**: intervienen pocos actores en la elaboración de la política comercial, con un dominio de alguno de éstos.

(4) Grado de formalización de participación. **Alto**: existen vías formales a través de las cuales puede participar el sector privado, con capacidad de influencia en materia comercial; **Medio**: existe algún vínculo formal que permite la participación del sector privado; y **Bajo**: no existen vías formales de participación del sector privado.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las entrevistas realizadas.

En 1997, Bolivia creó un nuevo Ministerio de Comercio Exterior, separado del Ministerio de Industria, con el objetivo de dar una mayor prioridad a la política de comercio exterior, así como a las inversiones extranjeras. La idea era establecer una estructura aislada con una agenda fuerte y dinámica sobre todo tipo de cuestiones comerciales. Sin embargo, a mediados de los años noventa, el Ministerio de Asuntos Exteriores, el único departamento con un personal estable, reforzó su capacidad de gestión de la economía internacional e incluso creó el cargo de viceministro de relaciones económicas. A pesar de la creación del Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Asuntos Exteriores mantuvo sus poderes por medio de la influencia política de sus funcionarios y el control que éstos ejercían sobre las

posiciones de representación del país en el extranjero. Así es como surgió un complejo problema de solapamiento, con frecuentes dificultades técnicas de coordinación, que desembocaron en fuertes fricciones políticas.

Un ejemplo similar es el caso de Ecuador, cuya entrada en la OMC en 1996 fue vista como una oportunidad para introducir cambios institucionales en la gestión de la política de comercio exterior. Una nueva ley de comercio exterior e inversiones creó un cuerpo de coordinación interministerial, y optó por dar un mayor estímulo al Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca, como departamento responsable de abrir el país al mercado. Un programa del Banco Mundial respaldó la iniciativa y aportó los recursos necesarios para reforzar la capacidad técnica (World Bank, 1998). Sin embargo, el Ministerio de Asuntos Exteriores mantuvo su capacidad para llevar a cabo negociaciones internacionales en el ámbito económico y, en última instancia, entró en conflicto con la reforma del Ministerio de Comercio Exterior, puesto que ambos tenían que acordar conjuntamente muchas cuestiones. Esto llevó a duros enfrentamientos y luchas, como la que se libró por el control de las negociaciones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En esta región se dan muchos otros casos de problemas similares derivados de reformas institucionales incompletas. Por ejemplo, en Colombia y Costa Rica, a pesar de tener un papel bien definido de coordinación y control de la agenda, los ministerios de comercio exterior (creados en 1990 y 1997, respectivamente) debieron hacer frente a constantes tensiones y presiones de otros ministerios más poderosos. Además, tuvieron que defenderse de la ambición de los ministerios de asuntos exteriores de absorberlos. Los casos de Argentina y Uruguay son también relevantes. Sus respectivos ministerios de economía son responsables del liderazgo estratégico de la política de comercio exterior, pero la implantación de la estrategia en el extranjero es responsabilidad de sus representantes diplomáticos. Esto significa que el poder es compartido, y conlleva la generación de conflictos y ocasionales confusiones, y una fuerte necesidad de coordinación constante. Una situación similar sucede en Perú, República Dominicana y Nicaragua, a pesar de que, en estos casos, el liderazgo estratégico no recae en el ministerio de economía, sino en otro ministerio, habitualmente el de industria.

Estos ejemplos proveen un sucinto panorama de los problemas que han surgido en la región como resultado de reformas institucionales incompletas. Otros países que no han promovido cambios institucionales también han visto reducida su capacidad de hacer frente a las nuevas demandas de la política de comercio exterior en la nueva era de creciente liberalización de los mercados, lo que hace que todos los países de la región tengan problemas de rendimiento institucional. En estos casos en que no se han llevado a cabo reformas aparecen nuevos problemas de fragmentación organizativa debidos a la creciente complejidad de la política de comercio exterior y a la implicación de nuevos actores con intereses en este ámbito. Sin embargo, en estas circunstancias, como lo muestran los casos de Brasil, Chile y México, la fragmentación suele tender a ser menor que en las circunstancias de grave desintegración debida a reformas incompletas.

En todo caso la competencia de este ámbito mejora cuando los ministerios desarrollan una mayor capacidad técnica y cuentan con grupos de expertos suficientemente capaces en el interior de sus propios departamentos. Chile, en este sentido, es un caso remarcable.

En Latinoamérica, las estructuras institucionales de coordinación formal entre los órganos gubernamentales son escasas y, a menudo, poco operativas. Los conflictos entre ministerios son frecuentes y, como no existe una entidad que pueda resolverlos, desembocan con frecuencia en confrontaciones entre ministros en las que, a veces, el presidente se ve obligado a intervenir. Sin embargo, existe un notable uso de fórmulas de coordinación interministerial en Chile, con el Comité Interministerial de Negociaciones Económicas; en Colombia, con el Alto Consejo y un sistema de comités técnicos; y en República Dominicana, con el Comité de Negociaciones Comerciales. Además de los órganos de coordinación, estos países han desarrollado mecanismos para el asesoramiento del

sector privado que complementan el proceso de toma de decisiones en el seno del gobierno. En general, la existencia de fórmulas de coordinación no está vinculada a un modelo en particular, porque cada país sigue distintos criterios organizativos. México y Uruguay cuentan también con comités interministeriales, si bien están concentrados en la coordinación operativa de los departamentos más implicados, especialmente, en ambos casos, entre los ministerios de asuntos exteriores y economía. Sorprendentemente, ninguno de estos casos se da entre los países que muestran unos procesos de toma de decisiones más fragmentados.

No todos los países de la región tienen el mismo grado de formalización por lo que respecta a la participación del sector privado. En los últimos años, un modelo frecuente para la participación del sector privado en la política de comercio exterior ha implicado la existencia de estructuras mixtas, que combinan la participación de distintas unidades gubernamentales con representantes de asociaciones comerciales, cámaras de comercio y otros grupos privados. Suelen ser foros consultivos, básicamente de asesoramiento, con poca discusión o análisis de cuestiones más técnicas. Estas nuevas entidades de participación pueden tener un cierto peso en los procesos de decisión, o bien simplemente ser un espacio en el que las entidades se reúnen y relacionan sin tener ninguna influencia efectiva.

Son escasas las ocasiones en que las innovaciones institucionales orientadas a la estructuración de la participación privada han conseguido consolidar y adoptar un estilo operativo acorde con los objetivos del diseño inicial. Con frecuencia, la élite política del país no ha aceptado las innovaciones institucionales (es posible que no sean lo suficientemente tangibles), y en consecuencia se ha producido un proceso de devaluación de los nuevos mecanismos de participación, sin generar grandes cambios en el modo tradicional de influir informalmente en las decisiones políticas.

3. Recursos humanos

3.1. Modelos funcionariales

Definir un sistema de gestión de recursos humanos como institución implica centrar la atención en cómo las reglas, regulaciones y procesos configuran una forma determinada de hacer las cosas por lo que respecta a los programas que una organización propone a sus empleados. En otras palabras, la especificación de las reglas del juego implica evaluar el funcionamiento de las esferas de selección, formación y los valores subyacentes. Es decir, un modelo funcionarial -o de servicio civil- se entiende como una serie de reglas, principios, valores, estructuras, rutinas y procesos interrelacionados.

Más importante que sus componentes aislados, el rasgo predominante del concepto es la forma en que los componentes se refuerzan mutuamente entre ellos, lo cual explica tanto su verdadera composición como su posible resistencia al cambio. En su dimensión institucional, el sistema de gestión de recursos humanos genera una suerte de “lógica de lo conveniente”, que dispone los parámetros de las actividades de los actores implicados. El conjunto de elementos que configuran la institución ayuda a los actores a interpretar las situaciones a las que se enfrentan o a determinar cuál es el papel que les resulta más apropiado (March y Olsen, 1989; Peters, 1999; Tolbert y Zucker, 1983).

Los sistemas de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas configuran formalmente un modelo funcionarial y están determinados por dos factores principales: los sistemas clientelares frente a los sistemas profesionales, y los sistemas cerrados frente a los sistemas abiertos. El primero implica depositar la confianza personal y política en detrimento del criterio de capacidad profesional en la elección de empleados públicos. En la mayor parte de los modelos administrativos de los países desarrollados prevalece el criterio de mérito profesional, con la excepción de los puestos más elevados, que suelen ser ocupados por personas elegidas mediante criterios de confianza política, con un vínculo temporal con la administración. El clientelismo y la politización de la mayor parte de la administración se encuentra en casi todos los países en vías de desarrollo. Este modelo está también presente en la tradición histórica de los países desarrollados, conocido como “sistema de los despojos”, a pesar de que ha sido abandonado gradualmente a lo largo de los años. Este sistema consiste en la

renovación de los empleados públicos después de las elecciones, momento en que el partido ganador recompensa a sus seguidores encomendándoles puestos públicos.

El segundo factor, los sistemas cerrados frente a los sistemas abiertos, es la oposición directa de un modelo basado en el principio de la polivalencia de los funcionarios (a los que se alude como “funcionarios de carrera”) frente a otro inspirado en el principio de la especialización. El modelo funcional cerrado parte de la idea de que el funcionario está conectado con la administración para toda la vida, ocupando distintos puestos, y por lo tanto desarrollando su carrera profesional de forma estable dentro del ámbito público. Las administraciones europeas representan fielmente los principios de un modelo funcional cerrado. El modelo funcional abierto se basa en la diferenciación entre distintos puestos en la administración, lo cual implica un detallado estudio de cada uno de ellos con el objetivo de conseguir el personal con el perfil profesional más adecuado. El sistema administrativo de los Estados Unidos es el que refleja mejor el criterio de modelo funcional abierto. Es digno de consideración que distintos modelos institucionales se encuentren conectados con distintas combinaciones de factores (clientelismo frente a profesionalismo y sistema cerrado frente a sistema abierto), lo cual motiva distintas actitudes y, a su vez, da aliento o fomenta ciertos valores o estándares (Prats, 1996).

Un aspecto que debe tenerse en cuenta es la realidad social y política en la que emergen los sistemas funcionariales, así como la tradición administrativa de la que toman sus características esenciales y de la que surgen los rasgos principales de su funcionamiento. Las tradiciones administrativas establecidas se dividen en dos grandes modelos: el anglosajón y el continental. Un rasgo de las dos tradiciones administrativas es la relación entre la sociedad y la maquinaria pública. Si los modelos anglosajones se desarrollan en un ambiente tendente al pluralismo, caracterizado por una sociedad civil razonablemente independiente de la intervención pública, los modelos continentales tienden a ser diseñados en un contexto de estatismo (donde el sector público desarrolla un papel primordial como promotor de la sociedad civil, con una clara actividad intervencionista) o, alternativamente, en un contexto corporativista, donde la estructuración de grandes sectores de la sociedad condiciona la actividad del gobierno en una relación de apoyo mutuo. Así pues, si un modelo funcional estable y continuado al servicio de un Estado fuertemente intervencionista se consolidara en un contexto de inestabilidad política, su dinámica sería distinta que si se consolidara en un contexto estable, con una sociedad civil altamente estructurada que limitara las actividades directas de las maquinarias públicas.

Probablemente, algunos de los recientes programas de modernización aplicados en países en vías de desarrollo han juzgado el éxito de un modelo mediante los parámetros del otro, olvidando la forma específica en que funciona la relación con su contexto. Condenar el funcionamiento de un modelo funcional diseñado fundamentalmente para proveer estabilidad y seguridad por su falta de eficiencia es tan inapropiado como tratar de introducir fórmulas que ignoran la realidad del lugar en que van a ser aplicadas.

Por lo que respecta a la introducción de un nuevo modelo funcional, o más bien su conversión, debemos también tener en cuenta una serie de elementos mencionados en la literatura reciente. La introducción de un modelo de gestión de recursos humanos institucionalizado en países en desarrollo debe evitar la incorporación de toda concepción negativa de la burocracia, en la que los empleados públicos se vean a sí mismos divorciados de la búsqueda del bien común y más preocupados por elementos internos que por resultados (Niskanen, 1971). En otras palabras, no es aconsejable emular casos en los que las burocracias públicas no respondan a las necesidades de las sociedades actuales y no reflejen sus relaciones de poder (Pierre y Peters, 2000). Los autores de la Nueva Gestión Pública intentan superar esta concepción situando los principios de gestión por encima de la burocracia y critican muchas de las reglas que definen un modelo funcional institucionalizado (Aucoin, 1990). En este sentido, proponen romper con el principio de estabilidad, haciendo más flexibles las formas de

contratación de personal, alentando la permeabilidad recíproca entre los sectores público y privado y acabando con la entropía del empleo público (Maor y Stevens, 1997; Boyne, Jenkins y Poole, 1999).

En cualquier caso, uno de los retos más importantes de la renovación de un modelo funcionarial es el diseño de una institución moderna, desconectada de las ineficacias de las burocracias clásicas, pero sin caer en la desinstitucionalización propuesta por la Nueva Gestión Pública (Durant, 1998). Si el objetivo máximo es prevenir la perduración del clientelismo, la desprofesionalización y la toma de los aparatos públicos por parte de intereses privados particulares, la Nueva Gestión Pública no puede ayudar ni ser útil como referencia (Ramió, 2001). La Nueva Gestión Pública otorga poder a los gestores públicos para que tomen decisiones relativamente autónomas y jueguen un papel activo en la definición del interés público (Moore, 1998), lo que podría reforzar el modelo clientelar sin ningún logro en términos de eficacia y eficiencia (Peters y Pierre, 2000).

Es importante tener en mente que los países en vías de desarrollo no tienen valores corporativos, como los de los modelos administrativos consolidados (Barker y Wilson, 1997), que permiten la introducción de la idea de discrecionalidad en el sentido de Yeatman (1997). En los países en vías de desarrollo es esencial estimular al máximo el concepto de infraestructura de la ética pública (OCDE, 1996). Además, sin un modelo corporativo existe el riesgo de sustituir a experimentados empleados públicos por consultores externos que se infiltran en los círculos de toma de decisiones, con los efectos negativos de una mayor descapitalización de los recursos humanos propios e incluso de ocupación de las esferas de toma de decisiones, llegando a excluir la dimensión política (Saint-Martin, 1998).

3.2. El servicio civil en Latinoamérica: clientelismo frente a profesionalismo

El servicio civil en Latinoamérica ofrece un gran espectro de situaciones. Algunos países carecen de modelos generales de la función pública, pero tienen funcionarios en algunos grupos profesionales (por ejemplo, los cuerpos diplomáticos). A lo largo de la pasada década, otros países (por ejemplo, Bolivia, República Dominicana y México) han intentado implantar global o parcialmente un sistema funcionarial. Otros países contaban con un modelo funcionarial histórico, pero las dictaduras militares de los años ochenta lo distorsionaron y los sistemas funcionariales se empezaron a restaurar con posterioridad (por ejemplo, en Chile y Argentina).

A pesar de las enormes diferencias, existen algunas similitudes. En general, los sistemas de servicio civil latinoamericanos responden más a estímulos clientelares y políticos que profesionales; y los incentivos económicos y de estatus social para los funcionarios son escasos. Estos dos elementos implican importantes movimientos de empleados en los niveles superiores, quienes fácilmente abandonan sus puestos en el sector público por puestos en el sector privado. Esto, a su vez, significa que el sector público casi nunca puede sacar partido de la capacidad profesional, la formación técnica y la experiencia invertidas en su personal. Otra similitud de los modelos funcionariales es la forma en que crean una réplica (isomorfismo mimético) del modelo funcionarial abierto, derivado de una atracción más genérica por el modelo administrativo de los Estados Unidos. Sin embargo, la introducción de estos sistemas de servicio civil jóvenes se enfrenta a una realidad política y a una cultura administrativa que tiene poca o ninguna relación con la de los Estados Unidos.

Los problemas de desarrollo de los recursos humanos en las instituciones vinculadas con la política de comercio exterior son bastante similares a los de otros empleados públicos: un bajo nivel de profesionalismo derivado del clientelismo en los procesos de selección y unos incentivos económicos bajos; ambos elementos impiden la especialización y la competencia profesional. Dado que en la mayoría de los países los diplomáticos constituyen uno de los pocos grupos de funcionarios con una carrera profesional, resultan evidentes dos modelos de recursos humanos en relación con la política comercial exterior, según cuando se encuentra ubicada la política de comercio exterior en los ministerios de asuntos exteriores, o cuando está ubicada en ministerios de comercio aislados o vinculados con los ministerios de economía o industria.

En los modelos institucionales que sitúan la política de comercio exterior en los ministerios de asuntos exteriores, los diplomáticos suelen estar a cargo de la política de comercio exterior. En algunos casos, el cuerpo diplomático opera de un modo similar al de los países más desarrollados, mientras que en otros casos, se produce una precariedad en la aplicación de los principios de capacidad y mérito, en términos de acceso y remuneración, a pesar de que esto no significa que no exista un cuerpo de funcionarios especial institucionalizado. El modelo de carrera diplomática tiene algunas desventajas en la creación de políticas de comercio exterior. Por ejemplo, la formación de los diplomáticos suele estar siempre relacionada con la profesión legal. Otro problema es la rotación frecuente de los puestos de estos funcionarios, que obstaculiza la especialización en asuntos de comercio exterior. El problema se ve intensificado por las políticas de remuneración, que alientan las asignaciones a misiones diplomáticas en el extranjero y desalientan la ocupación y permanencia en los puestos de gestión central del departamento, que son precisamente los que diseñan y controlan la política de comercio exterior.

Sin embargo, algunos países están empezando a superar estos problemas mediante dos métodos. El primero es ampliar el proceso de selección diplomática y favorecer la especialización *de facto* en el comercio exterior para una carrera funcional (por ejemplo, el caso de Brasil). El segundo es configurar nuevas unidades específicas en el seno de los ministerios de asuntos exteriores. Unos ejemplos son el establecimiento de una unidad especializada en cuestiones de comercio exterior con un personal experto propio en el ministerio de asuntos exteriores (el caso de Chile), o la absorción de un grupo técnico-comercial de funcionarios en el seno del cuerpo diplomático (el caso de Argentina).

Frecuentemente, en los modelos institucionales en los que la política comercial exterior se ubica en ministerios de comercio aislados o vinculados a las competencias de economía o industria, ningún empleado implicado en el comercio exterior forma parte de la carrera funcional. En términos de empleo, suelen predominar criterios subjetivos político-clientelares, que conducen a una gran movilidad. Sin embargo, la necesidad de especialización del comercio exterior en estos países obliga, hasta cierto punto, a contratar o mantener algunos empleados con criterios más profesionales, si bien éstos no son formales. Pero este camino alternativo tampoco garantiza la estabilidad profesional, porque los bajos incentivos económicos causan también mucha movilidad ya que una vez los empleados públicos tienen suficiente capacidad técnica, se marchan para ofrecer sus servicios a consultorías, empresas privadas o asociaciones empresariales.

En cualquier caso, algunos países han conseguido generar grupos bastante estables de empleados públicos profesionales (por ejemplo, Costa Rica y, más recientemente, Colombia), superando las presiones clientelares (sin que lleguen a desaparecer), pero con considerables dificultades para eliminar el problema de los bajos incentivos económicos. Otros países han recibido ayuda de organizaciones internacionales para crear grupos de empleados públicos más profesionales especializados en comercio internacional (por ejemplo, Perú y Ecuador). Sin embargo, no está claro si estos grupos pueden soportar las presiones de desprofesionalización una vez terminados los programas de ayuda.

En resumen, la falta de profesionalidad y de una carrera estable para los empleados públicos especializados en este campo son los problemas básicos del déficit de capacidad institucional en el comercio exterior de la mayor parte de los países latinoamericanos. Una cultura clientelar y la falta de valores públicos, debido a una cultura administrativa inestable, y los bajos incentivos económicos son los tres mayores obstáculos para el desarrollo efectivo de un cuerpo de funcionarios institucionalizado en esta área.

4. Economía Política y organizaciones de política de comercio exterior

4.1. Definición de voluntad política: toma de decisiones gubernamentales

La tradición de gobierno en Latinoamérica sigue estando condicionada por elementos institucionales informales, forjados a lo largo de décadas y difíciles de transformar, como el clientelismo, el viejo

corporativismo o incluso el liderazgo basado en el patronazgo. Los nuevos regímenes democráticos en la región encuentran dificultades para superar estas históricas reglas del juego. De este modo, cuando la administración pública consigue modernizarse parcialmente (básicamente mediante la introducción de sistemas de servicio civil) puede también encontrarse con una estructura económica y social tradicional en la que las decisiones clave están predeterminadas y completamente influidas por grandes grupos empresariales. Esta no es una situación favorable para la creación del marco estable para la toma de decisiones orientada al bienestar público, que hoy en día se requiere para manejar la política comercial (Hommes, 1999; Prats, 2000).

Establecer una política de comercio exterior efectiva bajo estas condiciones es difícil. Así pues, no resulta sorprendente que, en los países latinoamericanos, las dificultades que afronta la formulación de la política de comercio exterior estén relacionadas, en gran medida, con la calidad de las políticas, las instituciones y su capacidad para manejar importantes problemas colectivos (North, 1990). Al mismo tiempo, las características específicas de la creación de políticas comerciales en cada país influyen poderosamente el tipo de diseño institucional que puede maximizar el rendimiento de las políticas o, en términos negativos, hacer ciertas configuraciones inviables.

En la mayoría de casos, la toma de decisiones gubernamentales en política comercial está canalizada y condicionada por dos factores. El primero es el papel de las instituciones políticas. Aquí contamos básicamente con el carácter del gobierno y el papel del presidente, además del grado de control parlamentario sobre la política de comercio exterior frente a las estructuras de coordinación existentes en el gobierno (Moe, 1990). El segundo factor es la naturaleza de la representación de intereses. Los componentes básicos son las características de la acción colectiva en la red de actores implicados en la política de comercio exterior, incluyendo la concentración y estructura de actores privados y semipúblicos, y las fórmulas formales e informales de participación de los actores privados. La compleja estructuración de estas dimensiones conduce a distintos estilos de toma de decisiones gubernamentales en la política de comercio exterior. Así pues, las opciones políticas adoptadas dependen, en gran medida, del papel jugado por estos dos factores en el núcleo del proceso de toma de decisiones.

En relación con el papel de las instituciones políticas, sorprende la actuación relativamente pasiva de la presidencia en la mayor parte de los países de la región ya que, en términos generales, ésta participa de forma marginal en las políticas de comercio exterior. Sin embargo, hay una creciente participación en algunos países, en los que interviene directamente la presidencia (México, Colombia, Costa Rica, Brasil y República Dominicana). En cualquier caso, la presidencia es fuerte en todos los países y su habitualmente escasa participación en la política de comercio exterior puede ser atribuida a prioridades de la agenda presidencial y a factores subjetivos, como el conocimiento o desconocimiento del tema. Con todo, la falta de implicación de los presidentes en el comercio exterior en los países de Latinoamérica es todavía sorprendente, especialmente si se compara con la creciente implicación de los líderes políticos de los países más desarrollados. Esto puede indicar un atraso en Latinoamérica, probablemente debido a que las tensiones políticas, sociales y económicas son todavía áreas primordiales en las agendas presidenciales. Las instituciones democráticas son débiles y los presidentes tienen que prestar más atención al mantenimiento de un equilibrio social básico que al refuerzo del comercio exterior y, con ello, a la riqueza de sus países.

Por lo que respecta al parlamento, en la mayor parte de los países de la región, su participación en la política de comercio exterior es escasa o inexistente y, usualmente, se limita a la ratificación de tratados. El modelo presidencial en los países latinoamericanos es asimétrico. El poder está concentrado en la presidencia, mientras que los parlamentos tienen una escasa influencia política y capacidad técnica para controlar y guiar los procesos de toma de decisiones. En realidad, a menudo los parlamentos están poco institucionalizados y normalmente juegan un papel secundario en el marco de un sistema político presidencial. Una excepción es México, donde el cambio político ha redefinido y

relanzado el papel del brazo legislativo, facilitando que ahora se preste más atención a las cuestiones de comercio exterior.

Por lo que respecta a la influencia de los modelos institucionales de política de comercio exterior mencionados anteriormente, su efectividad no depende tanto de cuál de los cuatro predomine como de su grado de institucionalización. Si el nivel de institucionalización es bajo, el modelo no responde del modo esperado teóricamente; si está muy fragmentado, los procesos de toma de decisiones se vuelven extremadamente complicados. Además, cuando se produce la fragmentación, suele combinarse con baja institucionalización y bajo profesionalismo, puesto que la falta de un servicio civil de funcionarios es predominante en los países de la región. En estos casos, la figura del presidente es vital para clarificar la situación, pero suele permanecer en segundo plano excepto en conflictos mayores e, incluso entonces, intervine en los momentos finales. Además, en situaciones de este tipo, los mecanismos de coordinación interministerial -si existen- tienen que hacer un gran esfuerzo para superar las incoherencias internas, como la falta de definición de responsabilidades.

4.2. Organización de los intereses y participación en la política comercial

La ausencia de intervención efectiva de los parlamentos, presidentes y gobiernos nacionales y subnacionales, junto con la debilidad de los modelos institucionales de comercio exterior, alientan una excesiva intervención de actores semipúblicos y privados en los procesos de toma de decisiones. En la mayor parte de los países, los actores privados participan activamente en el proceso de toma de decisiones de comercio exterior y ejercen un papel principal en las decisiones relacionadas con el comercio internacional. La acción colectiva de los actores privados varía de un país a otro en Latinoamérica, pero, en gran medida, los intereses empresariales tradicionales suelen estar bien organizados. Las cámaras de comercio y las organizaciones empresariales punteras son modernas en la mayor parte de los casos, aunque su capacidad para influir en los procesos de toma de decisiones del gobierno depende finalmente del grado de control político ejercido por el gobierno.

Referirse a los grupos de intereses en torno al comercio exterior significa fundamentalmente hablar de los intereses privados relacionados con la exportación y cómo éstos están estructurados. Los dos factores que crean dificultades en la estructuración de los actores privados son la diversidad económica y la fragmentación territorial. Por un lado, es difícil trabajar con organizaciones que representen globalmente un sector productivo, porque, habitualmente, hay muchas asociaciones especializadas en el mismo sector, peleando por lograr representarlo. Por otro lado, puede ser que distintas asociaciones vinculadas a distintos territorios en el país representen un mismo sector. La dimensión territorial es importante porque muchos países de Latinoamérica tienen regiones muy vastas y pésimamente conectadas. Además, existe la necesidad de asociaciones que representen de forma más amplia a varios sectores. Las cámaras de comercio son instituciones representativas que resultan útiles en este contexto pero suelen estar fragmentadas en ciudades y regiones. Sin embargo, las élites económicas de Latinoamérica han funcionado tradicionalmente como una red, de modo que la falta de estructura podría no ser un problema serio. Lo que sí es un problema, sin embargo, es la estructura interna de estas redes, porque muchas de ellas tienden a omitir sectores productivos no tradicionales, vinculados a élites emergentes o a la clase media.

La debilidad institucional de las organizaciones públicas a cargo del comercio exterior agrava las asimetrías de la acción colectiva en la representación de intereses nacionales. Es obvio que cuanto más fuertes sean las instituciones públicas, más probable es que contribuyan a canalizar constructivamente las opiniones de los distintos grupos hacia posiciones que respalden el interés público (Rajapatirana, 1995). Cuando predominan instituciones públicas fuertes, el ministerio a cargo del comercio exterior no tiene un contacto diario con los grupos de interés nacional y, por lo tanto, es más fácil que escape de presiones particulares y, en consecuencia, que sea capaz de orientar mejor la política de comercio exterior hacia los intereses generales. Cuanto más cerca estén las entidades públicas de comercio

exterior de los grupos de intereses, mayores serán las posibilidades de captura. En cualquier caso, el análisis no tiene por qué partir siempre del punto de vista de un interés propio extremo. Muchos grupos empresariales de la región están aprendiendo a tomar decisiones difíciles para asegurarse la supervivencia de las empresas de toda la nación en el contexto de la globalización.

Existen ciertos paralelismos interesantes en la participación y fuerza de los intereses privados en la toma de decisiones en Latinoamérica y en los Estados Unidos. En este último país, las divisiones en el seno del sistema político son un rasgo característico. El equilibrio entre un poderoso congreso y el brazo ejecutivo, además de la importancia de los grupos de presión, es una característica básica que no es compartida por muchos países latinoamericanos (BID, 2000). Estas características implican que la participación de los actores privados adquiera especial importancia y obliga al ejecutivo a firmar pactos con ellos en el proceso de esbozar la política comercial, donde los grupos de intereses empresariales tienen mucha influencia. De otro modo, el brazo ejecutivo tendría que enfrentarse de nuevo a la oposición en el congreso. Si los miembros del congreso creen que el punto de vista del sector privado no ha sido considerado, pueden bloquear la ratificación de los tratados, especialmente los miembros que representen a los territorios más afectados (Lohmann y O'Halloran, 1994). Esta es la razón por la que los negociadores saben que deben incluir en el mayor grado posible los intereses de los actores privados, con el objetivo de hacer efectiva la política y prevenir su bloqueo en el congreso. De este modo, como fórmula para preparar posiciones para los tratados internacionales, incluso se convoca a representantes del sector privado como consultores durante el proceso de negociación, a pesar de que carezcan de estatus formal.

En algunas ocasiones, ciertos países de la región han imitado el modelo de participación establecido en los Estados Unidos sin compartir las mismas condiciones políticas. En estos casos, los gobiernos se han visto obligados a dar a los intereses privados una importante voz en el proceso de toma de decisiones, mientras fomentaban, en contrapartida, un fortalecimiento de las organizaciones públicas. Los resultados deben ser analizados en profundidad, pero parece ser que no han sido demasiado exitosos. Dadas las ya mencionadas dificultades de institucionalización de muchos países, la abierta incorporación de intereses privados en el proceso de negociación, sin contrapartidas significantes en el sector público, puede haber sido un importante elemento de distorsión en relación con la responsabilidad y capacidad del gobierno para defender el interés público.

En términos generales, se puede afirmar que cuanto menor sea el nivel de institucionalización y mayor la dispersión de los centros de poder, más susceptibles son las entidades públicas a un ambiente permisivo. En este contexto, los mecanismos formales de participación no pueden evitar los problemas básicos que emergen de la mediación de intereses y, en ciertas circunstancias, pueden generar todavía más ambigüedad y tendencias centrífugas.

Para resumir, en Latinoamérica los procesos de toma de decisiones de la política de comercio exterior -formales e informales- son complejos e ineficaces. La razón fundamental de los deficientes procesos de toma de decisiones recae en el bajo nivel de profesionalismo y en la ausencia de permanencia de las distintas entidades implicadas. Estos factores dificultan la institucionalización de redes de actores que puedan tomar parte en los procesos de toma de decisiones.

5. Recomendaciones tentativas para el fortalecimiento de las instituciones comerciales en Latinoamérica

Este artículo ha tratado una amplia gama de modelos organizativos para la creación de políticas de comercio exterior en Latinoamérica. También ha mostrado que no existen diseños institucionales óptimos y universales, sino distintas opciones que pueden alcanzar o no los objetivos propuestos, según encajen en el contexto político y administrativo de un país y que sus componentes internos se encuentren equilibrados.

Sería un error limitar exclusivamente las propuestas a mejoras técnicas en las instituciones. Cada

Estado requiere un conjunto único de respuestas, según su tradición política y administrativa y la distribución de las redes de actores públicos y privados vinculadas a la gestión de la política de comercio exterior. Teniendo esto en cuenta, es posible sugerir diversas estrategias generales para la mejora institucional de las políticas públicas de comercio exterior.

5.1. ¿Pueden los cambios institucionales mejorar la gestión de la política del comercio exterior?

Las estructuras institucionales ayudan a ordenar los actores y establecen las reglas del juego entre aquellos que son más relevantes. También ayudan a definir las fórmulas para que los actores no gubernamentales tengan acceso al proceso de diseño de políticas. El gobierno puede intentar alterar estas estructuras para modificar el equilibrio de poder entre los actores, o incluso introducir ciertos mecanismos de autocontención relacionados con los procesos de decisión de las políticas. En cualquier caso, para un país, decidir si crear una nueva institución o reformar una ya existente puede ser complicado. Un asesoramiento subjetivo sobre los costes futuros de cada alternativa tiene cierto efecto, así como las previsiones de los beneficios que eventualmente puede producir.

Las dificultades para gestionar una transformación institucional son de distinta naturaleza, y pueden emerger simultáneamente. Por un lado, las estructuras formales institucionales y organizativas pueden ser mejoradas, pero los distintos actores pueden seguir interactuando con la lógica de las viejas instituciones (*decoupling*). Por otro lado, los nuevos diseños institucionales pueden no ser ideales para la realidad política, social y económica del país. En este caso, el fenómeno del isomorfismo mimético, en el cual existe una tendencia a copiar los modelos institucionales de países industrializados que tienen un contexto distinto, o el isomorfismo coercitivo, cuando las instituciones internacionales recomiendan desde un punto de vista teórico la introducción de ciertos modelos internacionales sin tener en cuenta las características específicas de cada país, pueden conducir a efectos negativos. Otra posibilidad es que el nuevo modelo institucional y organizativo podría no implantarse totalmente porque el proceso de transformación se interrumpiera, debido a un cambio político o a un cambio en el liderazgo personal. El resultado final podría ser un disfuncional modelo híbrido, que, en su diseño, mantiene elementos del viejo orden institucional combinado con elementos del nuevo. Este tipo de procesos interrumpidos son muy comunes en Latinoamérica.

Todos estos problemas exigen que los cambios institucionales y organizativos sean profundos y rápidos, pero adaptados a los diseños institucionales tradicionales de cada país, sacando partido de los elementos más positivos de la dependencia a una trayectoria. En otras palabras, en la mayor parte de los casos, una reforma que implique una modernización parece más recomendable que una revolución institucional.

5.2. ¿Hasta qué punto es aceptable la fragmentación?

Todos los modelos institucionales de gestión de la política de comercio exterior comentados en este artículo pueden ser implantados con éxito; encontramos, en realidad, ejemplos de estas situaciones en distintos países latinoamericanos. Sin embargo, la elección de un modelo es menos importante que la compatibilidad del modelo elegido con la tradición administrativa del país (obligaciones de dependencia a una trayectoria) y su capacidad para garantizar que la gestión de la política de comercio exterior se concentre en un solo cuerpo gubernamental.

La fragmentación organizativa, con responsabilidades compartidas entre departamentos ministeriales, no suele ofrecer ventajas importantes y es fuente de muchas dificultades en la toma de decisiones. Por ello, es vital evitar las luchas burocráticas internas con la consecuente fragmentación de decisiones estratégicas. Sin embargo, esto no elimina la importancia de la coordinación intergubernamental. Si la unidad organizativa del comercio exterior no puede ser alcanzada, es crucial por lo menos clarificar quién es responsable de cada área de la política de comercio exterior.

5.3. ¿Dónde deben ubicarse los incentivos de los empleados públicos?

La cultura organizativa y la estandarización de las habilidades de los funcionarios responsables de la gestión de la política de comercio exterior son los factores clave por lo que respecta a la gestión de los recursos humanos. Las presiones clientelares en la selección de personal son un ataque a los principios de capacidad y mérito, así como a la permanencia (pues la renovación depende de cambios en el gobierno). La remuneración baja es otro factor, puesto que genera condiciones de trabajo precarias, baja estima social y la fuga constante de los mejores empleados.

La mejor opción sería adoptar modelos funcionariales genéricos que cubrieran todas las esferas centrales de los sistemas administrativos o, como segunda alternativa, definir un sistema funcional específico que afecte a todo el personal responsable del comercio exterior. Sin embargo, es difícil hacer recomendaciones claras. Por ejemplo, introducir un modelo muy flexible al estilo anglosajón en Latinoamérica podría conllevar riesgos de susceptibilidad a las presiones clientelares y políticas. Una buena opción inicial podría ser elegir modelos más formales, como los continentales, con el objetivo de incorporar nuevos valores y consolidar una cultura política y administrativa renovada, adaptándola luego a las necesidades de flexibilidad de cada sistema.

Existen dos escenarios básicos en la introducción de un sistema profesional y estable de recursos humanos para la gestión de la política exterior. En primer lugar, es posible aprovechar el modelo funcional, formal o *de facto*, del cuerpo diplomático, introduciendo expertos en comercio exterior en dicho cuerpo. Parece más difícil crear un nuevo cuerpo de técnicos comerciales en el marco de un sistema de gestión de recursos humanos informal y clientelista que aprovechar la excepcional institucionalización del sistema de la carrera diplomática, existente en muchos países de la región. Muchos cuerpos diplomáticos han sido capaces de ampliar su campo de especialidades e incluir las cuestiones de comercio exterior. En segundo lugar, existe la posibilidad de aprovechar la ayuda de organizaciones internacionales en forma de programas para el fortalecimiento de instituciones y modelos funcionariales. Sin embargo, las organizaciones internacionales deben asegurarse de que los sistemas introducidos pueden mantenerse por sí mismos cuando los programas terminen. Además, los países que reciben la ayuda deberían comprometerse en la mayor medida posible a desarrollar el nuevo modelo funcional y a mantenerlo en el futuro.

5.4. ¿Hasta qué punto es admisible la participación de intereses privados en el interés público?

Con frecuencia, los actores privados están bien estructurados, pero su fortaleza se distribuye de un modo asimétrico. Esto significa que los gobiernos, a veces, tienen que enfrentarse a poderosos grupos de interés que tratan de secuestrar las instituciones públicas en su propio beneficio. Esto conlleva el peligro de definir políticas comerciales que sean favorables a intereses específicos, descuidando el interés público. En esta situación, retener el control y aumentar la información son claves básicas para promocionar los intereses nacionales en el comercio exterior, y para promover una acción colectiva más integrada socialmente.

Por lo que respecta al primer punto, la captura de la agenda pública de las negociaciones de comercio exterior por intereses privados concretos debe ser evitada. El Estado puede fomentar la participación, pero debe tomar cautelas frente a mecanismos más directos de participación en las negociaciones comerciales, como el llamado “habitación de al lado”, porque es difícil que estos mecanismos interactivos, sin filtros, consigan el equilibrio en la representación de distintos sectores. Por lo que respecta a la información, es importante que las autoridades públicas promuevan sus propias unidades independientes de estudio y consejo económico, que pueden analizar cuestiones relacionadas con las economías internacionales y domésticas. El objetivo es evitar depender exclusivamente de la información técnica ofrecida por centros vinculados a ciertos grupos de interés. El fomento de institutos de investigación independientes es una posible estrategia alternativa. Otra posibilidad es utilizar los recursos de las universidades más prestigiosas e independientes de cada país.

6. Consideraciones finales

Desde principios de los años noventa, un buen número de Estados latinoamericanos han llevado a cabo procesos para abrir y liberalizar el comercio, con frecuencia durante momentos de crisis económica profunda. Esto representó un cambio de dirección en la estrategia de desarrollo a largo plazo, que tuvo lugar en casi todos los países de la región, y que implicó un nuevo papel prioritario de la política comercial. Este cambio conllevó nuevos desequilibrios en los modelos organizativos ya existentes. Los objetivos que antes habían sido complementarios en el seno de un mismo ministerio, se convirtieron en sustitutivos. Esto produjo una reducción de la eficiencia de los incentivos existentes -ya débiles por sí mismos debido a dificultades de observación y control- y en consecuencia llevó a una mayor necesidad de introducir más cambios en los modelos organizativos existentes. Dada esta situación, los líderes políticos se encontraron ante un dilema importante: mantener el modelo existente y reformar la institución a cargo del comercio exterior (lo cual implicaba también el cambio en las otras políticas gestionadas por el mismo departamento) para que fuera compatible con la nueva estrategia de desarrollo económico, o cambiar el modelo y establecer otra configuración más ajustada a la nueva estrategia.

En la región, hay pocos ejemplos recientes de cambios institucionales exitosos. En muchos casos se han introducido reformas institucionales relativamente importantes, pero los resultados han sido desiguales. Las reformas, con frecuencia, se han detenido a mitad del camino que se habían propuesto. Las iniciativas de nuevos modelos funcionariales no han llegado al punto crítico necesario para estabilizar las nuevas organizaciones y, además, se han multiplicado los problemas de fragmentación. Dados los resultados observados, puede ser más razonable ser cauto con las reformas radicales de este tipo en Latinoamérica, y pasar a considerar la opción de promover unos cambios incrementales basados en las configuraciones institucionales existentes.

Sin embargo, el fracaso de la adaptación institucional no significa un fracaso inmediato en el rendimiento de la política comercial, que está más allá del ámbito de este artículo. En cualquier caso, no cabe duda de que muchos países se han mostrado muy activos en los últimos años, desarrollando una apretada agenda en la arena económica internacional y estructurando una red de tratados comerciales en correspondencia con su nueva estrategia de desarrollo a largo plazo.

Notas

¹ Para un tratamiento de la variedad institucional de los países en vías de desarrollo, ver Rodrik (2000).

² Ver las críticas de Baldwin (1996) a este supuesto.

Bibliografía

- Aucoin, P. (1990), "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", en *Governance*, Vol. 3 N° 2, Oxford, pp. 115-137.
- Baldwin, Robert E. (1996), "The Political Economy of Trade Policy: Integrating the Perspectives of Economists and Political Scientists", en *The Political Economy of Trade Policy: Papers in Honor of Jagdish Bhagwati*, R. C. Feenstra, G. M. Grossman y D. A. Irwin (eds.), Cambridge, The MIT Press.
- Barker, A. y Wilson, G. K. (1997), "Whitehall's Disobedient Servants?: Senior Officials' Potential Resistance to Ministers in British Government Departments", en *British Journal of Political Science*, Vol. 27 N° 2, Cambridge, pp. 223-226.
- BID (2000), *Development beyond Economics: Economic and Social Progress in Latin America: 2000 Report*, Washington, BID.

- Boyne, G.; Jenkins, G.; y Poole, M. (1999), "Human Resource Management in Public and Private Sectors: an Empirical Comparison", en *Public Administration*, Vol. 77 N° 2, London, pp. 407-420.
- Brock Group (1992), *The Formulation and Implementation of U. S. Trade Policy*, Washington, BID.
- Cardenera, L. (1997), "La política comercial española: diez años de política comercial común", en *Información Comercial Española*, N° 766, Madrid, pp. 31-48.
- Cortell, A. y Peterson, S. (1999), "Altered States: Explaining Domestic Institutional Change", en *British Journal of Political Science*, Vol. 29 N° 1, Cambridge, pp. 177-203.
- Dixit, Avinash K. (1998), *The Making of Economic Policy: a Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge, The MIT Press.
- _____ (1999a), "Incentives and Organizations in the Public Sector: an Interpretative Review", paper presented at the Conference "Devising Incentives to Promote Human Capital", National Academy of Sciences, Irvine, December 17-18.
- _____ (1999b), "Some Lessons from Transaction-Cost Politics for Less-Developed Countries", paper presented at the XVII Latin American Meeting of the Econometric Society, Cancún, August 2-6.
- Durant, R. F. (1998), "Agenda Setting, the 'Third Wave', and the Administrative State", en *Administration and Society*, Vol. 30 N° 3, July, Newbury Park, pp. 211-247.
- Evans, P. (1997), "The Eclipse of the State?: Reflections on Stateness in an Era of Globalization", en *World Politics*, Vol. 50 N° 1, October, Princeton, pp. 527-551.
- Franco, S.; Eguren, A.; y Baughman, D. (1988), *Korea's Experience with the Development of Trade and Industry*, Washington, World Bank. Economic Development Institute (Policy Seminar Report, N° 14).
- Hall, P. A. y Taylor, R. C. R. (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", en *Political Studies*, N° 44, pp. 952-973.
- Hombres, R. (1999), "Problemas de la administración pública", en *Estado y economía en América Latina*, R. Lüders y L. Rubio (eds.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas; Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.
- Immergut, E. M. (1998), "The Theoretical Core of the New Institutionalism", en *Politics and Society*, Vol. 26 N° 1, March, pp. 5-34.
- Laffont, J. J. (1999), "Competition, Information and Development", en *Annual World Bank Conference on Development Economics 1998*, Boris Pleskovic y Joseph E. Stiglitz (eds.), Washington, World Bank.
- Lanzara, G. F. (1999), "¿Por qué es tan difícil construir las instituciones?", en *Desarrollo Económico*, Vol. 38 N° 152.
- Lohmann y O'Halloran (1994), "Divided Government and U. S. Trade Policy: Theory and Evidence", en *International Organization*, Vol. 48 N° 4, Autumn.
- Maor, M. y Stevens, H. (1997), "Measuring the Impact of New Public Management and European Integration on Recruitment and Training in the UK Civil Service", en *Public Administration*, Vol. 75 N° 3, London, pp. 531-551.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1989), *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press.
- Moe, T. M. (1990), "Political Institutions: the Neglected Side of the Story", en *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 7 N° 1, Oxford, pp. 213-254.
- Moore, M. H. (1998), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Niskanen, W. A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine.

- North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OCDE (1996), *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*, Paris, OCDE (Public Management Occasional Papers, N° 14).
- Palmer, M. S. R. (1995), "Toward an Economics of Comparative Political Organization: Examining Ministerial Responsibility", en *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 11 N° 1, Spring, Oxford, pp. 164-188.
- Pearson, P. (2000), "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics", en *American Political Science Review*, Vol. 94 N° 2.
- Peters, B. G. (1999), *Institutional Theory in Political Science: the New Institutionalism*, London, Pinter.
- Peters, B. G. y Pierre, J. (2000), "Citizens versus the New Public Management: the Problem of Mutual Empowerment", en *Administration and Society*, Vol. 32 N° 1, Newbury Park.
- Pierre, J. y Peters, B. G. (2000), *Governance, Politics and the State*, New York, St. Martin Press.
- Prats, J. (1996), "Fundamentos conceptuales para la reforma del Estado en América Latina: el redescubrimiento de las instituciones", en *Revista Vasca de Administración Pública*, Vol. 45 N° 2, Oñati.
- _____ (2000), "Reforma del Estado y desarrollo humano en América Latina", en *Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano*, N° 1, Madrid.
- Rajapatirana, S. (1995), *Post Trade Liberalization Policy and Institutional Challenges in Latin America and the Caribbean*, Washington, World Bank (Policy Research Working Paper, N° 1465).
- Ramió, C. (2001), "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, Caracas.
- Rodrik, D. (2000), "Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35 N° 3.
- Saint-Martin, D. (1998), "The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: an Historical-Institutionalist Analysis of Britain, Canada and France", en *Governance*, Vol. 11 N° 3, Oxford, pp. 319-356.
- Tolbert, P. S. y Zucker, L. G. (1983), "Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: the Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935", en *Administrative Science Quarterly*, N° 28, Ithaca, pp. 22-39.
- Viñas, A. (1980), "La administración de la política económica exterior de España (1939-1979)", en *Cuadernos Económicos del ICE*, N° 13.
- Weiss, L. (1998), *The Mith of the Powerless State*, Ithaca, Cornell University Press.
- World Bank (1998), *Ecuador: International Trade and Integration Project*, Washington, World Bank, Report N° 17882-EC.
- Yeatman, A. (1997), "The Reform of Public Management: an Overview", en *Managerialism: the Great Debate*, M. Considine y M. Painter (eds.), Melbourne, Melbourne University Press.
- Zysman, J. (1994), "How Institutions Create Historically Rooted Trajectories of Growth", en *Industrial and Corporate Change*, Vol. 3 N° 1, Oxford, pp. 243-283.

Rentabilidad del gasto para la fiscalización del IVA en México: un punto de partida para la reforma administrativa del Sistema de Administración Tributaria *

Laura Sour

Introducción

Los bajos niveles de recaudación de los países en desarrollo han limitado la capacidad de sus gobiernos para redistribuir y alcanzar la equidad, proveer de bienes y servicios públicos de calidad, y generar crecimiento económico. Datos publicados por la OCDE muestran el rezago de estos países en materia de recaudación fiscal: la recaudación promedio es de 18 puntos del PIB, cifra apenas similar a la mitad del promedio recaudado en los países industrializados¹.

En México, como ocurre en otros países de América Latina, las principales causas de la fragilidad recaudatoria son los altos niveles de evasión y las ineficiencias administrativas del sistema tributario. Por ejemplo, de acuerdo con estimaciones para el año 1993, en Perú la evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA) ascendía a un 68%, mientras en Guatemala el porcentaje era de un 52%. En ese mismo año, en México, el 37% de los ingresos por IVA no fueron recaudados. Véase Tabla N° 1.

Tabla N° 1
Porcentaje de evasión en IVA

País	Año 1993
Argentina	31.5
Bolivia	43.9
Chile	19.7
Colombia	35.8
Ecuador	38.2
Guatemala	52.5
México	37.1
Perú	68.2

Fuente: Etcheberry (2001).

Los altos niveles de evasión no sólo reducen los ingresos del gobierno, sino también distorsionan la asignación de los recursos². La forma más común para combatir la evasión es a través de auditorías y multas. Dubin, Graetz y Wilde (1990) observaron el nivel de recaudación del impuesto sobre la renta cuando aumenta la tasa de auditorías. Concluyeron que incrementar el gasto en fiscalización para que el número de auditorías aumente, mejora substancialmente la recaudación. Si, como argumentan Dubin y otros autores (1990), la razón de los altos niveles de evasión es el monitoreo laxo -es decir, que la tasa de auditorías es baja debido a la escasez de equipo y empleados en las agencias recaudatorias-, entonces aumentar el gasto para la fiscalización resolverá el problema de la baja recaudación³. Sin embargo, aumentar el número de auditorías no siempre resulta ser la mejor opción. Si la rentabilidad del gasto en fiscalización es baja, incrementar la severidad de los castigos puede resultar preferible pues involucra desembolsar menos recursos. Esto es particularmente importante para países en desarrollo, donde los recursos son mucho más escasos en comparación con los países desarrollados.

El presente trabajo estima el rendimiento del gasto destinado a la fiscalización del pago del IVA en México. Para ello se utiliza el modelo de Engel, Galetovic, y Raddatz (2001). Los resultados son comparados con el caso de Chile. Cabe mencionar que, a la fecha, no existe este tipo de análisis para

(*)La autora agradece la asistencia de Sandra Robles, Sergio San Sebastián y Juan Francisco Islas para la elaboración de este trabajo. También se agradece el apoyo financiero del Programa de Presupuesto y Gasto Público CIDE-FORD. Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad de la autora y no reflejan de ninguna forma las de la institución a la que pertenece.

México.

La estructura de este trabajo es la siguiente. Los antecedentes del IVA en México, así como también una breve descripción del Sistema de Administración Tributaria (SAT), se discuten en la primera sección. En la segunda sección se incluye el modelo. En la tercera sección se presentan los resultados obtenidos para el caso de México y su comparación con el caso de Chile. Las diferencias encontradas son explicadas por la brecha existente entre la eficiencia administrativa del Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile y el SAT de México. Por ello, al final de la tercera sección aparece una serie de recomendaciones generales para mejorar administrativamente al SAT. Las conclusiones se exponen en la cuarta sección.

I. Antecedentes del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del Sistema de Administración Tributaria (SAT) en México

La mayoría de las reformas fiscales en todo el mundo han introducido el IVA como uno de sus principales componentes⁴. Tal fue el caso de México. En 1980, bajo la administración del presidente López Portillo, el IVA se creó para sustituir los impuestos a las ventas en cascada. Su introducción eliminó más de 30 impuestos federales indirectos y 300 impuestos estatales (Gil y Thirsk, 1997, p. 316). Si bien el objetivo principal del IVA era simplificar y facilitar la administración fiscal, la adopción del IVA también respondió a cambios fiscales efectuados en varios países de Latinoamérica. Para 1975, Argentina, Chile y Colombia -junto con Costa Rica, Nicaragua y Honduras- ya habían introducido el IVA en sus economías (Perry y Herrera, 1994, p. 115).

La tasa del IVA en México ha sufrido ajustes importantes desde su creación. En la actualidad, el IVA tiene una tasa del 15% para todo el país con excepción de la zona fronteriza, donde es del 10%. Persiste un régimen de tasa cero para alimentos básicos, medicinas y libros, y un régimen de exención para determinados bienes y servicios⁵. En la Tabla N° 2 se muestra la tasa del IVA en México en comparación con la de otros países de América Latina, como Argentina, Brasil, Chile y Colombia.

Tabla N° 2
Tasas del IVA en países de América Latina

País	Año en que se introdujo el IVA	Tasa considerada			
		Primer año	1980	1990	1997
Argentina	1975	16	16	18	21
Bolivia	1973	10	2,1	10	14,9
Brasil	1967	15	16	20	12,36 y 17
Chile	1975	20	20	18	18
Colombia	1975	10	15	10	16
Costa Rica	1975	10	8	10	15
Ecuador	1970	4	5	10	10
El Salvador	1992	10	5	-	13
Guatemala	1983	7	2	7	10
Honduras	1976	3	-	7 a 10	7 a 10
México	1980	10	10	15	15
Nicaragua	1975	6	8	15	15
Panamá	1977	5	-	5	5
Paraguay	1993	12	-	-	10
Perú	1976	20	5	-	18
República Dominicana	1983	6	22	12	8

Fuente: Shome (1992), Shome (1999).

De acuerdo con Bird y Casanegra (1992), simplificar el sistema fiscal es una condición para aumentar la recaudación en los países con altos niveles de evasión⁶. De hecho, en la mayoría de los países latinoamericanos, la introducción del IVA mejoró la recaudación pero no a los niveles deseados, ya que ésta sigue siendo inferior a la de los países industrializados. La Tabla N° 3 muestra cómo Chile, en 1999, fue el país con la recaudación del IVA más alta de América Latina: 8,2 puntos de PIB.

Tabla N° 3
Recaudación del IVA como porcentaje del PIB

País \ Año	1980	1990	1993	1996	1999
Argentina	4,3	2,8	5,9	6,4	7,7
Bolivia	0	2,2	4	4,5	3,3
Brasil	n.d.	n.d.	12,4	9,5	-
Chile	10,2	8,9	8,5	8,8	8,8
Colombia	1,9	2,8	-	-	5,6
Costa Rica	1,7	3	5,7	7,1	-
Ecuador	1,5	2,8	3	3,3	5,5
Guatemala	1,5	1,2	2,6	3,7	-
México	2,6	3	2,7	2,9	3,5
Nicaragua	2,2	0,9	3,2	4,7	-
Panamá	1,9	1,2	1,8	1,9	-
Paraguay	0,6	0,8	1,8	4,1	-
Perú	5,7	n.d.	3,2	5	5,6
República Dominicana	0,6	0,7	-	-	-

Fuente: Shome (1992), Shome (1999).

En México se ha modificado varias veces el marco legal e institucional con el objeto de mejorar los niveles de recaudación (Das-Gupta y Mookherjee, 1998, p. 307). Uno de los cambios institucionales más importantes se dio el primero de julio de 1997, cuando se creó el Sistema de Administración Tributaria (SAT) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)⁷. El SAT es responsable de la recaudación de impuestos y demás contribuciones, así como de vigilar el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Dentro de los objetivos del SAT está la necesidad de modernizar y simplificar los procesos tanto operativos como administrativos en el cobro y fiscalización de los impuestos.

A primera vista, la creación del SAT ha sido positiva en términos de recaudación del IVA. En 1999, el gasto recaudatorio representó 0,15% del PIB y la recaudación del IVA fue de 3,2% del PIB. Un año después, el gasto disminuyó a 0,13% y la recaudación en IVA aumentó a 3,5%. La Tabla N° 4 presenta estos datos.

Tabla N° 4
Ingresos por IVA y gasto en fiscalización en México (porcentaje del PIB)

Año	Gasto en Fiscalización	Ingresos por IVA
1997	0,055	3,07
1998	0,141	3,11
1999	0,146	3,29
2000	0,127	3,45
2001	0,137	3,61
2002	0,150	3,72
2003 ^(*)	0,122	3,28

(*) Datos preliminares. La cifra de los ingresos por IVA proviene de la estimación de la Ley de Ingresos. El PIB para ese mismo año es una estimación basada en la expectativa de crecimiento del Banco de México (Banxico) del 2,5% anual.

Sin embargo, existe evidencia del bajo esfuerzo recaudatorio en México. Shome (1999), con base en datos de 1992 y 1996 -y considerando todos los impuestos adicionales al IVA que existen en cada país-, clasificó a México entre los países de América Latina con ingresos fiscales medios junto con Argentina, Bolivia, Colombia y Panamá. Por ello, calcular el retorno de un dólar adicional destinado a fiscalizar puede indicar hasta qué punto con esta medida podemos incrementar los ingresos por concepto de IVA en México.

II. Modelo

Para estimar el efecto del gasto en fiscalización sobre el nivel de recaudación del IVA se utiliza el modelo de Engel, Galetovic, y Raddatz (2001). Este enfoque tiene la ventaja de que permite utilizar datos de recaudación, en vez de los de evasión. Esta es una gran ventaja pues se trabaja con información recolectada regularmente en todos los países, la cual es mucho más confiable que las cifras de evasión⁸. Por definición, los ingresos por IVA y la evasión están relacionados de acuerdo con la siguiente identidad:

$$\frac{R}{Y} = \tau(1 - e) \frac{B}{Y} \quad (1)$$

Donde R son los ingresos por IVA, Y es el PIB, τ es la tasa de IVA, e es la tasa de evasión y B es la base. Aplicando logaritmo a ambos lados de (1) obtenemos:

$$\log \frac{R}{Y} = \log \tau + \log(1 - e) + \log u \quad (2)$$

Donde $u = \frac{B}{Y}$ mide la base impositiva como fracción del PIB.

Se espera que la tasa de evasión incremente con aumentos en la tasa del IVA y que disminuya por incrementos en el gasto en fiscalización. Por lo tanto (2) puede expresarse como:

$$\log(1 - e) = c + \beta \log \frac{S}{Y} - \gamma \log \tau \quad (3)$$

Tanto c , β y γ denotan constantes. Algunos investigadores argumentan que la tasa de evasión (e) varía sistemáticamente en los ciclos económicos. Por ello, también debemos considerar la siguiente ecuación:

$$\log(1 - e) = c + \beta \log \frac{S}{Y} + \gamma \log \tau + \delta \log \frac{Y}{Y(-1)} \quad (4)$$

donde $Y(-1)$ denota el PIB rezagado.

Al sustituir la ecuación (3) ó (4) en la ecuación (2) y reordenando términos obtenemos:

$$\log \frac{R}{Y} = c + (1 - \gamma) \log \tau + \beta \log \frac{S}{Y} + \varepsilon \quad (5)$$

$$\log \frac{R}{Y} = c + (1 - \gamma) \log \tau + \beta \log \frac{S}{Y} + \delta \log \frac{Y}{Y(-1)} + \varepsilon \quad (6)$$

Las ecuaciones (5) y (6) son las ecuaciones a estimar. La normalización del PIB previene

correlaciones espurias entre las variables de recaudación (R) y gasto recaudatorio (S). Como γ es positiva, pero no necesariamente menor a 1, el signo del coeficiente de la tasa de IVA (τ) es ambiguo; depende en cuál lado de la curva de Laffer se encuentre la economía. Se asume a la evasión como contracíclica, por tanto se espera un coeficiente δ positivo. De acuerdo con el modelo simple de utilidad esperada, la evasión disminuye al aumentar la probabilidad de detección; si el gasto destinado a recaudar tiene efectos positivos en la probabilidad de detección, el coeficiente β debe ser sin ninguna duda positivo. Finalmente, el coeficiente β estima el impacto marginal del gasto recaudatorio en los ingresos por IVA. Es decir, β es la elasticidad del gasto en fiscalización, ya que las ecuaciones (5) y (6) implican:

$$\frac{\partial R}{\partial S} = \beta \frac{R}{S} \quad (7)$$

III. Resultados

Los datos son anuales y comprenden el período de 1980 a 2003. La variable dependiente es el logaritmo de los ingresos por IVA como porcentaje del PIB, τ es la tasa general del IVA en todo el país para cada año, S es el gasto en fiscalización, Y es el PIB a precios de 1993 y $Y(-1)$ es el PIB con un rezago. En la Tabla N° 5 se presentan los resultados estimados⁹.

Tabla N° 5
Resultados. Variable dependiente: LOG (Ingresos por IVA/PIB)

Constante	No significativo
Log τ	0,333 (0,106)
Log $(\frac{S}{Y})$	0,068 (0,024)
Log $\frac{Y}{Y(-1)}$	0,294 (0,096)
R ² ajustada	0,54
No. de observaciones	20

Fuente: Primer informe de gobierno del presidente Carlos Salinas; Sexto informe de gobierno del presidente Ernesto Zedillo; Primer informe de gobierno del presidente Vicente Fox; Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SHCP); y Banxico.

El modelo estimado cumple con los supuestos de los modelos lineales. Se verificó la ausencia de heteroscedasticidad, autocorrelación, omisión de variables y linealidad. No se presenta el estadístico DW por obtenerse un resultado inconcluso. Sin embargo, se llevó a cabo una prueba más robusta: se corrieron los residuales rezagados (hasta el séptimo rezago) sin constante y se rechazó la presencia de autocorrelación. Asimismo, dado el tamaño de la muestra, se estimaron intervalos de confianza con el método *bootstrap* para asegurar la robustez de los estimadores. Los intervalos resultaron similares a los reportados en esta sección. Los errores estándar están entre paréntesis.

El rendimiento del gasto en fiscalización para el IVA en México en dólares ha tenido altas y bajas durante el período analizado. A partir de 1997 -año en el cual se crea el SAT- el rendimiento promedio de cada dólar recaudado por concepto del IVA ha sido de 1,71 dólares. Utilizando cifras preliminares para el año 2003, por cada dólar adicional destinado a la fiscalización del IVA se recaudarán 1,85

dólares -cifra menor al promedio observado durante todo el período de estudio (3,89 dólares).

Tabla N° 6
Rendimiento de cada dólar adicional al gasto en fiscalización para México 1983-2003
(Cifras en dólares)

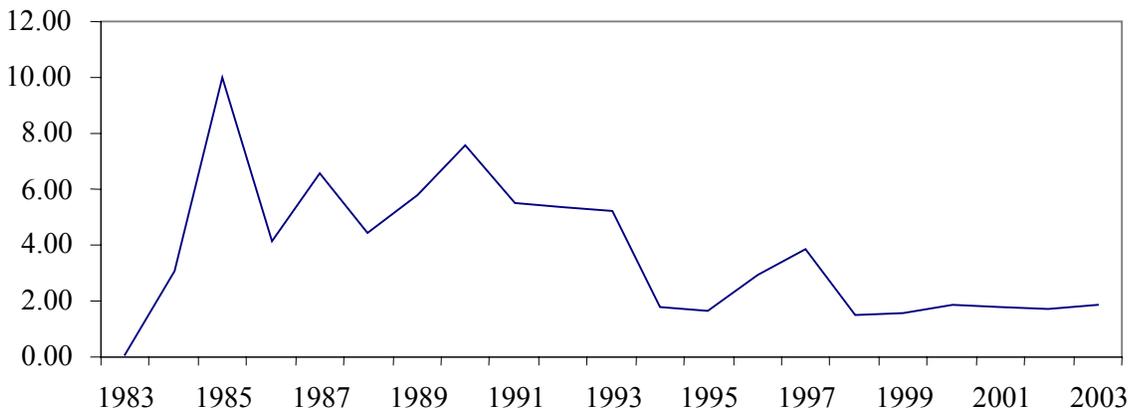
Año	R/S	Rendimiento *
1983	1,49	0,10
1984	44,94	3,09
1985	145,31	9,98
1986	60,44	4,15
1987	96,18	6,60
1988	63,66	4,37
1989	83,61	5,74
1990	110,30	7,57
1991	79,34	5,45
1992	77,05	5,29
1993	75,04	5,15
1994	26,26	1,80
1995	24,25	1,67
1996	42,27	2,90
1997	55,65	3,82
1998	21,96	1,51
1999	22,40	1,54
2000	27,09	1,86
2001	26,23	1,80
2002	24,68	1,70
2003	26,87	1,85

* Esta columna se calcula multiplicando la elasticidad estimada para el gasto en fiscalización por la razón R/S , donde R representa los ingresos tributarios por concepto de IVA y S es el gasto en fiscalización.

Utilizando la ecuación (7) se calcula que un dólar adicional destinado al gasto en fiscalización en México hubiese aumentado la recaudación del IVA en 3,8 dólares en 1997. De acuerdo con Engel, Galetovic, y Raddatz (2001), por cada dólar adicional gastado en Chile, la recaudación habría aumentado en 31,2 dólares. A primera vista, el rendimiento del gasto en Chile es ocho veces mayor que en México. Sin embargo, si ajustamos estas cifras por poder de compra de 1998, se observa que el rendimiento del gasto del SAT en términos de IVA sólo es seis veces menor que el del SII. Es decir, un dólar adicional en Chile hubiese aumentado la recaudación del IVA en 28,9 dólares, mientras que ese mismo dólar hubiese aumentado los ingresos por IVA en México en 4,6 dólares. Desafortunadamente, el estudio de Engel y otros autores (2001) sólo permite comparar las cifras de México con las de Chile para ese año.

El gasto en fiscalización aquí considerado se utiliza no sólo para el pago del IVA, sino también para el de todos los demás ingresos tributarios en México. Por esta razón, se podría argumentar una subestimación del rendimiento de este gasto. Sin embargo, este argumento es parcialmente cierto, pues en México la recaudación del ISR y del IEPS es prácticamente automática -los contribuyentes que cumplen con esta obligación son los asalariados y las compañías registradas. En este sentido, es en la recaudación del IVA donde verdaderamente se puede apreciar un esfuerzo fiscal por parte de la autoridad hacendaria. De cualquier forma, si se piensa en una subestimación del 100% de la rentabilidad del gasto, la cifra obtenida seguiría siendo todavía inferior a la de Chile (7,64 dólares).

Gráfica N° 1
Rentabilidad del gasto en fiscalización en el pago del IVA en México
(dólares)



A primera vista, se puede caer en la tentación de recomendar un incremento en las multas para mejorar la recaudación en México en vez de aumentar el gasto en fiscalización. Sin embargo, para poder generar recomendaciones que efectivamente mejoren el nivel de recaudación en México, se necesita completar este análisis con el cálculo de la rentabilidad del gasto administrativo del SAT, pues como se dijo al principio, el problema de la baja recaudación se explica tanto por las deficiencias en la fiscalización como por las ineficiencias administrativas del sistema tributario. Agha y Haugthon (1996) estimaron que un dólar adicional en el gasto administrativo incrementaría la recaudación del IVA en 12 dólares en 1987. Estos datos se obtuvieron a partir de una muestra de 17 países miembros de la OCDE. Desafortunadamente, el estudio no incluye a México. Pese a esta limitante, los resultados indican que si se quiere aumentar los niveles de recaudación en México no será suficiente con mejorar la fiscalización; también es necesario revisar la eficiencia administrativa del SAT.

En este sentido, en la Tabla N° 7 aparecen algunas de las diferencias administrativas entre el SAT y el SII que saltan a la vista¹⁰. El SAT empleó el 23% de su personal en el año 2000 para registrar los pagos voluntarios de los contribuyentes, mientras el SII no asignó ningún empleado a esta actividad, pues estos pagos se hacen directamente en los bancos chilenos. Lo anterior debió tener un impacto significativo en el presupuesto del SAT en ese año, pues sólo la nómina representó el 80% de sus costos administrativos (Sistema de Administración Tributaria, 2001). Por ello, es de esperar resultados positivos en el corto plazo de los programas recién emprendidos en el SAT, tanto para realizar directamente estos pagos en los bancos como para realizar las declaraciones directamente en Internet (Kossick, 2003).

Tabla N° 7
Recursos humanos SAT y SII 2000

Funciones	Chile	Como % del total	México	Como % del total
Fiscalización o control	2.085	48,63	12.477	42,26
Recaudación (pagos voluntarios)	0	0	6.882	23,31
Cobranza administrativa y coercitiva	1.418	33,08	2.333	7,90
Informática	126	2,94	1.415	4,79
Funciones de apoyo	583	13,60	4.393	14,88
Otros	75	1,75	2.023	6,86
Total	4.287	100	29.523	100

Fuente: Etcheberry, Javier (2001) "Documento de trabajo presentado a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto de la Cámara de Diputados de México". SII.

Otra variable necesaria para hacer un buen trabajo administrativo es contar con un sistema de identificación de contribuyentes de primer nivel. Por ello, es importante desarrollar programas para aprovechar el uso de la tecnología digital. Asimismo, el SAT deberá prepararse para enfrentar los nuevos retos que traerá consigo el desarrollo del comercio por Internet.

La eficiencia administrativa del SAT debe mejorar no sólo hacia el interior, sino también hacia el exterior de la organización. Es decir, una de las prioridades del SAT debe ser la de disminuir el costo que representa para la sociedad cumplir con sus obligaciones fiscales. En este sentido, el SAT necesita trabajar para mejorar su desempeño medio con base en indicadores tales como el tiempo requerido para procesar una declaración, y el tiempo que toma tanto para las empresas como para las personas físicas registrarse.

La autonomía de la Junta de Gobierno del SAT también afecta de manera directa la eficiencia operativa del SAT. Por ejemplo, el pasado mes de junio se aprobó en la Cámara de Diputados modificar la Ley del SAT en lo referente a la conformación de los miembros de dicha Junta. Se aprobó incluir a dos miembros independientes, ex servidores públicos en materia fiscal, designados por el Ejecutivo Federal entre aquellos candidatos propuestos por la misma Junta de Gobierno. En principio, esta modificación debe mejorar la imagen del SAT en cuanto a la autonomía con la que se tomen las decisiones dentro de su Junta de Gobierno.

Conclusión

Al inicio de los noventa, en Chile, la tasa de evasión del IVA era aproximadamente 30%, la cual se redujo al 18,3% al final de la década (Etcheberry, 2001). Esta meta se logró con mejoras en la fiscalización y en la eficiencia administrativa del Servicio de Impuestos Internos (SII). En 1998, el gasto en administración como porcentaje de los ingresos netos tributarios en Chile fue menor al de varios países de la OCDE: representó sólo el 0,73% (Etcheberry, 2001). Si en México se quieren disminuir los altos niveles de evasión mejorando únicamente la fiscalización, por sí mismo esto no será suficiente. De hecho, la rentabilidad del gasto en fiscalización resalta la urgencia de mejorar la eficiencia administrativa del Sistema de Administración Tributaria en México. De ahora en adelante, para mejorar la recaudación se necesitará hablar con mayor claridad, no sólo sobre metas de rentabilidad fiscal, sino también de efectividad administrativa del SAT en México.

Notas

¹ La recaudación promedio en los países industrializados fue de 37,3 puntos del PIB en 1999 (OCDE, 2001, p. 77).

² La evasión consiste en el incumplimiento de las obligaciones fiscales de manera intencional e ilegal. Por ejemplo, reportar menores ingresos y exagerar deducciones, exenciones y créditos son acciones consideradas como evasión (Alm, 1999, p. 741).

³ El bajo cumplimiento del pago de impuestos también puede explicarse por: *i*) falta de honestidad, *ii*) percepción de que el sistema tributario es injusto, *iii*) percepción de que el número de personas que pagan impuestos en la sociedad es bajo, *iv*) el gobierno hace un mal uso de los recursos públicos, y *v*) el marco regulador es poco transparente y complejo. Sin embargo, ninguno de estos factores se abordará en el presente trabajo por razones de espacio.

⁴ En 1985 sólo 36 países utilizaban el IVA. Actualmente, más de 80 países han adoptado este tipo de impuesto (Agha y Haughton, 1996, p. 303).

⁵ Para el año de 2002 se aprobó el cobro del IVA a los bienes suntuarios. Sin embargo, esta modificación se eliminó a finales de ese mismo año.

⁶ En casi todos los países, el pago del IVA se evade principalmente facturando menos ventas e inflando facturas de compra de materia prima; por eso hay una tendencia a simplificar el IVA a una sola tasa.

⁷ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es el órgano equivalente al Departamento del Tesoro en los Estados Unidos.

⁸ Esto es particularmente importante en países como México, donde la escasez de información es la principal restricción para hacer este tipo de investigación.

⁹ Estos resultados corresponden al modelo con el mejor ajuste (ecuación 6). Sin embargo, también se estimó la ecuación 5 pero no se reportan estos resultados, porque el coeficiente del gasto en fiscalización no fue significativo y la bondad del ajuste fue pobre. En la estimación del modelo, el gasto en fiscalización se incluyó a partir de 1984 porque no se encontraron datos para los primeros tres años y, además, porque el gasto en 1983 resultó ser un dato atípico (*outlier*). Hasta la creación del SAT, en 1997, se tomó como *proxy* del gasto en fiscalización al gasto neto del programa “Administración de Política de Ingresos” de la SHCP. Las cifras para el 2003 son preliminares.

¹⁰ El SII es el Servicio de Impuestos Internos de Chile y es la agencia encargada de la administración tributaria en ese país.

Bibliografía

- Agha, Ali y Haughton, Jonathan (1996), “Designing Vat Systems: Some Efficiency Considerations”, en *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 78 No. 2, pp. 303-308.
- Alm, James (1999), “Tax Compliance and Administration”, en *Handbook of Taxation*, W. Bartley Hildreth y James A. Richardson (eds.), New York, Marcel Dekker, pp. 741-768.
- Andreoni, James; Erard, Brian; y Feinstein, Jonathan (1998), “Tax Compliance”, en *Journal of Economic Literature*, Vol. 36.
- Bird, R. y Casanegra de Jantscher, M. (1992), *Improving Tax Administration in Developing Countries*, Washington, International Monetary Fund.
- Das-Gupta, A. y Mookherjee, D. (1998), *Incentives and Institutional Reform in Tax Enforcement: an Analysis of Developing Country Experience*, Oxford, Oxford University Press.
- Dubin, Jeffrey A.; Graetz, Michael J.; y Wilde, Louis L. (1990), “The Effects of Audit Rates on the Federal Income Tax 1977-1986”, en *National Tax Journal*, Vol. 43.
- Engel, E.; Galetovic, Alexander; y Raddatz, Claudio (2001), “A Note on Enforcement Spending and VAT Revenue”, en *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 83 N° 2.
- Etcheberry, Javier (2001), Chile: Servicio de Impuestos Internos (SII). Documento presentado ante la Cámara de Diputados de México, mimeo.
- Fox, Vicente (2001), Primer informe de gobierno: anexo, México, mimeo.

- Gil, Francisco y Thirsk, Wayne (1997), "Mexico's Protracted Tax Reform", en *Tax Reform in Developing Countries*, Wayne Thirsk (ed.), Washington, World Bank, pp. 287-326.
- Gillis, Malcom (ed.) (1989), *Tax Reform in Developing Countries*, Durham, Duke University Press.
- Kossick, Robert M., Jr. (2003), *Modernizing Mexico's Tax Administration: the Development, Implementation and Impact of the e-SAT*, México, mimeo.
- México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1980-1998), *Informe de labores*, México, SHCP.
- _____ (1998-2000), *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, México, SHCP.
- Newberry, D. y Stein, N. H. (1987), *The Theory of Taxation for Developing Countries*, New York, Oxford University Press.
- OCDE (2001), *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-2000*, Paris, OCDE.
- Perry, Guillermo y Herrera, Ana María (1994), *Finanzas públicas, estabilización y reforma estructural en América Latina*, Washington, Interamerican Development Bank.
- Salinas, Carlos (1994), Sexto informe de gobierno: anexo, México, mimeo
- Sistema de Administración Tributaria (México) (2001), *Reporte Financiero*, México, SAT.
- Shome, Parthasarathi (1992), "Trends and Future Directions in Tax Policy Reform: a Latin American Perspective", Washington, International Monetary Fund (Working Paper).
- _____ (1995), *Tax Policy Handbook*, Washington, International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department.
- _____ (1999), "Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration", Washington, International Monetary Fund (Working Paper).
- Tanzi, Vito (1990), *Fiscal Policy in Open Developing Countries*, Washington, International Monetary Fund.
- Zedillo, Ernesto (1996), Primero, tercero y sexto informe de gobierno: anexos únicos, México, mimeo.

¿Podría una institucionalidad administrativa republicana contribuir a la transición política después de una crisis? Lecciones de la República Argentina *

Guillermo F. F. Schweinheim

I. Introducción

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

La implosión argentina de fines del 2001 y principios del 2002 sorprendió al mundo. Resultaba incomprensible para muchos analistas, académicos, comunicadores y estadistas, la combinación de pobreza, desigualdad, caída estrepitosa del producto bruto interno, crisis fiscal, *default* de los servicios de la deuda pública y privada, ruptura generalizada de los contratos públicos y privados y de las instituciones. No lo era menos la sucesión de movilizaciones sociales, aparición de nuevos actores y movimientos populares, desencanto político, imagen negativa generalizada de los políticos y los partidos, percepción pública nacional e internacional de corrupción generalizada y una sucesión de cinco presidentes en diez días, aun en el marco de las reglas constitucionales.

En verdad, la crisis argentina pareció darle la razón a los autores que, desde distintas disciplinas y corrientes teóricas, consideraban el proceso económico, social y político argentino como paradigmático en el sentido de las consecuencias negativas de los procesos de reforma del Estado de los años 90 y de la naturaleza de la institucionalización democrática postdictadura que caracterizaron la transición del autoritarismo, tanto en América Latina como en otras áreas geográficas.

Así, varias corrientes teóricas analizaron críticamente los procesos de reforma estatal, tanto desde la Economía como desde las Ciencias Administrativas. Las posturas neoclásicas y neoinstitucionalistas en lo económico, plantearon, hace más de un lustro, que las reformas de mercado de primera generación promovidas por el “Consenso de Washington” no revertirían el cuadro de ausencia de desarrollo económico, pobreza y desigualdad si paralelamente no se fortalecían las instituciones estatales del mismo modo que en las economías del capitalismo avanzado (Stiglitz, 1998). Se planteó la necesidad de construir rápidamente nuevas reglas de juego que evitaran los problemas económicos y sociales que se vislumbraban (Oszlak, 1997). Como una variación de los planteos anteriores, la corriente que se adscribe a los postulados del “*New Public Management*”, Nueva Gestión Pública o Gestión por Resultados, sostuvo la necesidad de la instauración de diversos sistemas políticos y administrativos de responsabilización que permitieran alcanzar una gestión de los asuntos públicos orientada por y responsiva ante las demandas y las necesidades ciudadanas (Bresser Pereira, 1999).

En el campo de la Ciencia Política, paralelamente, los estudios sobre la transición del autoritarismo a la democracia propios de la primera mitad de los años 90, llamaron tempranamente la atención sobre los déficit de tales procesos de transición y sus consecuencias sobre la

* Agradezco a Nuria Cunill Grau y a Guillermo O’Donnell los comentarios a este artículo, al momento de ser presentado como ponencia ante el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Ciudad de Panamá, Panamá, del 28 al 31 de octubre de 2003.

institucionalización política, el desarrollo económico y la igualdad social. Una línea de pensamiento contribuyó a esclarecer cómo los procesos de transición democrática estuvieron a su vez asociados con las reformas de mercado, retroalimentando los resabios de la tradición autoritaria. Otras perspectivas asociaron el fenómeno del desencanto político con los procesos de reforma estatal (Paramio, 2002). A su vez, en los últimos años, gran parte de este debate giró en torno al concepto de democracia delegativa como nueva forma de institucionalización democrática, desvinculada de prácticas liberales y republicanas (O'Donnell, 1994). En esta línea de pensamientos, la revalorización del concepto de “*accountability*”, para la comprensión del funcionamiento de las democracias, ha llamado la atención sobre las instituciones de control que en las democracias de institucionalización fuerte permiten el desarrollo de tradiciones liberales y republicanas integradas a la tradición democrática (O'Donnell, 1998). Esta corriente revaloriza por primera vez el rol democrático de los controles administrativos o sociales.

Llama la atención, sin embargo, la escasa importancia que en este debate ha merecido el problema de lo que definiré en la próxima sección como diseño institucional republicano de la administración pública¹. Y esto, no sólo para el caso argentino sino en toda América Latina y el resto de los países en transición a la democracia. En realidad, considero que la reflexión y la investigación empírica deben plantearse el problema de la ausencia de un diseño institucional administrativo republicano en los países que en los últimos veinte años han atravesado por procesos simultáneos de reforma estatal y transición democrática, y cuáles han sido sus consecuencias económicas, sociales y políticas.

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

En consecuencia, me propongo en este trabajo exponer un conjunto de ideas sobre las características de un diseño institucional administrativo republicano y sus relaciones tanto con el tipo de institucionalización política en las democracias pos dictadura como con el desarrollo económico y social. El trabajo está básicamente referido desde un punto de vista empírico al caso argentino, aunque espero que pueda aportar lecciones para América Latina y el conjunto de países de la nueva ola democratizadora (Huntington, 1991).

II. Institucionalidad administrativa republicana y democracia

¿Qué entiendo por un diseño republicano de la institucionalidad administrativa? A continuación expongo sintéticamente un modelo típico ideal:

1. Una estructura del poder ejecutivo que diferencie claramente los órganos formuladores de políticas públicas de los órganos de ejecución (direcciones, gerencias, programas, agencias, entes públicos no estatales, fondos de inversión y fiduciarios, empresas públicas, banca pública, órganos de recaudación); de los órganos de regulación y control de servicios públicos de gestión privada o pública; de regulación de mercados; y de actividades económico-sociales.

2. La limitación de las autoridades políticas a los roles de formulación de políticas, concertación social de políticas (eventualmente, y de acuerdo con el caso, de presupuestos participativos) y elaboración y elevación al parlamento de proyectos de ley vinculados al régimen impositivo y marcos reguladores. Les corresponde además la defensa de tales políticas y presupuestos, regímenes impositivos y marcos normativos y reguladores en sede legislativa. Son responsables de la evaluación de resultados de los procesos de implementación a cargo de los órganos de ejecución, recaudación y de control y regulación. Implica una importante limitación a la disposición directa de recursos públicos de todo tipo (financieros, humanos, patrimoniales) o para contratar a nombre del Estado o para la designación de funcionarios y empleados públicos.

3. La designación sobre el principio del mérito y selección transparente de autoridades de agencias, organismos autónomos, empresas del Estado, banca pública y otros organismos autónomos y autárquicos, incluidas entidades de regulación monetaria y superintendencia bancaria, órganos de recaudación impositiva, y órganos de control de derechos ciudadanos y auditorías. Estabilidad con plazos preestablecidos y evaluación de desempeño sobre la base de acuerdos, programas o convenios de gestión o resultados.

4. La designación sobre el principio del mérito y selección transparente, dentro del cuerpo del servicio civil, para los cargos de dirección, gerencia, jefaturas de programas, y aun para cargos de viceministros o secretarios generales encargados de la coordinación, continuidad y logro de resultados de los programas y de la gestión equilibrada, solvente, evaluable, controlable y auditable de recursos públicos.

5. La consolidación de un cuerpo estable de funcionarios públicos de servicio civil, estableciendo mecanismos de carrera administrativa sobre la base del principio del mérito y la evaluación permanente de desempeño, como garantía de la autonomía del funcionariado frente a intereses particulares, sectoriales y de partido, de la defensa del interés público y ciudadano, y del respeto al orden normativo instituido democráticamente.

6. La aplicación de principios y mecanismos de:

- Responsabilización política de las autoridades ejecutivas gubernamentales sobre los resultados de las políticas públicas, a través del control parlamentario.

- Responsabilización administrativa y de gestión de las autoridades de órganos autónomos y entes reguladores, y directivos del servicio civil a cargo de órganos (direcciones, programas, gerencias) de ejecución centralizada.

- Rendición de cuentas y responsabilidad patrimonial y de resultados frente a parlamentos, órganos fiscalizadores y de auditoría, asociaciones de la sociedad civil, opinión pública y la ciudadanía en general.

7. El funcionamiento institucionalizado del legislativo en la aprobación de presupuestos del sector público, por programas claramente diferenciados, con metas de producción institucional, resultados e impactos preestablecidos y evaluables, así como mecanismos permanentes de control parlamentario del gasto. Supone la asistencia de organismos técnicos independientes (auditorías, contralorías) de auditoría de resultados.

8. La participación institucionalizada de organizaciones económico-sociales y de la sociedad civil, y de organizaciones ciudadanas, de usuarios y de consumidores (consejos consultivos, de administración) en la elaboración de las políticas y presupuestos, en el acceso a la información pública y en la evaluación, control y auditoría social de resultados.

9. La institucionalización de principios de:

- Equidad contributiva promotora de niveles adecuados de inversión privada y generadora de empleo, pero al mismo tiempo favorecedora del mercado interno de consumo ciudadano de bienes y servicios (incluidos bienes públicos de carácter social) en cantidad y calidad adecuados, en un marco de igualdad de oportunidades.

- Equilibrio y solvencia fiscal macro de la hacienda pública a través de políticas presupuestarias priorizadas y coordinadas con la recaudación de recursos públicos y con sustentables niveles de endeudamiento.

- Responsabilización fiscal por el manejo directivo y gerencial micro de recursos en las distintas entidades estatales.

10. La institucionalización de modelos (principios y tecnologías) de gestión orientados a resultados; de información a la ciudadanía de estándares y resultados de servicio; de la formulación estratégica de políticas; de la programación operativa eficaz, eficiente y económica de asignación de recursos y logro de metas; de valores y prácticas de la transparencia y la ética pública; y la participación de la sociedad civil, tanto en su calidad de usuarios como de beneficiarios de la acción pública.

11. La institucionalización de los principios y mecanismos de organización, de funcionamiento administrativo, de gestión y de servicio civil en todos los poderes públicos, incluidos el legislativo y el judicial.

12. La institucionalización de este modelo a nivel estadual o provincial, y a nivel local, comunal o municipal.

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

III. Crisis del 2001 en Argentina: ¿fracaso de la transición democrática y la reforma del Estado?

Ciertamente, las democracias latinoamericanas se encuentran alejadas de estos componentes típico ideales. Aún resta la realización de investigaciones empíricas comparadas que puedan determinar los distintos grados o niveles de institucionalización administrativa republicana para el conjunto de países de América Latina con confiables niveles de precisión.

Podemos, sin embargo, realizar una caracterización más o menos fiel del caso argentino en el pico de la crisis de fines de 2001 y principios del 2002². A principios del 2002, el cuadro de situación de la institucionalidad administrativa se caracterizaba por las siguientes notas negativas:

- Ausencia de reglas de juego legitimadas social y políticamente para el funcionamiento de la administración pública, e institucionalización informal vinculada a tradiciones autoritarias o neopatrimonialistas.

- Ausencia de reglas claras que establezcan roles y responsabilidades diferenciadas de funcionarios electivos, directivos y del servicio civil.

- Debilidades para la responsabilización política de los funcionarios políticos (ministros, secretarios) y para la responsabilización por la gestión de las autoridades de organismos descentralizados, empresas del Estado, fondos fiduciarios y entes públicos no estatales.

- Debilidades para la responsabilización administrativa por la gestión y los resultados de directores nacionales, directores generales, gerentes y directivos de programas.
- Incompleto y/o ineficaz despliegue institucional de la Constitución de 1994, en particular en los roles de la Jefatura de Gabinete (Plan General de la Administración, recaudación de las rentas de la Nación, formulación y ejecución presupuestaria), en la aprobación de un nuevo régimen de coparticipación federal y en el funcionamiento eficaz de la Auditoría General de la Nación y el Consejo de la Magistratura.
- Debilidades institucionales para la coordinación de políticas públicas, en particular en los roles de articulación de políticas generales y sectoriales del Jefe de Gabinete y en sus roles en materia de gestión presupuestaria.
- Inestabilidad y arbitrariedad en los procesos de diseño y rediseño institucional, organizativo y programático, debido a la falta de institucionalización de procesos sistemáticos de evaluación técnica y democrática de resultados de las unidades organizativas del sector público, a la debilidad de los procesos de evaluación presupuestaria y a la ausencia de criterios responsables de organización.
- Crisis del proceso de profesionalización y debilidad del servicio civil, caracterizada por la coexistencia de diversos regímenes incompletos de carrera administrativa, los sucesivos procesos de retiro y congelamiento de las plantas permanentes, la arbitrariedad en la cobertura de cargos y la proliferación del sistema de personal contratado sometido a situaciones de precariedad laboral e inestabilidad. Todas estas situaciones impidieron la formación de capital humano en el sector público.
- Crisis de transparencia en los procesos de selección de personal en general, y de la alta dirección pública en particular.
- Debilidades institucionales para el funcionamiento de los principios de rendición de cuentas y de resultados, y del control integral e integrado. Ello, por falta de criterios claros en materia de responsabilidad administrativa y por la ausencia de reglas para el nombramiento de auditores públicos competentes.
- Insolvencia y desequilibrios fiscales.
- Gestión ineficaz e ineficiente de resultados (baja institucionalización de un modelo de gestión por resultados).
- Debilidades institucionales para la responsabilidad fiscal de las organizaciones del sector público y de sus funcionarios electos, autoridades directivas y directores.
- Ausencia de reglas institucionales para la participación ciudadana e ineficacia de las instituciones relacionadas con los sistemas de transparencia.
- Falta de modernización de la institucionalidad administrativa de los poderes Legislativo y Judicial.
- Institucionalidad administrativa tradicional y ausencia de reformas en los niveles provinciales, municipales y comunales.

Señalo con precisión estas notas de la situación de las instituciones administrativas en Argentina, ya que los análisis que han aparecido de la crisis han abundado en sus manifestaciones sobre la situación económica, fiscal, social y política. Y la hipótesis que intento comunicar en este trabajo es que la ausencia de una institucionalidad administrativa republicana constituye un factor de peso como causa concurrente y antecedente de la crisis.

En general, la secuencia y/o concurrencia de factores habitualmente comentados sobre el caso argentino son el creciente desequilibrio fiscal nacional, provincial y municipal cubierto con endeudamiento público externo e interno desde mediados de la década del 90; la acumulación de vencimientos de deuda a partir del año 2000; los ajustes fiscales recurrentes que no evitaron el crecimiento del gasto público y el endeudamiento; la recesión que comienza a partir de 1998; los reclamos por mayor transparencia en la gestión pública y reversión del creciente deterioro social en términos de desempleo, pobreza y desigualdad que culminan con el cambio de gobierno en 1999; y la

crisis política de la coalición ganadora a menos de un año de iniciado el nuevo período presidencial. A pesar del cambio gubernamental, el enfoque sobre el modelo estatal, administrativo y económico no varió a partir de diciembre de 1999. Se mantuvo sin variaciones el régimen monetario, financiero, de inversiones y arancelario vigente, y se continuó con el enfoque híbrido de reformas (ajustes) fiscales, tibias reformas institucionales y de las denominadas de segunda generación, bajo las recomendaciones de los organismos multilaterales. En paralelo, ante el cambio de gobierno (sea por falta de capacidades de la coalición gobernante, sea porque el contenido de muchos diseños institucionales y de programas del período anterior carecieron de consensos básicos interpartidarios, o simplemente por una falta de cultura política racional que valore la continuidad parsimoniosa de organismos y programas), se asistió a una desarticulación grave de programas y organismos a partir de diciembre de 1999, sin ningún tipo de evaluación previa razonable y de nulos resultados en términos de servicio a la ciudadanía. El desequilibrio fiscal y la acumulación de vencimientos de deuda, que no lograron ser corregidos vía aumento de la presión impositiva o vía acuerdos fiscales Nación-provincias o renegociación de los vencimientos, derivaron en un constante ajuste fiscal que agravó la situación de desempleo, pobreza y recesión. Este cuadro comenzó a impactar negativamente sobre el índice de riesgo país del crédito internacional a Argentina, situación que se vio notoriamente agravada por la profunda crisis de transparencia pública y política que sufrió la coalición gobernante a partir de mediados del año 2000. Los intentos por revertir este proceso insistieron en estrategias de delegación de facultades y de acumulación de poderes en el Poder Ejecutivo para las reformas fiscales e institucionales, agravando la situación de debilidad de las reglas de juego para el funcionamiento de la administración y la gestión pública. En dicho contexto, el programa de modernización del Estado, que buscó instaurar el modelo de gestión por resultados, se caracterizó por su carácter incremental, careció de apoyo político y de condiciones institucionales, y sus metas se confundieron con el problema del equilibrio y la solvencia fiscal. El agravamiento de la situación económica y social y la continuidad de la crisis de la coalición gobernante empeoró el divorcio creciente de la ciudadanía con el sistema político y las instituciones estatales. El resultado electoral de octubre y la crisis financiera y del sistema bancario de diciembre de 2001 derivaron en una sucesión de procesos y eventos de enorme gravedad institucional, política y social, a saber: salida masiva de capitales y pérdida de reservas, indisponibilidad de los depósitos bancarios, revuelta social y represión indiscriminada, situación de acefalía, *default* de la deuda pública, gobierno de emergencia surgido de la Asamblea Legislativa, salida de la convertibilidad monetaria, ajuste fiscal por devaluación del peso e inflación, crisis del sistema bancario, y nueva política económica y social en el marco de una desmesurada recesión y aumento del desempleo y la pobreza.

El decepcionante cuadro de situación, luego de más de diez años de reformas orientadas al mercado y a casi veinte años de la transición democrática, mostró a un tiempo el déficit de funcionamiento de las instituciones democráticas y las consecuencias del modelo capitalista dependiente de los años 80 y 90. En particular, de las reformas estatales orientadas por el “Consenso de Washington” y promovidas por los organismos multilaterales de crédito. La sucesión de planes monetarios y fiscales de ajuste y estabilización de 1985, 1988, 1990, 1991 y 1994-95, y las reformas de los primeros años 90 (desregulación de vastos sectores económicos y sociales, apertura externa, privatización de empresas públicas y concesión de servicios públicos, reducción general del tamaño del sector público, convertibilidad monetaria y reforma del Banco Central, reestructuración de la deuda pública, transferencia de funciones y servicios a provincias y municipios, reforma del sistema de jubilaciones y pensiones) culminaron en una Argentina desintegrada socialmente, con incomparables índices de desocupación, desigualdad y pobreza, cuatro años de recesión y un explosivo desequilibrio fiscal cubierto con endeudamiento público interno y externo. Todo ello, a pesar de los primeros éxitos del denominado Plan de Convertibilidad de 1991 (altas tasas de crecimiento económico, estabilidad de precios, aumento de la recaudación impositiva, consolidación de la deuda pública, retorno del país al

mercado financiero mundial, crecimiento del comercio exterior, eliminación de las retenciones a las exportaciones, activación del mercado interno de capitales, reducción inicial de los índices de pobreza y desempleo, inversiones y modernización tecnológica en los servicios públicos privatizados o concesionados, reconversión productiva de importantes sectores económicos e incremento general de la productividad, puesta en marcha del MERCOSUR, e incremento del comercio bilateral con Brasil).

Estas reformas económicas y estatales no estuvieron asociadas a la construcción de una administración pública republicana. Las políticas que buscaron promover tal diseño institucional fueron escasas, descoordinadas, carecieron de continuidad, no tuvieron apoyo de los gobiernos y partidos políticos y se caracterizaron por graves fallas de diseño en el sentido del modelo administrativo republicano. Entre ellas cabe mencionar los intentos por la construcción de un cuerpo de servicio civil de excelencia al estilo francés en 1985, la reforma de los sistemas de administración financiera y de los organismos de control de 1993, y la reforma parcial del sistema de personal público de 1991.

Del mismo modo, el intento del segundo ciclo de reformas iniciado en 1996, se suponía que debía mejorar las capacidades institucionales de las áreas fiscales, fortalecer las políticas e instituciones vinculadas a la reconversión de los sectores educación, salud y mercado de trabajo, implantar reformas en el sistema de administración de justicia, favorecer progresivas reformas institucionales en la administración nacional, difundir la adopción de nuevas tecnologías de gestión orientadas a resultados e impulsar reformas provinciales y municipales. El enfoque adoptado terminó siendo un híbrido de reformas (ajustes) fiscales, reformas institucionales y de las denominadas de segunda generación. El corolario agravante hacia 1999, y con virtual continuidad hasta la fecha, fue el siguiente: multiplicación de programas con organismos multilaterales para atender la reforma de los sectores sociales y fiscales de impacto incompleto; duplicación de esfuerzos organizacionales e incremento del endeudamiento; falta de continuidad en las reformas del sistema de administración financiera, de los organismos de control y del sistema de personal; ausencia de reformas al régimen de contrataciones del Estado; aumento sistemático de las plantas de personal contratado afectando gravemente los avances en materia de sistemas de personal; intentos parciales por implantar nuevas tecnologías de gestión responsabilizadas por resultados; falta de mejora institucional sistemática de los órganos de regulación y control de servicios públicos privatizados y concesionados; diseño del Consejo de la Magistratura de impacto cuestionado en términos de eficiencia y transparencia; fallas en la implantación de los sistemas de ética pública y aumento del índice de percepción de corrupción.

En lo relativo al proceso político, y dados los aportes de Guillermo O'Donnell sobre la institucionalidad democrática delegativa (estudiada básicamente para la presidencia de Carlos Menem), no debería resultar paradójico ni su supervivencia en el período De la Rúa, ni la extrema delegación de facultades de la última etapa de Domingo Cavallo al frente de la crisis económica, ni la propia naturaleza de la resolución política de la crisis. En definitiva, la institucionalidad democrática delegativa funcionó adecuadamente, tanto en los días aciagos de fines del 2001 y principios del 2002 como en las características de los procesos de toma de decisiones que derivaron en el *default* de la deuda externa, la salida de la convertibilidad y la autodefinition de gobierno de emergencia hecha por la gestión Duhalde. Aun así, las instituciones representativas y eleccionarias funcionaron de acuerdo con lo esperado en una institucionalización delegativa, hasta culminar en las elecciones y la asunción del nuevo gobierno.

En consecuencia, luego de veinte años de democracia y más de quince años de políticas fiscales y económicas orientadas al mercado, el caso argentino verificaba los siguientes componentes: 1) crisis de desarrollo y de crecimiento económico social integrado, combinada con alta pobreza, desempleo y desigualdad; 2) institucionalización política democrática de naturaleza delegativa; y 3) ausencia de instituciones republicanas para la administración pública. Intentaré demostrar ahora cómo estos factores están relacionados. En particular, buscaré demostrar el peso de la ausencia de una institucionalidad administrativa republicana, que, a mi juicio, no ha sido adecuadamente tenida en

cuenta como factor causal (y en consecuencia, como posible estrategia que contribuya a la resolución) de los déficit de la democracia y del desarrollo económico y social.

IV. Democracia delegativa e instituciones administrativas

Expongo ahora un modelo explicativo posible de este proceso, a partir de un conjunto de hipótesis.

1) Deben ser consideradas como razones, causas o variables antecedentes de la naturaleza de la institucionalización política y de la administración pública en los países que han atravesado de manera concomitante procesos de transición democrática y procesos de reforma estatal y económica orientadas por reglas de mercado, el modo autoritario (patrimonialista) de la cultura política y del liderazgo político (y del liderazgo societal y organizacional en general). En los últimos años, la cuestión de la cultura política y los estilos de liderazgo ha vuelto a merecer la atención de ciertas corrientes de las ciencias sociales, quizás desde una perspectiva conservadora (Harrison y Huntington, 2001). Pero, para lo que aquí importa, basta destacar que entiendo por cultura política autoritaria a un conjunto de valores compartidos por los tomadores de decisión, que valora el poder entendiéndolo como la posesión de recursos de todo tipo que permiten obtener a su vez otros medios y que principalmente permite controlar las conductas de otros. Del mismo modo, el liderazgo autoritario está orientado básicamente por una motivación hacia el poder en el sentido antes expuesto³. En tal sentido, la cultura y el liderazgo autoritarios se diferencian de los democráticos, ya que en estos últimos el poder es entendido como la capacidad para alcanzar metas, objetivos o resultados, en este caso de naturaleza colectiva. De este modo, mientras la cultura y el liderazgo autoritarios desvaloran la deliberación, el debate y los controles mutuos, la cultura y el liderazgo democráticos los valoran positivamente en función de la exploración de medios y resultados para el conjunto. Ciertamente, los procesos de transición han demostrado que la sobrevivencia de culturas y liderazgos políticos autoritarios, en el sentido aquí definido, no ha sido incompatible con la institucionalización democrática.

No importa aquí el debate sobre los orígenes de este tipo de cultura y liderazgo políticos. Pero sí interesa destacar que esta característica tiene directas consecuencias sobre la institucionalización democrática en general y de la administración pública en particular.

2) Esta naturaleza autoritaria de la cultura y el liderazgo políticos explican por qué, frente a los contextos económicos y fiscales mundiales, regionales y nacionales al momento de la transición, se verificaron al mismo tiempo una institucionalización democrática de bajo espíritu republicano asociada con procesos de reforma estatal y económica orientadas hacia el mercado (Cavarozzi, 1992). Mucho se ha expuesto también sobre cómo a las reformas estatales y económicas, que para estos países impusieron los organismos multilaterales de créditos y el grupo de países capitalistas centrales, les era funcional el tipo de institucionalización delegativa que se verificó en la transición democrática (Vilas, 2000).

3) Para el caso argentino, y para otros países de características federales en procesos de transición, la complejidad del proceso es mayor debido a la autonomía de los gobiernos provinciales y municipales. Dada la institucionalización democrática verificada, resultó posible la coexistencia de gobiernos nacionales, provinciales y municipales de distinto signo, todos con fuertes tendencias delegativas (y con culturas y liderazgos políticos autoritarios) que debían tomar decisiones de distinto tipo en relación con la crisis económica y social. Mientras los gobiernos nacionales encaraban con variado ritmo e intensidad los procesos de ajuste y de reforma estatal y económica de acuerdo con el paradigma de mercado, los gobiernos estatales y locales institucionalizaron en alto grado los modos prebendarios, patrimonialistas y clientelistas de ejercicio del poder. Esta naturaleza del juego político y de las políticas fiscales derivó en un juego fiscal imposible, donde la solvencia y la responsabilidad fiscales requeridas para hacer frente al proceso de reestructuración estatal y económica y a las políticas de endeudamiento nacional y externo se volvieron inviables. Mientras los gobiernos provinciales y municipales, en contacto directo con la ciudadanía y los sectores populares, requieren crecientes

recursos públicos derivado de la naturaleza clientelar para hacer frente a los costos sociales de la reestructuración estatal y económica, los gobiernos nacionales carecen del manejo de todos los poderes de disposición que el ajuste fiscal y la reforma estatal requerían para al mismo tiempo lidiar con el manejo de la deuda pública. Esta situación reforzaba la institucionalización delegativa de los gobiernos nacionales, verificada en cada uno de los planes de estabilización, ajuste y reforma económica y estatal que se implementaron en el período (O'Donnell, 1996).

4) Dados estos procesos, no es de extrañar la ausencia de reglas de juego y de instituciones para la organización y funcionamiento de la administración pública de naturaleza republicana. En verdad, se desarrolló y consolidó un tipo de institucionalidad administrativa asociada con la democracia delegativa. Aunque trabajamos actualmente en la construcción completa del tipo teórico de institucionalidad administrativa delegativa, para lo que aquí importa, basta destacar algunas de sus características. Los gobernantes electivos y funcionarios políticos no sólo deben intervenir en los procesos de formulación de políticas, sino también en los procesos de implementación, en la adquisición y contratación de bienes e insumos, en la provisión de servicios y en la regulación y control de actividades económicas y sociales. Los directivos de empresas, agencias, organismos autárquicos y autónomos, banca pública, y organismos de regulación y control deben ser pasibles de ser reemplazados con los cambios de gobierno, al igual que los directores y gerentes de línea. Los gobernantes y funcionarios políticos deben poder disponer más o menos libremente de las designaciones de personal en el sector público. La continuidad de las políticas públicas y programas debe ser revisada ante cualquier cambio de gobierno o incluso reemplazo de ministros o directivos. En consecuencia, las organizaciones y agencias del sector público deben poder ser creadas, reestructuradas o cerradas con fuertes facultades para el decisor de turno. El reflejo presupuestario de toda nueva política o reestructuración organizacional debe ser flexible, con amplios poderes de reasignación de recursos para el Ejecutivo y acompañados por el Legislativo en las modificaciones de la base legal. En un contexto de institucionalización delegativa, la responsabilización político administrativa debe ser baja, dado el supuesto delegativo de la necesaria discrecionalidad que todo gobierno democráticamente elegido debe tener. Gran parte de estas reglas es de naturaleza informal, aunque algunas son institucionalizadas legalmente. Cuando por exigencia de organismos multilaterales o de la opinión pública los gobiernos se ven obligados a instaurar instituciones vinculadas a regímenes de servicio civil, sistemas de responsabilización, mecanismos de responsabilidad y solvencia fiscales, modelos de gestión por resultados, autonomía institucionalizada de agencias, organismos de auditoría, sistemas de control y participación ciudadana y regímenes de transparencia y ética pública, las reglas formales son suficientemente vagas y ambiguas como para evitar la colisión con el principio institucionalizado de la discrecionalidad⁴.

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

6) La arbitrariedad política o la transgresión tiene gravísimas consecuencias negativas en términos de la dimensión liberal de la democracia (libertades y condiciones de vida de los ciudadanos) y del ejercicio republicano del gobierno. En particular, en esta última dimensión, puede afirmarse que a mayor arbitrariedad en la gestión pública menor responsabilización de los gobernantes, menor responsabilidad fiscal, menor orientación a la gestión de resultados, menor continuidad y coordinación

de programas y políticas públicas, menor transparencia, menor participación y control ciudadanos de la gestión pública y menor auditabilidad. En verdad, la arbitrariedad, derivada de la ausencia de instituciones administrativas y de gestión republicanas, conspira en la práctica contra la mayoría de las políticas de equilibrio fiscal, el manejo ordenado del endeudamiento y la reforma del sector público que los organismos multilaterales impulsaron de la mano de las democracias de corte delegativo. Esta situación, sumada al deterioro de las condiciones sociales y económicas (García Delgado, 1997), derivó en los conocidos y explicados procesos de desencanto político, crisis de los partidos políticos y de los sistemas de representación, fatiga de reforma y aparición de nuevos movimientos sociales.

V. Una administración republicana para la mejora de la calidad institucional democrática

Dado lo expuesto en el modelo explicativo del apartado anterior, podría argumentarse que nada estoy agregando a la teoría de la democracia delegativa de O'Donnell y a los estudios sobre *accountability* horizontal que le continuaron. Pero mi planteo, aunque tributario de estos aportes, busca señalar la importancia de un factor de mayor nivel de generalidad (y que, en todo caso, subsume al *accountability* horizontal) como es la naturaleza de la institucionalización administrativa.

En primer lugar, O'Donnell señala, con razón, que la inadecuada constitución de instituciones para el *accountability* horizontal así como los déficit en su funcionamiento (tanto el de balance de poderes como el asignado) impiden avanzar en la que él denomina “segunda transición” hacia las dimensiones liberal y republicana de la democracia, una vez alcanzada la “primera transición” (que ha derivado en el modo delegativo). Además, ciertamente revaloriza para la teoría de la democracia el rol de las instituciones de *accountability* horizontal asignado (contralorías, auditorías, defensores del pueblo, consejos de Estado, consejos económicos y sociales). Supone, en consecuencia, que un mejoramiento de estas instituciones puede evitar o morigerar las transgresiones de todo tipo que conspiran contra el ejercicio republicano del gobierno y contra las condiciones de vida y libertades ciudadanas, que se han visto afectadas gravemente por dos décadas de democracia delegativa y reformas económicas y estatales. Considera incluso que pueden funcionar mejor y quitarle la dramaticidad que adquieren el *accountability* horizontal de balance y el *accountability* social (Smulovitz y Peruzzotti, 2000). Sin embargo, nunca aborda la cuestión de la institucionalidad administrativa republicana como conjunto inclusivo de las reglas e instituciones que permiten el funcionamiento del *accountability* horizontal asignado.

En segundo lugar, considero que O'Donnell no tiene en cuenta lo que puede denominarse “condiciones institucionales de control y auditabilidad” o “condiciones de diseño institucional administrativo para el *accountability* horizontal”. Esto es, el conjunto de reglas institucionales que incentivan a los tomadores de decisión a rendir cuenta y a responsabilizarse por resultados, y al diseño de detalle de los órganos de control y de los mecanismos de designación de sus integrantes.

Finalmente, O'Donnell no es, a mi juicio, convincente al momento de proponer caminos para mejorar el funcionamiento del control horizontal y al exponer las razones por las cuales los líderes políticos podrían tener incentivos para aceptar estas reglas.

Mi posición podría ser considerada como republicana fuerte en términos de institucionalidad administrativa pública. Sostengo que la construcción de una democracia con componentes liberales y republicanos, con crecimiento económico e integración social, sólo puede alcanzarse en la medida en que se adopte un diseño institucional republicano de detalle, sin fisuras, para la administración y la gestión pública, de modo que se acerque al modelo típico ideal expuesto en la sección II. Y esto por varias razones.

En primer lugar, por razones de diseño institucional. Luego de una década del nuevo debate sobre el rol de las instituciones (North, 1991), es conocido que los diseños institucionales (en este caso los de carácter administrativo) deben suponer una articulación detallada de las distintas reglas de funcionamiento (*embeddeness*). Esto es particularmente relevante cuando se trata de resolver el

problema de quiénes pueden tomar qué tipo de decisiones públicas, dictar regulaciones o ejercer controles, cómo deben ser seleccionados, cómo se garantiza su selección, cómo debe ser el proceso con controles por supervisión y oposición para la asignación de recursos públicos, qué información pública sobre sus decisiones y resultados de gestión debe ser generada, y cómo son controlados por la ciudadanía y las instituciones públicas de balance y auditoría. En particular, a esto último me refiero con la noción de “condiciones institucionales de control y auditabilidad”.

En el mismo orden de ideas, el diseño institucional debe garantizar patrones de comportamiento. Así, el diseño institucional debe incorporar al o excluir del proceso decisorio. Por ejemplo, y para cuestiones que mucho importan en el funcionamiento actual de los gobiernos de Argentina y otros países, los diseños administrativos republicanos asignan a los políticos las decisiones estratégicas de políticas públicas, mientras que reservan para la alta gerencia o para el servicio civil la implementación o asignación directa de recursos públicos. O bien, incorporan al funcionariado al empleo público por parámetros de mérito y concursos de oposición, eliminando criterios clientelísticos de ingreso a la administración (Bonifacio, 2001).

Asimismo, el diseño institucional modela los resultados esperables de las decisiones públicas. Un proceso decisorio con delimitación de responsabilidades diferenciadas desde el punto de vista ejecutivo, legislativo y administrativo, evita afectar gravemente, delegación de facultades mediante, las libertades y las condiciones de vida ciudadanas.

Por otro lado, las instituciones inducen criterios de representación. Así, la construcción de un servicio civil republicano modificaría fuertemente las tendencias al clientelismo político. Las instituciones moldean la constitución y consolidación de actores y su función de agregación de intereses. En tal sentido, un diseño administrativo republicano obliga a un comportamiento no prebendario de partidos políticos, actores económicos y grupos sociales.

Finalmente, las instituciones determinan el horizonte de tiempo de los actores y sus decisiones. Una administración republicana mejora los comportamientos responsables de los gobernantes en términos del mediano y largo plazo, y la coordinación de políticas. Se evitan así los costos de coordinación y transición y el cortoplacismo que caracterizan los diseños institucionales administrativos delegativos (Acuña, 2001).

En segundo lugar, sostengo que el diseño fuerte y de detalle y la institucionalización de una administración y una gestión pública republicanas pueden ser un buen camino para influir sobre la institucionalidad política democrática en su conjunto. Algunas de las razones posibles son las siguientes:

- El fortalecimiento y concentración de los gobiernos electivos en la función de formulación estratégica de políticas públicas promueve en los partidos políticos la institucionalización de formas organizativas, la asignación de recursos para la formación y preparación de cuadros de gobierno, y la preparación de opciones estratégicas de políticas públicas. De este modo, se refuerza el rol de los partidos políticos en sus funciones de canalización y agregación de demandas colectivas, y en el diseño de opciones de solución a las cuestiones nacionales.

- El establecimiento de reglas para el ingreso y permanencia en la función pública de acuerdo con el principio del mérito, la selección pública transparente (bajo el mismo principio) de la alta dirección pública centralizada y de las autoridades de agencias autónomas, y la consolidación de un cuerpo de servicio civil meritocrático e independiente de intereses sectoriales o partidarios, limita decisivamente la cultura del clientelismo político y de la arbitrariedad en la asignación de recursos públicos. De esta manera, se promueve un financiamiento y funcionamiento más moderno y consolidado de las estructuras permanentes de los partidos, favoreciendo a su vez una práctica de lucha partidaria basada en el debate público y no en expectativas de captura partidaria del aparato administrativo.

- El establecimiento de sistemas de controles mutuos entre las instancias formuladoras de políticas (ámbito exclusivo de los gobiernos electivos) y la administración centralizada y autónoma (incluidos los sistemas de auditoría y control interno y externo de la hacienda pública) de carácter permanente evita la concentración del poder. También evita la tendencia a la delegación excesiva de poderes a los gobiernos ejecutivos de turno, la arbitrariedad, la corrupción y la ausencia de cultura democrática de respeto a las reglas de juego. En contrapartida, mejora la cultura del disenso racional, la búsqueda de consenso, la responsabilización por resultados, la evaluación sistemática y la información a la ciudadanía por parte del gobierno ejecutivo y el partido o coalición gobernante.

- La instauración de reglas de juego eficaces para el control parlamentario de políticas, presupuestos, instituciones, programas y dispositivos administrativos (en los momentos de formulación de los proyectos, su adopción y en la evaluación de resultados) refuerza el sistema de división de poderes propio de la democracia. A su vez, si en paralelo se establecen sistemas de funcionariado técnico permanente bajo reglas basadas en el mérito en el poder legislativo, se refuerza el mejoramiento de los procesos internos de selección de candidaturas legislativas y la preparación de cuadros de asesoramiento legislativo en los partidos políticos. Se limitan, además, las tendencias a prácticas clientelísticas en la asignación de los recursos presupuestarios del poder legislativo.

- El establecimiento de mecanismos institucionales que obliguen la instauración de un modelo de gestión por resultados y la participación de las organizaciones no gubernamentales promueve varios fenómenos: la elevación de la cultura democrática ciudadana, la organización de la sociedad civil, el aumento del capital social y la confianza, y mejoran las relaciones de los partidos políticos con la ciudadanía y la sociedad civil organizada.

- La consagración de principios de responsabilidad de gestión y administrativa en la estructura permanente de la administración, y de principios de responsabilización política a nivel del gobierno o coalición gobernante, mejora la transparencia pública, la confianza ciudadana y concentra a los partidos políticos en rendir cuenta a la ciudadanía de su gestión estratégica al frente de los gobiernos.

En tercer lugar, sostengo que la implantación de una administración republicana permitiría un lento pero importante proceso de cambio en la naturaleza de la cultura y del liderazgo políticos. Sabemos que ello supone un cambio cultural prolongado. Sin embargo, las reglas administrativas republicanas contribuirían a forjar otro consenso de valores y otros estilos de liderazgo más democráticos. Por ejemplo, podrían progresivamente transformarse los modelos mentales y los valores sobre el poder, si los gobernantes, legisladores y autoridades en general encuentran fuertemente limitadas sus capacidades de disposición discrecional de recursos públicos, contrataciones y designaciones. O bien, desincentivaría a políticos con fuerte orientación prebendaria en la competencia por los cargos públicos.

Finalmente, pero lo más importante, aunque aún faltan investigaciones empíricas exhaustivas que permitan encontrar las correlaciones y explicaciones adecuadas, somos muchos los que sospechamos de la fuerte vinculación entre desarrollo, igualdad, democracia y administración republicana.

En conclusión, aun valorando los aportes señalados sobre *accountability* horizontal o social, sostengo que nuestra posición es más fuerte al señalar la necesidad de un diseño institucional de administración y gestión pública exhaustivo que contribuya a mejorar sensiblemente el funcionamiento de la democracia y los patrones de desarrollo económico y social integrado.

VI. Conclusiones

A esta altura de la exposición de estas ideas, puede argumentarse en contra de las mismas que es difícil imaginar razones por las cuales países como Argentina, otros países latinoamericanos o democracias recientes puedan adoptar un diseño institucional administrativo de naturaleza republicana.

Por ejemplo, las situaciones de crisis como las que atravesó Argentina parecen no ser un incentivo a los actores políticos para instaurar estas reglas. De hecho, está en la propia naturaleza de las

democracias delegativas y su modelo administrativo, la argumentación de que justamente la crisis recurrente es la que requiere delegación política y discrecionalidad administrativa. Y en verdad, la propia naturaleza del proceso argentino, tanto en términos económicos (*default*, salida de la convertibilidad, aumento relativo de las partidas para atender las situaciones de desempleo y pobreza) como políticos (gobierno de emergencia, cambio permanente de las reglas de juego electorales, etc.), mostró la fortaleza de la institucionalidad delegativa para tratar la crisis en el pico de la misma y obtener resultados en términos de funcionamiento de la Constitución y estabilización económica. Y en verdad, difícilmente podría haber sido conducida de otro modo. No es casual que con posterioridad a esta crisis, los nuevos gobernantes también se orienten por el patrón delegativo. ¿Qué razones tendrían para cambiar o qué fuerzas podrían entonces impulsar la implantación de un diseño administrativo republicano? Trataré de esbozar algunas ideas tentativas.

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

Un segundo camino (que puede ser complementario) podría estar constituido por el contenido de las reformas que los organismos multilaterales exigen a países como Argentina. Si dichos organismos, además de las actuales exigencias en materia de mejoramiento de la institucionalidad política, del balance de poderes, de la independencia del Poder Judicial, del respeto al Estado de Derecho, de la implementación de sistemas de responsabilización y transparencia, incluyeran en sus demandas de reforma la instauración de una administración pública de características republicanas, se estaría acortando sensiblemente el camino, dada la responsividad de los gobiernos y partidos a tales exigencias. Podría argumentarse, en contra de esta idea, que dichos organismos no tienen incentivos para desestructurar las democracias delegativas y sus instituciones administrativas, que han sido funcionales a las reformas estructurales de los 90 y que pueden serlo para los ajustes estructurales capitalistas pendientes. Sin embargo, la progresiva adopción de enfoques institucionales en los últimos años en dichos ambientes son un buen antecedente (BID, 1998; Banco Mundial, 2002). Además, son crecientes los costos en que vienen incurriendo los organismos multilaterales debido a los fracasos de los procesos de ajuste económico y reforma estatal que promovieron. Por otra parte, la demanda de actores de la sociedad civil podría estar también orientada hacia los organismos multilaterales, como ya lo han hecho en referencia al mejoramiento de los controles, la transparencia y al funcionamiento del Poder Judicial.

Los dos caminos mencionados anteriormente han obligado poco a poco a los líderes políticos a incluir en sus agendas el problema de la “calidad institucional”. Con fuerte reticencia y con escasos avances, aun así se ven obligados a formular propuestas de reformas al régimen de organización y financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales, a los sistemas de designación de magistrados judiciales, a la estructura del Poder Legislativo, al régimen electoral, a los sistemas de transparencia, a los mecanismos e instituciones de control⁵. Del mismo modo podría esperarse de las políticas de diseño institucional administrativo republicano. Incluso, para algunos líderes políticos podría suponer una agenda menos conflictiva para con los apoyos parlamentarios que una reforma de esta naturaleza requeriría. Podrían incluso argumentar que una política que busque institucionalizar una administración republicana supone un cambio de paradigma con respecto a los enfoques de reforma del Estado de los años 90.

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

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

Más allá de estas ideas sobre cómo puede darse el proceso de instauración de unas instituciones administrativas republicanas en Argentina, y eventualmente en otros países de América Latina o recientemente democratizados, espero haber podido ser convincente con respecto a la necesidad de la implantación de una institucionalidad administrativa republicana de calidad. Sería un factor de peso para resolver los problemas derivados del modo de institucionalización democrática, de los procesos de reforma del Estado y del modelo económico social de los últimos veinte años. Las ideas e hipótesis planteadas aquí intentan, además, que no sea desaprovechada la traumática experiencia de los argentinos. No sólo por otros países en similar situación. Principalmente, por nosotros mismos.

Notas

¹ Existen excepciones. Ver, por ejemplo, Prats i Catalá (1998).

² Expongo estas ideas en un libro en imprenta denominado *Instituciones, desarrollo y democracia: desafíos de la Argentina actual*, que tiene un carácter ensayístico y propositivo.

³ Sigo aquí principalmente a Mc Clelland (1981).

⁴ En el caso argentino, la doctrina de Derecho Administrativo vigente considera como fuente de derecho un muy vago “principio de la zona de reserva de la administración”, que otorga legitimidad a esta práctica. Dada la influencia que tuvo el Derecho Administrativo argentino en el resto del mundo de habla hispana desde la década del 30, sería interesante una investigación comparada sobre los efectos de esta influencia.

⁵ Para el caso argentino, la labor del denominado Diálogo Argentino, surgido a principios del 2002, convocado por la Iglesia Católica y el PNUD y que ha dado lugar a un núcleo de organizaciones civiles, sociales y religiosas que han planteado la necesidad de estas reformas, ha sido de la mayor importancia.

Bibliografía

- Acuña, Carlos (2001), “Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 19, Caracas.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1998), *Instituciones políticas e instituciones económicas: nueva visión sobre las relaciones entre Estado y mercado*, Washington, BID, mimeo.
- Banco Mundial (2002), *Building Institutions for Markets: World Development Report 2002*, New York, Banco Mundial.
- Bonifacio, José Alberto (2001), “Políticos, funcionarios y gerentes: el interés público en la encrucijada”, presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1999), *Reforma del Estado para la ciudadanía: la reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*, Buenos Aires, CLAD; Eudeba.

- Cavarozzi, Marcelo (1992), "Beyond Transitions to Democracy in Latin America", en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 24, May.
- García Delgado, Daniel (1997), La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 8, Caracas.
- Harrison, Lawrence y Huntington, Samuel (2001), *La cultura es lo que importa: cómo los valores dan forma al progreso humano*, Buenos Aires, Planeta.
- Huntington, Samuel (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- Mc Clelland, David (1981), *The Achieving Society*, New York, Van Nostrand.
- North, Douglas C. (1991), "Institutions", en *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5 N° 1.
- O'Donnell, Guillermo (1994), "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, Vol. 5 N° 1.
- _____ (1996), *Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere*, Notre Dame, University of Notre Dame. The Helen Kellogg Institute for International Studies (Working Paper, N° 222).
- _____ (1998), *Accountability horizontal*, Buenos Aires, Agora, Verano.
- _____ (2001), "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en *Postdata: Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 7, Buenos Aires.
- Osizak, Oscar (1997), "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 9, Caracas.
- Prats i Catalá, Joan (1998), "Administración pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neoinstitucionalista", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 11, Caracas.
- Paramio, Ludolfo (2002), "Reforma del Estado y desencanto político", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 24, Caracas.
- Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique (2000), "Societal Accountability in Latin America", en *Journal of Democracy*, Vol. 11 N° 4.
- Smulovitz, Catalina (2002), "¿Cómo consigue imperar el imperio de la ley?: imposición de costos a través de mecanismos descentralizados", en *Política y Gobierno*, Vol. 9 N° 2.
- Stiglitz, Joseph E. (1998), "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: hacia el Consenso Post-Washington", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 12, Caracas.
- Vilas, Carlos (2000), "¿Más allá del 'Consenso de Washington'? : un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 18, Caracas.

V CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE MINISTROS DE ADMINISTRACION PUBLICA Y REFORMA DEL ESTADO

(Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio de 2003)



CLAD



MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



CONSENSO DE SANTA CRUZ

- **Construcción de consensos políticos y sociales para la reforma de la administración pública**
- **Carta Iberoamericana de la Función Pública**
- **Resoluciones**

Los Ministros de Administración Pública y de Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los países iberoamericanos, reunidos los días 26 y 27 de junio de 2003, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, bajo la iniciativa del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el apoyo del Ministerio de las Administraciones Públicas de España, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Fundación Internacional e Iberoamericana para la Administración y las Políticas Públicas (FIIAPP), el Ministerio de Hacienda de Bolivia y el Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP) de Bolivia.

- Se han constituido en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, a fin de debatir y presentar líneas de orientación y cooperación en materia de “Construcción de Consensos Políticos y Sociales para la Reforma de la Administración Pública”, con el propósito de contribuir a que los aparatos de gestión de los Estados Iberoamericanos estén dotados de las capacidades necesarias para asegurar la consecución de los objetivos de desarrollo sustentable, bienestar y equidad social y gobernabilidad democrática que éstos persiguen.
- Obtuvieron consenso en los principios que se enuncian a continuación, acordando que se presentarán en la próxima Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, a realizarse en Bolivia, durante el mes de noviembre del presente año.

CONSTRUCCION DE CONSENSOS POLITICOS Y SOCIALES PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

1. Diversas experiencias nacionales han venido mostrando la conveniencia o incluso la necesidad, de que el diseño y la implementación de políticas de cambio e innovación de las administraciones públicas en los países iberoamericanos incorporen, como condición de su viabilidad y sustentabilidad institucional, la construcción de apoyos mayoritarios inclusivos o consensos políticos o políticos-sociales en los que se funden las decisiones pertinentes.
2. Se constata que frecuentemente las decisiones sobre las políticas de reforma o modernización de las administraciones públicas son impuestas en situaciones críticas por las propias características de esas situaciones, que hacen casi inviable -en razón de las urgencias y necesidad de respuestas en muy cortos plazos -, la alternativa de construir consensos o apoyos inclusivos.

Lo anterior muestra la conveniencia de que gobiernos, dirigencias políticas y dirigencias sociales anticipen la necesidad de estas políticas de reforma y modernización, de modo de disponer de tiempos y condiciones que hagan viable su adopción mediante procesos de construcción de decisiones inclusivas o consensos.

3. Las ventajas de estrategias basadas en consensos o en mayorías inclusivas no deben entenderse en oposición al principio fundamental que establece que la administración del Estado administra y gestiona acuerdos consagrados en normas legales, independientemente de la amplitud de la mayoría en que se sustenta la decisión legislativa.
4. Los actores que deben ser tomados en cuenta para la formación de los amplios apoyos o consensos políticos y sociales que requieren las reformas de la administración pública pueden ser distintos para cada proceso, dependiendo de su naturaleza y alcance. En tal sentido, los consensos pueden ser de carácter propiamente político, institucional o social, dependiendo de si los acuerdos se logran entre partidos políticos, poderes del Estado o con sectores sociales organizados. Así, la identificación de los actores en relación con el ámbito, naturaleza y alcance de los procesos de reforma institucional, es fundamental para obtener con éxito el tipo de apoyo o consenso correspondiente. La experiencia demuestra que la participación ciudadana puede ser exitosamente articulada a los procesos de reforma de la administración pública, por medio de la representación territorial, partidaria o sectorial. En todo caso, es preciso rescatar las importantes funciones de aglomeración de intereses, de mediación y de representación que cumplen los partidos políticos, los sectores sociales organizados y el sector privado.
5. En especial, debe tomarse en cuenta que los intereses de los principales actores involucrados directa o indirectamente en el apoyo a las reformas del Estado y de la administración pública suelen ser diversos entre sí y a veces adversos a ellas. Por ello los gobiernos necesitan ser imaginativos y diseñar estrategias que puedan dar

respuestas apropiadas a esta realidad, con fórmulas que convoquen y conciten el respaldo de los sectores políticos y sociales más directamente involucrados en los procesos de reforma.

- 6.- Se debe considerar la participación de los servidores públicos o de sus organizaciones representativas donde las hubieran, para su contribución genuina a los procesos de modernización estatal y de los regímenes de empleo del sector. La adecuada colaboración de estas organizaciones podrá encontrar una vía efectiva en las acciones de capacitación o formación de los trabajadores estatales, de modo de asegurar la profesionalización técnica y la dignificación laboral a las que se aspira.
7. Para que los gobiernos generen una imagen positiva de los procesos de reforma del Estado y de las administraciones públicas, así como para poder asignarles una mayor prioridad en la agenda pública, y tener la capacidad de convocar a los distintos sectores involucrados, requieren insertar estos procesos en una visión de país de largo plazo y en una concepción sobre el Estado que se corresponda a dicha visión. Igualmente, el reconocimiento que las reformas de la administración pública son de naturaleza política y que constituyen una integralidad con el conjunto de reformas del Estado, es un paso fundamental para entender la necesidad de diseñar estrategias que hagan posible su viabilidad mediante la construcción de amplios apoyos o consensos políticos y sociales.

CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCION PUBLICA

8. Una Administración Pública profesional forma parte del tejido institucional que hace posible el progreso y el bienestar de las sociedades. Una función pública profesional y eficaz es imprescindible para disponer de un sistema administrativo de tal naturaleza. En el diseño de los sistemas de empleo público no sólo está en juego la eficacia en el funcionamiento de los gobiernos, sino elementos que afectan a la calidad de nuestras democracias.
9. Teniendo en cuenta lo anterior, los representantes de los países asistentes a la V Conferencia, conocieron y discutieron en detalle la “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, reconociendo la utilidad que tiene para los países iberoamericanos como instrumento inspirador, que contiene pautas de referencia que permiten su uso y aplicación de acuerdo a las características de cada país, habiéndose decidido por unanimidad la aprobación de su texto.
10. La “Carta Iberoamericana de la Función Pública” quiere ser un instrumento útil para la modernización y profesionalización de los sistemas de gestión del empleo público y las personas que integran éste, en los países de la comunidad iberoamericana. No constituye una norma, sino un referente, que pretende contribuir a un lenguaje común sobre la función pública en nuestros países, con pleno respeto de las peculiaridades, culturas, historia y tradiciones de cada realidad nacional.

RESOLUCIONES

Los Ministros de Administración Pública y de la Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los países iberoamericanos, reunidos los días 26 y 27 de junio del 2003, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en ocasión de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, deciden adoptar las siguientes resoluciones:

1. Expresar el reconocimiento al Gobierno de Bolivia, a través del Ministerio de Hacienda y del Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP), por el apoyo dado a la excelente organización de la Conferencia, por su proverbial hospitalidad, y sus contribuciones al clima de confraternidad Iberoamericana que ha caracterizado a esta reunión.
2. Expresar el reconocimiento y gratitud al Gobierno de España, a través de su Ministerio de Administraciones Públicas, de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Fundación Internacional e Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), por haber posibilitado los medios materiales que hicieron viable la realización de esta Conferencia.
3. Expresar al Centro de Formación de la Cooperación Española sus más expresivas gracias por la magnífica hospitalidad y excelente organización de sus instalaciones y servicios, que contribuyeron de forma determinante al éxito de la Conferencia.
4. Reconocer la iniciativa de la División de Administración Pública y Gestión para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas de propiciar la formulación de una Carta Iberoamericana de la Función Pública y haber colaborado en la provisión de los medios materiales que permitieron su realización.
5. Agradecer las reflexiones enviadas por los integrantes del Foro de Responsables del Servicio Civil Iberoamericanos, reunidos en marzo de 2003 en Cartagena de Indias, Colombia, y expresar su conformidad con los temas que se consideran de especial interés y de necesario tratamiento por parte del citado foro. Asimismo, manifestar su satisfacción por la celebración anual de una reunión del Foro de Responsables del Servicio Civil en Iberoamérica, para fomentar la cooperación entre los países iberoamericanos y promover la mejora en materia de empleo público.
6. Continuar con la realización de encuentros periódicos de los Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, previos a las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, de tal forma que contribuyan a la toma de decisiones y formulación de recomendaciones acordes con las necesidades comunes de las administraciones de la región, así como a la consolidación de la Comunidad Iberoamericana y su sistema de cooperación.

7. Aceptar la invitación del Gobierno de Costa Rica para la realización de la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en el año 2004.
8. Encomendar a la Secretaría General del CLAD la realización de las acciones de coordinación necesarias con el Gobierno de Costa Rica, a los efectos de la organización y ejecución de la VI Conferencia Ministerial.
9. Encargar al CLAD que continúe sirviendo como instrumento de intercambio entre sus países miembros en la materias relacionadas con la Reforma del Estado, el fortalecimiento de sus instituciones públicas y la modernización de sus mecanismos de gestión, y solicitarle que efectúe una encuesta que permita evaluar los resultados de las reuniones de Ministros de Reforma del Estado y de la Administración Pública realizada a la fecha.
10. Solicitar a la Secretaría Pro-Tempore de la XIII Cumbre Iberoamericana que, a través de los canales correspondientes, someta a consideración de los Jefes de Estado y de Gobierno el contenido del presente “Consenso de Santa Cruz”.

ARGENTINA	D. Eduardo Arturo Salas
BOLIVIA	D. Javier Comboni
BRASIL	D. Nelson Machado
COLOMBIA	D. Carlos H. Moreno Bermúdez
COSTA RICA	D. Guillermo Lee Ching
CUBA	D. Wilfredo López Rodríguez
CHILE	D. Rodrigo Egaña Baraona
ECUADOR	D. Patricio Acosta
ESPAÑA	D. Julio Gómez-Pomar Rodríguez
GUATEMALA	D. Hector Cabrera
MEXICO	D. Hugo Nicolás Pérez González
NICARAGUA	Da. María José Jarquín

PANAMA	D. Publio Ricardo Cortés
PARAGUAY	D. José Morinigo Bosch
PERU	D. Jaime Reyes Miranda
PORTUGAL	D. Rui Afonso Lucas
REPUBLICA DOMINICANA	D. Darío Castillo
URUGUAY	D. Emilio A. Cabillón
VENEZUELA	D. Raúl Pacheco



CLAD
Centro Latinoamericano de
Administración para el Desarrollo



NU (DESA)
Naciones Unidas
Departamento de Asuntos Económicos y
Sociales

Carta Iberoamericana de la Función Pública

Aprobada por la **V Conferencia Iberoamericana de Ministros de
Administración Pública y Reforma del Estado**
Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003

Respaldada por la **XIII Cumbre Iberoamericana
de Jefes de Estado y de Gobierno**
(Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”)
Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003

Sumario

PREÁMBULO

CAPÍTULO PRIMERO.
FINALIDAD Y ÁMBITO DE LA CARTA

epígrafes 1 a 5

CAPÍTULO SEGUNDO.
CRITERIOS ORIENTADORES Y PRINCIPIOS RECTORES

epígrafes 6 a 8

CAPÍTULO TERCERO.
CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA

epígrafes 9 a 12

CAPÍTULO CUARTO.
REQUERIMIENTOS FUNCIONALES DE LA FUNCIÓN
PÚBLICA

epígrafes 13 a 52

CAPÍTULO QUINTO.
CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LA FUNCIÓN
DIRECTIVA

epígrafes 53 a 56

CAPÍTULO SEXTO.
CONDICIONES DE EFICACIA DE LA CARTA

epígrafes 57 a 62

CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

PREÁMBULO

De conformidad con la Declaración de Santo Domingo, aprobada por la IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, el Estado constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales. Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el progreso económico y la reducción de la desigualdad social, el papel del Estado en las sociedades contemporáneas, y en particular en el área iberoamericana, es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar colectivo.

Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.

A los fines de la presente Carta, la expresión “función pública”, con el contenido que le atribuye el capítulo primero, se entenderá equivalente a la de “servicio civil”, utilizada con preferencia en algunos países del área iberoamericana. Todas las alusiones y referencias a la primera se consideran por tanto indistintamente aplicables al otro término, por lo cual se entenderán excluidos de la Carta los cargos de naturaleza política.

Diversos estudios realizados por organismos internacionales registran evidencias acerca de una relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil investidos de tales atributos y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países. Por otra parte, una Administración profesional que incorpora tales sistemas contribuye al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez del sistema democrático.

Para hacer posible la existencia de sistemas de tal naturaleza es necesario que la gestión del empleo y los recursos humanos al servicio de los gobiernos incorpore los criterios jurídicos, organizativos y técnicos así como las políticas y prácticas que caracterizan a un manejo transparente y eficaz de los recursos humanos.

La eficacia de los principios, procedimientos, políticas y prácticas de gestión que configuran un sistema de función pública requiere que todos ellos sean debidamente contextualizados en el entorno institucional en el que deben incardinarse y operar. Los requerimientos derivados de la historia, las tradiciones,

el contexto socioeconómico y el marco político de cada realidad nacional son factores que condicionan los contornos específicos de cualquier modelo genérico.

Por otra parte, la calidad de los diferentes sistemas nacionales de función pública o servicio civil en la comunidad iberoamericana es diversa y heterogénea. El logro de una función pública profesional y eficaz es, para cualquier sociedad democrática, un propósito permanente que encuentra en todo caso múltiples áreas de mejora de los arreglos institucionales existentes. Ahora bien, no deben desconocerse las evidentes diferencias que los distintos puntos de partida implican en cuanto al contenido, amplitud e intensidad de las reformas necesarias en cada caso.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta posible y conveniente poner de manifiesto un conjunto de bases comunes, sobre las cuales debiera articularse el diseño y funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales de función pública en los países iberoamericanos. La definición de estas bases y su adopción por los gobiernos contribuirá, por una parte, a enfocar de manera compartida los esfuerzos por mejorar los sistemas nacionales, y permitirá por otra la construcción de un lenguaje común sobre la función pública iberoamericana, facilitando los intercambios de todo tipo y robusteciendo en este campo los nexos existentes entre nuestros países.

Tales son los objetivos de esta Carta Iberoamericana de la Función Pública que constituye, para los países que la adoptan, un referente común en materia de función pública. El texto define un marco de referencia genérico, no vinculante, que deberá adaptarse en cada caso a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional propios de cada país. Su desarrollo admite concreciones normativas y políticas diferentes, acordes con dicha heterogeneidad.

CAPÍTULO PRIMERO. FINALIDAD Y ÁMBITO DE LA CARTA

- Objeto**
- 1 La Carta Iberoamericana de la Función Pública persigue las siguientes finalidades:
 - a) Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública.
 - b) Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.
 - c) Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito.
- El concepto de Función Pública**
- 2 La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.
 - 3 Son notas básicas de esta noción las siguientes:
 - a) Se entiende por administración profesional una

Administración Pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público.

- b) La noción utilizada es compatible con la existencia de diferentes modelos de función pública. Los arreglos institucionales que enmarcan el acceso al empleo público, la carrera de los empleados públicos, las atribuciones de los diferentes actores y otros elementos de la gestión del empleo y los recursos humanos no tienen por qué ser necesariamente los mismos en los distintos entornos nacionales.
- c) Los sistemas de función pública pueden incluir uno o más tipos de relación de empleo entre las organizaciones públicas y sus empleados, más o menos próximas al régimen laboral ordinario. La función pública de un país puede albergar relaciones de empleo basadas en un nombramiento o en un contrato, reguladas por el derecho público o por el derecho privado, y cuyas controversias se sustancian ante órganos judiciales especiales o ante tribunales comunes.

4 La existencia y preservación de una administración profesional exige determinadas regulaciones específicas del empleo público, diferentes de las que rigen el trabajo ordinario por cuenta ajena. No obstante, la noción de función pública que maneja esta Carta trasciende la dimensión jurídica del mismo, ya que, como muestra frecuentemente la realidad, la mera existencia de las normas puede no ser suficiente para garantizar una articulación efectiva de los mecanismos que hacen posible una administración profesional. Sólo la efectividad de esta articulación en la práctica social permite hablar con propiedad de una función pública.

Ámbito de aplicación

- 5** A los efectos de esta Carta, la función pública incluye:
- a) Los diferentes sectores del sistema político administrativo, incluyendo a aquellos que, como la Educación, la Sanidad y otros, pueden disponer de

estatutos o regulaciones singulares de personal.

- b) Los diferentes niveles de gobierno y administración, lo que incluye al empleo público correspondiente a los gobiernos nacionales, así como al que se integra en las instituciones de los niveles subnacionales, tanto intermedios, en su caso, como locales.
- c) Los diferentes grados de descentralización funcional de la gestión, incluyendo tanto las instancias centrales como las entidades descentralizadas, dotadas o no de personalidad jurídica propia.

CAPÍTULO SEGUNDO. CRITERIOS ORIENTADORES Y PRINCIPIOS RECTORES

Criterios orientadores

- 6** La función pública es uno de los elementos centrales de articulación de los sistemas político-administrativos. Por ello, la modernización de las políticas públicas de gestión del empleo y los recursos humanos constituye un eje de las reformas de la gestión pública emprendidas durante las últimas décadas por un número significativo de gobiernos en diferentes partes del mundo. Esta Carta se posiciona como un instrumento al servicio de estrategias de reforma que incorporan los criterios inspiradores de tales esfuerzos de modernización, y promueve la adopción de los mismos por los sistemas de función pública de los países de la comunidad iberoamericana.

- 7** En particular, son criterios que inspiran los enunciados de la Carta:
 - a) La preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos, y la necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público.
 - b) La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.
 - c) La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, de la duración que se establezca.
 - d) La flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse, con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad.
 - e) La responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos.
 - f) La observancia, por parte de todo el personal

comprendido en su ámbito de aplicación, de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales.

- g) El protagonismo de los directivos públicos y la interiorización de su papel como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo.
- h) La promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso orientado al interés general, como instrumentos de relación entre los empleadores públicos y su personal, a fin de lograr el clima laboral más favorable, y el mayor grado de alineamiento entre los objetivos de las organizaciones y los intereses y expectativas de su personal.
- i) El impulso de políticas activas para favorecer la igualdad de género, la protección e integración de las minorías, y en general la inclusión y la no discriminación por motivos de género, origen social, etnia, discapacidad u otras causas.

**Principios
rectores**

- 8 Son principios rectores de todo sistema de función pública, que deberán inspirar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos y quedar en todo caso salvaguardados en las prácticas concretas de personal, los de:
 - Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras.
 - Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos.
 - Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas.
 - Transparencia, objetividad e imparcialidad.
 - Pleno sometimiento a la ley y al derecho.

CAPÍTULO TERCERO. CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La función pública como sistema integrado

- 9** Para el cumplimiento de las finalidades que le son propias, la función pública debe ser diseñada y operar como un sistema integrado de gestión cuyo propósito básico o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización o sistema multiorganizativo, para la producción de resultados acordes con tales prioridades estratégicas.

- 10** Los resultados pretendidos por las organizaciones públicas dependen de las personas en un doble sentido:
 1. Se hallan influidos por el grado de adecuación del dimensionamiento, cuantitativo y cualitativo, de los recursos humanos, a las tareas que deben realizarse. Por ello, el suministro de capital humano deberá ajustarse en cada caso a las necesidades organizativas, evitando tanto el exceso como el déficit, y gestionando con la mayor agilidad posible los procesos de ajuste necesarios.
 2. Son consecuencia de las conductas observadas por las personas en su trabajo, las cuales, a su vez, dependen de dos variables básicas:
 - a) las competencias, o conjuntos de cualidades poseídas por las personas, que determinan la idoneidad de éstas para el desempeño de la tarea;
y
 - b) la motivación, o grado de esfuerzo que las personas estén dispuestas a aplicar a la realización de su trabajo.

Por ello, las normas, políticas, procesos y prácticas que integran un sistema de función pública deben proponerse desarrollar una influencia positiva sobre el comportamiento de los servidores públicos, actuando, en el sentido más adecuado en cada caso, sobre las competencias y la voluntad de las personas en el trabajo.

**Coherencia
estratégica**

11 La coherencia estratégica es un rasgo esencial de cualquier sistema de función pública. Ello significa que la calidad de sus instrumentos e intervenciones no puede ser juzgada desde una supuesta normalización técnica o neutral, al margen de su conexión con la estrategia perseguida en cada caso por la organización. La gestión del empleo y los recursos humanos sólo crea valor en la medida en que resulta coherente con las prioridades y finalidades organizativas.

**Factores
situacionales**

12 La efectividad de los arreglos institucionales que caracterizan a la función pública se halla influida por condiciones y variables que se encuentran en el interior o en el exterior de la organización o sistema multiorganizativo en que se opere. Si bien dichos factores situacionales son múltiples, algunos merecen ser destacados por su importante grado de influencia sobre la gestión del empleo y las personas:

- En el contexto interno, la estructura de la organización, o conjunto de formas que se utilizan para dividir y coordinar el trabajo; y la cultura organizativa, o conjunto de convicciones tácitas, valores y modelos mentales compartidos por las personas.
- En el entorno, el marco jurídico de aplicación, el sistema político y los mercados de trabajo son los principales factores situacionales.

Los ajustes mutuos entre los arreglos propios de la función pública y este conjunto de factores son una condición de éxito de las políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos, en cualquier entorno institucional.

CAPÍTULO CUARTO. REQUERIMIENTOS FUNCIONALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

- Planificación de recursos humanos**
- 13** Todo sistema de función pública necesita articular un instrumental de planificación, mediante el cual la organización realiza el estudio de sus necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos a corto, medio y largo plazo, contrasta las necesidades detectadas con sus capacidades internas, e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias. La planificación constituye el nexo obligado entre la estrategia organizativa y el conjunto de políticas y prácticas de gestión del empleo y las personas.
- 14** Para garantizar la calidad de la planificación de recursos humanos resultará imprescindible disponer de sistemas de información sobre el personal capaces de permitir un conocimiento real y actualizado de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos, existentes y previsibles en el futuro, agregadas por diferentes sectores, unidades, ámbitos organizativos, cualificaciones, franjas de edad y cualesquiera otras agrupaciones necesarias para la adecuada gestión del capital humano.
- 15** Los mecanismos y procedimientos de planificación de recursos humanos deberán hacer posible:
- La optimización de los efectivos cuantitativos y cualitativos disponibles.
 - La adaptación flexible de las políticas y prácticas de personal a los cambios producidos en la organización y en su entorno.
 - La correcta distribución de los recursos disponibles, la redistribución flexible de las personas en función de las necesidades organizativas y un reparto adecuado de la carga de trabajo entre las diferentes unidades y ámbitos organizativos.
 - El seguimiento y actualización de sus previsiones.
 - La participación activa de los directivos en los procesos de planificación.

Organización del trabajo

- 16** La organización del trabajo requiere instrumentos de gestión de recursos humanos destinados a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas (descripción de los puestos de trabajo), así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas (perfiles de competencias).
- 17** Las descripciones de puestos deben comprender la misión de éstos, su ubicación organizativa, sus principales dimensiones, las funciones, las responsabilidades asumidas por su titular y las finalidades o áreas en las que se espera la obtención de resultados. Las descripciones de puestos perseguirán en cada caso el equilibrio adecuado entre:
- a) La precisión en la definición de la tarea, de tal manera que existan los requisitos de especialización del trabajo que resulten necesarios en cada caso, y la estructura de responsabilidades quede clara.
 - b) La flexibilidad imprescindible para la adaptación de la tarea ante circunstancias cambiantes. En especial, deberán prever la necesidad de que el ocupante del puesto pueda ser llamado a enfrentar situaciones no previstas, así como a comportarse cooperativamente ante demandas de trabajo en equipo.

La rápida evolución de las necesidades sociales, las tecnologías y los procesos de trabajo aconseja una revisión frecuente y flexible de las descripciones de tareas.

- 18** Los perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos deben incorporar aquellas cualidades o características centrales cuya posesión se presume como determinante de la idoneidad de la persona y el correspondiente éxito en el desempeño de la tarea. La elaboración de los perfiles de competencias ha de tener en cuenta lo siguiente:
- Debe existir coherencia entre las exigencias de las tareas, expresadas básicamente en las finalidades de los puestos, y los elementos que

configuran el perfil de idoneidad del ocupante.

- La elaboración de perfiles debe ir más allá de los conocimientos técnicos especializados o la experiencia en el desempeño de tareas análogas, e incorporar todas aquellas características (habilidades, actitudes, concepto de uno mismo, capacidades cognitivas, motivos y rasgos de personalidad) que los enfoques contemporáneos de gestión de las personas consideran relevantes para el éxito en el trabajo.
- Los perfiles deben ser el producto de estudios técnicos realizados por personas dotadas de la cualificación precisa y el conocimiento de las tareas, y mediante la utilización de los instrumentos capaces de garantizar la fiabilidad y validez del producto.

19 La clasificación de los puestos de trabajo deberá dar lugar a estructuras ordenadas en función del valor de contribución que se atribuya a aquellos, y dotadas de la flexibilidad necesaria para facilitar:

- a) la movilidad funcional y geográfica de las personas, por razones de interés personal u organizativo, y
- b) el reconocimiento de la mejora profesional mediante la asignación de tareas de superior dificultad o responsabilidad.

Acceso al empleo 20 La gestión de los procesos de acceso al empleo público se ha de llevar a cabo en todo caso de acuerdo con los principios siguientes:

- a) Publicidad, entendiendo por tal la difusión efectiva de las convocatorias en unas condiciones que permitan que sean conocidas por la totalidad de candidatos potenciales.
- b) Libre concurrencia, de acuerdo con unos requisitos generales de acceso al empleo público y sin más restricciones que las derivadas del perfil de competencias, que en todo caso deberá

corresponderse con los requerimientos funcionales del puesto.

- c) Transparencia en la gestión de los procesos así como en el funcionamiento de los órganos de reclutamiento y selección.
- d) Especialización de los órganos técnicos encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, lo que exige la cualificación profesional de sus integrantes, derivada tanto del conocimiento de la tarea como del manejo de los instrumentos de selección de personas.
- e) Garantía de imparcialidad de los órganos encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, y en particular de cada uno de sus miembros considerados individualmente.
- f) Fiabilidad y validez probadas de los instrumentos utilizados para verificar las competencias de los aspirantes.
- g) Elección del mejor candidato, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.
- h) Eficacia de los procesos de reclutamiento y selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del puesto.
- i) Eficiencia y agilidad de los procesos de reclutamiento y selección, sin perjuicio del respeto de todas y cada una de las garantías que deben rodearlos.

21 Con respeto a los principios expuestos, y siempre de acuerdo con el perfil de los puestos que se trate de cubrir, los órganos responsables de gestionar y resolver estos procedimientos pueden utilizar los siguientes instrumentos de selección:

- El análisis de la información biográfica de los candidatos y la valoración de sus méritos y referencias,

- La realización de pruebas de conocimiento orales o escritas,
- La ejecución de pruebas de aptitudes o capacidades cognitivas.
- La superación de pruebas físicas.
- La realización de ejercicios y simulaciones demostrativos de la posesión de habilidades y destrezas.
- La superación de pruebas psicométricas relacionadas con la exploración de rasgos de personalidad o carácter.
- La superación de exámenes médicos.
- La realización de entrevistas de selección.
- La realización de cursos selectivos de formación.
- La superación de períodos de prueba o prácticas

22 La efectividad de los principios definidos para el acceso al empleo público exige muy especialmente que los sistemas de función pública protejan eficazmente la profesionalidad e imparcialidad de los órganos que gestionan y resuelven los procedimientos. Para ello, será necesario que existan medidas que garanticen:

- La acreditación de la cualificación necesaria.
- La independencia de los miembros de tales órganos respecto del poder político o de otros grupos de interés, garantizada por las normas que rigen su nombramiento, ejercicio y cese.
- La no incursión en incompatibilidad por razones de interés directo en los procedimientos.
- La posibilidad de recusación por causa justa, por parte de interesados con un interés legítimo en ello.

23 Los mecanismos propios de la función pública garantizarán en todo caso, en los procedimientos de acceso al empleo público, la efectividad de los principios de igualdad y no discriminación, así como los de igualdad de género e inclusión de las minorías necesitadas de especial protección, incorporando en caso necesario políticas y medidas activas de discriminación positiva o acción afirmativa.

24 Los principios y criterios adoptados por esta Carta en cuanto al acceso al empleo público son de aplicación, sin perjuicio de las adaptaciones necesarias, a cualquier supuesto de incorporación a un puesto de trabajo, ya sea desde el exterior del sistema público o desde el interior del mismo, mediante procesos de movilidad o promoción.

Evaluación del rendimiento

25 La evaluación del rendimiento de las personas en el trabajo debe formar parte de las políticas de gestión de recursos humanos incorporadas por todo sistema de servicio civil. Disponer de sistemas formales de evaluación del rendimiento permite:

a) Obtener informaciones necesarias para adoptar decisiones en diferentes áreas de la gestión de las personas (remuneración, promoción, capacitación, disciplina...)

b) Validar políticas y prácticas de gestión de recursos humanos, contrastando y valorando su impacto sobre el comportamiento humano en el trabajo.

c) Orientar el desarrollo de las personas y su crecimiento profesional.

d) Mejorar la motivación y el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.

26 La evaluación del rendimiento, ya sea individual o de grupo, requiere la utilización de instrumentos fiables y válidos. Cuando la evaluación se centre en resultados, deberá basarse en la previa estandarización de éstos mediante el señalamiento de objetivos congruentes con

las finalidades del puesto ocupado, y la identificación de indicadores precisos. Cuando la evaluación mida el comportamiento en el trabajo, deberá fundamentarse en la aplicación de escalas de conducta adecuadas, u otros instrumentos técnicamente probados. Se evitará en todo caso el uso de instrumentos ambiguos, de fiabilidad dudosa, susceptibles de introducir sesgos en la apreciación, o favorecedores de la mera subjetividad o arbitrariedad.

27 La evaluación del rendimiento laboral de las personas, especialmente cuando se realiza con finalidades de estímulo y mejora del desempeño, requiere la implicación activa de los directivos, superiores inmediatos de las personas evaluadas. El entrenamiento de los evaluadores en el dominio de las destrezas técnicas y habilidades sociales necesarias, así como el logro de su compromiso efectivo con estas prácticas son condiciones cruciales de éxito.

28 Los sistemas de evaluación deben incorporar mecanismos por medio de los cuales las personas puedan manifestar su discrepancia frente a la valoración efectuada, y hacer llegar la misma tanto a sus supervisores como a instancias superiores. Deberá velarse por evitar y sancionar una utilización inadecuada de la evaluación como apoyo de prácticas arbitrarias, despóticas o incursas en la figura del acoso moral.

29 En la medida posible, y en forma en todo caso coherente con la cultura interna de las organizaciones públicas, los sistemas de servicio civil incorporarán, especialmente con finalidades de desarrollo y mejora de las competencias personales, mecanismos de evaluación de 360 grados o similares, mediante los cuales las personas reciben retroalimentación de su desempeño por parte de los diferentes afectados por el mismo, ya estén situados por encima, por debajo o en un plano equivalente al de su posición jerárquica.

Compensación

30 Todo sistema de gestión del empleo y las personas necesita una estrategia de compensación. Las

estructuras salariales y las políticas y prácticas de retribución deberán responder a un conjunto de prioridades y objetivos vinculados a la estrategia y a la situación financiera y presupuestaria de las organizaciones, y no a meras prácticas inerciales o a medidas de respuesta reactiva frente a reivindicaciones individuales o colectivas o conflictos laborales. Las políticas de retribución intentarán en todo caso estimular en los servidores públicos el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.

31 La equidad debe ser el principio rector del diseño de las estructuras retributivas, así como el atributo básico de éstas. La equidad de la compensación se manifiesta tanto hacia el interior como hacia el exterior de la organización:

a) La equidad interna es la cualidad de que goza la estructura retributiva cuando las personas:

- tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su propia contribución, y
- perciben que las compensaciones recibidas por los demás empleados son justas, cuando las comparan con las que reciben ellos mismos.

b) La equidad externa reúne las notas de competitividad y eficiencia salarial:

- Una estructura retributiva es competitiva cuando resulta adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas de las competencias necesarias, en los distintos tipos de puestos que la organización precisa.
- Una estructura retributiva es eficiente cuando los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún nivel o sector de puestos.

- 32** El abanico salarial (diferencia entre la retribución total percibida por los empleados del nivel salarial superior y los del nivel inferior) deberá ser equilibrado: ni demasiado comprimido, porque reduciría los incentivos de carrera y el estímulo al rendimiento, ni demasiado amplio, lo que podría traslucir un síntoma de captura del sistema por algunas élites, y reflejaría un mayor o menor grado de inequidad salarial.
- 33** En el caso de que se establezcan retribuciones variables con el fin de incentivar el rendimiento individual o de grupo, su aplicación deberá vincularse a la definición previa de estándares de resultado o desempeño, y a procedimientos fiables de evaluación, previamente definidos y conocidos por todos los interesados, y administrados con garantías que reduzcan en lo posible los elementos de subjetividad.
- 34** Las decisiones relativas a la administración de los salarios deberán adoptarse en general con arreglo a criterios coherentes y basados en el mérito y capacidad de las personas. Los sistemas de función pública deberán incorporar mecanismos que protejan las políticas y prácticas de compensación frente a la arbitrariedad, la búsqueda de rentas o el clientelismo político.
- 35** Los beneficios no monetarios incorporados a los sistemas de función pública deberán ser equitativos, eficaces para el logro de sus finalidades, y asumibles en términos de costo-beneficio.
- 36** El régimen de pensiones de los empleados públicos deberá ser adecuado para garantizar sus fines de previsión social, gozar de la necesaria solidez financiera, no crear privilegios exorbitantes respecto de otros grupos sociales y no suponer una carga excesiva sobre el gasto del Estado y la economía de los países.

Desarrollo

- 37** Los sistemas de función pública deben incorporar mecanismos que favorezcan y estimulen el crecimiento de las competencias de los empleados públicos,

mantengan alto su valor de contribución y satisfagan en lo posible sus expectativas de progreso profesional, armonizando éstas con las necesidades de la organización.

- 38** La carrera profesional de los empleados públicos será facilitada por regulaciones flexibles, que eliminarán en lo posible las barreras o limitaciones formales. Se crearán fórmulas alternativas a las carreras meramente jerárquicas, basadas en el reconocimiento del crecimiento y la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal del personal afectado.
- 39** La promoción a puestos de trabajo de nivel superior deberá basarse en la valoración del rendimiento, el análisis del potencial y el desarrollo de competencias. Se utilizarán para ello instrumentos dotados de la mayor objetividad posible, que reduzcan los riesgos de arbitrariedad, nepotismo o clientelismo en tales procesos.
- 40** Los empleados públicos deberán recibir la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento, para apoyar su crecimiento profesional y para afrontar los cambios organizativos.
- 41** La formación de los empleados públicos deberá desarrollarse mediante planes diseñados para apoyar prioridades claras de la organización, en el marco de las políticas globales, y basarse en diagnósticos fiables de necesidades. La inversión en formación debe ser objeto de evaluación, que se extenderá a la apreciación de los aprendizajes producidos, la satisfacción de los participantes, la relación entre resultados y costos y el impacto sobre el rendimiento de las personas en sus puestos de trabajo.

**Responsabilidad
Laboral**

- 42** Los sistemas de función pública deben contar con mecanismos que aseguren, por los medios adecuados

en cada caso, el control de presencia, la realización completa de la jornada de trabajo, los instrumentos para la reducción del absentismo y, en general, el cumplimiento de sus obligaciones laborales por parte de los empleados públicos.

43 Se establecerán y aplicarán con el mayor rigor las normas necesarias sobre incompatibilidades de los empleados públicos, con la finalidad de evitar que éstos intervengan en asuntos en los que puedan tener alguna clase de interés que comprometa su imparcialidad o ponga en cuestión la imagen de la Administración pública.

44 Los procedimientos disciplinarios deben permitir corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados públicos. El régimen disciplinario se basará en la tipificación de las infracciones, la graduación proporcional de las sanciones, la imparcialidad de los órganos que instruyen y resuelven los procedimientos, el carácter contradictorio de éstos, y la congruencia entre hechos probados y resoluciones. Los afectados por un procedimiento disciplinario deberán contar con todas las garantías propias del derecho sancionador.

Desvinculación

45 El mero cambio de gobierno o la concurrencia de circunstancias o decisiones de exclusiva apreciación discrecional no serán, por sí mismas, causas suficientes para justificar despidos o rescisiones de empleo.

46 Cuando se establezca la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, se crearán los mecanismos necesarios para garantizar la acreditación objetiva de tales circunstancias. De igual modo, cuando exista la posibilidad de rescindir, individual o colectivamente, la relación de empleo de los empleados públicos por razones técnicas, económicas u organizativas que obliguen a la amortización de puestos de trabajo, la concurrencia de dichas causas deberá ser objetivamente acreditada mediante procedimientos dotados de las garantías

necesarias.

**Relaciones
humanas y
sociales**

- 47** Se consideran como criterios orientadores de las relaciones laborales en la función pública las siguientes:
- a) El derecho de los empleados públicos a la defensa de sus intereses, en los marcos y con las modalidades que deriven de las distintas legislaciones nacionales.
 - b) Cada una de las partes de las relaciones laborales debe representar, sin extralimitarse, el papel que le es propio, cuyo ejercicio ha de ser recíprocamente reconocido y aceptado.
 - c) En lo que respecta a la fijación de las condiciones de trabajo, deberá estarse a lo que disponga la legislación nacional de aplicación en cuanto a los elementos de aquéllas que deben ser objeto de negociación y los que corresponden a las normas jurídicas o a facultades de decisión unilateral del empleador público.
 - d) Los mecanismos y procedimientos que se establezcan deberán facilitar que las relaciones laborales se orienten, habitual y preferentemente, a la transacción y la concertación, evitando la confrontación y la descalificación del adversario.
- 48** Los sistemas de función pública deberán incorporar las reglas y políticas necesarias para garantizar los derechos de los empleados públicos en materia de salud laboral y seguridad en el trabajo.
- 49** Los empleadores públicos deberán ocuparse de conocer el clima laboral de sus organizaciones, evaluándolo periódicamente y teniendo en cuenta estas evaluaciones para la revisión y mejora de sus políticas y prácticas de gestión de las personas.
- 50** Las políticas y prácticas de comunicación interna se orientarán a:

- a) Conocer las informaciones, iniciativas, sugerencias, opiniones y peticiones procedentes de los empleados públicos.
- b) Informar con precisión de las decisiones y directrices de las instancias superiores y hacer circular con fluidez las informaciones relevantes para los servicios y las personas, utilizando criterios de apertura que limiten la información reservada a aquellas materias que, por su naturaleza, deban permanecer confidenciales.
- c) Reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global y en las estrategias gubernamentales.

Organización de la función de Recursos Humanos

51 Las funciones y responsabilidades centrales en materia de gestión del empleo y las personas exigen la existencia, en las organizaciones y sistemas multiorganizativos del sector público, de núcleos especializados, dotados de una consistente cualificación técnica, y ubicados, desde el punto de vista estructural, en posiciones de autoridad formal coherentes con el alto valor estratégico de su función. Son cometidos básicos de estos núcleos o departamentos centrales:

- a) La elaboración de directrices estratégicas de gestión del empleo y las personas coherentes con la estrategia organizativa y el seguimiento y control de su aplicación.
- b) El impulso y dirección de los procesos de planificación de personal de alcance global, y la gestión de aquellas operaciones y procesos de gestión de recursos humanos que por razones de escala o especialización deban ser asumidas por una instancia central.
- c) El estudio, diagnóstico, evaluación e innovación de las políticas y prácticas de gestión de los recursos humanos y el impulso de las reformas necesarias para modernizarla y adaptarla a las necesidades cambiantes de las organizaciones públicas.

d) El apoyo a los directivos de la cadena de mando de las organizaciones en el ejercicio de las funciones que les incumben como responsables de la gestión de las personas a su cargo.

52 Sin perjuicio de las relevantes funciones de los núcleos o departamentos centrales de recursos humanos, los sistemas de servicio civil deben asignar a los directivos de línea al frente de las unidades productoras de los servicios públicos un papel predominante en la gestión de las personas a su cargo. Ello implica:

a) Descentralizar, transfiriendo a la línea de mando, todos aquellas decisiones en materia de personal de cuya centralización no se deriven mayores beneficios para la organización.

b) Asumir desde las instancias centrales un papel principal de asesoramiento, apoyo y provisión de servicios técnicos especializados en materia de personal al conjunto de los directivos.

c) Fortalecer las competencias de los directivos en materia de gestión de las personas, asumiendo líneas de capacitación permanente en los conocimientos y habilidades necesarias, y articular el conjunto de mecanismos de la función pública en forma tal que promuevan y estimulen la mayor implicación y responsabilización de los directivos en este campo.

CAPÍTULO QUINTO. CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LA FUNCIÓN DIRECTIVA

La función directiva profesional

53 Los requerimientos de profesionalidad de la Administración que son consustanciales a la función pública se extienden a la franja directiva o gerencial de los sistemas político-administrativos. Esta Carta entiende por tal aquel segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria. La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos.

54 Una institucionalización adecuada de la gerencia pública profesional exige arreglos institucionales que hagan posible:

- a) Una esfera de delegación en la que sea factible el ejercicio de un núcleo de discrecionalidad directiva en las materias y decisiones propias de la gestión.
- b) Unos sistemas eficaces de control y rendición de cuentas que faciliten la exigencia de responsabilidades a los directivos. Los sistemas de control más adecuados al ejercicio de la dirección son los que operan preferentemente sobre los resultados.
- c) Un elenco de premios y sanciones vinculados a la responsabilidad asumida, y derivados de la evaluación de los resultados de la gestión.
- d) Un conjunto de valores comunes de referencia, centrados en la racionalidad en el manejo de los recursos y en la creación del mayor grado de valor público mediante el adecuado uso de aquéllos.

Regulaciones específicas de la

55 La naturaleza de la función directiva pública exige, para la garantía de su profesionalidad, regulaciones

**función
directiva**

específicas. Estas regulaciones deben definir el universo de cargos que se consideran de dirección pública profesional, delimitándolos tanto de las funciones políticas como de los puestos reservados a los miembros de la función pública o servicio civil ordinario. Tales normas serán de aplicación a la provisión de cargos directivos por personas provenientes de la función pública, así como, en su caso, a la incorporación de directivos procedentes de otros ámbitos.

56 Ya sea formando parte diferenciada de un mismo cuerpo normativo de función pública, o bien mediante un estatuto específico, las regulaciones de la función directiva deberán incorporar:

- Exigencias de cualificación profesional que definan las competencias precisas para el desempeño de los cargos, así como los medios de acreditación de las mismas.
- Reglas de acceso al cargo que garanticen la profesionalidad mediante la utilización de criterios de capacidad y mérito, haciendo asimismo posible el nivel de confianza requerido en cada caso por la naturaleza de la función.
- Reglas de evaluación y rendición de cuentas, que definan mecanismos de control por resultados, así como los criterios de apreciación de éstos.
- Reglas de permanencia que vinculen ésta a los resultados de la gestión, y establezcan alguna clase de protección frente a la destitución arbitraria.
- Incentivos que estimulen la buena gestión, vinculando una parte de la compensación, así como en su caso la promoción profesional, a los resultados.

CAPÍTULO SEXTO. CONDICIONES DE EFICACIA DE LA CARTA

Pluralidad de los posibles desarrollos

57 Esta Carta contiene un conjunto de elementos que se considera integrantes de un sistema de función pública a la altura de los fines y desafíos de las Administraciones Públicas contemporáneas. El desarrollo de este núcleo básico de componentes y su concreción en regulaciones, estructuras, procedimientos, políticas y prácticas de gestión admite una diversidad de desarrollos que deberán adaptarse a la historia, tradiciones, culturas y otros elementos del entorno institucional de las diferentes realidades nacionales, en la comunidad de países iberoamericanos. En particular, los criterios de gestión del empleo y los recursos humanos al servicio de las organizaciones públicas adoptados por esta Carta permiten diferentes modelos de función pública desde el punto de vista de:

- Los tipos predominantes de los sistemas de garantías y filtros de profesionalidad utilizados en el acceso al empleo público.
- La organización de la carrera profesional de los empleados públicos, y en especial la posibilidad de optar por sistemas de función pública de empleo o de carrera.
- La escala de administración del sistema, que puede ir desde modelos nacionales de patrón único, hasta una diversidad de estructuras e instancias gestoras, en función de criterios de articulación institucional, de escala territorial, de especificidad sectorial u otros.
- Los marcos de relaciones laborales, que pueden albergar diferentes grados y fórmulas de participación de los agentes sociales y ámbitos más o menos amplios de negociación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

58 Sin perjuicio de las diferencias entre modelos nacionales de función pública, la plena eficacia de los criterios de gestión del empleo y los recursos humanos incorporados por esta Carta requiere de un entorno institucional que los haga posibles. Son elementos relevantes de dicho entorno los marcos jurídicos del empleo público, el

diseño estructural de los sistemas públicos y sus organizaciones, la capacidad interna de éstas y los valores culturales dominantes.

- Marco jurídico** **59** Los criterios de esta Carta exigen marcos reguladores que garanticen la profesionalidad y eficacia de la función pública. Para ello, será imprescindible que introduzcan modulaciones y especialidades singulares, distintas en algunos aspectos de las que regulan el empleo común. Las regulaciones del empleo público deberán:
- a) Garantizar la plena operatividad de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el conjunto de las prácticas de gestión del empleo público y las personas que lo integran, protegiéndolo de la politización, el clientelismo, la arbitrariedad y la captura por intereses particulares.
 - b) Limitar el alcance de la singularidad normativa a aquellos elementos indispensables para garantizar la profesionalidad de las Administraciones Públicas, sin incorporar especialidades que incurran en discriminación o privilegio de los servidores públicos.
 - c) Rehuir una uniformización excesiva de las regulaciones que las incapacite para adaptarse a la extraordinaria diversificación y heterogeneidad de los sistemas político-administrativos contemporáneos.
 - d) Incorporar las pautas de flexibilidad que resultan imprescindibles para una gestión eficaz de los recursos humanos, y que orientan las reformas de los sistemas de empleo público emprendidas en numerosos países a lo largo de las dos últimas décadas.
- Diseño organizativo** **60** El diseño estructural de las organizaciones públicas deberá incorporar, para hacer posible una gestión eficaz de los sistemas de función pública, los siguientes elementos básicos:
- Instancias especializadas en la gestión del empleo y los recursos humanos, investidas de la autoridad

formal correspondiente al valor estratégico de su función y caracterizadas por una triple orientación a:

- la racionalidad en el manejo de los recursos,
 - la innovación de las políticas y prácticas de gestión de las personas, y
 - al apoyo y asesoramiento a los directivos de línea para el desempeño de sus funciones como gestores del personal a su cargo.
- Una orientación que garantice a la dirección de los centros y las unidades productoras de los servicios públicos las atribuciones de gestión necesarias para gestionar a su personal, con los debidos sistemas de control y responsabilización.

Capacidad interna

61 La administración de sistemas de función pública en línea con las orientaciones de esta Carta requiere la posesión, por las organizaciones públicas, de las competencias imprescindibles. Estos requerimientos presentan algunos rasgos diferentes para los órganos centrales y para las direcciones de línea:

- Las instancias centrales responsables de los recursos humanos deberán estar dotadas de una alta cualificación profesional, incorporando la multidisciplinariedad propia de la gestión de las personas, lo que exige combinar equilibradamente las aproximaciones propias de los campos del derecho, la economía, la psicología social y la gestión pública.
- Los directivos al frente de las unidades productoras deberán disponer de la capacitación adecuada para el desarrollo de las habilidades técnicas y sociales necesarias para la gestión de equipos humanos. En particular, resulta fundamental su entrenamiento en las destrezas de carácter interpersonal y relacional.

Cambio cultural 62 La eficacia de los arreglos institucionales que esta Carta considera integrantes de los sistemas de función pública requerirá, en mayor o menor medida, en los diferentes entornos nacionales, la adaptación de las reglas informales, modelos mentales y pautas establecidas de conducta que caracterizan al funcionamiento de los sistemas públicos. En todo caso, resultará imprescindible para conseguir una efectiva articulación del modelo que se propugna:

- a) La interiorización de modelos de Administración Pública que excluyen su patrimonialización por la política y asumen la necesidad de administraciones profesionales basadas en el sistema de mérito como señas de identidad de democracias sólidas.
- b) La superación de las visiones burocráticas sobre las Administraciones Públicas, basadas en la adopción de rutinas normalizadas y la reproducción de procedimientos establecidos, y su sustitución por enfoques orientados a la producción de resultados, la innovación y el aprendizaje.
- c) La adopción de enfoques flexibles de gestión de las personas, coherentes con las tendencias actuales del mundo del trabajo y las reformas de la gestión pública.
- d) La incorporación por los diferentes actores institucionales de los valores propios del servicio público, y en particular la honestidad de los comportamientos públicos, la austeridad en el manejo de los recursos, la transparencia de las decisiones, la evaluación y rendición de cuentas y el compromiso con el servicio a los ciudadanos.