

Nº 37, Febrero 2007

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

Robert Hunter Wade

¿Cómo pueden alcanzar los países en desarrollo a los desarrollados? El caso de la política industrial para una economía abierta

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

Bernardo Kliksberg

¿Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas

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

Guillermo V. Alonso

Acerca del clientelismo y la política social: reflexiones en torno al caso argentino

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

Jeffrey Rinne

Mejorando el desempeño del sector salud en Brasil: comparación entre distintos modelos de hospitales

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

Gabriel Murillo Castaño y Nathalia Castañeda Aponte

Competencias ciudadanas y construcción de ciudadanía juvenil

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

Prudencio Mochi Alemán y Alejandro Vargas Castro

Estrategias de desarrollo local en el marco de la globalización: análisis de estudios de caso en México

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

Fernando Mayorga Ugarte

Referéndum y Asamblea Constituyente: autonomías departamentales en Bolivia

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

Mario Waissbluth, Cristian Leyton y José Inostroza

La descentralización en Chile 1990-2005: asignatura pendiente

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

[XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública](#)



¿Cómo pueden alcanzar los países en desarrollo a los desarrollados? El caso de la política industrial para una economía abierta *

Robert Hunter Wade

Introducción

Para muchos economistas la frase “política industrial” evoca automáticamente un sentido negativo como, por ejemplo, “distorsión de precios” o “represión financiera”. “Los burócratas no pueden seleccionar o escoger ganadores”, sostienen, como si la política industrial consistiera en seleccionar ganadores, sea lo que sea que eso signifique. Aun cuando algunos economistas, recientemente, han proclamado la muerte del Consenso de Washington, sugiero que sus informes son enormemente exagerados. Para la gran mayoría de los economistas formados en occidente, una apropiada estrategia de desarrollo continúa significando poco más que la liberalización de los mercados, complementada con medidas tendientes a mejorar la “gobernanza” y una inversión mayor en los sectores sociales como la educación y la salud. El profesor de Harvard, Gregory Mankiw, autor de textos de economía muy consultados y antiguo jefe del Consejo de Asesores Económicos del Presidente de los EE. UU., recientemente recordaba a los lectores del *Wall Street Journal* que “Adam Smith tenía razón cuando decía que, para conducir al Estado desde el barbarismo más bajo al más alto nivel de opulencia, se requiere poco más que la paz, los impuestos fáciles y una administración de justicia tolerable” (Mankiw, 2006).

Esto, y una buena cantidad de otras evidencias, sugieren que el Consenso de Washington está vivo y coleando¹.

En gran parte de Latinoamérica se han renovado, en años recientes, las conversaciones sobre la necesidad de una política industrial. Pero la “política industrial” generalmente se restringe a medidas para promover las exportaciones y las inversiones extranjeras directas, lo que se mantiene en una posición más o menos consistente con el espíritu del Consenso de Washington. Los sectores más poderosos del gobierno, como los ministerios de hacienda o finanzas, tienden a resistirse con fuerza a la existencia de otras políticas sectoriales.

En este documento describo una nueva manera de pensar una política industrial sensible que deje atrás la añeja cuestión acerca de si el Estado puede o no seleccionar ganadores. Esta nueva manera de pensar la denomino un enfoque *Directo* de la política industrial, en el cual se postula la “diversificación hacia los productos y hacia las tecnologías de las economías más ricas”. El enfoque está basado en la investigación de Ricardo Hausmann, Dani Rodrik y colaboradores de la Universidad de Harvard (2006)².

Esta investigación resulta particularmente relevante en relación con la pregunta siguiente: “¿en qué dirección(es) debería el gobierno tratar de conducir el proceso de diversificación sectorial, dado que no será él sino las empresas privadas, quienes deberán remar?”

Rendimiento de la economía mundial en la era de la globalización y del liberalismo de mercado

La razón básica para introducir una política industrial es que el desarrollo económico a escala mundial, en relación con varios indicadores, no ha funcionado bien en el último cuarto de siglo; y eso se produce cuando este período ha sido testigo de la adopción del liberalismo de mercado (o Consenso de

Recibido: 25-09-2006. Aceptado: 30-10-2006.

* Documento preparado para el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: “How Can Developing Countries Catch up? The Case for Open-Economy Industrial Policy”.

Está disponible también una versión corregida y ampliada, con el título “Rethinking Industrial Policies, or How Middle-Income Countries can Escape 'Gravity' and Catch up with High-Income Countries”.

Washington) como “política económica global” tanto para los países en desarrollo como para los desarrollados. Por otro lado, la región donde el desarrollo económico ha sido más exitoso, Asia del Este, ha experimentado la “intervención estatal” para conducir los mercados, y lo ha hecho a una escala más sistemática que en regiones menos exitosas³.

El ingreso promedio de los países en desarrollo (países del Sur) sigue correspondiendo a una proporción que va entre el 15 y 20% de aquél del Norte, medido en poder de compra del dólar paritario, y, al menos hasta hace poco tiempo, la tendencia ha sido *descendente*.

Es verdad que, durante los últimos años, se ha visto un marcado mejoramiento en las tasas de crecimiento de muchos de los países en desarrollo del mundo. Sin embargo, pareciera que existe una fuerza, o un conjunto de fuerzas, que operan en la economía mundial y que son análogas a la fuerza de gravedad, las que mantienen a la mayoría de los países en desarrollo, con una masa demográfica equivalente al menos a un tercio de la población mundial, en una trayectoria de crecimiento muy baja como para poder alcanzar, digamos, un 75% del ingreso promedio del Norte dentro de un siglo.

Son pocos los países del Sur que han logrado dar un salto, pero no hay garantías de que ese crecimiento no se revierta cuando la burbuja de los bienes se desinflen en Occidente⁴.

Asia se considera a menudo como el gran éxito de la historia, y se presenta a China e India como las super poderosas economías emergentes, rivales de EE. UU. y de Europa. Aunque el crecimiento de su ingreso promedio ha alcanzado una cierta proporción de aquél del Norte, su nivel es aún muy bajo, manteniéndose en torno al promedio de los países del Sur. Siguen siendo economías pobres y tecnológicamente primitivas con algunos bolsones de excelencia tecnológica y corporativa.

Mientras tanto, los ingresos de la mayoría de los países del Sur, fuera de Asia del Este e India, han caído bruscamente en relación con el Norte. Por ejemplo, América Latina, en 1980 tenía un ingreso promedio (considerando un poder adquisitivo paritario) correspondiente al 26% del que tenía EE. UU. Pero para el año 2004 ese ingreso promedio había caído a un 16% del ingreso de EE. UU. El África Subsahariana vio caer su ingreso desde el 9% respecto al de EE. UU. en 1980 hasta el 6% en 2004 (ver Cuadro N° 1). Esto es exactamente lo opuesto a lo que se requiere alcanzar. Y la diferencia absoluta en el ingreso se hace cada vez más grande incluso respecto a la mayoría de los países de Asia del Este, para no mencionar al resto del mundo en desarrollo⁵.

Cuadro N° 1
PIB Per Cápita (PPP) Regional como Porcentaje del de EE. UU.

Años	América Latina	África Subsahariana
1980	26	9
2004	16	6

Fuente: Hausmann y Rodrik (2006).

El aumento en la desigualdad del ingreso mundial (según varias medidas plausibles) ha estado acompañado por una distorsión severa de la distribución del ingreso entre el que recibe el sector laboral y el que recibe el capital. Para los países de la OCDE, considerados como grupo, la proporción de la remuneración del trabajo respecto al ingreso de los negocios se mantuvo alrededor de un 70% durante décadas después de la Segunda Guerra Mundial; en 1980 aumentó al 72%, y luego -con Reagan y Thatcher revirtiendo la tendencia- cayó bruscamente al 64% de hoy (ver Cuadro N° 2). Por otro lado, la proporción de las utilidades respecto al ingreso total de los negocios alcanzó 8 puntos porcentuales del PIB entre 1980 y 2003, un excelente resultado para los accionistas.

Cuadro N° 2
Tasa de remuneración laboral respecto al ingreso de negocios, OCDE (%)

	1950-1980	1982	2003
Participación laboral	~ 70	72	64

Fuente: Bennhold (2005).

Mientras tanto, el número de personas que viven con un ingreso que se ubica bajo lo que el Banco Mundial define como la línea de la pobreza (US\$ 2 diarios promedio por persona) se incrementó entre 1981 y 2001, de acuerdo con los propios datos de esa institución.

En resumen, la economía mundial presenta un cuadro de diferencias grandes y crecientes en el ingreso y en la riqueza; y estas diferencias probablemente se transformarán en una fuerza desestabilizadora, especialmente ahora que los medios de comunicación llevan el conocimiento de esas diferencias hasta la última aldea del planeta. El estado de California muestra una visión fugaz de un futuro posible: casi el 40% de las nuevas residencias del estado se están construyendo en “comunidades amuralladas”, versión moderna de los pueblos fortificados del medioevo.

Estos resultados constituyen malas noticias para Adam Smith y sus discípulos actuales. La teoría asume una forma lógica, “si A, entonces B”, o “si ocurre la liberalización de los mercados/globalización, entonces mejora el resultado económico”. Durante los últimos 25 años hemos vivido la puesta a prueba de esta teoría, en uno de los experimentos más grandes de las ciencias sociales de todos los tiempos (Wade, 2007b).

La causa -es decir A- se ha puesto en su lugar. A nivel de políticas, las barreras al comercio y a la inversión extranjera han caído dramáticamente. Por ejemplo, la proporción promedio mundial del ingreso por aranceles respecto al PIB cayó de 27% en 1980 al 10% en 2004. A nivel de los flujos económicos, aquellos que se dan a través de las fronteras son más altos en relación con el flujo total que en cualquiera otra etapa desde la Segunda Guerra Mundial. Por ejemplo, la proporción del comercio mundial respecto al PIB mundial aumentó desde un poco menos del 30% en 1970 a un poco menos del 60% en 2001, de acuerdo con los Indicadores de Desarrollo Mundial (ver Cuadro N° 3). El incremento en los flujos que cruzan las fronteras genera una forma de redistribución de la producción hacia afuera de los antiguos centros industriales; pero no se trata de una redistribución de la producción de bienes finales, sino de bienes intermedios que involucran una cadena de abastecimiento desagregada que va desde la extracción de materias primas hasta los servicios de venta y post-venta de los bienes finales.

Cuadro N° 3
Indicadores de globalización (%)

	1970	1980	2001	2004
Ingreso promedio mundial por aranceles / PIB		27		10
Comercio mundial / PIB	~ 30		~ 60	

Fuente: World Bank (2004).

Si la teoría se sostuviera, habríamos visto mejoramientos substanciales y geográficamente dispersos en el rendimiento de la economía. Pero, como sugerimos recién, el *efecto* no ha sido consistente con las predicciones de mejoramiento relativo. Donde el efecto pareciera darse -notablemente en Asia del Este, incluyendo China-, dichas economías efectivamente se integraron fuertemente en las cadenas de abastecimiento global centradas (en su mayor parte) en el Norte; pero aquello lo lograron con políticas y regímenes de gobernanza que les podrían significar una mala nota en sus calificaciones según los criterios del Consenso de Washington, de acuerdo con los cuales ellos no estaban creciendo lo suficientemente rápido. Por otro lado, muchos Estados latinoamericanos se

transformaron en alumnos estrella del Consenso de Washington pero tuvieron un pobre rendimiento económico (A había sido puesto en marcha con fuerza pero B no lo siguió). Asimismo, el África Subsahariana también emprendió una serie de “ajustes estructurales” tipo Consenso de Washington en los años ochenta y noventa. Obviamente hay algo que no calza bien cuando los buenos pupilos sacan bajos puntajes y los malos sacan buenos puntajes. Pero hay que recordar que aquellos que acrecentaron el ingreso de *capital* lo hicieron muy lentamente durante ese mismo período, de manera tal que la “globalización” funcionó bien para ellos⁶.

Esto me conduce a la política industrial, al caso de los gobiernos de países en desarrollo que han asumido un rol más activo en la aceleración de la industrialización de lo que el Consenso de Washington prescribe o de lo que permite la afirmación respecto a que “los burócratas no pueden seleccionar ganadores”. También me conduce a los cambios en el comercio multilateral y en el régimen de inversiones, cambios que legitiman esa expansión en el papel del Estado (y tanto más el establecimiento de acuerdos preferenciales que sean menos que multilaterales). Comenzaré por resumir un caso de ortodoxia en contra de la política industrial.

Las fallas del gobierno y las fallas del mercado

Desde el siglo XVIII ha existido un amplio acuerdo entre los economistas respecto a que el Estado podía proveer una amplia gama de bienes públicos.

Estos bienes incluyen: 1) un sistema de derechos de propiedad y su cumplimiento; 2) dinero solvente o estabilidad macroeconómica; 3) comercio, inversiones, e intercambio de ideas abiertas (excepto lo referente a patentes y derechos de autor); 4) educación primaria; 5) salud pública y protección sanitaria; 6) varios tipos de infraestructura; etc. Lo que estos bienes tienen en común es que sectorialmente son bastante neutrales.

El Banco Mundial ha promovido este amplio acuerdo acerca del rol del Estado. Incluso el presidente Wolfowitz agregó, recientemente, dos bienes públicos a esta lista: 1) el freno a la corrupción, y 2) el mejoramiento del “clima de negocios” en los países en desarrollo. Ambos son, también, sectorialmente neutrales.

La política industrial, como he dicho, es algo mucho más amplio que “seleccionar ganadores”. Se refiere a medidas del Estado para proporcionar *inputs* e instituciones que beneficien de forma diferenciada a sectores, productos o actividades específicas, con la intención de dar mayor apoyo a unos sectores que a otros. De allí que la política industrial tiene que ver con el suministro público de *inputs* con algún grado de especificidad sectorial.

La argumentación ortodoxa contra la política industrial se fundamenta en dos puntos básicos:

(1) El uso de recursos públicos (por ejemplo subsidios) o de autoridad pública (por ejemplo control de importaciones) para dar beneficios diferenciados involucra una “distorsión” de la asignación de recursos que la aleja de una asignación eficiente. El costo no es sólo el costo directo, sino la pérdida de recursos que podrían destinarse a usos más eficientes. Este es un costo disperso y menos “notorio” para aquellos que soportan los costos que lo que son los beneficios para los beneficiarios, quienes probablemente deban organizarse por sí mismos para asegurarse y protegerse.

(2) El suministro público de *inputs* específicos está más relacionado con las “fallas del gobierno” que el suministro público de *inputs* genéricos, y las fallas del gobierno son, característicamente, más costosas que las del mercado. Sin un mecanismo de precios, el Estado sufre más que “el mercado” por la falta de información y de incentivos que ello implica. El Estado no tiene una buena vía para procesar la información acerca de la recompensa a los usos alternativos de los recursos públicos y de la autoridad, y que sea análogo al sistema de precios (descentralizado).

Pero, incluso si tuviera esa vía, está el problema de que los funcionarios públicos no tienen el incentivo como para usar la información con sabiduría y si tuvieran el incentivo, sus intervenciones podrían estimular conductas tendientes a la búsqueda de rentas por parte de actores privados que pueden frustrar las buenas intenciones de los funcionarios públicos, incluyendo la intención de terminar

el apoyo a actividades que no están logrando competitividad internacional o que ya la alcanzaron suficientemente.

Ambas razones, consideradas en conjunto, generan la conclusión de que el Estado debería limitarse a proporcionar, o responsabilizarse por proporcionar, sólo bienes públicos de carácter general y sectorialmente neutrales. Es decir, debería evitar toda política industrial.

Una parte de quienes adhieren a esta argumentación enfatizan el carácter estático de su concepto de eficiencia. Aquellos que hacen de la eficiencia el argumento central, no le dan peso al costo de oportunidad (la pérdida que se produce en algún otro lugar por el hecho de otorgar beneficios orientados específicamente) frente al potencial crecimiento de ganancias que implica el apoyo extra-mercado para mejorar la calidad o diversificar la producción; por ejemplo, el aumento de las ganancias que proviene de la capacidad de las empresas asistidas para entrar a los nuevos mercados con productos de un mayor valor agregado. (En la situación extrema, las empresas que producen bienes que están bajo los estándares internacionales requeridos no tienen mercado; en cambio aquéllas que son capaces de adaptarse a dichos estándares sí tienen un gran mercado).

Pero mi preocupación, aquí, se relaciona más con la segunda objeción ortodoxa a la política industrial, con la que sostiene el fracaso que se podría esperar de la provisión pública de *inputs* sectorialmente diferenciados. Para desarrollar el argumento necesito partir desde más atrás, con una caracterización de la naturaleza del proceso de desarrollo económico.

La diversificación de productos como el corazón del proceso de desarrollo

En la concepción ortodoxa del desarrollo económico, de lo que se trata es producir *más* por persona. Pero el desarrollo también tiene que ver con producir diferentes tipos de bienes y servicios. Los países ricos producen una mayor gama de diferentes bienes y servicios (de aquí en adelante “bienes”) que los países pobres; y para llegar a ser más ricos, los países pobres deben aumentar, en su producción, la proporción de aquellos “bienes” que producen los países ricos.

Existen buenas evidencias, tanto intersectorial como a través de series de tiempo, como para sugerir que el proceso de desarrollo es un proceso de diversificación de la producción desde bienes propios de países más pobres hacia bienes más sofisticados (o bienes propios de países más ricos). No sólo diversificación desde la agricultura hacia la manufactura y los servicios, sino, también, diversificación al interior de la manufactura y al interior de los servicios. La especialización sectorial sólo comienza a dominar la diversificación sectorial, en las economías de alto ingreso, al nivel más bajo de la “vieja” OCDE; por ejemplo, Portugal (Imbs y Wacziarg, 2003)⁷. Dicha evidencia desafía la lógica de la ventaja comparativa que es la lógica de la especialización.

Si no hay fallas del mercado y tampoco fallas del gobierno, este proceso de diversificación de la producción debiera ser fluido y más o menos automático. Por otro lado, si la diversificación sufre las fallas del mercado y/o del gobierno, dicho proceso puede detenerse hasta que se superen dichas fallas. Un país pobre puede verse bloqueado en el proceso de especialización hacia bienes propios de los países pobres. No será hasta que aquellos bienes se vean favorecidos por una explosión en su demanda que dichos países puedan retomar la trayectoria del desarrollo.

Para comprender las condiciones en las cuales podemos esperar fallas del mercado y del gobierno en lo que respecta al bloqueo del proceso de diversificación necesitamos examinar cómo se da este proceso.

Imaginemos que todos los productos (bienes y servicios) normalmente producidos en el mundo sean colocados en un espacio global de productos. (Imaginemos un bosque gigantesco en el cual haya un producto en cada árbol). Los productos pueden colocarse más cerca o más lejos unos de otros en un espacio bidimensional de acuerdo con el grado de similitud de los *inputs* que requieren para su producción. Así, por ejemplo, la ropa interior de algodón se podría poner cerca de los abrigos y muy lejos de las computadoras. Estas últimas podrían colocarse cerca de los video procesadores. Habiendo mapeado el espacio de productos de esta manera, podríamos luego agregar una dimensión vertical, el

ingreso. La topografía del espacio global de productos sería más o menos alta en cada uno de los puntos de acuerdo con el ingreso de los países que se especializan en la producción de cada tipo de producto. Luego podríamos mapear los países en este espacio tridimensional según su ingreso (promedio) y su localización en el espacio de productos (la ubicación de sus empresas en el bosque global de productos).

Una manera de medir la “cercanía” y “distancia” de los productos es examinar los paquetes de exportación de cada país y calcular la probabilidad de que un país que exporte productos X pueda también exportar productos Y. Manteniendo constantes otras complicaciones, podemos concluir que si la probabilidad de que un país que exporta X exporte también Y es alta, entonces el *input* requerido para hacer X e Y es similar. X e Y deberían, entonces, colocarse cerca uno del otro en el espacio global de productos.

Podemos también ligar la composición de los paquetes de productos de exportación con el ingreso per cápita, y constatar cómo difiere el paquete exportador según los diferentes niveles de ingreso per cápita. Ricardo Hausmann y sus colaboradores han derivado un índice de “sofisticación” de determinados productos en términos del ingreso promedio de los países que exportan dichos productos, medido por la proporción de esos productos en el total de sus exportaciones (Hausmann y Klinger, 2006; Hausmann y Rodrik, 2006). Así, los vestidos son exportaciones “no sofisticadas” porque el ingreso per cápita de los países que exportan la proporción más alta de vestidos del mundo es bajo. Las computadoras constituyen una exportación “sofisticada” porque los países que exportan una proporción relativamente alta del total de computadoras tienen un ingreso per cápita alto.

Hausmann y sus colaboradores calcularon, así, la sofisticación del paquete completo de exportaciones de un país, añadiendo el puntaje exacto del peso que tiene cada producto de exportación. Ellos encontraron, en un análisis intersectorial, una correlación positiva muy fuerte entre la sofisticación del paquete de exportaciones de cada país y su PIB per cápita. Es enteramente plausible que la misma correlación se sostenga para la misma economía en el tiempo, esto es, que su paquete de exportaciones cambie en la dirección de producir más de aquellos tipos de productos corrientemente producidos (exportados) por países con mayores ingresos per cápita.

La diversificación está limitada por el abastecimiento de *inputs*

Una diversificación de la producción de la economía, desde un conjunto de productos a otro nuevo, es más fácil mientras más similitud exista entre los *inputs específicos* y las instituciones requeridas para producir el antiguo y el nuevo conjunto de productos. Una economía que ya produce vestidos de algodón puede fácilmente saltar hacia, digamos, los abrigos porque los *inputs* son similares (por lo que sabemos, tendrá una alta probabilidad de pasar desde ser el exportador de una alta proporción de vestidos del mundo a ser exportador de una alta proporción de abrigos). Pero esa misma economía no pasará fácilmente a producir computadoras.

En otras palabras, empresas no coordinadas en el mercado serán capaces de dar saltos hacia productos “cercanos” (que requieren *inputs* específicos similares), pero no “lejanos”. Así, las fallas del mercado y del gobierno tienen probabilidades de ser menos graves en la medida que la producción se mueva hacia productos cercanos. Este rasgo otorga una fuerte dependencia-de-pasos al proceso de desarrollo; hace que el *próximo paso* dependa de los *inputs* y de las instituciones específicas requeridas para realizar las actividades ya *existentes*. Podemos ver esta dependencia-de-pasos en el hecho de que Corea exporta hornos microondas y no bicicletas, y Taiwán, lo opuesto. Pakistán exporta balones de fútbol y no sombreros, y Bangladesh, lo opuesto.

Algunos de los *inputs* requeridos son privados, otros son públicos. En el caso de los *inputs* públicos, algunos son generales o sectorialmente neutrales; otros son más específicos. Esto es fácil de decir –“algunos bienes públicos son sectorialmente específicos”– pero es una afirmación que hace destruir el consenso de los economistas sobre el rol del Estado. ¿Por qué sucede esto?

Inputs públicos específicos y política industrial

La propuesta clave en esta argumentación es la siguiente: a) la diversificación constituye el corazón del proceso de desarrollo económico, y b) un Estado que se limita a la provisión de bienes públicos genéricos y sectorialmente neutrales limitará la diversificación de la economía.

El observar que algunos *inputs* públicos son específicos para un sector o actividad, considera el hecho de que muchos gobiernos alrededor de los años noventa, incluyendo gobiernos latinoamericanos fundamentalistas del mercado, desarrollaron vigorosos esfuerzos tendientes a: 1) crear zonas de procesamiento de exportaciones (EPZs), y 2) atraer inversiones extranjeras (FDI) (Schrank y Kurtz, 2005). Ellos lo hicieron proporcionando *inputs* tanto genéricos como *específicos* a ambos tipos de actividades. Por ejemplo, proporcionaron procedimientos especiales de aduana, infraestructura especial, normas especiales en lo que respecta al mercado laboral, regímenes especiales de impuestos, créditos de subsidio, acceso al arbitraje internacional, y cosas por el estilo. Los gobiernos no suministraron los mismos *inputs* a toda la economía y ello por dos buenas razones: era material y políticamente imposible.

En otras palabras, se comprometieron en una forma de política industrial; proporcionaron *inputs* públicos que intencionadamente beneficiaron a actividades económicas diferenciadas y específicas. ¡Ello lo hicieron a pesar de que proclamaban ser fundamentalistas del mercado, pero comprometiéndose nada menos que a la creación de políticas relacionadas con un área específica de asignación de recursos!

El caso es que algunos requerimientos de *inputs* públicos (y de instituciones) son específicos de un sector o actividad más que genéricos y que la diversificación de la economía en nuevos sectores o actividades dependerá de la provisión de nuevos *inputs* públicos específicos. O, más precisamente, las empresas económicas pueden fácilmente diversificarse hacia productos o actividades parecidos a los que ya desarrollan, y requieren *inputs* también parecidos. Pero esos nuevos productos similares a los anteriores pueden no ser más “sofisticados” (pensemos en los vestidos y los abrigos), de manera que el incremento del ingreso que se gana con esos nuevos productos puede ser pequeño. La mayor ganancia proviene, en realidad, de la diversificación hacia productos que están más lejos de aquellos que ya se producen.

Con anterioridad me referí a la fuerte correlación positiva que existe entre la sofisticación de la economía de exportación y el ingreso per cápita. He aquí otro importante descubrimiento empírico: los países que se manejan para tener una canasta de productos de exportación más sofisticada que lo “normal” en relación con su PIB per cápita, tienden subsecuentemente a crecer más rápido que otros países que, con el mismo PIB per cápita, tienen canastas de productos de exportación normales o menos que normales. Los primeros tienen mayor probabilidad de dar saltos bruscos en su nivel de ingreso que los segundos. Hausmann y sus colaboradores encontraron que, controlando otros elementos determinantes del crecimiento, un paquete de productos de exportación más sofisticado en 1992 fue un elemento predictivo del crecimiento que se produjo durante los posteriores 11 años. La evidencia sugiere que China, India, Turquía y Polonia exportaron canastas superiores a lo normal en relación con su ingreso per cápita; mientras que Colombia, Bolivia y la mayor parte del África Subsahariana exportaron productos bajo lo normal en relación con su PIB (Hausmann y Rodrik, 2006: 6).

En resumen, una canasta de productos de exportación que es más sofisticada que lo normal en relación con el ingreso promedio de un país tiene un efecto positivo muy fuerte en su desarrollo futuro. Podemos denominar este factor como una alta “elasticidad del ingreso por exportaciones”. Y ello proporciona una poderosa justificación para tener una política industrial más proactiva. El objetivo es cambiar la dirección de la economía desde un curso de desarrollo dependiente, estimulando a las empresas que operan en el país (sean nacionales o extranjeras) a diversificarse -o dar un salto- hacia la producción de bienes más sofisticados de lo que podrían producir sin ninguna asistencia. Y, más específicamente, hacia productos cuya *posterior* diversificación hacia bienes más sofisticados resultaría más fácil, debido a que los nuevos productos estarían más cerca de los anteriores, o sea, requerirían de

inputs específicos, sean públicos o privados, similares.

Esto da luces sobre la verdadera dificultad para el desarrollo económico que enfrentan muchos de los países de América Latina, el Medio Oriente y el África Subsahariana. Estas economías han desarrollado la especialización en productos relacionados con sus recursos naturales. En los últimos años los precios de exportación de esas *commodities* han tenido un crecimiento explosivo. Su tasa de cambio se ha apreciado tanto que ha llegado al punto denominado “enfermedad holandesa” (desindustrialización de una economía, producto de su orientación a vivir de la exportación de sus recursos naturales), esto es, dicha tasa de cambio les ha dificultado su diversificación hacia productos no basados en sus recursos naturales. En este contexto, los incentivos de la política industrial para realizar un “gran salto” en la diversificación deberían ser muy fuertes, lo que Rosenstein-Rodan llaman “un gran empujón”; y los problemas de la institucionalización de la economía política, tal como los de la política industrial, son análogamente difíciles.

Conduciendo y siguiendo al mercado

En publicaciones anteriores he hecho una distinción entre el gobierno que “conduce al mercado” y aquel que “sigue al mercado”, dependiendo de dónde se ubica la iniciativa. Un caso extremo de un gobierno que conduce al mercado hacia un área de productos con mayor elasticidad en el ingreso por exportaciones, es el gobierno de Corea, el cual dio un salto hacia la producción integrada de acero a principio de los años 70. El Banco Mundial y la USAID se opusieron con mucha fuerza a esta iniciativa señalando que la ventaja comparativa de Corea descansaba en la continuidad de la producción más eficiente de radios y productos similares (Wade, 2004: 319; Wade, 1990). El gobierno de Corea ignoró esta oposición y creó la POSCO (Pohang Iron & Steel Co., organización de países cuyo objetivo es la innovación y crecimiento en la producción del acero). En 1987, el propio Banco Mundial describió a la POSCO como “indiscutiblemente la productora de acero más eficiente del mundo”.

Seguir al mercado, por otra parte, significa comprometer al Estado en el apoyo de *algunas* inversiones que las empresas privadas harían de cualquier modo. Desde esta perspectiva, “seleccionar ganadores” se ubica al final del espectro “conducir-seguir”. Hay todo un abanico en el resto del espectro para políticas industriales más modestas, incluyendo una suerte de séquito de seguidores del mercado. Este séquito es menos riesgoso en el sentido de que hará menos probable el gastar recursos en proyectos elefantiásicos. Pero, por otro lado, puede resultar más riesgoso, en el sentido de reforzar la especialización de la economía en actividades donde sí existen ventajas comparativas pero que no tienen un gran potencial de crecimiento y diversificación.

Problemas institucionales de la política industrial

En resumen, muchos países en vías de desarrollo hacen frente al siguiente dilema: sus empresas pueden diversificarse fácilmente hacia actividades “cercanas” (porque dependen de *inputs* privados o públicos de los que ya disponen, en su mayor parte), pero estas actividades cercanas pueden no ser mucho más “sofisticadas” que las ya existentes y, por ello, producirán un aumento poco significativo del ingreso; y por el otro lado, las actividades que sí pueden producir un aumento significativo del ingreso se encuentran en campos más alejados, por lo que requieren de *inputs* nuevos, incluyendo nuevos bienes públicos de carácter específicamente sectorial.

Existen, entonces, dos tipos de problemas. En primer lugar, como ya mencionamos, el gobierno no tiene la capacidad para proporcionar *inputs específicos* requeridos por cualquier potencial producto nuevo que genere mayor ingreso. De allí que la política industrial de un gobierno implica necesariamente elegir acerca de cuáles *inputs* específicos proporcionar y cuáles no (y en qué cantidad). La elección no debería tomarse de manera *ad hoc* sino en el contexto de una estrategia económica más amplia que apunte a diversificar la economía hacia la producción de bienes propios de países más ricos.

El segundo problema básico es que la provisión pública de *inputs* específicos está sujeta a serias “fallas del gobierno”, tal como lo sostienen los críticos ortodoxos de la política industrial. La provisión

pública debe hacer frente a un problema de información: sin un mecanismo descentralizado de precios, ¿cómo puede el gobierno elegir entre qué proporcionar y qué no? Y esto conduce a un problema de incentivos: ¿cómo puede asegurar el gobierno que, en ausencia de burocracias buscadoras de ganancia, sus funcionarios actúen en línea con sus intenciones?

Este enfoque sugiere que el costo de seguir las prescripciones ortodoxas -el Estado debe limitarse a proporcionar *inputs* genéricos- puede ser un costo muy alto en términos de la meta de la diversificación. Es mejor tratar de resolver el problema con el tema institucional de la “falla del gobierno” en mente. El gobierno debe ir más allá de la agenda institucional del Consenso de Washington, la cual pone énfasis en el establecimiento de derechos de propiedad bien definidos, una relación prudentemente distante entre el Estado y el sector privado, y transparencia en el ejercicio de la autoridad pública. El gobierno debe establecer una colaboración estrecha entre el sector privado y el público, tanto a nivel de estructura como de normas. Si la agencia encargada de la política industrial debe desarrollar una amplia mirada de futuro en la economía (del tipo que la empresa privada no puede tener), debe recibir una gran cantidad de información acerca de los requerimientos de la producción de nuevos bienes. Esa información puede venir de la FDI (*Foreign Direct Investment*), de las asociaciones de comercio o de los bancos de desarrollo; la cuestión es cómo diseñar un sistema de interacción público-privada que genere adecuadamente la información requerida.

La corrupción es un elemento casi inevitable en la colaboración necesaria entre el sector público y el privado, y la cuestión no es cómo detenerla (ver los actuales esfuerzos del Banco Mundial), sino cómo prevenir que ella tergiverse la asignación de recursos desde actividades productivas hacia no productivas, desde actividades competitivas hacia no competitivas. Los sistemas de corrupción de Asia del Este comparados con los de Asia del Sur tienen mucho que enseñarnos en este tema (Wade, 1985; Wade, 1982).

Haré una puntualización general sobre esta cuestión “arquitectural” y luego daré un ejemplo de Asia del Este. La puntualización general se refiere a que la política de apoyo industrial debe incluir una cláusula de salida o de término que debe posibilitar el fin del apoyo en caso de que no esté resultando efectivo o de que la actividad apoyada ya no sea necesaria. Desde esta perspectiva general, los subsidios se ven mejor que la protección, porque los subsidios se relacionan con el presupuesto público y tienen costos más tangibles. La red patrón-cliente tiene menor probabilidad de proteger que las barreras arancelarias y no arancelarias. Por otro lado, los instrumentos de protección tienen otras ventajas, tal como el aumento de ingresos allí donde la capacidad de pagar impuestos es más débil.

La política industrial de Taiwán

Para ilustrar de una manera concreta lo que hemos dicho, tomaremos el caso de Taiwán. Indudablemente este país es considerado como poseedor de uno de los procesos de industrialización más exitosos del mundo. Habiendo tenido un ingreso muy bajo y una economía esencialmente agrícola en los años 50, desde principios del 2000 sus residentes sacaron tal cantidad de patentes, que alcanzaron el cuarto lugar en este ámbito después de EE. UU., Japón y Alemania. Sacaron más patentes que los británicos y los franceses, cuya población más que duplica la de Taiwán.

Taiwán tuvo una política industrial muy vigorosa que comenzó hacia los años 50. Actualmente, en el tope de la estructura organizacional del gobierno se encuentra un consejo de planificación con mucho poder y ubicado en el centro del aparato gubernamental (en los años 80 contaba con 250 profesionales); tiene un rol asesor del gabinete y está presidido por el primer ministro. Inició sus actividades a finales de los 70; ha sido complementado con el Grupo Asesor en Ciencia y Tecnología (STAG, por sus siglas en inglés) que está formado por siete a 10 expertos en ciencia y tecnología no taiwaneses más un secretariado taiwanés. A su lado se encuentra el enorme instituto público de I&D denominado Instituto de Investigación de Tecnología Industrial (ITRI, por sus siglas en inglés) con un equipo que, en 1987, contaba con cerca de 4.500 personas. Estos organismos cupulares están a cargo de las responsabilidades básicas concernientes a la elaboración de planes de diversificación de la

economía, tal como lo es el plan decenal de desarrollo de la industria petroquímica. Una proporción importante de las actividades de estos organismos cupulares se podría denominar “conducción del mercado”.

En la base del gobierno nacional de Taiwán existe una agencia orientada a las empresas, denominada Oficina de Desarrollo Industrial, que en los años 80 contaba con un equipo cercano a los 180 miembros, fundamentalmente ingenieros industriales. Dichos ingenieros constituyen una especie de servicio de extensión industrial, y ellos, más que conducir al mercado, lo siguen. Como parte de su plan de trabajo gastan parte importante de su tiempo mensual visitando empresas en los sectores donde ellos son especialistas y lo hacen con una actitud que se puede ilustrar como “¿qué podemos hacer para ayudarlos a mejorar?” Ellos pueden dar asesoría acerca de nuevas maquinarias o herramientas, o formas de reorganizar las líneas de producción, o sobre importaciones que la empresa podría intentar sustituir. Ellos pueden recomendar apoyo por parte del Fondo de Innovación, o también recomendar una nueva maquinaria no utilizada aún en el resto del país y cuya importación puede ser financiada por el Fondo; en este caso, por ejemplo, la empresa puede utilizarla durante un período que se acuerda antes y al final del cual puede decidir si la mantiene o no; si decide mantenerla, la empresa pagará su importación y, si no, el Fondo paga⁸.

La Junta de Desarrollo Industrial y el Consejo de Planificación, de manera conjunta, escogen los sectores y los productos específicos que serán objeto de incentivos fiscales⁹. Los productos, en general, están muy bien especificados de manera tal que sólo los nuevos, o los que operan al final de la especificación, sean elegibles; por ejemplo, no “condensadores en general”, sino condensadores que estén por sobre una capacidad previamente estipulada.

En la medida que un producto deje de ser nuevo y se acerque a la capacidad estándar, es removido de la lista y se añade otro. Este constituye un mecanismo de salida relativamente distante.

Mi libro *Gobernando el mercado* entrega una serie de ilustraciones de la manera cómo este aparato de política industrial funcionó a fines de los años 80. Sin embargo, el punto principal no tiene que ver con el diseño de políticas específicas, sino con la *norma* que establece que el Estado debería “intervenir” así como con la profundidad y celeridad de la transformación económica hacia actividades relacionadas con productos de mayor valor agregado. La norma persiste hasta el día de hoy, pero actualmente opera considerando los laboratorios públicos de I&D, las asociaciones de comercio y las grandes empresas como socios más igualitarios que colaboran en las direcciones futuras y con distintos instrumentos de política de los que fueron utilizados en el pasado.

Esta norma escasamente se puede encontrar en, digamos, el Reino Unido, en EE. UU., o en el Banco Mundial u otras organizaciones internacionales de desarrollo (Weiss y Thurbon, 2004).

Tampoco esta norma se podrá encontrar en muchos países en desarrollo, donde las ideas del Consenso de Washington son sostenidas con fuerza. Tomemos el caso de Chile. Chile ha sido uno de los pocos países en el mundo que no puso *royalty* a la exportación de sus recursos naturales no renovables que, en el caso de este país, es el cobre. Entretanto, el nivel de procesamiento -y por ello el valor agregado- cayó fuertemente. En 1973 la barra de cobre refinado constituía más o menos el 97% de las exportaciones de este metal, y el cobre no procesado, sólo el 3%; hoy en día, la proporción es mitad y mitad, lo que demuestra un movimiento descendente de la cadena de valor. Sin embargo, sucesivos gobiernos, incluyendo los 16 años de gobierno de centro-izquierda, rechazaron la propuesta de colocar un *royalty* a la exportación de productos de cobre en función del grado de procesamiento, esto es, a menor procesamiento, mayor *royalty*. Una de las propuestas planteaba desde US\$ 20 de *royalty* por libra de cobre concentrado (la forma menos procesada de este metal con un 30% de contenido de cobre) a US\$ 10 de *royalty* por libra de lingote (forma intermedia de procesamiento con un 99% de contenido de cobre), y ningún *royalty* para los productos de cobre exportados tales como alambre y otras formas de cobre procesado. Los gobiernos justificaron la ausencia de *royalty* sobre la base de que si el interés de los productores en Chile es el de exportar cobre no procesado, no es cuestión de estimular “artificialmente” un mayor procesamiento en Chile. Finalmente, recién en el año

2005 el gobierno introdujo un *royalty* muy bajo a la exportación de productos de cobre, independiente del grado de procesamiento (Palma, 2006).

Lo más impactante de este ejemplo es que la política industrial propuesta fue de un tipo extremadamente elemental: un simple impuesto gradual a las exportaciones, que no requirió “seleccionar ganadores”, o una burocracia weberiana, o normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que se puedan burlar. El rechazo fue determinado por un compromiso ideológico con el pensamiento neoliberal.

Conclusiones

Comencé sugiriendo que el mayor experimento global de las ciencias sociales en los últimos 25 años - el experimento de la liberalización de los mercados como eje central de la estrategia de desarrollo- no ha entregado nada siquiera parecido a los resultados que prometía. El desempeño de la economía mundial durante este período sugiere que dicha estrategia contiene fuerzas análogas a la fuerza de gravedad que actúan en el sentido de bloquear la posibilidad de que la mayoría de los países en desarrollo alcancen a los desarrollados; y lo mismo ocurre con una gran mayoría de la población de los países en desarrollo respecto a la población de los países desarrollados. Lo que podemos concluir, al final, es que la liberalización de los mercados no ha sido *suficiente* para vencer la gravedad y acelerar esa posibilidad de alcance.

El fracaso relativo del experimento justifica repensar el caso de la política industrial, concebida no ya en términos dicotómicos de volver atrás, desde la liberalización del mercado hacia su opuesto que es la planificación central, sino como una cualificación de la liberalización del mercado que involucre un rol más activo del Estado en el fortalecimiento de las normas de diversificación de la economía.

En el centro de mi argumentación hay tres proposiciones. Primera, el desarrollo consiste en un proceso de diversificación hacia diferentes tipos de productos (y no intensificar la especialización). Segunda, la producción de diferentes tipos de productos requiere diferentes tipos de *inputs* públicos (como también privados), los que tienen cierto grado de especificidad en el sentido de que son menos productivos en otros usos. Tercera, el Estado debe escoger qué *inputs* específicos proporcionar y cuáles no.

Estas proposiciones centrales proporcionan una base para otras posteriores. Cuarta, el camino de la diversificación está muy afectado por las opciones que toma el Estado en cuanto a los *inputs* públicos que va a proporcionar y los que no proporcionará. A partir de allí, el Estado puede orientar la dirección del viaje en función de los *inputs* que decide proporcionar. Pero también hay una quinta proposición: la provisión de *inputs* está sujeta a una serie de “fallas del gobierno” que derivan de problemas de: información, incentivos para los funcionarios públicos y de la definición de mecanismos de salida (mecanismos que permitan terminar la provisión de *inputs*, toda vez que la actividad económica no se esté moviendo en la dirección esperada de mayor eficiencia o ya se haya logrado dicha eficiencia).

Estas proposiciones permiten colocar una agenda de diseño institucional. ¿Cómo manejar el problema de la información, el de los incentivos y el de los mecanismos de salida? Éstas son cuestiones que merecen una mayor investigación, incluyendo las experiencias en que hayan sido manejadas con mayor o menor éxito en las economías en desarrollo. Es con ese espíritu que describí la experiencia de Taiwán.

Hay que hacer notar que este enfoque es más bien distinto a otro enfoque del análisis de transformación estructural; Leontief, Hirschman y otros fueron, de alguna manera, pioneros del enfoque de *inputs-outputs*. El peligro que encierra el análisis de *inputs-outputs* es que de alguna manera invita a la conclusión que el camino de la diversificación de un país depende de los lazos entre *inputs* y *outputs* tal cual son definidos por su metodología. Pero resulta que la metodología deja afuera mucho de lo que yo sostengo cuando me refiero a bienes públicos específicos. También invita a la conclusión de que un país que actualmente se ha especializado en la producción de aceite de palma podría

diversificarse, a través de la cadena de *inputs-outputs*, hacia la producción de cosméticos, porque el aceite de palma es un ingrediente clave de estos últimos. Desde mi punto de vista esto no tiene sentido, porque las capacidades/instituciones/*inputs* específicos que se requieren para producir aceite de palma, que por definición ya están presentes en el país, son muy diferentes de las que se requieren para producir cosméticos. Más bien el gobierno tiene que equilibrar (a) la facilidad de diversificarse desde el aceite de palma a otros productos con *inputs* similares; y (b) la probable ganancia en el ingreso que se produciría a partir de una diversificación difícil hacia productos más distantes, para la cual habría que incrementar la provisión de nuevos *inputs*, a costa de los productores ya existentes.

Pasos ulteriores

Permítanme mencionar algunos tópicos que merecen más atención de la que yo les he brindado aquí. Primero, uno debiera distinguir entre diversificación desde un producto a otro, por un lado, y mejoramiento de la calidad dentro de una misma categoría de productos, por otro lado. Entre hacer vidrios para ventanas y vidrios para pantallas de televisión, por ejemplo; o entre láminas planas de acero o productos de acero. Una hipótesis sostiene que es más fácil, en términos generales, que una empresa mejore la calidad a que mueva su producción de un producto a otro. Una buena proporción del trabajo que realiza la Oficina de Desarrollo Industrial de Taiwán se ha focalizado en el mejoramiento de la calidad dentro de la misma línea de productos.

Segundo, he enfatizado temas relacionados con la producción y con la similitud o diferencias de los *inputs* en la producción; pero uno debiera reconocer que la cercanía o lejanía en los *inputs* para colocar una marca y hacer el *marketing* también son importantes y definen el camino de la diversificación.

Tercero, hay un tema estratégico difícil, que no he tocado aquí, y que se refiere a cómo el gobierno de una “economía emergente” podría ayudar a las empresas a integrarse en las cadenas de abastecimiento global de *inputs* bajo formas tercerizadas, especialmente en el ámbito de la manufactura. A menudo esta es la forma más tentadora en el camino de la diversificación porque tanto la tecnología como el *marketing* pueden formar parte del trato. Pero conlleva también altos costos. Las empresas de los países en desarrollo están expuestas a una intensa presión extra-mercado por parte de las empresas que lideran las cadenas de abastecimiento en orden a bajar los costos, incluyendo sueldos y salarios. Los directivos que están al mando de las empresas están recurriendo a la tercerización como una manera de convertir costos fijos en costos variables, de manera tal que puedan proteger sus márgenes o el retorno de sus inversiones en tiempos malos. Ellos juegan al país contra país, proveedor contra proveedor, trabajador contra trabajador. Esto resulta positivo para los accionistas de las empresas líderes, que se ubican fundamentalmente en Occidente, pero no es bueno para todos los proveedores, muchos de los cuales se ubican en países en desarrollo (Lynn, 2005: 153). La cuestión es cómo un gobierno puede ayudar a las empresas nacionales a obtener mejores tratos con las cadenas de proveedores.

Cuarto, en gran parte de mi análisis he tomado los argumentos de Howard Pack, profesor de economía de la Universidad de Pensilvania, uno de los más sofisticados y persistentes críticos de la política industrial (Pack y Saggi, 2006; Noland y Pack, 2003)¹⁰. Su argumento básico consiste en que hay poca evidencia empírica de que dicha política funcione, salvo, quizás, en el caso de Corea y Taiwán en los años 60 y 70. El problema es que su medición de los impactos de la política industrial no estaría considerando los efectos de muchas actividades que durante décadas emprendiera en Taiwán la Oficina de Desarrollo Industrial; y él está comprometido con la afirmación de que si uno no puede medir algo, ese algo no importa¹¹. Más aún, mirando el mundo en términos gruesos, uno encuentra que muy pocos, si no ninguno, de los países que han asumido políticas sectorialmente neutrales han logrado industrializarse a paso rápido y sostenido.

Chile constituye la excepción que justamente confirma la regla. Allí se aplicaron políticas relativamente neutrales en la industria, y se ha logrado escasa industrialización. Se aplicaron políticas

sectoriales específicas en la agricultura, y se logró un rápido crecimiento en la exportación agrícola y un sostenido mejoramiento tecnológico en ese sector. Pero difícilmente Pack podría considerar esta evidencia.

Quinto, podríamos realizar más investigaciones sobre cómo, exactamente, la política industrial oficial, en casos de industrialización exitosa, ha decidido la dirección de la diversificación al orientar a qué sectores y productos se asigna la ayuda que implica una política industrial.

Implicaciones de la política

Este enfoque hacia una política industrial hace saltar una pregunta acerca de un elemento estándar en la agenda de la “reforma institucional” en lo que respecta a que ésta mejora el “clima de negocios” o el “clima de inversiones”. La pregunta es ¿por qué? Porque, al igual que la amplia agenda del Consenso de Washington, supone que mejorar “el contexto en el que se realizan los negocios” tiene el efecto probable de estimular a los países en desarrollo a hacer más eficientemente lo que hoy están haciendo, o a diversificarse hacia sectores o actividades en los que ya están operando. El instrumento para evaluar el “clima de negocios” y la calidad del abastecimiento de *inputs* potenciales utiliza preguntas muy generales de manera que tengan sentido para todos los entrevistados y las respuestas se expresen en términos de promedios (Hausmann y Rodrik, 2006: 27). El instrumento no trata de resolver el punto de si la diversificación de la producción, excepto si se realiza hacia productos cercanos a los ya existentes, requiere nuevos *inputs* específicos que varían de un sector a otro, de manera que no tiene sentido disponer de respuestas promedio. La agenda de mejorar el clima de inversiones debe considerar la idea de que el gobierno debe tomar opciones respecto al abastecimiento de bienes públicos *específicos*, lo que significa elegir la dirección de la diversificación.

Hacia un nuevo marco para el comercio multilateral y las inversiones

Muchos comentaristas están de acuerdo en que el colapso de la ronda de Doha es una mala cosa para todos, excepto para unos pocos intereses específicos, especialmente para los productores agrícolas de EE. UU. y de Europa. Ellos pintan un escenario post Doha en el que se desmoronan acuerdos de comercio multilateral, proliferan los acuerdos bilaterales y las disputas comerciales no se podrán resolver a través del sistema de resolución de conflictos de la OMC (Organización Mundial del Comercio). También dicen que los países en vías de desarrollo son los grandes perdedores, que su capacidad para alcanzar a los desarrollados se verá retrasada porque muchas de las facilidades comerciales previstas serán ahora suspendidas y el apoyo a los agricultores en EE. UU., Europa y Japón continuará dándose.

Yo no estoy seguro que el fallecimiento de Doha significará un costo para la mayoría de los países en desarrollo o de que presagie el fin del multilateralismo y un decaimiento en el comercio mundial¹². ¿Por qué?

La razón principal es que la dirección de las negociaciones de Doha promete intensificar su actual y estática ventaja comparativa, dirigiendo sus recursos hacia el incremento de la eficiencia en sus actuales patrones de especialización. Para la mayoría de los países en desarrollo, esto significa intensificar su especialización en la agricultura y otros productos primarios. Y, para unos pocos, diversificarse en segmentos intensamente competitivos de producción manufacturera dominados por poderosas empresas compradoras. La dirección de Doha podría intensificar los acuerdos de la Ronda de Uruguay en el sentido de restringir el uso de una especie de instrumentos de política industrial que son utilizados para acelerar la diversificación de la economía de los países en desarrollo en más sectores productivos¹³.

Si tengo razón respecto a las tendencias anti-desarrollo en la economía mundial, tenemos un interés común, para todos, de reformar el régimen mundial de comercio e inversiones porque extiende beneficios muy desproporcionados a los países en vías de desarrollo, especialmente a aquellos que son muy pobres y de bajo crecimiento. Un régimen mundial de comercio e inversiones que sea más pro-

desarrollo daría más “espacio a políticas” para que los gobiernos de los países en desarrollo experimentaran varias formas de políticas industriales en el marco de una economía abierta, incluyendo la protección comercial¹⁴.

Este no es un llamado para dar marcha atrás hacia el viejo estilo “industrialización para sustituir importaciones”, en el cual los gobiernos garantizaban una alta protección a los productores nacionales sin que obtuvieran condiciones de reciprocidad en cuanto a rendimiento. Pero debe involucrar una activa intención de diversificar los actuales productos y actividades, en parte a través de la vía de reponer determinadas importaciones. Debe darse una alta prioridad a incrementar la densidad de la integración económica nacional (o regional), al rol de la demanda interna en el crecimiento económico y a la reducción de la dependencia de la demanda externa (especialmente de aquella que proviene del Norte). Esta orientación a moverse hacia la demanda interna requiere cambios en el comercio multilateral y en las normas de inversión para otorgar un mayor abanico de posibilidades a la política industrial nacional.

Debiéramos recordar que cuando EE. UU. cambió su mirada de la Unión Soviética desde considerarla su aliada hasta considerarla una amenaza durante la guerra fría, eso desarrolló un sistema de gestión del comercio y de la industria que condujo a los aliados (especialmente Alemania y Japón) a discriminar contra los productos norteamericanos de manera tal que pudieran reconstruir y diversificar sus economías rápidamente. Esto pareció capacitarlos para dirigir su crecimiento en ciertas direcciones que condujeran a fines de seguridad nacional, y lo hicieron con gran éxito. Esto, obviamente, no los empujó hacia la “liberalización de los mercados” como el punto central de su estrategia de desarrollo.

En lugar de un único régimen de comercio e inversiones para todos (libre comercio o máxima apertura, excepto para la propiedad intelectual), el foco debiera estar en la regulación de las interacciones entre diferentes regímenes nacionales de comercio y de inversión. El nuevo acuerdo debe reconocer que los intereses de los consumidores no constituyen el único test de un régimen comercial; los consumidores necesitan tener ingresos, y la total libertad de comercio e inversiones puede minar las oportunidades de obtener dichos ingresos. Recursos destinados a actividades ineficientes no serán destinados necesariamente a otras actividades más eficientes; pueden ser utilizados en actividades igualmente poco remunerativas o simplemente no emplearse para nada.

Finalmente quiero agregar dos puntos sobre la terminología. Mi título se refiere a una “política industrial en una economía abierta” más que a una “política industrial” a secas. La larga frase intenta mitigar la negativa automática sobre la “política industrial” y la positiva automática sobre la “economía abierta”. Denomino a este enfoque de la política industrial el enfoque *DIRECT (Diversification Into Richer Economies’ Commodities and Technologies* o Diversificación hacia productos y tecnologías de las economías más ricas) y espero que a estas alturas la argumentación esté más clara. Es importante dar nombres deseables a fenómenos deseables toda vez que hay toda una competencia retórica por ser ganador tanto como ser un analista.

Notas

¹ El Banco Mundial tiene un punto de vista oficial que considera que liberalizar plenamente el comercio y la inversión extranjera es bueno para todos. Aun cuando algunos informes recientes de alto nivel apoyan esta doctrina, es difícil de transformarla en procedimientos operacionales. Por ejemplo, la “Evaluación de las políticas e instituciones de un país” considera, a efectos de asignar préstamos blandos el orden que hace la Asociación de Desarrollo Internacional (IDA, por sus siglas en inglés) de los países según el grado de adherencia a la agenda neoliberal de políticas, dando mayor peso al régimen de libertad de comercio.

² También ver Westphal (2002).

³ Para mayor desarrollo de estos puntos ver Wade (2007a).

⁴ Tomado de la investigación especial realizada por *The Economist* sobre la economía mundial llamada “The New Titans”, September 16-22, 2006.

⁵ Tomemos dos países; el país A con un ingreso per cápita de US\$ 30.000 (como EE. UU. o Dinamarca), y el país B con un ingreso de US\$ 1.000 (Filipinas o Siria). Su ingreso relativo es de 30:1 y la diferencia absoluta, de US\$ 29.000. Si el ingreso de A se incrementa en un 1% hasta llegar a los US\$ 30.300 y se mantiene constante la desigualdad del ingreso y la diferencia relativa con el país B, éste llega a un ingreso de US\$ 1.010, pero la diferencia absoluta entre los dos se incrementa de US\$ 29.000 a US\$ 29.290. Si B da un salto de 6% en su crecimiento y A se mantiene en 1%, la diferencia absoluta continuará agrandándose hasta el año 35 y B no podrá alcanzar a A hasta los 70 años.

⁶ Cotejar con Wolf (2004).

⁷ Esta postura es fortalecida por el argumento y la evidencia que apoyan la 2ª y 3ª leyes del crecimiento de Kaldor, que sostiene que el incremento de la productividad tanto en el sector manufacturero como en el no-manufacturero (agricultura y servicios) es una función de la tasa de incremento del producto manufacturero. Esto justifica los esfuerzos para diversificar la manufactura, lo que es contrario a la estática teoría de la ventaja comparativa. Ver Thirlwall (2006: 117).

⁸ Utilizo el tiempo presente pero mi conocimiento se remonta a los 80.

⁹ Ver Wade (2004), Apéndice A.

¹⁰ Para la crítica a los argumentos tipo Pack, ver Rodrik (1994) y Wade (1994).

¹¹ El compromiso con esta proposición es una condición médica conocida como “quantifitus” y aflige a una gran cantidad de economistas. Esta enfermedad dirige la atención de quienes la sufren a algunas preguntas y conclusiones y los aleja de otras; incluyendo que el estudio de los procesos de las políticas son distintos a los resultados de esas políticas.

¹² Ver también Wade (2006).

¹³ El pesimismo de Doha tiende a olvidar que la economía mundial ha realizado un largo camino hacia la apertura en los últimos 25 años. La agenda de desregulación del Consenso de Washington, de privatizaciones y apertura, se ha transformado ya en una “política global”. La pregunta, entonces, es sobre la magnitud y la distribución del crecimiento de las ganancias en el comercio y de la liberalización de las inversiones que vendrá ahora. Incluso las proyecciones del Banco Mundial hasta el 2015 sugieren que el crecimiento de las ganancias de la ulterior liberalización de los países en desarrollo, *partiendo del nivel actual*, podrían ser: (a) pequeñas (en términos del incremento del PBI), y (b) concentradas en menos de una docena de economías en desarrollo. Muchas de estas últimas podrían perder frente a la plena liberalización agrícola y textil de EE. UU. y Europa. A menudo el pesimismo de Doha apela a la metáfora de la bicicleta: debemos mantenernos en movimiento hacia delante (mantener la liberalización) con el objeto de no caerse. Esto no tiene sentido. Cualquier ciclista sabe que otra forma de no caerse es poner un pie en el suelo.

¹⁴ Ver UNCTAD.

Bibliografía

- Bennhold, Karin (2005), “Richer Companies, Poorer Workers”, en *International Herald Tribune*, Paris, April 10.
- Hausmann, Ricardo y Klinger, Bailey (2006), “Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space”, Cambridge, Harvard University. John F. Kennedy School of Government. Center for International Development, June.
- Hausmann, Ricardo y Rodrik, Dani (2006), “Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament”, Harvard University. John F. Kennedy School of Government, September.
- Imbs, Jean y Wacziarg, Romain (2003), “Stages of Diversification”, en *American Economic Review*, Vol. 93 N° 1, Nashville, March, pp. 63-86.
- Lynn, Barry (2005), *End of the Line: the Rise and Coming Fall of the Global Corporation*, New York, Doubleday.
- Mankiw, Gregory (2006), “Repeat After Me”, en *The Wall Street Journal*, New York, January 3.

- Noland, Marcus y Pack, Howard (2003), *Industrial Policy in an Era of Globalization: Lessons from Asia*, Washington, Institute for International Economics.
- Pack, Howard y Saggi, Kamal (2006), *The Case for Industrial Policy: a Critical Survey*, Washington, World Bank. Development Research Group.
- Palma, J. G. (2006), "Flying-Geese and Waddling-Ducks: the Different Capabilities of East Asia and Latin America to 'Demand-Adapt' and 'Supply-Upgrade' their Export Productive Capacity", en *Industrial Policy in Developing Countries*, M. Cimoli, G. Dosi y J. Stiglitz (eds.), Oxford, Oxford University Press, forthcoming.
- Rodrik, Dani (1994), "King Kong Meets Godzilla: the World Bank and the East Asian Miracle", en *Miracle or Design: Lessons from the East Asian Experience*, A. Fishlow ...[et al] (eds.), Washington, Overseas Development Council.
- Schrank, Andrew y Kurtz, Marcus (2005), "Credit where Credit Is Due: Open Economy Industrial Policy and Export Diversification in Latin America and the Caribbean", en *Politics and Society*, Vol. 33 N° 4, Los Altos, pp. 671-702.
- The Economist Group (2006), "The New Titans", en *The Economist*, London, September 16-22.
- Thirlwall, A. P. (2006), *Growth and Development*, New York, Palgrave.
- UNCTAD (2006), *Trade and Development Report 2006: Global Partnership and National Policies for Development*, Geneva, United Nations.
- Wade, Robert (1982), *Irrigation and Agricultural Politics in South Korea*, Boulder, Westview Press.
- _____ (1985), "The Market for Public Office: Why the Indian State Is not Better at Development", en *World Development*, Vol. 13 N° 4, Oxford, pp. 467-497.
- _____ (1990), "Industrial Policy in East Asia: Does It Lead or Follow the Market?", en *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Gary Gereffi y Donald Wyman (eds.), Princeton, Princeton University Press.
- _____ (1994), "Selective Interventions in East Asia: Is the East Asian Miracle Right?", en *Miracle or Design: Lessons from the East Asian Experience*, A. Fishlow ...[et al] (eds.), Washington, Overseas Development Council.
- _____ (2004), *Governing the Market*, Princeton, Princeton University Press.
- _____ (2006), "The Doha Talks Must Fail for the Sake of the World's Poor", en *The Guardian*, Manchester, July 3.
- _____ (2007a), "Globalization, Growth, Poverty and Inequality", en *Global Political Economy*, John Ravenhill (ed.), Oxford, Oxford University Press, 2nd edition, forthcoming.
- _____ (2007b), "The Washington Consensus", en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Oxford, Elsevier Science, forthcoming.
- Weiss, Linda y Thurbon, Elizabeth (2004), "'Where There's a Will There's a Way': Governing the Market in Times of Uncertainty", en *Issues and Studies*, Vol. 40 N° 1, Taipei, March, pp. 61-72.
- Westphal, Larry (2002), "Technological Strategies for Economic Development in a Fast-Changing Global Economy", en *Economics of Innovation and New Technology*, Vol. 11 Nos. 4-5, Abingdon.
- Wolf, Martin (2004), *Why Globalization Works: the Case for the World Market Economy*, New Haven, Yale University Press.
- World Bank (2004), *World Development Indicators*, Washington, World Bank.

¿Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas*

Bernardo Kliksberg

I. Participación, ¿consenso o moda?

En los 12 procesos electorales que se desarrollaron en América Latina entre noviembre de 2005 y diciembre de 2006, virtualmente todos los candidatos con posibilidades prometieron más participación a la ciudadanía, y se esmeraron en incluir el tema con frecuencia en sus discursos y sus programas de gobierno. Ello va desde propuestas muy elaboradas e integrales como la de la nueva presidenta de Chile, Michelle Bachelet, que ha prometido trabajar por un “Gobierno Ciudadano”, hasta los ofrecimientos de más información y transparencia.

Tras este aparente consenso hay realidades muy concretas. La presión de la ciudadanía de la región por participación crece todos los días. Se expresa en las encuestas, donde los gestos autoritarios o la falta de comunicación son inmediatamente registrados en bajas de popularidad, y en las protestas masivas cuando la distancia entre las promesas de los gobiernos y las realidades son relevantes, o las necesidades no atendidas de gran envergadura.

Sin embargo, aun cuando ha habido avances significativos, sigue existiendo una brecha importante entre el aparente consenso del liderazgo político y la ciudadanía sobre la participación, y los hechos. Las intenciones participativas encuentran en el camino obstáculos importantes y resistencias considerables.

Ello reafirma continuamente las múltiples frustraciones que la ciudadanía ha tenido ante los grandes anuncios de participación que se transformaron después en prácticas clientelares o intentos de manipulación.

Por ende, cabe plantearse si el nuevo impulso a la participación de inicios del siglo XXI tendrá sólo el significado de una moda transitoria, o si empiezan a aparecer las precondiciones necesarias para que la participación se instale sólidamente en el contexto histórico latinoamericano.

Este trabajo tratará de dar respuesta a esta pregunta central. Explorar este interrogante e identificar condiciones favorables a la participación puede aportar al debate a fondo sobre el tema, y sumar elementos para la elaboración de políticas orgánicas que potencien esas condiciones.

Para cumplir estos objetivos, el trabajo procurará en primer lugar poner a foco algunas de las principales tendencias de cambio que se observan actualmente en el contexto de la región. En segundo lugar, tratará de mostrar el rol particular que puede cumplir la participación en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas. En tercer término, reseñará y extraerá lecciones de experiencias participativas ejemplares de la región. A continuación, identificará obstáculos y resistencias. Finalmente, con base en todo lo anterior, señalará algunos prerequisites para una participación efectiva en la región, y reflexionará sobre sus perspectivas.

II. El nuevo contexto latinoamericano

En el último quinquenio el continente viene experimentando cambios de gran significación que están modificando aspectos sustanciales del perfil de sociedad heredado de las décadas de los 80 y 90.

Avanzan fuertemente los procesos de democratización. Sociedades civiles cada vez más activas y articuladas están exigiendo una reforma de nuevo cuño del sistema político y del Estado.

Recibido: 27-10-2006. Aceptado: 15-01-2007.

* Una versión inicial de este trabajo fue preparada por el autor para la División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo de las Naciones Unidas, y presentada en el panel organizado por dicha División en el XI Congreso Internacional del CLAD realizado en Guatemala, Noviembre 2006.

Quieren sistemas electorales que den plena garantía al ciudadano y que le permitan un rol más activo. Presionan por mejorar la representatividad de los liderazgos políticos y por el establecimiento de canales por los que rindan cuenta continua.

Impulsan un nuevo perfil de Estado, volcado en la gran deuda social de la región, descentralizado hacia las regiones y los municipios, transparente, gestionado profesionalmente, con un servicio civil de carrera, con instancias de control de todo orden, combate activo a la corrupción, y con amplios espacios para la participación.

La visión de la ciudadanía está superando numerosas falacias derivadas del pensamiento economicista ultra ortodoxo predominante en las dos décadas anteriores. La idea de que había que prescindir del Estado, minimizarlo y confiar todo al mercado, está dejando lugar a una concepción que apunta a una alianza entre un Estado capaz y con sensibilidad social, unas empresas socialmente responsables, y una sociedad civil plenamente movilizada.

Por otra parte, las nuevas y vigorosas demandas tienen una de sus bases de sustentación en vigorosos procesos de fortalecimiento de la sociedad civil. Crecen las organizaciones constituidas desde abajo por iniciativa de los ciudadanos. Está aumentando el interés entre las nuevas generaciones por formar parte de dichas organizaciones. Según estima el Instituto de Servicio Global (2004) de la Universidad de Washington, St. Louis (EE. UU.), hay actualmente en la región no menos de un millón de organizaciones de la sociedad civil (OSC). Los principales campos en los que actúan son: desarrollo comunitario, educación y capacitación, participación cívica, salud, necesidades básicas, medio ambiente, derechos humanos, procesos de paz y servicios de emergencia.

Según los estimados de la Universidad Johns Hopkins (Salamon ...[et al], 2003), en países como Argentina y Brasil las OSC generan entre el 2 y el 3% del PIB anual. Ilustra su afirmación en la sociedad el hecho de que en la región, en lugar de llamarse organizaciones no gubernamentales (ONG), se ha cambiado esa definición, que es por negación, lo que no son, por otra asertiva, organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Uno de los tantos campos en donde han crecido las OSC es el de la presión sobre los poderes públicos por información. Cunill (2006) da cuenta precisa de los avances: “Existen observatorios ciudadanos que publican en la prensa interrogantes dirigidos a las autoridades con el propósito de propiciar la rendición de cuentas en torno a las políticas públicas (vg. Observatorio Ciudadano de la Educación, México), o a los resultados del análisis de la gestión municipal (vg. Laboratorio de Observación de la Gestión Urbana, LOGU, en Cali, Colombia). Incluso, hay ONGs (vg. Transparencia en la Administración de los Estados, Argentina) que están desarrollando sistemas para el seguimiento de las contrataciones del Estado por Internet. Comienzan a operar, además, agrupaciones de ONGs en pos de la transparencia gubernamental (vg. Foro Social para la Transparencia, en Argentina) y movimientos gremiales con este mismo propósito (vg. Movimiento en Defensa da Etica e Eficacia do Fisco Paulista, en Brasil). Transparencia Internacional y el Proyecto Responsabilidad Anti-Corrupción en las Américas constituyen, a su vez, ejemplos de acciones de amplio alcance de monitoreo efectuado por la sociedad civil, con apoyo de agencias internacionales”.

Al mismo tiempo que se han desenvuelto estos esperanzadores y positivos desarrollos en materia de democratización, las economías latinoamericanas han tenido buenas tasas de crecimiento en los dos últimos años. El producto bruto creció en el 2004 en un 5,9%, en el 2005 en un 4,3%, y se anticipa en el 2006 un aumento del 4,1%. La región se ha visto favorecida, entre otros aspectos, por la activación de las economías desarrolladas y de la economía mundial, por aumentos importantes en los precios de las materias primas que exporta, y por el impacto de China en la demanda.

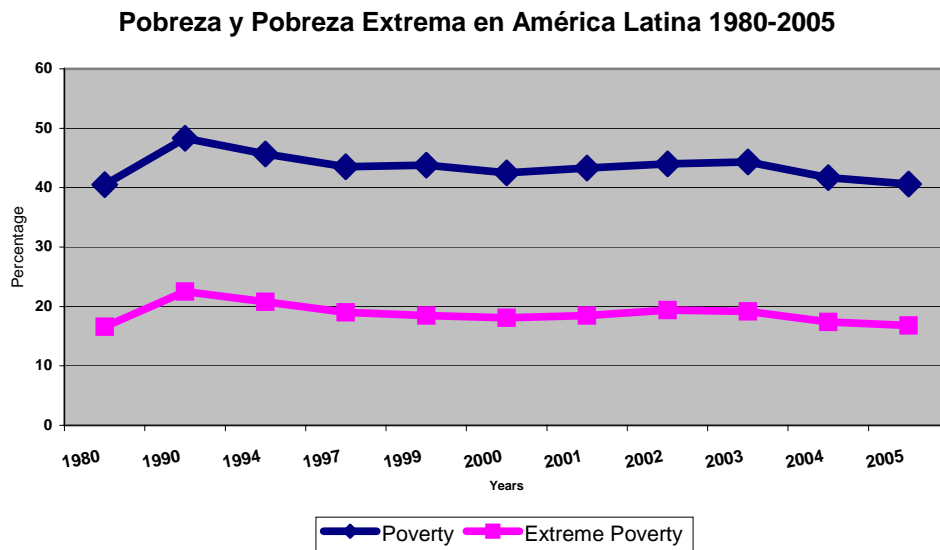
También la han beneficiado sobremanera las remesas migratorias, aporte que no se hallaba previsto en las proyecciones económicas convencionales. La explosión migratoria que llevó a más de 10 millones de latinoamericanos en los últimos 10 años a pasar a vivir en EE. UU. y otros países desarrollados generó un fenómeno muy especial. Envían a sus familias en sus países de origen, 200 a

300 dólares, ocho veces por año. Ello sumó en el 2004, 45.000 millones de dólares; en el 2005, 55.000 millones de dólares y se prevé llegue en el 2006 a 60.000 millones. Es la principal fuente de ingresos de divisas, superando los préstamos y la cooperación internacional. Significan del 15 al 30% del Producto Interno Bruto en países como El Salvador, Nicaragua, Honduras, República Dominicana, Guatemala, Haití y otros. Aun en economías tan poderosas como la de México constituyen la segunda fuente de ingresos después del petróleo.

Sin embargo, no obstante estos avances políticos y económicos, y de su excepcional potencial de recursos naturales (materias primas estratégicas, fuentes de energía barata, 30% de las aguas puras del planeta, grandes posibilidades agropecuarias, etc.), América Latina presenta agudos problemas sociales.

Los altos niveles de pobreza y pobreza extrema han permanecido estacionados. No han descendido significativamente a pesar incluso del crecimiento económico de los últimos años, como puede observarse en el Cuadro N° 1:

Cuadro N° 1



Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina. 1996-2005

Como se observa, en los últimos 25 años ambas curvas, la de pobreza y la de pobreza extrema, están estancadas. Dado que la población creció, ello implica que el número de pobres y pobres extremos aumentó. Las cifras se reflejan en el Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2
Evolución de la pobreza en América Latina. 1980-2005
(porcentaje de la población)

Año	Pobreza extrema		Pobreza total	
	% de la población	N° de personas (en miles)	% de la población	N° de personas (en miles)
1980	16,6	60.127	40,5	146.695
2000	18,1	94.650	42,5	222.245
2001	18,5	98.177	43,3	229.787
2002	19,4	104.450	44,0	236.897
2003	19,2	104.847	44,3	241.914
2004	17,4	96.348	41,7	230.904
2005	16,8	94.306	40,6	227.906

Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina. 1996-2005.

En 1980 había 146 millones de pobres en América Latina, entre ellos 60 millones de pobres extremos. En el 2005, los pobres eran 228 millones y los pobres extremos 94 millones.

Estas cifras reflejan los profundos atrasos de la región en cuanto a conseguir las metas del milenio en áreas clave como reducción de la pobreza extrema, mortalidad materna, finalización de escuela primaria, saneamiento y sostenibilidad del medio ambiente.

Los costos de estos altísimos niveles de exclusión social son muy elevados en términos de pérdida de la cohesión social y tensión al interior de las sociedades. Chocan directamente con una democratización cada vez más incluyente, movilizadora por las luchas ciudadanas, y niveles de pobreza que no conciben con el potencial económico de la región, y tampoco con su producto bruto per cápita.

Este “volcán social latente” ha estado detrás del hecho de que 14 presidentes latinoamericanos han debido dejar su cargo antes del tiempo fijado desde 1993. Los procesos fueron diversos y propios de cada país, pero en general no han sido expulsados por golpes militares, sino por amplias protestas de la sociedad civil. Tras ellas, la fuerza impulsora central fue el sentimiento de que estaban defraudando sus promesas, e incumpliendo con garantizar las necesidades básicas.

Al mismo tiempo, la búsqueda afanosa por la población de alternativas políticas que le aseguren respuestas en estos planos básicos, ha dado lugar al pronunciado giro político en muchos países de vastos sectores hacia gobiernos con fuerte perfil de reformismo social a favor de los pobres. Los partidos políticos tradicionales han sido desplazados en diversos casos por esta nueva ola de partidos o movimientos alternativos.

La región se mueve en ese contexto de más democracia, mejor macroeconomía, y estancamiento social agudo, con altas tensiones políticas, fuertes márgenes de ingobernabilidad democrática, y un giro político pronunciado hacia gobiernos de fuerte corte social.

Pero falta incluir en el cuadro un factor fundamental, esencial para entender el papel particular que esta región puede cumplir en el desarrollo de la participación: se trata de la desigualdad.

III. El papel de la participación en la región más desigual del planeta

¿Cómo se explica que un continente con condiciones naturales tan privilegiadas como las de América Latina tenga una pobreza persistente de tanta profundidad? ¿Cómo se explica que en América Latina, a pesar de crecer la economía, la pobreza se reduce muy poco, y en algunos países la pobreza se ha demostrado casi inelástica ante el crecimiento? ¿Cómo se explica la discrepancia entre el producto bruto per cápita de la región y sus niveles de pobreza propios de regiones con un producto per cápita mucho menor?

Una de las causas centrales de esta “pobreza persistente y paradójica” está en las pronunciadas desigualdades que cruzan todos los aspectos de las estructuras económicas y sociales de la región.

América Latina es efectivamente la región más desigual del planeta. Mientras los coeficientes Gini de distribución del ingreso son de 0,25 a 0,30 en los países nórdicos, en América Latina los duplican, son en su mayoría de 0,50 a 0,60.

El Cuadro N° 3 refleja las disparidades de la región en relación con países como Italia y EE. UU. que es el más desigual de los desarrollados.

Cuadro N° 3
Indicadores de desigualdad para algunos de
los países de América Latina, Estados Unidos e Italia

	<i>Coefficiente de Gini</i>	<i>Porcentaje del 10% superior en el ingreso total</i>	<i>Porcentaje del 10% inferior en el ingreso total</i>	<i>Relación entre los ingresos del décimo decil y el primer decil</i>
Brasil (2001)	59,0	47,2%	2,6%	54,4
Colombia (1999)	57,6	46,5%	2,7%	57,8
Chile (2000)	57,1	47,0%	3,4%	40,6
México (2000)	54,6	43,1%	3,1%	45,0
Argentina (2000)	52,2	38,9%	3,1%	39,1
Jamaica (1999)	52,0	40,1%	3,4%	36,5
República Dominicana (1997)	49,7	38,6%	4,0%	28,4
Uruguay (2000)	44,6	33,5%	4,8%	18,9
Estados Unidos (1997)	40,8	30,5%	5,2%	16,9
Italia (1998)	36,0	27,4%	6,0%	14,4
Costa Rica (2000)	48,8	34,8%	4,2%	25,1
El Salvador (2002)	52,5			
Guatemala (2000)	54,2	46,8%	2,4%	63,3
Honduras (2002)	58,8			
Nicaragua	57,9			
Panamá	51,5			

Fuente: Banco Mundial (2004) y CEPAL (2003).

Mientras que las distancias entre el 10% más rico y el 10% más pobre eran en Italia de 14 a 1, y en EE. UU. de 17 a 1, llegaban a 54 a 1 en Brasil, 59 a 1 en Colombia, y 63 a 1 en Guatemala.

Las desigualdades no se dan sólo en los ingresos, recorren todas las áreas. Por ejemplo, los coeficientes Gini de distribución de la tierra en América Latina son mucho peores que los de ingresos. Mientras que el anterior es de 0,59, el Gini de la tierra es de 0,81. Es mucho más elevado que el del Sudeste Asiático, 0,56, y el de Europa Occidental 0,57.

Con progresos, el acceso a la educación y a la salud es, asimismo, muy desigual. La región ha alcanzado más de un 90% de matriculación en la escuela primaria, pero como consecuencia de la pobreza, la desarticulación familiar (en la que la pobreza incide fuertemente), y la gran amplitud del trabajo infantil, sólo se gradúa en secundaria un 40%. En el 20% más pobre la cifra baja mucho más: sólo es el 12%. El 88% de los estudiantes pobres deserta antes de terminar la escuela primaria o la secundaria. La deserción primaria es 14 veces mayor en el 20% más pobre que en el más rico.

En la población indígena, 40 millones, la disparidad es mucho mayor. Así, en Guatemala, donde más del 60% de la población es indígena, el analfabetismo es en la población no indígena del 20% y en la indígena del 48%.

También es dispar el acceso a la educación de la población de color. En Brasil, uno de cada diez jóvenes blancos termina la universidad. En cambio la finaliza uno de cada 50 afroamericanos.

Con avances en los promedios generales, las disparidades en salud son muy marcadas. La mortalidad infantil es cinco veces mayor en el 20% más pobre que en el más rico en Bolivia y Perú,

tres veces mayor en Brasil, República Dominicana, Paraguay y Guatemala. La mortalidad materna indígena en México es tres veces mayor que la elevada mortalidad materna promedio.

A las desigualdades anteriores se suma la inequidad en el acceso al crédito. El 95% de las empresas son pequeñas y medianas, y generan gran parte del empleo: 160 millones de trabajos, pero sólo reciben el 5% del crédito que otorga el sistema financiero.

Son muy marcadas las desigualdades según el lugar de residencia. Las tasas de pobreza extrema rural superan ampliamente las tasas urbanas, y alcanzan a más de la mitad de la población en países como Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú.

También la región presencia un rápido crecimiento de una nueva inequidad, la brecha digital. El acceso a la *web* es muy diferente entre los distintos sectores sociales. En un país como Argentina, por ejemplo, uno de los más evolucionados en ese plano, según la CEPAL (2003), en el 7% más rico de la población accedía a Internet el 80%, en el 58% más pobre sólo el 10%.

Todas las desigualdades anteriores interaccionan reforzándose las unas a las otras y creando círculos perversos de inequidad. Los niños pobres no terminan estudios primarios, luego no consiguen más que trabajos marginales y mal pagados, no tienen protección social, y tienden a formar familias que reproducen las condiciones de pobreza iniciales.

Por otra parte, las grandes desigualdades congelan la movilidad social, con lo que traen desesperanza e impotencia.

Todo ello tiene a su vez reflejo en términos de participación en la toma de decisiones. Las debilidades socioeconómicas severas significan carencia de información, de educación, de acceso a redes influyentes, contactos limitados, todo lo cual lleva a pobreza en materia de poder. Se generan así asimetrías de poder que refuerzan las asimetrías socioeconómicas, e inversamente.

Ello tiene impactos en múltiples planos. Son muy sugerentes los análisis recientes de la Universidad de Harvard respecto a las correlaciones econométricas entre desigualdad y corrupción. Jong-Sung You y Sanjeev Khagram (2004) estudiaron dichas correlaciones en más de 100 países y constataron una relación robusta.

Su análisis indica que en sociedades muy polarizadas por la desigualdad amplios sectores tienen limitada información, poca capacidad de organización, y son débiles para monitorear a los grupos minoritarios que concentran los ingresos. En las élites, a su vez, este cuadro de poder concentrado con poco control social puede generar incentivos hacia prácticas corruptas porque crea una situación de cuasi impunidad.

Ello incidiría en el hecho de que en los países más desiguales la corrupción en los altos niveles es mayor. Muchos países latinoamericanos y africanos son evidencia fuerte de esta hipótesis.

Por otra parte, el estudio echa por tierra la hipótesis de que la corrupción tiene que ver con Estados grandes, y que se reduciría al minimizar el Estado. Muestra que, por el contrario, la corrupción es mucho menor en Estados fuertes, con políticas públicas activas y una extendida red de servicios a la población.

Tal es el caso de los países nórdicos. El Estado está actuando como un gran igualador de oportunidades básicas al asegurar educación, salud, crédito y otros bienes públicos a todos por igual. Ello crea condiciones para sociedades civiles empoderadas que, a su vez, van a seguir muy de cerca la acción del Estado, y se crea un juego de poder equilibrado.

En América Latina, los agudos niveles de desigualdad instalan dinámicas que llevan a una reproducción continua de la desigualdad. Ella a su vez impide que la pobreza pueda reducirse aun con crecimiento económico.

Lo ha constatado con fuerza un importante informe de la ONU conducido por Ocampo (United Nations, 2005): “La convicción de muchos años de que el crecimiento es la fuerza fundamental para reducir la pobreza es cada vez más cuestionada. Hay una creciente evidencia que el impacto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza es significativamente menor cuando la desigualdad

aumenta que cuando declina. Por otra parte, si el crecimiento contribuye a hacer crecer la desigualdad, la pobreza puede empeorar -si no en términos absolutos, por lo menos en términos relativos, al encontrarse los pobres peor en términos comparativos”.

¿Cómo romper esta “trampa de hierro”? Se necesitan políticas públicas muy activas y bien gerenciadas que abran efectivamente oportunidades para todos garantizando salud, educación de buena calidad, acceso a la tierra, que apoyen la pequeña y mediana empresa, permitan el acceso a créditos a los microemprendedores, posibiliten la extensión del acceso a Internet, y otras semejantes¹.

La protección universal a la salud debería ser un elemento central porque, además de ser un derecho fundamental, sin ella no hay posibilidad de empleabilidad, ni inserción laboral, ni productividad.

Se necesita asimismo una gran concertación entre Estado, empresas y sociedad civil en torno a mejorar la equidad.

En este marco, un gran dinamizador de este tipo de políticas y estas concertaciones puede ser la participación.

América Latina tiene hoy bien claro que sus niveles de desigualdad actuales son inadmisibles. En efecto, según lo insinúa la encuesta LatinBarómetro (2001), para nueve de cada diez latinoamericanos los niveles de desigualdad actuales son “muy injustos” o “injustos”.

En sociedades democráticas, la participación en todas las áreas clave aparece como la gran vía para expresar esta disconformidad, y propulsar que la democratización política sea acompañada por una efectiva democratización económica y social.

La participación puede desatar círculos virtuosos en el sentido de que a más participación, haya políticas públicas más sensibles, se eleve fuertemente la inversión social, se erradique la corrupción, y ello implique más oportunidades para los más pobres, que a su vez, empoderados, tendrán mejores condiciones para participar.

Se puede advertir la existencia de correlaciones significativas entre sociedades con gran actividad participativa, alta equidad, y una inversión social importante, y por el contrario, como en América Latina, las inequidades y la debilidad participativa vienen acompañadas de un débil gasto social, que a su vez contribuye a reproducirlas.

Véase en el Cuadro N° 4 la inversión social comparada en diversas regiones.

Cuadro N° 4

Gastos en seguridad social en el mundo como porcentaje del Producto Interno Bruto (1990-1996)

	Pensiones (1)	Salud (2)	Otros (3)	Total del gasto social (4)
África	1,4	1,7	1,2	4,3
Asia	3,0	2,7	0,7	6,4
Europa	12,1	6,3	6,4	24,8
Latinoamérica y el Caribe	2,1	2,8	3,9	8,8
Norteamérica	7,1	7,5	2,0	16,6
Oceanía	4,9	5,6	5,6	16,1

Notas: (1) Gastos cubren pensión de vejez, invalidez y de sobrevivientes. (2) Servicios del cuidado médico cubren servicios de salud. (3) Otros gastos cubren accidentes de trabajo, enfermedad, familia, vivienda, y beneficios de asistencia social en efectivo y en bienes, incluyendo gastos administrativos. (4) Total del gasto social cubre pensiones, cuidado médico y otros aspectos.

Fuente: Ver <http://www-ilo-mirror.cornell.edu/public/english/protection/socfas/research/stat/table14.htm>. Las medias regionales son ponderadas por el producto nacional bruto calculado en función de la paridad de poder adquisitivo.

La inversión social europea triplica la de América Latina. La de Oceanía y América del Norte la duplican. En un componente clave como el de salud, el gasto latinoamericano no llega al 3% del Producto Interno Bruto. En muchos países no llega al 2% o lo supera muy poco.

El reforzamiento de la participación puede presionar por una inversión social a la altura de la brecha social gigantesca de la región. Pero cabe preguntarse, ¿es ello posible fiscalmente?

La presión fiscal de la región es limitada en términos internacionales comparativos, tal como se observa en el Cuadro N° 5.

Cuadro N° 5
Presión fiscal, 2003

	Ingresos fiscales en porcentaje del PIB
Unión Europea	40,6
OCDE	36,3
EE. UU.	26,4
América Latina	16,8

Fuente: CEPAL (2005).

La presión fiscal latinoamericana es menos de la mitad de la de la Unión Europea y de la de los países desarrollados. Consiguientemente, los recursos disponibles para políticas públicas democratizadoras son limitados.

A ello se suma el hecho de que el sistema fiscal es agudamente regresivo. Más de la mitad de la recaudación proviene de impuestos al consumo (10%), sólo una quinta parte (3,6%) son impuestos a la renta y el patrimonio, y el resto es carga por seguridad social (3,2%). Esta regresividad contribuye a aumentar la desigualdad. La región tiene, como consecuencia, Estados con serias limitaciones y un financiamiento inequitativo de sus recursos.

Entre tantos otros casos, en un país como Guatemala, los ingresos estatales representan 9% del Producto Interno Bruto. El país tiene un 48% de los niños menores de 5 años de edad desnutridos. Se necesita en este caso, como en muchos otros, una recomposición de los ingresos fiscales que, junto a su gestión con los mejores criterios gerenciales, pueda enfrentar dramas de esta magnitud. Un paso muy relevante fue la creación hace dos años, a pesar de las restricciones, de una Secretaría de Seguridad Alimentaria para encarar la desnutrición.

Las asimetrías de poder y de la participación se hallan entre las causas de estas reglas de juego fiscales obstructoras de un desarrollo sostenible. Un fortalecimiento a fondo de la participación puede presionar por un nuevo pacto fiscal acorde con las verdaderas prioridades de los países.

En países latinoamericanos donde una ciudadanía empoderada presionó en estas direcciones, se produjeron círculos virtuosos y se logró reducir la pobreza. En años recientes ello se dio en Chile y Argentina.

La dictadura militar chilena duplicó la pobreza a pesar de las altas tasas de crecimiento económico. Pasó del 20 al 40% de la población. Los gobiernos democráticos, apoyados por una ciudadanía muy activa, se empeñaron en combatirla como prioridad, hicieron nuevos acuerdos fiscales, y recuperaron la inversión en sectores sociales clave, entre ellos educación y salud. Hoy la pobreza es menor al 20%. La nueva presidenta Michelle Bachelet ha indicado que en sus cuatro años de gestión, poniendo en marcha su visión de un Gobierno Ciudadano basado en la participación y en responder a las prioridades de la gente, se propone entre otros proyectos universalizar el acceso a las casas cunas y jardines infantiles, ampliar la cobertura en salud, reformar el sistema de pensiones, y mejorar las villas y los barrios. Su objetivo final es crear un sólido sistema de protección social universal.

El presidente Kirchner inició su gestión en la Argentina con un 58% de pobreza, heredada de las políticas neoliberales rígidas aplicadas en los 90 que triplicaron la pobreza e hicieron saltar el coeficiente Gini. Las demandas ciudadanas por enfrentar la pobreza como prioridad se expresaron de múltiples maneras; la gestión presidencial respondió activamente a ellas, y a su vez la ciudadanía apoyó

decididamente las políticas adoptadas. Ellas fueron desde la renegociación de la deuda externa hasta la duplicación de la inversión en educación y salud. Actualmente la pobreza es de 31% y la equidad ha mejorado. Siguen siendo cifras desafiantes pero las mejoras son evidentes.

Costa Rica es el país latinoamericano que ha tenido una verdadera política de Estado en esta materia. Desde la disolución de las fuerzas armadas en 1948, la participación popular masiva ha determinado un proyecto consensuado de inversión en gran escala en educación y salud, a pesar de ser un país pobre en recursos naturales. La equidad es alta, y la pobreza, la mitad de la cifra de la región (20% vs. 41%).

En los tres casos la participación ha impulsado y protegido los procesos de cambio, ha equilibrado la sociedad, ha llevado a reducir la pobreza y, en definitiva, a conseguir excelentes resultados económicos. Chile mantiene un alto crecimiento económico: 6,1% en el 2004 y 6% en el 2005; Argentina es el país que más crece en la región después de Venezuela: 9% en el 2004 y 8,6% en el 2005; y Costa Rica ha logrado conformar un pujante sector de alta tecnología. Ha sido elegida, dada su estabilidad social y su nivel educativo, por inversiones tecnológicas de punta, produce el 22% de todo el *software* que sale del continente, y ocupa el tercer lugar mundial en “*outsourcing*” luego de India y China.

La participación es deseable en cualquier contexto histórico. Cumple finalidades múltiples para el “desarrollo como ampliación de la libertad”, como lo mostró Amartya Sen, pero en el caso específico de América Latina, la más desigual de todas las regiones, es una llave maestra para que los pueblos recuperen su voz, las sociedades se reequilibren, y se creen condiciones para enfrentar los intolerables niveles de pobreza actuales².

IV. ¿La participación es viable en América Latina? Revisión de algunas experiencias que son referencia internacional

En casi todos los países de la región ha habido experiencias significativas de participación popular en la última década. Hemos seleccionado para su comentario tres de ellas que son consideradas unánimemente altamente exitosas, han demostrado sostenibilidad en el tiempo, y han atraído la atención internacional como verdaderos laboratorios de participación cuyas lecciones pueden interesar al mundo entero. Se trata de las experiencias del presupuesto municipal participativo en Porto Alegre, Brasil, de la construcción y gestión de un municipio autogestionario en Villa El Salvador, Perú, y de las excelentes prácticas de gobernabilidad y gestión en la ciudad de Rosario, Argentina.

Porto Alegre: la ciudadanía gestionando el presupuesto

Iniciada en 1989, la experiencia de presupuesto municipal participativo continúa con pleno vigor en el 2006, y se ha convertido en un hito de referencia obligado a nivel mundial en la materia. Hábitat II de la ONU la escogió como una de las 42 mejores experiencias de gestión urbana del mundo, y el Programa de Gestión Urbana de la ONU para América Latina, como una de las 22 mejores prácticas de gestión pública.

La ciudad, con 1.300.000 habitantes, presentaba serios problemas sociales, una población importante viviendo en “favelas”, y un ambiente muy crítico hacia la gestión municipal por sus ineficiencias y episodios de corrupción.

La nueva gestión del Partido de los Trabajadores (PT) decidió lanzar una experiencia pionera, orientada a tratar de generar una nueva relación Estado-sociedad a través de la participación masiva de la ciudadanía en las decisiones sobre la asignación de los recursos para inversiones del municipio.

La intención era promover entre los habitantes la idea de que podían incidir muy fuertemente en la toma de decisiones del municipio, y a través de ello conformar una administración realmente representativa de las mayorías, y cerrar el paso a la cooptación usual de la gestión por intereses particulares.

Como explica Tarso Genro (2005), uno de los creadores de la experiencia y alcalde de la ciudad en el segundo período de su implementación: “No se trató simplemente de incentivar la participación popular... En realidad fue creado un nuevo centro de decisiones que junto con el Poder Ejecutivo y el Legislativo, democratizaron efectivamente la acción política e integraron a los ciudadanos comunes en un nuevo ‘espacio público’. Un espacio público no tradicional que le dio potencia al ejercicio de los derechos de la ciudadanía e instó a los ciudadanos a ser más exigentes y críticos”.

La voluntad pro participativa no quedó en el discurso. Se hizo un muy imaginativo esfuerzo para diseñar mecanismos sustantivos de participación y control popular. Se crearon 16 distritos en donde se reunían los ciudadanos a decidir las prioridades locales, y cinco comisiones temáticas que discutían prioridades con la visión de los problemas globales de la ciudad. Los participantes elegían sus representantes ante el Consejo de Presupuesto Participativo, que llevaría a través de instancias sucesivas sus decisiones al presupuesto final de la ciudad.

Esto implicaba crear todo un espacio público no estatal en el que la sociedad cogestionaba el presupuesto. Por otra parte, ese mismo espacio era de rendición de cuentas, de cómo se cumplían las decisiones adoptadas en el ejercicio anterior.

El sistema permitía pasar del perfil tecnocrático usual de un presupuesto hecho por la tecnocracia municipal desde sus oficinas, a un presupuesto “vivo” en cuyo proceso de formación intervenían los actores reales.

El presupuesto participativo preveía un calendario anual con diversos ciclos de planificación, discusión e información. Estaba contemplado incluso que los representantes electos por los vecinos para integrar el Consejo de Presupuesto Participativo siguieran un curso de formación sobre presupuesto público para poder cumplir a plenitud con sus responsabilidades.

Los criterios fijados para la toma de decisiones eran progresivos. La asignación de recursos a cada distrito debía estar guiada por su población, por los déficit de servicios y de infraestructura en el barrio, y por las prioridades temáticas fijadas.

Los primeros años de implementación fueron difíciles. La población acudió masivamente a demandar, y los recursos del municipio eran muy limitados. Se produjo inicialmente un efecto frustración, pero el municipio emprendió una gran reforma tributaria para incrementar su recaudación.

La participación popular en la que estaba apoyado le permitió hacerlo con éxito. Allí pudo empezar a concretar las prioridades fijadas por la población al inicio. Ello multiplicó el interés ciudadano y posibilitó profundizar el proceso.

Genro (2005) describe: “A partir del final del segundo año de gobierno, el Presupuesto Participativo ya se diseñó como un nuevo hecho político, estructurador de una nueva relación política del Estado con la sociedad en Porto Alegre. Con las obras apareciendo, con la información que circulaba ‘boca a boca’ y también con la información dirigida a través de un programa de TV, orientado por la Coordinación de Comunicación Social de la Alcaldía, las comunidades comenzaron a tener conciencia de que ‘valía la pena ir al Presupuesto’. La ciudad comenzó a tener conciencia de que el gobierno realmente reconocía en sus ciudadanos la fuente de sus decisiones más importantes. ‘Algo de nuevo’ en la manera de gobernar estaba efectivamente ocurriendo”.

Un rasgo muy especial de la experiencia fue la decisión política de mantener el presupuesto participativo como autónomo, tratando de que el proceso respondiera a la sociedad y no se convirtiera en una dependencia del municipio. Otro fue verlo como un proceso abierto a ser perfeccionado permanentemente según los aprendizajes obtenidos en la práctica.

Entre otras modificaciones en el camino se fueron afinando cada vez más los criterios de representatividad para garantizar la legitimidad de los representantes, y dar plena cabida a las nuevas asociaciones de la sociedad civil que nacieran.

La experiencia arrojó resultados de gran significación para todos los actores. Para la ciudad significó una mejor utilización de los recursos limitados. Las evaluaciones indican que la reasignación

de recursos con base en las prioridades fijadas a través del proceso participativo, llevaron a un aumento notable de la matrícula escolar, el agua potable, el alcantarillado, la pavimentación de áreas pobres, y las facilidades para las pequeñas y medianas empresas.

Para las instituciones municipales, el reto de un diálogo permanente con una comunidad movilizadora creó una instancia potente de evaluación del desempeño, de análisis de las rutinas, y un incentivo para la mejora de los procedimientos y las políticas. El control social actuó como un catalizador del mejoramiento de la gestión municipal.

Asimismo, la participación masiva de la ciudadanía inhibió o dificultó en extremo las prácticas corruptas y el clientelismo.

Para los ciudadanos, hubo un crecimiento fundamental de su capital social.

Todo ello es muy bien captado en la rigurosa evaluación efectuada por Zander Navarro (1998) para el BID. Señala que: “Los ciudadanos de Porto Alegre han tenido oportunidad de pasar por un proceso plenamente participativo a través de haber:

- expresado su comprensión de los problemas cruciales que enfrenta la ciudad;
- establecido prioridades de los problemas que merecen más inmediata atención;
- seleccionado las prioridades y generado soluciones prácticas;
- tenido oportunidad de comparar con las soluciones creadas en otras regiones de la ciudad y en otros grupos de temas;
- tomado la decisión definitiva sobre la aprobación, o no, del plan de inversiones; y
- revisado los éxitos y fracasos del programa de inversiones para mejorar sus criterios para el año siguiente”.

Todas estas experiencias de los ciudadanos realizadas de modo constante dispararon su capital social. Así mejoraron su asociatividad, confianza mutua, civismo y los valores éticos predominantes.

También los ciudadanos tuvieron en la experiencia la posibilidad de una buena lectura de cuáles pueden ser los límites de experiencias locales. De Souza (1998), uno de los directivos de la experiencia en la gestión Genro, explica: “Es preciso comprender que la experiencia del Presupuesto Participativo trasciende el proceso de gestión pública y de planificación democrática. Es también un elemento de toma de conciencia y de despertar de la ciudadanía.

En el transcurso de estos diez años, la población ha descubierto que hay problemas que no se pueden resolver en el marco de una gestión municipal. Las cuestiones de sanidad, de educación, de vivienda, de protección social, de creación de empleo, de renta, etc., dependen, para su resolución estructural, de políticas macroeconómicas y fiscales fijadas al nivel de los estados miembros o del Estado Federal, en las Asambleas Legislativas y en el Congreso Nacional.

De este modo, la población ha comprendido que no es suficiente con hacer correcciones en el presupuesto del estado y de la Unión, que hay que atreverse a ir más allá. Es preciso incorporar sus reivindicaciones en luchas más prolongadas para transformar profundamente las estructuras de la sociedad brasileña”.

Un nuevo gobierno municipal de otros partidos, surgido de las elecciones del 2004, siguió fortaleciendo el presupuesto participativo, pero puso en marcha junto a él, una reforma del Estado y de sus relaciones con la sociedad de muy amplios alcances que denominó: la “gobernanza solidaria local”.

La llamó gobernanza porque “está basada en la asociación entre el gobierno y la sociedad para estimular la participación social, y el emprendedurismo de los ciudadanos”; solidaria porque promueve “la cooperación y la ayuda mutua entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales y las personas”; y local porque es una experiencia descentralizada en “regiones, barrios y villas”.

La iniciativa creó nuevos instrumentos, entre ellos el Portal de Gestión, que ofrece toda la información en línea sobre la gestión de gobierno, el Observatorio de la Ciudad, con el mapa barrio por barrio de desigualdades sociales, asociaciones comunitarias, oferta de servicios públicos, etc., y el Blog de la Gobernanza, espacio interactivo público. Para dar apoyo a todas las iniciativas, la ciudad espera

capacitar con la UNESCO, para fines del 2008, a 13.000 agentes voluntarios que actuarán en 82 barrios y 478 villas, y espera tener para fines del 2007, 700 ONGs capacitadas en gestión de proyectos y captación de recursos.

Por otra parte, hacia el interior de la administración pública la iniciativa fomenta la intersectorialidad. En cada una de las regiones del Presupuesto Municipal Participativo se han constituido Comités Gestores Locales, donde todos los órganos municipales trabajan integradamente buscando soluciones efectivas.

¿A dónde va la experiencia? Uno de sus principales creadores, Cezar Busatto, secretario de Coordinación Política y Gobernanza Local de la ciudad, reflexiona (2006): “No sabemos. Acreditamos que la distribución del poder ejercido con cada vez más personas, además de ampliar la participación y la libre manifestación de las redes sociales, lleva al perfeccionamiento de las relaciones democráticas. (...) Al incentivar la participación de las personas en la construcción de proyectos de futuro para sus propias comunidades, ellas se emancipan. Sus palabras son oídas, debatidas, sus ideas se amplían, sus propuestas se perfeccionan. Crece su involucramiento, su sentido de pertenencia, su identidad”.

Villa El Salvador: la construcción de un municipio autogestionario

En 1971, 50.000 pobres peruanos, en su mayoría llegados de los Andes, crearon en un arenal desierto en las afueras de Lima, la Villa El Salvador. En la exposición permanente de fotografías de la Villa, puede verse que vivían en carpas, carecían de todo, su suelo era la arena.

Hoy, Villa El Salvador es una ciudad de 400.000 habitantes, una colmena de actividad agrícola, industrial, comercial y de servicios, con logros excepcionales que le han valido algunas de las mayores distinciones mundiales. Recibió el Premio de las Naciones Unidas a la Ciudad Mensajera de la Paz, el Premio de la UNESCO a la experiencia más desafiante de educación popular, el Premio Príncipe de Asturias a la Concordia, el Premio Nacional de Urbanismo del Perú por su diseño humano, y muchos otros. Se suceden los estudios sobre cómo, partiendo de la nada, sin ningún capital físico ni financiero, y sin ayuda alguna, esa comunidad logró metas fundamentales para su población.

A fines de 1989, en sólo 18 años, contaba con 50.000 viviendas, el 68% con materiales nobles. 38.000 de ellas fueron construidas por los mismos pobladores. También habían levantado con su esfuerzo 2.800.000 metros cuadrados de calles de tierra afirmada, y construido 60 locales comunales, 64 centros educativos y 32 bibliotecas populares. A ello se sumaban 41 núcleos de servicios integrados de salud, educación y recuperación nutricional, centros de salud comunitarios, una red de farmacias, y una red vial interna con cuatro rutas principales, y avenidas perpendiculares. Habían plantado medio millón de árboles.

La tasa de matriculación en primaria era del 98% y en secundaria del 90%, cifras mucho mejores a las de los promedios nacionales. La organización de la comunidad para la salud preventiva, el control de embarazos y las vacunaciones hizo descender la tasa de mortalidad infantil al 67 por mil frente al 88 al 95 por mil nacional. Después, Villa El Salvador había de construir un parque industrial para microempresas, exportar a la Unión Europea, convertirse en la industria de muebles modelo del Perú, y muchos otros logros.

Fue indicativo del proyecto de sociedad que se propusieron los fundadores el hecho de que antes que nada, todavía viviendo en las chozas, construyeron escuelas para los niños. Michel Azcueta, el primero y varias veces alcalde de la Villa, narra (Zapata, 1996): “Desde la instalación misma, la población se organizó para que se construyeran escuelas y los niños no perdieran el año escolar. Se formaron 12 comités proescuela en los primeros tres meses y se inició la construcción de muchas aulas en un esfuerzo que, mirado a la distancia, parece enorme y que no se entiende sin acudir a una explicación sobre sus motivaciones subjetivas. Se empezó a dictar clases en aulas que usaban esteras como paredes, las que se impermeabilizaban con plásticos para mínimamente combatir el frío invernal, mientras que el suelo era de tierra apenas afirmada, y los escasos ladrillos fueron reservados para ser

usados como precarios bancos por los niños. Estas aulas fueron construidas en jornadas colectivas dominicales, con un entusiasmo y febrilidad que han dejado un recuerdo imborrable entre sus protagonistas”.

En la base de los logros de esta población humilde que se convirtió en un actor histórico decisivo de su propio destino, y en un actor relevante del Perú, se halla la apelación, desde el día inicial, a la participación popular. En 1973 se creó la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES) que había de ser una fuerza esencial en las luchas de la comunidad. Se instalaron 4.000 unidades organizacionales donde todos los pobladores enfrentaban juntos los diversos problemas. Muchísimos miembros de la Villa hicieron experiencias de liderazgo en esa organización abierta. En 1983 se creó la Federación Popular de mujeres de Villa El Salvador.

Esta línea de trabajo de democracia directa y participación activa acompañó toda la historia de la Villa. En el 2001 fue el primer municipio del Perú en incorporar el Presupuesto Municipal Participativo, y llegó a asignarle el 35% de los recursos presupuestarios totales.

La experiencia pasó por diversas etapas, encontró obstáculos y hubo errores en su gestión en diversos momentos, pero continúa con todo vigor.

Con dificultades enormes, como el hostigamiento de gobiernos que veían en la Villa un freno a sus juegos clientelares, o una experiencia conflictiva con las políticas neoliberales, y el ataque de los grupos terroristas que asesinaron a su alcaldesa, a regidores y líderes, Villa El Salvador ha demostrado una excepcional capacidad de sustentación.

En un país donde el 48% de la población está en pobreza, y el 20% en indigencia, con cifras aún mayores en la población indígena de donde vienen muchos de los fundadores de la Villa, la situación de la Villa destaca. Se trata de una comunidad dinámica, con pobreza pero digna, que cubre las necesidades básicas, garantiza educación y salud, y promueve fuentes de trabajo.

En Villa El Salvador 2006 se entrega un permiso para funcionamiento de una nueva empresa en 24 horas, una partida de nacimiento en 10 minutos. Ha sido declarada Ciudad Productiva, y tiene todo orden de incentivos para las microempresas. Está estableciendo la Universidad Nacional Tecnológica del Cono Sur para formar productivamente a las nuevas generaciones y alentar los emprendedores. En cada uno de sus colegios, los niños eligen entre ellos alcaldes y regidores escolares. Ellos deciden en consulta con sus representados sobre el presupuesto para inversiones que les asigna el municipio. Este proceso continuo los va formando en prácticas de ciudadanía concretas desde la más temprana edad, y desarrolla sus capacidades para la participación.

El nuevo Plan Integral de Desarrollo al 2021 de la Villa, basado en un amplio proceso participativo, se propone avanzar en seis ejes: 1) educación con equidad y calidad, cultura e identidad; 2) ciudad saludable; 3) desarrollo económico; 4) modernización de la ciudad; 5) seguridad ciudadana y cultura de paz; y 6) democracia participativa y ciudadanía.

Detrás del Plan y de toda la gesta de Villa El Salvador, que llevó al Papa Juan Pablo II cuando visitó Villa El Salvador en 1985 y ofició una misa para millones a decir “en Villa El Salvador hay hambre de Dios”, se halla una concepción avanzada del desarrollo.

El nuevo Plan se autodescribe del siguiente modo (Villa El Salvador, 2006): “El Plan se ubica en la perspectiva del desarrollo humano, es decir, concebimos el desarrollo como un proceso continuo de ampliación de las capacidades y libertad de las personas. En ese sentido, recuperan importancia temas de la agenda local, hasta ahora poco atendidos, como la lucha contra la pobreza y violencia familiar. Entender el desarrollo como un proceso de liberación nos pone en ruta de los Objetivos del Milenio propuesto por las Naciones Unidas, y adoptado por el Perú, para reducir la pobreza en el mundo en los próximos 15 años. Este proceso también nos ha permitido reafirmar la participación social y la equidad de género, entendida como igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y varones, como ejes transversales del PIDCVES. De igual modo, el Plan se inscribe en el largo proceso de descentralización de Lima Metropolitana y su apuesta por la integración y fortalecimiento de la Asociación de

Municipalidades del Área Sur de Lima. En ese sentido, el PIDCVES dialoga con el Plan de Desarrollo de Lima Sur, también en proceso de actualización”.

La experiencia de Villa El Salvador, donde una población indígena pasa de las carpas a la construcción de un municipio que es referencia mundial, indica claramente que la participación, el eje sobre el que se construyó la experiencia, es un constructor formidable de capital social, y que puede ser la fuerza impulsora de esfuerzos humanos de esta envergadura y resultados.

Rosario: un modelo de ciudad incluyente, sostenido y participativo

Una gestión municipal renovadora encabezada por los alcaldes Hermes Binner y Miguel Lifschitz ha desarrollado en Rosario, la tercera ciudad en población de Argentina, una experiencia de construcción de una gestión local basada en la participación comunitaria que ha tenido resultados de gran efectividad. El Proyecto Feria de Gobernabilidad Local para América Latina, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, distinguió en el 2003 a Rosario como una de las ciudades mejor gestionadas del continente con base en un amplio número de parámetros.

La experiencia se inició en los 90 en condiciones muy particulares. Argentina vivió durante esa década la hegemonía del llamado con frecuencia “pensamiento único”. Las recetas económicas ortodoxas dominaron la toma de decisiones públicas, y fueron difundidas intensamente entre la población.

Se llevó adelante un proceso de desplazamiento del Estado de la gran mayoría de sus roles, reducción indiscriminada de su planta de funcionarios, desmantelamiento de numerosos organismos clave, y privatización a ultranza por principio al margen de las contradicciones y complejidades de cada caso. En sólo tres años, de 1990 a 1992, el número de funcionarios públicos se redujo de 670.000 a 364.000. A fines de los 90, el gasto público representaba sólo el 16,11% del Producto Interno Bruto.

La ciudad de Rosario, con un millón de habitantes, presentaba gravísimos problemas de desocupación, pobreza, exclusión social, y una aguda tensión. El nuevo gobierno municipal liderado por Hermes Binner, dirigente de un partido minoritario en el país (el Partido Socialista), que sólo había ganado la alcaldía en dicha ciudad, emprendió un proyecto que estaba en una dirección totalmente diferente a lo que sucedía a nivel nacional. En lugar de descartar al Estado como actor relevante y privatizar sus funciones, procuró reformarlo profundamente y convertirlo en un Estado Municipal orientado a la inclusión social activa, eficiente, con alto nivel de profesionalidad, y totalmente interrelacionado con la ciudadanía a través de formas múltiples de participación popular.

El actual intendente de la ciudad, Miguel Lifschitz, define así las líneas del intento (PNUD y Gobierno de la Municipalidad de Rosario, 2005): “Cuando las modas aconsejaban dejar a los individuos librados a su suerte -que, la historia demostró, es la peor de las suertes-, desde Rosario decidimos trabajar por el fortalecimiento del Estado, para asegurar los derechos humanos más esenciales. Paralelamente, abrimos las puertas del Estado a los ciudadanos y a las instituciones, dándoles un lugar en el diseño de políticas y en el control creciente sobre el gobierno, para garantizar el pluralismo y la transparencia de la gestión”.

En Rosario se construyó, paso a paso, una institucionalidad renovadora. La de un Estado ligado directamente a las prioridades de los ciudadanos, y cogestionado por ellos.

Entre los instrumentos principales generados estuvieron los siguientes:

1. *Plan Estratégico Local*. Estableció la visión de ciudad y las prioridades para la inversión público-privada, producto de amplias consultas e intercambios con las principales organizaciones de la sociedad,

El Plan ha sido un instrumento maestro de orientación de las políticas públicas, pero, por sobre todo, ha sido valiosísima la relación de trabajo conjunto que desencadenó con la sociedad. En lugar de un Estado que planifica de arriba hacia abajo, se creó un equipo en donde la Intendencia lidera un esfuerzo colectivo de gestión de la ciudad en dirección al modelo de ciudad planteado.

El Plan Estratégico Rosario estableció como visión de ciudad la siguiente: “Rosario, una ciudad con oportunidades de vida y de progreso para todos sus habitantes, sustentada en el trabajo y la creación, que recupera el río y se constituye en punto de integración y encuentro en el Mercosur”.

El Plan identificó cinco líneas de trabajo para avanzar esta visión de ciudad: construir la Ciudad del Trabajo, la Ciudad de las Oportunidades, la Ciudad del Río, la Ciudad de la Integración, y la Ciudad de la Creación.

2. *Énfasis en los niños.* El Plan Estratégico percibe a la ciudad como una ciudad que debe pensarse desde los más débiles, como son los niños. Por ello plantea: “La igualdad que importa es la que importe a los niños. Lo que importa a los niños tiene que ver más bien con el acceso a espacios verdes, bibliotecas, campos deportivos, cursos de violín, y todo aquello que puede servir para el desarrollo de su potencial humano”.

Entre las concreciones del Municipio en este campo se hallan el Programa Crecer y el Tríptico de la Infancia: Granja de la Infancia, Jardín de los Niños e Isla de los Inventos. También la creación única de los Consejos de los Niños, en donde niños elegidos por los otros niños aconsejan, fabrican ideas e inventan en una práctica de valor formador incalculable. González (2005) cuenta: “Retomemos la feliz iniciativa de los chicos del Primer Consejo de Rosario (1998) de declarar el Día del Juego y la Convivencia, e instar a los sectores públicos y privados a “parar” unas horas para recordar que “jugar y convivir” son la democracia en verbo.

Tantos jugaron, participaron, debatieron, tantos lazos se actualizaron ese día de octubre que en definitiva los niños políticos de los Consejos habían encontrado una de las formas de participación más poderosas y eficaces del mundo: el juego (los chicos lo saben porque es el modo en que conocen el mundo, y nosotros lo sabemos porque la historia nos lo dice, pero lo olvidamos rápidamente).

La gestión municipal descubre en este acontecimiento una muestra de la utopía posible, una manera extraordinaria de apropiación del espacio público por los ciudadanos, una forma de creación colectiva”.

3. *Descentralización del Estado.* En Rosario se fue más lejos de lo convencional en los intentos de descentralización urbana.

No se trató simplemente de abrir oficinas de atención al ciudadano en los diversos distritos de la ciudad. Se adoptó como principio que los servicios se debían ofrecer desde el lugar más cercano al ciudadano, y se crearon Centros Municipales de Distrito. Son Centros que cumplen los siguientes roles simultáneos (Riveros, 2005):

- “Un centro administrativo y de servicios, que facilita la resolución de trámites y la prestación de servicios públicos.
- Un centro comunitario, que da cabida a una multiplicidad de programas y actividades administrativas, de servicios, de desarrollo social, cultural, productivo.
- Un centro de coordinación entre las diferentes áreas municipales para ese territorio particular.
- Un centro de participación ciudadana, lugar de encuentro entre las distintas organizaciones o entidades barriales”.

4. *Presupuesto participativo.* Siguió las modalidades de Porto Alegre y de otras experiencias semejantes, con mejoras para adecuarlo plenamente a las características de Rosario y llevarlo a cada rincón de la ciudad. A ello sumó una experiencia renovadora: el Presupuesto Participativo Joven. Los jóvenes de cada distrito eligieron representantes que en asambleas identificaron los proyectos que entendían debían formar parte del presupuesto participativo del distrito. Ello permitió agregar al presupuesto una mirada desde las inquietudes, intereses y visión de la sociedad de los jóvenes. Al mismo tiempo, esta práctica se convirtió en una escuela de desarrollo democrático de los mismos jóvenes.

En el 2004 se sumó otra mirada adicional: la de la perspectiva de género. Se adoptó todo orden de medidas para garantizar la participación plena de las mujeres en todo el ejercicio del presupuesto participativo. Entre ellas, la mitad de los miembros del Consejo del Presupuesto debían ser mujeres.

5. *Plan urbano participativo*. Elabora las acciones de planificación urbana por distrito con el consenso de las diversas instituciones y organizaciones de cada barrio.

6. *Política de salud cogestionada*. El sistema de salud de la ciudad es reconocido nacional e internacionalmente por su efectividad. La salud se convirtió en una prioridad central en Rosario. Pasó de representar menos del 8% del presupuesto municipal en 1989, hasta el 25% hoy en día. La mortalidad infantil bajó de 25,9 por mil en 1988 a 11,4 en el 2003. Las consultas en hospitales se elevaron en un 108%, las consultas en los centros de salud, en un 314%, niveles muy superiores al crecimiento demográfico de la ciudad.

Los pilares del sistema de excelencia de salud pública montado por el Municipio han sido la descentralización y la participación.

Inspirado en concepciones de avanzada de la medicina, se propone trabajar junto con la comunidad en la prevención.

La ciudad se transformó en un Municipio Saludable, donde la comunidad entera está trabajando en los grandes medios de prevención en salud, como la protección del ambiente, la nutrición saludable, el ejercicio físico, la recreación y la seguridad vial.

7. *Gestión asociada del Estado con otros actores sociales*, como las empresas y las organizaciones de la sociedad civil.

8. *Mecanismos participativos múltiples*. Se planificó crear diversos canales para dar todas las posibilidades a la participación ciudadana, entre ellos audiencias públicas, consejos consultivos distritales, consultas populares e iniciativas populares.

Todas éstas y otras direcciones de trabajo tuvieron como el eje común el desafío asumido colectivamente de construir una ciudad con rostro humano. La participación fue la constructora de esta gran concertación. Ella, a su vez, fue la base de legitimidad que permitió al gobierno municipal hacer los grandes cambios realizados y en marcha.

V. Lecciones de las experiencias exitosas

¿Qué lecciones de conjunto pueden sacarse de Porto Alegre, Villa El Salvador y Rosario que puedan apuntalar el fortalecimiento de la participación popular en la región?

Son tres experiencias bien disímiles en contextos nacionales muy diferentes. Una, en un país-continente como Brasil, es la experiencia de un Estado Municipal que abre una vía inédita en la historia del país y del continente, con un presupuesto municipal participativo, y ahora, junto a él, con la Gobernanza Solidaria Local que cambia totalmente el estilo de relaciones entre Estado y sociedad.

Otra, Villa El Salvador, es una experiencia pura de la sociedad civil, en donde en una sociedad que ha discriminado fuertemente a sus indígenas, ellos levantan de la nada un municipio modelo cuyos logros se convierten en referencia mundial.

La tercera, Rosario, es una ciudad que adopta una dirección contra los vientos predominantes que reducían al Estado a un rol mínimo, y ayuda colectivamente a construir un municipio con políticas públicas totalmente activas, y que establece un modelo de cogestión integral con la ciudadanía.

Sin embargo, a pesar de las diferencias históricas y de las especificidades, hay ciertos aspectos comunes muy relevantes.

a) *La participación se mostró como una estrategia maestra para reducir la desigualdad*. En primer lugar, en los tres casos el contexto era de agudas polarizaciones sociales. Brasil es uno de los países más desiguales del planeta; Perú tiene un altísimo coeficiente Gini pero además marcadas discriminaciones hacia la población indígena; Argentina se convirtió en los 90 en una sociedad

totalmente inequitativa, y las políticas económicas aplicadas convirtieron en nuevos pobres a amplios sectores de las clases medias.

En esas condiciones, y en el marco favorable que implicaba una lucha permanente por la profundización de la democracia en los tres países, las tres experiencias movilizaron a fondo la participación ciudadana, y ella actuó como un gran igualador social.

Los profundos desequilibrios de poder económico, discriminaciones y asimetría política, desaparecieron al interior de las experiencias por la integración igualitaria a través de la participación. Todos pudieron informarse, analizar y tomar parte en decisiones clave para el destino de sus municipios. El resultado fue políticas democratizadoras, a favor de los más débiles, que redujeron sensiblemente los desequilibrios dentro de lo que estaba al alcance de marcos municipales.

El municipio se concentró, en los tres casos, en generar bienes públicos como salud, educación, atención especial a los niños, espacios para microempresas, y muchos otros, que redujeron los costos de vida de los pobres, mejoraron su educación y empleabilidad, y les abrieron posibilidades de inclusión social.

Se corroboró la tesis anteriormente planteada: cuando hay mucha desigualdad como en América Latina, la región más desigual de todas, la participación es una gran fuerza que puede corregir los sesgos de políticas marcadas por los intereses de los grupos de mayor poder, haciendo sentir el peso de las legítimas prioridades de las mayorías débiles.

Desde ya ello, que funcionó con fuerza en el nivel local, tiene otra complejidad y dificultades a nivel nacional, pero el camino parece tener plena validez. Así, los países más igualitarios del mundo como los nórdicos se caracterizan por la presencia de dosis inéditas de participación ciudadana.

b) Para movilizar la participación se necesita un proyecto político de real intención democratizadora en lo político, en lo económico y en lo social. En los tres casos, la marcha hacia los logros tuvo que pasar por resistencias y dificultades enormes. Sólo la existencia de un proyecto político coherente, centrado en la inclusión social, la equidad, y el desarrollo pleno de la ciudadanía pudo enfrentar y superar las diversas coyunturas difíciles, sin que las experiencias naufragaran bajo su peso.

En Porto Alegre y Rosario fueron los proyectos políticos de partidos de clara tendencia reformadora; en Villa El Salvador fue el proyecto social-humanista de una comunidad organizada. La consistencia de esos proyectos fue un pilar en la continuidad de las experiencias que cumplen ya 17 años en Porto Alegre y Rosario, y 35 en Villa El Salvador.

c) Las experiencias de participación democratizadora se transforman de proyectos de un partido o sector en proyectos colectivos. En Porto Alegre, la ciudad hizo suyo el Presupuesto Municipal Participativo. Sus beneficios eran para todos, y para la ciudad en su conjunto. A tal punto que reiteró su apoyo en tres oportunidades al partido que inició el proyecto, y finalmente en la última, cuando dio su votación a otras corrientes partidarias, las mismas asumieron como suyo el presupuesto participativo, y trataron de profundizar las vías que había instalado.

En Villa El Salvador se sucedieron alcaldes de diverso signo político, pero el carácter básico del proyecto permaneció inalterado.

En Rosario, como el partido que llevó adelante el proyecto era totalmente minoritario a nivel nacional, se dio la paradoja que la misma población votaba para presidente del país a los candidatos de partidos mayoritarios y consistentemente, durante tres períodos, para intendente de la ciudad al partido que condujo el proyecto de renovación integral de la ciudad.

d) Es fundamental el capital cultural y social existente. Los recursos financieros son muy importantes para montar experiencias avanzadas. También contar con infraestructura, capital fijo, recursos naturales y otros bienes de capital. Pero hay una forma de capital que es la decisiva, y que fue la que inclinó la balanza a favor del éxito de la experiencia en estos casos: el capital cultural y social de la comunidad.

En Porto Alegre la experiencia no surgió de la nada, sino de un tejido social muy rico en experiencias asociativas. Lo describe Zander Navarro (1998): “La historia asociativa de Porto Alegre se asemeja bastante a la de Rio Grande do Sul, sin duda el estado de la Federación que ostenta la mayor vitalidad organizativa, inclusive en sus áreas rurales. Ya en 1956 un decreto municipal abrió las puertas a diversos consejos y asociaciones comunitarias, posteriormente hermanadas en la Federación Riograndense de las Asociaciones Comunitarias y de Barrios (FRACAB), fundada en 1959, y con una activa actuación, particularmente entre fines de los años setenta y mediados de la década siguiente.

En 1979, la Federación ya contaba con 65 asociaciones afiliadas, sólo en Porto Alegre. En 1983 se fundó la UAMPA (Unión de las Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre), un consorcio de organizaciones fuertemente politizado, que reflejaba la liberalización política del país durante la primera parte de esa década. La Unión estuvo intensamente involucrada en varias áreas de conflicto y de disputas, tales como viviendas populares, acceso a la educación, oferta de servicios de salud en los barrios más pobres, y derechos humanos, entre otras de menor envergadura. De acuerdo con diversas estimaciones, existirían actualmente en Porto Alegre alrededor de 500 asociaciones comunitarias, cifra que aun pudiendo ser algo exagerada, ubica a la ciudad como una de las más dinámicas del país, en términos asociativos”.

En Villa El Salvador los indígenas que bajaron de los Andes peruanos y crearon la Villa carecían de todo bien material pero tenían detrás suyo miles de años de cultura indígena, en la que las tradiciones asociativas eran de una fuerza singular. Venían de viejas civilizaciones que habían creado instituciones modelo con el Ayllu peruano, y toda una cultura de la propiedad comunal. En ellas se apoyaron, e incluso en algunos de sus notables desarrollos tecnológicos como las lagunas de oxidación de los Incas que permitían transformar los desechos en abonos.

En Rosario la ciudad tenía una tradición social avanzada. Por muchos años, a pesar de las diversas vicisitudes históricas, los idearios sociales habían tenido fuerte peso en la población, y la utopía social estaba muy anclada en su cultura.

e) *Es decisivo el modelo organizacional y la calidad de la gerencia social.* Probablemente, aun cuando se hubieran dado componentes como los anteriores, voluntad política, un proyecto, capital social, interés colectivo, las experiencias podían haber fracasado si no hubiera habido un modelo organizativo apropiado y gerencia social de excelencia. Como ha señalado Sulbrandt (2006), la verdadera política pública no es la que está en el papel, sino la post-gerencia, la que queda después de la implementación. Las mejores intenciones de participación, si luego se opta por estilos organizacionales burocráticos o paternalistas, pueden transformarse en todo lo contrario de lo que se quería. Los propósitos más genuinos de concertar con la comunidad y consultarla, pueden estrellarse si se usan métodos de gestión verticales, y que compartimentalizan.

En los tres casos hubo un gran esfuerzo de creación de modelos *ad hoc* que rompían con todo lo existente, y que demostraron ser los acertados.

En Porto Alegre, una sofisticada y compleja armazón de reuniones, asambleas, ciclos de programación y ciclos de rendición de cuentas convirtieron la participación colectiva en el presupuesto en una realidad factible.

En Villa El Salvador, un funcionamiento de democracia directa a través de asambleas, unidades organizacionales múltiples, liderazgo rotativo, información colectiva continua, permitieron la integración a la experiencia de la gran mayoría de la comunidad.

En Rosario, un entramado de consultas y deliberaciones entre Estado y sociedad a todos los niveles para numerosísimos aspectos, generaron redes, espacios de diálogo, reconocimiento mutuo y un gran clima de confianza.

f) *Lo más importante es el proceso democratizador en sí.* En todos los casos los logros son formidables. Mejoró drásticamente el nivel de vida de la gente, de las familias, y la calidad de la ciudad. Todo ello dentro de las restricciones ya enfatizadas anteriormente de una ciudad dentro de un

país. Sin embargo, lo más importante fueron los aprendizajes, experiencias, y empoderamiento colectivo de la sociedad, y fundamentalmente de sus sectores excluidos como consecuencia de la apelación sincera, real y abierta a la participación y a la creación de condiciones propicias para ello.

En los tres casos creció muy fuertemente el capital social de la sociedad. Las diferentes dimensiones del capital social: la confianza, la capacidad de asociatividad, la conciencia cívica y los valores éticos positivos, se multiplicaron.

La comunidad es ahora mucho más consciente, articulada, informada, y su autoestima se ha fortalecido significativamente. Está en condiciones de sostener las experiencias como lo ha hecho, y también de insertarse de modo activo en el escenario nacional como un actor activo a favor de los cambios requeridos para que la pobreza persistente y los altísimos niveles de desigualdad sean enfrentados adecuadamente.

VI. ¿Por qué no avanza más la participación?

Las experiencias exitosas analizadas indican que la participación es viable en América Latina cuando se da una serie de condiciones. Pero cabe preguntarse, ¿por qué a pesar de los procesos democratizadores en marcha, el amplio consenso social que hay sobre ella, la unanimidad en el discurso político, los numerosos intentos de leyes y normas para propulsarla, y los muy concretos beneficios que aporta a la lucha por el desarrollo, por qué no avanza más rápida y sostenidamente?

Es posible detectar que en el pensamiento predominante en las élites de la región que han tenido incidencia decisiva en las decisiones, hay, aunque con excepciones, importantes resistencias. Por otra parte, ese pensamiento permea con frecuencia a amplios sectores de la población que tienden a absorber la mirada de mundo que ofrece. Hay una cultura antiparticipativa fuertemente subyacente en la región a pesar de todos los otros avances. Algunos de sus núcleos esenciales son los que se presentan esquemáticamente a continuación³.

a) *El pensamiento único.* La idea de que en economía hay un solo camino, las políticas ortodoxas rígidas, fue asumida por gran parte de las élites de la región en los 80 y 90, y se expresó en políticas económicas concretas, que ya han sido juzgadas por los hechos.

El crecimiento que ofrecían fue muy débil; el supuesto “derrame” que sacaría de la pobreza a los pobres no funcionó y la pobreza aumentó; la industria y el comercio nacional fueron minimizados en el proceso; el Estado, semidesarticulado; se perdió capacidad de decisión autónoma en economía; y la desigualdad estalló. La población reaccionó con la ola de cambios políticos, en muchos casos tumultuosos, que se produjeron en los últimos años.

El pensamiento único no sólo preveía recetas económicas; tras él hay subyacente toda una visión de la sociedad. Se la percibe como una sociedad básicamente individualista, donde las personas ante todo son “*homo economicus*” que luchan entre sí en el mercado por ganar terreno, cuya orientación central es maximizar el lucro; donde, como fuera resumido siglos antes por los antecesores del neoliberalismo, “el egoísmo privado conducirá al bienestar colectivo”.

En esa visión de sociedad, la cooperación, la solidaridad y la participación no tienen lugar mayor. Son antiéticas con los incentivos de mercado que se procura impulsar. Son vistas como obstáculos o rigideces porque entorpecen la lucha por la supervivencia de los más aptos que la concepción general propicia.

La red social en la que se piensa es una de productores y consumidores atomizados, enfocados al lucro, orientados a superar al rival, que sólo se asocian en combinaciones dirigidas a oligopolizar, monopolizar o pelear contra las combinaciones rivales en mejores condiciones. No hay en general afectos, sino intereses que se negocian.

Por otra parte, esa sociedad atomizada es el espacio social ideal para ser objeto pasivo de políticas muy duras, que generan un grupo limitado de ganadores y una multitud de perdedores. En este tejido social débil y deshecho será difícil que los perdedores puedan organizarse y resistirlas.

La visión economicista y atómico de la sociedad excluye la participación, que, por el contrario, propone pasar de la atomización a la integración de esfuerzos, del egoísmo personal a la cooperación, y de la lucha despiadada a las sinergias.

b) *El clientelismo*. Sectores significativos de las élites han desarrollado todo un aparato elaborado de prácticas clientelistas que opera en un ciclo político que se ha repetido una y otra vez.

Las aplican, en primer lugar, para atraer el apoyo de los sectores con menos información y más desorientados de la sociedad hacia propuestas ilusorias o ambiguas, de neto sello demagógico. Son así típicas las consignas que han utilizado en el campo de la seguridad pública presentándolo como un simple problema policial que se resuelve con un hombre de mano dura, o en el de la pobreza prometiendo metas generales, sin ingresar en planes concretos.

Después las utilizan para sostener gestiones de gobierno que no producían mejoras reales en la vida de la población. El “circo” tendía a reemplazar a los hechos. Por último, han apelado casi con desesperación al clientelismo bajo todas sus formas, desde las más primarias como la compra de votos, hasta otras más sofisticadas como la captación de líderes populares, o la conformación de intereses creados de todo orden, para tratar de perpetuar su poder.

El clientelismo tiene uno de sus enemigos más formidables en la participación genuina de la población. Es todo lo contrario de lo anterior; significa la comunidad pensando y decidiendo sola qué es lo que más le conviene. Tratando de no ser utilizada para agendas que no son las suyas, y no conformándose con meras promesas, sino manteniendo un control social permanente sobre la implementación de las políticas.

Las prácticas clientelares han obstaculizado, por todas las formas posibles, el desarrollo de formas reales de participación. Son directamente contradictorias con la imposición encubierta de la voluntad de un grupo reducido sobre las mayorías para sus propios propósitos, que significa el clientelismo.

c) *La visión tecnocrática*. Con frecuencia, en la región, liderazgos políticos avanzados que recogen el mensaje de la ciudadanía han dictado leyes o puesto en marcha políticas basadas en la participación, especialmente en el campo social. Sin embargo, en diversos casos, la implementación de los procesos respectivos ha caído en manos de grupos que leen la realidad desde una perspectiva unilateralmente tecnocrática.

Para los “tecnócratas puros” la participación es básicamente una dilación. Ellos creen que podrían llevar adelante los mismos programas sin las “pérdidas de tiempo” que implican la consulta y la deliberación continua con la comunidad. Por otra parte, ella significa el riesgo de que su visión tecnocrática de cómo deben hacerse las cosas pueda ser testada por las comunidades pobres y puesta en tela de juicio, lo que no están dispuestos a aceptar.

La combinación de purismo tecnocrático y soberbia de los que creen que saben, se combina además con la concepción de que la participación es un proceso organizativo más. Bastaría planificarlo, establecer procedimientos y rutinas, fijar manuales de normas, y debería funcionar.

Desde ya que se requiere utilizar el mejor instrumental técnico disponible, pero ello no basta porque es un proceso de naturaleza social compleja donde hay que cambiar actitudes, correlaciones de poder, lograr el “ownership”, es decir que las comunidades lo hagan realmente suyo, y otros cambios estructurales.

Los arreglos técnicos no bastan. Se requiere desde su inicio el involucramiento de los actores, su sentimiento de que el proceso es real y no declamativo, su percepción de que efectivamente podrán incidir, su visión de que producirá beneficios reales a la comunidad, y su capacitación para que puedan usar adecuadamente los canales pensados en conjunto.

Eso es, por ejemplo, lo que sucedió en Porto Alegre. Tras la desconfianza profunda de los dos primeros años, con limitados resultados, cuando la comunidad advirtió luego que a través del

presupuesto municipal participativo podía influir de verdad y cambiar efectivamente las asignaciones de recursos, entonces participó.

d) *La desvalorización de los desfavorecidos.* Tras la resistencia a la participación en las élites y en los tecnócratas existe, en muchos casos, algo aun más profundo, que es la persistencia de una cultura discriminatoria.

Perciben a los sectores sociales excluidos, o en pobreza, desde el prejuicio. Las encuestas lo han detectado con frecuencia en América Latina respecto a los indígenas, la población de color, y otros grupos minoritarios empobrecidos. También respecto a la propia figura del pobre. En muchos casos, es la actitud con que se percibe a la mujer desde “el machismo” de tanta vigencia en la región.

Si se parte de la descalificación silenciosa del otro por ser indígena, negro o mujer pobre, es difícil que se puedan organizar las condiciones para un proceso de participación real.

Tácitamente, el pensamiento prevalente en los planificadores de la participación será que estará destinada al fracaso por las supuestas carencias congénitas de la población a la que se invita a participar. Tras la reiterada descalificación porque “no tienen educación” se oculta un prejuicio más raigal sobre su misma condición humana que los inhabilitaría para participar como iguales. En el mejor de los casos deberían ser tutorados muy estrictamente para limitar sus “disfuncionalidades naturales”.

Allí se cumple la conocida ley de la sociología de la “profecía que se autorrealiza”. Las comunidades desfavorecidas son muy sensibles al prejuicio, lo intuyen claramente, se pone en cuestión su misma autoestima, sienten que su cultura y sus personas son desvalorizadas, además sienten en definitiva que son manipulados porque no se cree realmente en ellos y su potencial de avance. Ingresan entonces en simulaciones de participación pero sin comprometerse, o se rebelan abiertamente.

En resumen, se crean condiciones como para que efectivamente no participen y después, finalmente, el ciclo se cerrará cuando los directores de las experiencias les adjudiquen la culpa por el fracaso de la participación.

La profecía se habrá cumplido.

e) *Es el poder amigo, el poder.* En la rigurosa evaluación que Zander Navarro (2005) realizó de la experiencia de Porto Alegre se planteó una pregunta central: ¿es trasplantable la experiencia a otras realidades? Su respuesta es: “El requisito previo más importante y decisivo que se debe tener en cuenta para emprender un proceso participativo social, es que las autoridades locales deben tener una fuerte voluntad política para compartir con sus electores una proporción considerable del poder que detentan. En el papel, esta disposición política parece lógica y muy atractiva para aquellos que detentan el poder. Sin embargo, en la práctica, es una faceta rara de la política. No convencidos por lo general, quienes detentan el poder aceptan, cuando mucho, la participación consultiva y, en realidad, no comparten el proceso decisorio”.

Eso es efectivamente lo que sucedió en Porto Alegre, Villa El Salvador, Rosario, y en otros casos.

En realidad no se trata de compartir, porque el poder en una democracia sólo pertenece a la comunidad; ella selecciona representantes para que lo ejerzan. Si los representantes abren los canales que se abrieron en esas experiencias, el lazo representados-representantes se mantiene activo todo el tiempo, y todo el proceso es pleno en contenidos democratizadores.

Si, por el contrario, quienes han recibido el poder quieren utilizarlo para fines que pueden alejarse o ser directamente conflictivos con los de la comunidad, o desean sesgarlos a los intereses de sectores elitistas, la participación es para ellos un enemigo formidable. No sólo porque puede disputarles su agenda, sino porque es una especie de “entrometido no deseado” permanente en su gestión, con su potencial de fiscalización social y exigencia continua de cuentas.

La democracia ha evolucionado en el planeta desde sus formas puramente electorales hasta modelos cada vez más activos. Hoy se distingue entre democracias de alta intensidad, donde los ciudadanos participan vigorosamente por múltiples canales; democracias de mediana intensidad, con

participaciones significativas pero acotadas; y democracias de baja intensidad, donde sólo hay una delegación electoral cada tantos años.

Los líderes que aspiren a una democracia de alta intensidad verán como un aliado a la participación, los que deseen una democracia más formal que real la verán como un adversario. Ello sucede a diario en América Latina.

Se podría pensar que quienes comparten el poder a través de la participación lo pierden en parte, mientras que los que la rehuyen tienen más poder. Paradójicamente, las experiencias de la región han demostrado lo contrario. Quienes lo comparten logran que el poder total disponible para realizar cambios importantes aumente, y el poder se haga sustentable. En Porto Alegre, el partido que introdujo el presupuesto participativo ganó varios períodos electorales sucesivos y finalmente perdió ante un frente cuya propuesta era profundizar aun más la participación. En Rosario, el partido proparticipación se ha impuesto por amplio margen en tres elecciones sucesivas.

Por el contrario, quienes se apoderan del poder y cierran puertas a la participación tienen un potencial enorme de conflicto con la población. En cuanto comienzan a incumplir las expectativas y el mandato, su credibilidad y legitimidad se erosiona, y el poder disponible se reduce. Crece la ingobernabilidad. Ello ha sucedido en la última década con frecuencia en la región.

¿Por qué no progresa más rápido la participación? La acción conjunta del pensamiento único, el clientelismo, la visión tecnocrática, las culturas de la discriminación, y la tentación del apoderamiento del poder han sido algunas de las concepciones que, hechas suyas por sectores de la élite y tecnocráticos, por líderes cooptados para ellos y asumidas inconscientemente por algunos sectores de la población, han construido una muralla para las mejores intenciones participativas.

VII. Prerrequisitos para una participación efectiva en América Latina

¿Cuáles son las condiciones para que pueda enfrentarse la “muralla” y, en general, dar impulso sostenido a la participación en América Latina?

Osmani (2006) plantea agudamente que hay dos tendencias en la literatura internacional al respecto. Una enfatiza que el tema no es técnico sino que supone la creación de “poderes equilibradores”, de mecanismos que reduzcan las “ventajas de poder de los usuales actores sociales poderosos”.

La otra tendencia resalta la importancia que se realicen todos los derechos cívico-políticos porque no se podría crear el poder equilibrador necesario sin derechos como el de la libre expresión, información, igual acceso a la justicia y otros. También se resalta que los pobres deben tener un mínimo de seguridad económica para que pueda esperarse se involucren en actividades orientadas a la construcción de poderes equilibradores.

En el caso de América Latina, claramente cuanto más progreso haya en el plano de la democratización y sus contenidos de igualación de derechos cívico-políticos, más factible se hace promover la participación. Por otra parte, también ella se beneficiaría sobremanera si los pobres tuvieran aseguradas sus necesidades básicas.

¿Significa ello que deba esperarse a reunir estas condiciones para entonces hablar de participación en la región?

Si tratamos de aprender de las experiencias latinoamericanas, las más pujantes no han esperado esas ventajas absolutamente útiles, pero en muchos casos distantes en el tiempo.

Las comunidades de base que las impulsaron en casi todos los casos, directa o indirectamente, se autopercebieron como sujetos activos que podían cambiar la realidad, e hicieron los máximos esfuerzos en autoorganizarse. A veces tuvieron la ayuda de organizaciones de la sociedad civil, otras no. En muchos casos su desconfianza inicial del Estado fue importante, y las estructuras burocráticas tradicionales tampoco tuvieron mayor interés en ellas.

En el proceso de autoorganización generaron participación en su interior, el proceso tuvo realizaciones y ellas lo retroalimentaron, fueron fortificándolo, y al asumir niveles crecientes de conciencia comunitaria y de su poder de influir, lucharon por ampliar sus derechos políticos y por obtener apoyos para mejorar sus condiciones económicas.

La lección en América Latina de experiencias de participación en escalas importantes como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, las Escuelas EDUCO de campesinos pobres en El Salvador, las madres del Vaso de Leche en Perú, la Villa El Salvador en el Perú, y otras, es que lo más importante de todo es, como se destacó anteriormente, el mismo proceso de autoorganizarse y comenzar a participar colectivamente. En él los pobres readquieren la estima perdida, revalorizan su cultura y recuperan confianza en sus fuerzas.

Carlos Franco (1992), prominente sociólogo peruano y agudo analista de Villa El Salvador, explica que es típico que cuando se le preguntaba a un habitante del municipio de dónde era, no contestaba mencionando el pequeño poblado de los Andes donde había nacido, sino decía “soy de Villa”. Estaban diciendo que ellos habían creado la Villa, una experiencia reconocida mundialmente, pero en el camino la Villa los había recreado a ellos.

El estudio en gran escala del Banco Mundial sobre 60.000 pobres de 60 países, “Las voces de los pobres” (Narayan ...[et al], 2000), llega a conclusiones similares. Cuando se les preguntó a los pobres en qué medida creían en diversas organizaciones de la sociedad, la credibilidad de la mayor parte de las organizaciones era muy baja. En el segundo lugar de su lista de credibilidad figuraban las iglesias porque trabajan junto a ellos por sus problemas, y en el primer lugar, las organizaciones de la propia comunidad.

Era comprensible. En el estudio explican que lo que más les duele de la pobreza es la desvalorización. El hecho de ser mirados y tratados por los demás como personas de una categoría inferior, como una especie de subhumanos. En las organizaciones de la propia comunidad recobran su autoestima individual y colectiva.

Por eso en la Villa, describe Franco (1992), “cuando se asiste con alguna frecuencia a reuniones de pobladores y se conversa con los fundadores de la comunidad o sus dirigentes, no resulta difícil advertir expresiones recurrentes de autoconfianza colectiva, certidumbres sobre su disposición de un poder organizado, una cierta creencia en las capacidades de la comunidad para proponerse objetivos y unirse para su logro”.

La idea de que la participación es en sí misma una precondition para la participación porque genera en el proceso los incentivos e impulsos, ¿será sólo aplicable a nivel de experiencias acotadas?

Aparentemente no, porque el mismo camino parecen haber seguido algunos de los grandes cambios políticos que se observan en la región. Las 14 presidencias que fueron interrumpidas entre 1993 y el 2005 lo fueron bajo múltiples formas por movimientos de participación creciente de la ciudadanía. En algunos casos esos movimientos crecieron en el mismo proceso y finalmente lograron asumir gran parte del poder, como sucedió con la población indígena en Bolivia, y con el ascenso político de la población indígena en Ecuador.

Por ende, aparece como una primera condición básica para la participación en América Latina la movilización de los mismos pobres. Ella, a su vez, está supeditada a una segunda condición. Esa movilización no se produjo en ningún lugar en el vacío. Tiene que haber un importante capital cultural y social previo favorable a ella.

Como ya se refirió, Porto Alegre tiene ese capital. Allí nacieron algunos de los primeros movimientos ambientalistas del Brasil; se ha destacado como ciudad amiga de los niños; tiene una larga tradición de asociativismo. También lo tienen los aymaras que son la base de los movimientos sociales que ahora son poder en Bolivia. Es una de las civilizaciones más antiguas del género humano. Tiene como la incaica, la quechua y otras de los Andes peruanos, una profunda sabiduría de vida.

Practica una relación armoniosa con la naturaleza, tiene valores pro cooperación, exalta la idea de la propiedad comunal.

Bajo diversas formas y contenidos pueden encontrarse bases significativas de confianza intracomunitaria, capacidad de asociatividad, conciencia cívica, cultivo de la familia, valores éticos aplicados en la vida cotidiana, es decir de las principales dimensiones del capital social en las más significativas experiencias participativas de la región.

América Latina tiene raíces importantes de este orden producto de sus civilizaciones indígenas, sus gestas libertarias, sus migraciones europeas portadoras de valores e ideales. Ella ha posibilitado la existencia de una dinámica sociedad civil, el desarrollo del voluntariado, una creación cultural de gran envergadura. La literatura latinoamericana se ha convertido en una de las más visitadas del planeta porque refleja esta riqueza cultural.

En los períodos más duros recientes, como la noche negra de las horrorosas dictaduras militares del Cono Sur en los 70, a pesar de que destruyeron todas las formas de participación y trataron de atomizar la sociedad, encontraron una resistencia cultural y social excepcional en esa sociedad civil. La protesta se expresó a través del teatro, las revistas humorísticas, el arte y creativas manifestaciones emanadas del capital social.

Junto a poner en marcha la participación y el capital social, otra precondition fundamental es, como se mencionó, que haya un liderazgo político que tenga un proyecto nacional inclusivo, para todos.

Si el proyecto, como lo fue en los 90, es de supuesta modernización, no importa los costos en términos de exclusión y dolarización; la participación será un estorbo. Ese proyecto requiere concentración del poder y no equilibrios de poder.

Si el proyecto, como aparece en muchos países al impulso de los reclamos ciudadanos actuales, es de crecimiento compartido, desarrollo sostenible, inclusión universal, la participación es una vía regia para crear bases sociales firmes de apoyo al mismo.

Otra precondition es contar con los instrumentos organizacionales para hacer real la participación. Es necesario generar instituciones y modelos organizacionales acordes con ella. Que refuercen la transversalidad, y las relaciones horizontales en lugar del verticalismo. Que afiancen el trabajo en equipo en lugar de las figuras providenciales. Hoy gran parte de la gerencia del siglo XXI va en esa dirección en diversos ámbitos, porque se ha verificado una y otra vez que las organizaciones en donde hay involucramiento son las únicas que pueden transformarse en organizaciones que aprenden, son las de mayores niveles de productividad, son las más aptas para la innovación tecnológica.

Muchas veces en la región se ha tratado de hacer participación utilizando modelos organizaciones piramidales cuyo contenido es justamente el opuesto.

Otro punto es asegurar la representatividad en el proceso de participación. Los mecanismos de selección de delegados, representantes y líderes deben ser transparentes, confiables y de la mayor calidad.

Una característica central de un modelo realmente participativo será que en sí mismo deberá ser una escuela de aprendizaje. Deberá nutrirse con capacitación permanente para hacerlo cada vez mejor partiendo de los errores y aprendizajes cotidianos.

Otra precondition es que la participación sea vista no sólo en su dimensión política, económica y social, sino en lo que implica éticamente. Es ante todo no una concesión, sino un derecho fundamental del ser humano que debería ser respetado en toda sociedad existente. Hace a su misma dignidad humana. Se requiere que la sociedad en su conjunto asuma la participación como uno de sus valores éticos. Ése es el rango que tiene en algunas de las sociedades más avanzadas del planeta como las nórdicas.

Se requiere por último, en esta nómina desde ya incompleta, una gran concertación social para movilizar la participación. No debe darse por tácita o asegurada, ni tomarse como una bandera

sectorial; es una causa que va a permitir movilizar al máximo el potencial productivo, cultural y humano de toda la sociedad. Esa liberación del potencial de la sociedad es en definitiva un objetivo final de cualquier sociedad, y la estrategia más poderosa para hacerla progresar, insertarla competitivamente en las nuevas realidades económicas y asegurar la sustentación de su desarrollo.

VIII. Perspectivas de la participación en la región

América Latina requiere urgentemente de “poderes reequilibradores”. En una región de tan elevadas desigualdades, difícilmente se logrará reducir de modo efectivo la pobreza y obtener un desarrollo integrado si no se reequilibra el acceso al poder para que el mismo asuma como una prioridad central el enfrentamiento de la pobreza y el acceso a oportunidades para todos.

Hoy eso no es una proposición de un grupo de personas de buenos deseos, sino que es una exigencia de las grandes mayorías que reclaman, por vía de la democracia, el único modelo en que América Latina cree: un desarrollo más sostenible y equitativo.

La exigencia es apremiante. Según los resultados del último LatinBarómetro (2005), “un 75% de los trabajadores de la región están preocupados de quedar sin trabajo en los próximos 12 meses”. Ese porcentaje no cambia desde el 2002 a pesar del crecimiento económico de los últimos dos años. Por otra parte, la inquietud es muy fundada. En un 59% de los hogares una persona ha estado desempleada en los últimos 12 meses.

La participación es, como se ha visto en este trabajo, una gran promesa de reequilibramiento social y de desarrollo.

La región cuenta con precondiciones favorables para que la participación despegue. Tiene significativas experiencias exitosas, un amplio capital social, hay nuevos liderazgos políticos con proyectos inclusivos. Sin embargo, para evitar el peso del pensamiento único, de la tradición de prácticas clientelares, del tecnocratismo, de la tendencia a desvalorizar a los desfavorecidos, y de las simples resistencias a democratizar el poder, será necesario que la participación se incorpore a la gran agenda de las luchas populares.

También que se avance en la estructuración de nuevos diseños organizacionales y herramientas de acción que puedan dar sólido piso organizacional a la implementación de los proyectos participativos. Con frecuencia, la región ha hecho en este campo “más de lo mismo”, cayendo en errores reiterados. Tiene que innovar y aprender de la gerencia social de excelencia que generaron Porto Alegre, Villa, Rosario, y muchas otras experiencias.

Por último, es imprescindible recolocar éticamente esta lucha. Es la lucha por un derecho humano central. Hace a la naturaleza del ser humano. Lo veía con claridad Juan XXIII (1961) cuando en Mater et Magistra decía que “en la naturaleza de los hombres se halla involucrada la exigencia de que en el desenvolvimiento de su actividad productora tengan posibilidad de empeñar la propia responsabilidad y perfeccionar el propio ser”.

Notas

¹ El tema de las políticas necesarias es tratado con detalle en Kliksberg (2004).

² Sen (2002) muestra que en realidad es difícil hablar de libertad en condiciones de alta desigualdad. Señala: “La retórica de la libertad ha sido ampliamente utilizada por muchos pensadores que han demostrado relativamente poco interés por la equidad. (...) Sin embargo, resulta difícil entender una perspectiva de libertad que no tenga a la equidad como elemento central. Si la libertad es realmente importante, no puede ser correcto reservarla solamente para unos pocos elegidos. (...) La desigualdad es una preocupación central en la perspectiva de la libertad”.

³ El autor profundiza el tema en “¿Cómo poner en marcha la participación? Seis tesis no convencionales”, incluido en Kliksberg (2006).

Bibliografía

- Banco Mundial (2004), *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Washington, Banco Mundial.
- Busatto, Cezar (2006), A experiência de participação democrática em Porto Alegre e a governança solidária local, Porto Alegre, mimeo.
- CEPAL (1999), “América Latina: proyecciones de población urbana y rural, 1970-2025”, en *Boletín Demográfico*, N° 63, Santiago.
- CEPAL (2003), *Panorama social de América Latina, 2002-2003*, Santiago, CEPAL.
- CEPAL y Naciones Unidas (2005), *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL y Organización Iberoamericana de la Juventud (2004), *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias*, Santiago, CEPAL, OIJ.
- Cunill Grau, Nuria (2006), “La transparencia en la gestión pública: ¿cómo construirle viabilidad?”, en *Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad*, Francisco Mezones (ed.), Guatemala, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala, Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- De Souza, Ubiratan (1998), La experiencia de Porto Alegre, <http://www.demopunk.net/sp/sp/direct/porto/porto2.html>.
- Franco, Carlos (1992), “Imágenes de Villa El Salvador”, en *¿Cómo enfrentar la pobreza? Aportes para la acción*, Bernardo Kliksberg (comp.), PNUD, CLAD, Grupo Editor Latinoamericano.
- Genro, Tarso (2005), “El presupuesto participativo y el Estado”, en *La agenda ética pendiente de América Latina*, Bernardo Kliksberg (comp.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, BID.
- González, Chiqui (2005), “Una ciudad con ojos de niño”, en *Políticas para la gobernabilidad*, PNUD y Gobierno de la Municipalidad de Rosario (eds.), Rosario, PNUD.
- Juan XXIII (1961), *Carta Encíclica Mater et Magistra*, Buenos Aires, Librería Católica Acción.
- Kliksberg, Bernardo (2004), *Hacia una economía con rostro humano*, México, Fondo de Cultura Económica, 9. ed.
- _____ (2006), “¿Cómo poner en marcha la participación? Seis tesis no convencionales”, en *Más ética, más desarrollo*, Bernardo Kliksberg (ed.), Buenos Aires, Editorial Temas, 8. ed.
- LatinBarómetro (2005), *Informe 1995-2005*, Santiago, LatinBarómetro.
- Narayan, Deepa ...[et al] (2000), *Voices of the Poor*, Washington, World Bank.
- Navarro, Zander (1998), “La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil (1989-98)”, en *Programas sociales, pobreza y participación ciudadana*, Washington, BID.
- _____ (2005), “Presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil”, en *Ciudadanía activa: gestión de presupuestos locales en Asia Oriental y América Latina*, Isabel Licha (ed.), Washington, BID.
- Osmani, S. R. (2006), World Public Sector Report, New York, United Nations. Department of Technical Cooperation for Development, mimeo.
- PNUD y Gobierno de la Municipalidad de Rosario (eds.) (2005), *Políticas para la gobernabilidad*, Rosario, PNUD.
- Riveros, Héctor (2005), “Las condiciones de gobernabilidad de la experiencia Rosario”, en *Políticas para la gobernabilidad*, PNUD y Gobierno de la Municipalidad de Rosario (eds.), Rosario, PNUD.
- Salamon, Lester M.; Sokolowski, S. Wojciech; y List, Regina (2003), *Global Civil Society: an Overview*, Baltimore, The Johns Hopkins University. Institute for Policy Studies. Center for Civil Society Studies (The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project).
- Sen, Amartya (2002), “¿Qué impacto puede tener la ética?”, en *Ética y desarrollo: la relación marginada*, Bernardo Kliksberg (comp.), Buenos Aires, El Ateneo.

- Sulbrandt, José (2006), *Formas organizacionales que facilitan la entrega de servicios sociales*, Washington, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- United Nations (2005), *The Inequality Predicament: Report on the World Social Situation 2005*, New York, United Nations. Department of Economic and Social Affairs.
- Universidad de Washington. Centro para el Desarrollo Social. Instituto de Servicio Global (2004), “Voluntariado juvenil y servicio cívico en América Latina y el Caribe: una posible estrategia del desarrollo económico y social. Antecedentes para una agenda de investigación”, St. Louis, Centro para el Desarrollo Social.
- Villa El Salvador (2006), Plan integral de desarrollo de Villa El Salvador al 2021, Villa El Salvador, mimeo.
- You, Jon-Sung y Khagram, Sanjeev (2004), *Inequality and Corruption*, Cambridge, Harvard University. John F. Kennedy School of Government (Faculty Research Working Papers Series).
- Zapata, Antonio (1996), *Sociedad y poder local: la comunidad de Villa El Salvador, 1971-1996: testimonios y reflexiones de un actor*, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

Acerca del clientelismo y la política social: reflexiones en torno al caso argentino*

Guillermo V. Alonso

Cualquier acercamiento al estudio de la implementación de políticas sociales en el ámbito subnacional argentino, especialmente en el conurbano bonaerense (el conjunto de municipios que rodean la capital argentina), no puede evitar enfrentarse a la cuestión del clientelismo. Tanto a nivel de la información periodística como de la ciencia social, diversas certezas y percepciones generalizadas dan por supuesto que la implementación de los programas sociales no puede escapar a esta forma de *politización* de la gestión pública. La cuestión del clientelismo atañe directamente a la calidad de la institucionalidad pública y del sistema político, pero no menos importante resulta preguntarnos por el impacto específico que tiene sobre la gestión de las políticas sociales. Precisamente, la supuesta o real omnipresencia del clientelismo parece inducir al riesgo de un uso tan indeterminado como poco útil del concepto. En tal sentido, un primer paso necesario para estudiar la presencia del fenómeno del clientelismo en la gestión de las políticas sociales exige un análisis crítico del uso y aplicación del concepto en mucha de la literatura referida al tema¹. Como parte de una investigación mayor acerca de la implementación de programas sociales en el ámbito del conurbano bonaerense, este artículo es un primer avance en el análisis de distintas visiones acerca del vínculo entre clientelismo y políticas sociales.

Un primer problema lo encontramos en el uso demasiado laxo y amplio del concepto de clientelismo. Como advierte Fox (1994) en un influyente trabajo sobre el clientelismo y la política mexicana, a veces el uso del concepto de clientelismo se expande indebidamente hasta abarcar las más diversas formas del intercambio político. En efecto, para algunas interpretaciones la política latinoamericana no puede escapar de una suerte de patología fundacional caracterizada por un clientelismo tan abarcador que se ha manifestado a lo largo del tiempo en versiones tradicionales y modernas. Aun antes del recurso generalizado a la estrategia de focalización de las políticas sociales en los años ochenta y noventa, América Latina habría estado caracterizada por sistemas de políticas sociales que se funcionalizaban como la base material de sistemas políticos fundados en la cooptación clientelística.

Según Paramio (2005: 8), en América Latina: “El desarrollo y el bienestar de la posguerra eran fenómenos segmentados y socialmente insuficientes, y la única forma de beneficiarse con ellos era incluirse en una red, que para la inmensa mayoría de la población sólo podía ser de tipo clientelar”. Sin dejar de reconocer el carácter racional de la acción de “autoinclusión” en una red, y de ahí la benevolente denominación de clientelismo moderno para la era de los populismos y desarrollismos, esta visión supone mediante una generalización indebida que la segmentación de los sistemas de políticas sociales latinoamericanos fue producto de una estrategia de acumulación política que redistribuía en forma particularista debido a la escasez de los recursos públicos. Pero debería aclararse que en los esquemas de *seguro social bismarckiano*, que dan cobertura a los trabajadores formales frente a los distintos riesgos sociales, y que fueron el modelo predominante de seguridad social en el continente, es la pertenencia al mercado de trabajo lo que habilitaba y habilita el acceso a las distintas prestaciones sociales. Quienes pertenecen a determinada categoría socioocupacional acceden automáticamente a determinada prestación social, en tanto derecho colectivo. Esta forma de acceder a la cobertura de seguridad social da lugar, en todo caso, a una forma de articulación corporativista, cuya dinámica expansiva segmentó de acuerdo al poder relativo de los distintos grupos ocupacionales para obtener la cobertura de los seguros sociales, pero no como intercambio particularista y personalizado.

Recibido: 21-08-2006. Aceptado: 08-01-2007.

* Versión revisada del documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

Título original: “Visiones acerca del clientelismo y la política social en el ámbito subnacional argentino”

Además, una vez obtenidos los beneficios no dependían de la discrecionalidad sino que fundaban derechos. Por supuesto que la expansión de la seguridad social latinoamericana, entre otras cosas, recompensó con un amplio apoyo político a los movimientos populistas. Pero concluir que la satisfacción de demandas sociales para conquistar apoyo popular es puro clientelismo “estiraría” este concepto hasta abarcar a casi toda motivación política en la democracia electoral.

Una idea demasiado general sobre cualquier forma de distribución de bienes o “favores” como síntoma indudable de clientelismo abarcaría a toda articulación política. Como bien señalan Brusco, Nazareno y Stokes (2005), los partidos suelen distribuir bienes, promesas o beneficios para ganar votos. Por ello, es necesario una clara distinción entre lo que llaman la distribución *programática* y la distribución *clientelar*. La diferencia clave entre ambas formas de distribución no radica en que los partidos predominantemente programáticos no den bienes o beneficios para obtener votos; antes bien, los partidos pueden hacer campaña prometiendo incrementos en las jubilaciones o en los salarios, por ejemplo, e incluso cumplir con las promesas una vez en el gobierno. La diferencia fundamental radica en que los beneficios otorgados o a otorgar por la distribución programática están dirigidos a categorías abstractas y colectivas. La distribución programática interpela a “los jubilados”, a “los desempleados”, etc. La distribución clientelar, en cambio, no interpela a categorías abstractas y generales, sino que sólo busca la cooptación de aquellos votantes que probablemente responderán con apoyo político al otorgamiento personalizado de favores o bienes.

Esta distinción es de gran utilidad para precisar, por un lado, qué entendemos específicamente por clientelismo. Por otro, para establecer los límites de magnitud del universo potencial para la “administración” clientelística del sistema de políticas sociales en Argentina. Con respecto al primer aspecto, por clientelismo se entiende una relación de intercambio entre individuos -no entre grupos sociales organizados- en el contexto, aunque no excluyentemente, de redes político-partidarias. Estos intercambios vinculan a un *patrón* y a un *cliente*, articulados a través de una mediación (*mediador*) política personalizada, y establecen un circuito de reciprocidad probable entre “favores” y apoyo político (votos, asistencia a actos, etc.). Además de fundarse en asimetrías de poder y en la desigualdad de recursos, las relaciones clientelares son particularistas porque no se establecen sobre bases universales sino en vínculos personales, y son informales porque ninguna instancia investida de poder formal aparece como garante del cumplimiento de los arreglos entre los participantes de las redes (Auyero, 1997, 2001; Torres, 2002).

Con respecto a la delimitación de la intersección entre clientelismo y políticas sociales, cabe señalar que el sistema de políticas sociales en Argentina, al igual que en gran parte de América Latina, se divide en tres subsistemas. Uno, corresponde a los llamados servicios sociales. Esto es, los sistemas de educación y salud públicas. Todo ciudadano, por su sola condición de tal, tiene derecho a acceder a esta cobertura. El carácter universalista de la cobertura de los servicios sociales los sustrae por definición del intercambio particularista propio de la cooptación clientelista.

El otro gran subsistema de las políticas sociales es la seguridad social o de seguros sociales, compuesto principalmente por el sistema de jubilaciones y pensiones y los esquemas de seguro social de salud (*obras sociales*). Aquí, los beneficiarios de las prestaciones -el trabajador formal (activo o pasivo) y su núcleo familiar directo- se identifican con categorías abstractas, tal como las definidas previamente. Tampoco este subsistema permite su instrumentación para la distribución clientelar. Finalmente, encontramos el subsistema de las políticas asistenciales conformado por diversos programas focalizados en la población pobre y excluida del mercado de trabajo formal. El diseño e implementación de políticas no universales, con sus criterios de elegibilidad como requisito fundamental de acceso, define tensiones con las probables debilidades de capacidad de gestión habitualmente supuestas en el medio local y en otras instancias del Estado argentino, sobre todo en el área social. Estas características, en el contexto de una grave crisis socioeconómica -que erosiona las bases del mercado de trabajo formal y concomitantemente la cobertura de seguridad social y de intermediaciones tradicionales entre Estado y sociedad, tales como los sindicatos-, configurarían las

precondiciones para el predominio de lógicas clientelísticas de acumulación política. Los programas focalizados, que proveen beneficios sobre la base de la discrecionalidad antes que del derecho, delimitarían el universo potencial de la “administración” clientelista de políticas sociales.

Cabe ahora mirar al sistema de políticas sociales argentino desde el punto de vista de la estructura del gasto social y del distinto peso relativo que le corresponde a cada uno de los subsistemas. Si se considera el promedio de los años 1995-1997 para observar la estructura característica de los años noventa, el gasto en los servicios y seguros sociales representó un 84,5% del gasto público social consolidado (Secretaría de Programación Económica y Regional, 1999). Más recientemente, desde el pico de la crisis 2001-2002, el gasto focalizado se ha incrementado, habiendo llegado al 29% respecto al gasto social total en 2003. Este cambio puntual de peso relativo se debió a que en el año 2002 el gasto social universal y en seguros cayó en 2,5 puntos del PIB, mientras que simultáneamente se dio un aumento leve del gasto focalizado (Vargas de Flood, 2006: 62). El salto más importante en este tipo de gasto se debió a la implementación desde abril de 2002 del programa asistencial Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. No obstante, y más allá de este pico, el gasto focalizado se ha colocado en promedio en el 20 a 25% del gasto público social (Vargas de Flood, 2006: 62). En términos del presupuesto nacional, los programas focalizados equivalen a un 15% (Isuani, 2005). Estos datos confirman que el grueso del gasto social en la Argentina mantiene un fuerte peso en servicios universales y seguridad social.

Por lo tanto, si miramos en forma sistémica a las políticas sociales, los alcances del manejo clientelista sólo pueden resultar acotados. Sin embargo, podría sostenerse que, en tanto los programas asistencialistas focalizan en la población pobre, parecería confirmarse una visión del clientelismo que lo reduce a ser un fenómeno propio de la articulación política de los sectores populares, socialmente más vulnerables y desplazados del mercado de trabajo formal, y para la cual los recursos públicos de los programas sociales representan la base material de las relaciones clientelares que median un lejano vínculo con el Estado. En efecto, es a estos sectores a los que están dirigidos fundamentalmente los programas asistenciales, así como los seguros sociales implican un gasto social cuyo impacto distributivo favorece a trabajadores formales en general (deciles medios de la distribución del ingreso). Sin embargo, cuando se considera el impacto distributivo del gasto en educación básica y salud públicas puede observarse que los deciles más pobres son quienes más se benefician de éste (Lo Vuolo y Barbeito, 1998; CEPAL, 2001; Vargas de Flood, 2006).

Los datos arriba presentados podrían servir para precisar, por un lado, el alcance y magnitud posible de la funcionalidad de las políticas sociales para la conformación de un sistema político caracterizado globalmente por la articulación clientelística. Por otro lado, para relativizar la imagen que considera de modo reduccionista y unilateral la relación de los sectores socialmente más vulnerables con el Estado. Al menos desde el campo de las políticas sociales no todo queda atrapado por la convergencia entre asistencialismo y clientelismo. Cuando se considera el ámbito de los servicios sociales se diversifican, aunque con las limitaciones emergentes de la crisis socioeconómica -que socavan la igualdad de acceso en términos de calidad-, los espacios de vinculación pobres-Estado, y no todo en este sentido se reduciría a una situación en que “la mano del Estado sólo llega acompañada por patrones y mediadores” (Torres, 2002: 65).

No obstante, cabe reconocer la fuerte expansión en las dos últimas décadas de los programas sociales focalizados en términos absolutos, tanto en el número de ellos como en el volumen de recursos que captan. Durante los años del primer gobierno de la transición democrática en la década del ochenta, el gobierno nacional tenía alrededor de 15 programas sociales. En 2002, en un contexto de agravamiento de la crisis socioeconómica, el número de programas asistenciales de nivel nacional alcanzó el número de 41, a los que habría que sumar unos 90 programas alimentarios provinciales. El gasto público destinado a programas focalizados pasó de 4.600 millones de pesos en 1994 a 10.800 millones de pesos en 2004. Dentro de este gasto creciente se destaca el peso del Plan Jefes y Jefas de Hogar que llegó a representar 3.500 millones de pesos (Dinatale, 2005: 35-37). El volumen

incrementado de los programas asistenciales, esto es, del espacio privilegiado para el registro de prácticas clientelares, justifica el análisis del punto de encuentro entre éstas y las políticas sociales. Más aun cuando consideramos a las políticas sociales también por sus impactos en términos de construcción de ciudadanía.

El clientelismo como pura manipulación

Es desde la perspectiva atenta al impacto de los programas sociales en la calidad de la ciudadanía en que puede analizarse gran parte de lo sostenido acerca del clientelismo político. Sobre esto, la versión más convencional recogida cotidianamente por la información periodística, y a veces asumida de modo más sofisticado por la producción académica, ofrece un veredicto categórico: el cruce entre asistencialismo y clientelismo tiene efectos claramente descuidadizantes y desinstitucionalizantes. La relación clientelar como forma de dominación política remite necesariamente a clientes como actores pasivos, carentes de autonomía y capacidad de acción estratégica. En clave de la teoría democrática clásica, el clientelismo es un emergente de la gran desigualdad social, la cual obliga a entrar en una relación de dependencia con un *patrón* político. Este es un factor que hace desaparecer una de las precondiciones básicas para la igualdad política y la vida republicana: ciudadanos dotados de autonomía, que elaboran libremente su consentimiento político (Nun, 1997).

Sin duda, hay mucho de verdad en cuanto a considerar las condiciones socioeconómicas de desigualdad y pobreza para calibrar la notoria debilidad con que el llamado cliente se incorpora a la relación clientelar: como es obvio, las personas no disponen de muchas alternativas entre la nada y un módico plan social (monetario o en especie). (A fin de cuentas, también es módica la contraprestación política que se reclama: el voto o la asistencia a un acto). En este punto se ilumina la convergencia del clientelismo con el asistencialismo, en tanto ninguno de ambos genera derechos de ciudadanía. Pero el fuerte énfasis que esta mirada coloca en la pérdida de autonomía configura una percepción del cliente casi *pavloviana*, en la que el estímulo del “favor” será respondido con un apoyo político ciego y automático.

Este énfasis acierta en iluminar la lógica de la estrategia de acumulación político-electoral clientelista: jefes políticos que, en la disputa por cargos y espacios de poder, utilizan recursos públicos para “comprar” apoyos mediante la distribución personalizada de bienes, y constituir, así, un séquito estable de seguidores. Pero al acertar en este punto, y estableciendo una suerte de paralelo con las primeras lecturas del populismo, esta mirada reduce el fenómeno a una técnica de manipulación política, en cuya configuración interpretativa la racionalidad residiría exclusivamente en el supuesto o real manipulador, esto es, el patrón o mediador de la relación clientelar.

En sus versiones menos refinadas esta mirada no puede escapar a una mixtura de elitismo y crítica moralizante (Auyero, 2004), ni evitar las lecturas exageradamente impresionistas sobre el impacto del clientelismo en el sistema político global. Según un periodista que ha investigado la relación entre la proliferación de programas asistenciales y el clientelismo en la Argentina, se observa en este vínculo el potencial para transformar -de modo perverso- el sistema político-institucional y el aparato estatal, lastrándolos de corrupción: “Las formas denigrantes de usufructo de la pobreza llegan por otros medios, se sostienen por andamiajes mucho más poderosos que el de un puntero político o un dirigente de barrio. El manejo oscuro y ladino de la política social está montado en un aparato estatal mayor que se ha moldeado en los últimos treinta años, deliberada y siniestramente. Las formas más variadas de la trampa, la estructura de poderes provinciales y nacionales, la ausencia de mecanismos de control eficaces y prácticos, el oscuro manejo de la información y la atroz maquinaria de la burocracia resultan ser armas mucho más poderosas para extender y mantener los niveles de pobreza, para perpetuar lo que denominamos el “festival de la pobreza” (Dinatale, 2005: 14).

Planteadas en estos términos las consecuencias de la asociación entre pobreza y clientelismo, la conclusión lógica parece ser la de una inversión de la relación causal. El aparato clientelista se levanta autónomo sobre las condiciones estructurales que lo originaron y gravita decisivamente en su

reproducción. Contenidas en la *jaula de hierro* del aparato clientelista, y sus múltiples ramificaciones y anclajes, difícilmente las “clientelas” populares puedan ser percibidas como agentes estratégicos. La cooptación clientelística se configura en una relación unilateral y excluyente de articulación política, que tiende a constituir de forma unidimensional a los sectores socialmente más vulnerables en su vínculo con el Estado y la política.

En busca de la racionalidad (estratégica y simbólica) de los *manipulados*

Sin dejar de entender al clientelismo como una forma de dominación política, así como de reconocer la baja calidad de ciudadanía que genera, se ha desarrollado una línea de análisis que enfatiza la racionalidad de los llamados clientes. Este distinto énfasis no rescata solamente la racionalidad instrumental por la cual el cliente se incorpora en la red, más aún, también considera los elementos de construcción simbólica contenidos en la relación social clientelista. A través de ambas dimensiones -el cálculo racional y la representación simbólica- se rescata un componente de capacidad de acción estratégica por parte del cliente, lo cual permitiría renegociar dentro de cierto margen las condiciones de la relación clientelar al mismo tiempo que se construye recíprocamente su significado. En esta línea se destacan especialmente los trabajos de Javier Auyero que, respaldados en un importante trabajo empírico en el conurbano bonaerense, buscan dar una interpretación más compleja del clientelismo. En la misma línea también el trabajo de Pablo Torres (2002), que toma como referente empírico el interior de la provincia de Buenos Aires, implica un esfuerzo analítico dirigido a mostrar una versión más compleja del clientelismo.

En el contexto de una profunda crisis socioeconómica, los problemas del desempleo, la informalidad laboral y el decrecimiento o pérdida del ingreso monetario plantean el desafío cotidiano de desarrollar estrategias de supervivencia a los sectores sociales más vulnerables. Este es el punto de partida de itinerarios sociales que llevan a la convergencia y superposición creciente entre las redes político-partidarias y las redes informales de ayuda recíproca afectadas por el progresivo vaciamiento de recursos propios a raíz de la crisis. Desde esta perspectiva, lo que se entiende habitualmente como clientelismo es el desarrollo de *redes de resolución de problemas* a través de la mediación política personalizada, construidas en el ámbito local (Auyero, 2001). Este es el factor que enraíza a las redes en el marco de determinadas culturas políticas, constituyendo un modo específico de resolución de problemas a través de la representación simbólica que las configura.

La mediación política conecta con algún patronazgo con acceso a los recursos públicos, en la forma de programas asistenciales. A través de la distribución política personalizada se articula la red de resolución de problemas. Este proceso tiene un doble impacto político: por un lado, fortalece la implantación social de la organización partidaria como vehículo de distribución de la asistencia financiada por el Estado; por otro, lleva a la redefinición de la tradición populista, mediante la recuperación de aquellas interpelaciones más funcionales a la lógica de un Estado asistencialista.

Para el funcionamiento y reproducción de las redes de resolución de problemas es fundamental el rol de intermediación política ejercida por un mediador ubicado entre un jefe político y/o funcionario estatal y los clientes. En el contexto de la red los mediadores son los encargados de mantener abierto el canal de distribución de recursos desde el patrón hacia los clientes, en la expectativa de que éstos retribuirán votos y apoyo político. Esta función mediadora les da un poder posicional. Si bien la intervención de los mediadores se intensifica en época de elecciones, la función es ejercida durante todo el año, lo cual termina institucionalizando informalmente un sistema de distribución de ayuda social. Al tratarse de redes políticas, los centros de distribución habituales son los locales partidarios: las unidades básicas en el caso del peronismo, el partido que más capacidad ha demostrado para extender y controlar estas redes². El poder posicional habilita a los mediadores para un juego político en el que deben maximizar simultáneamente el acceso a los recursos provenientes del Estado -los programas asistenciales-, con lo cual resuelven los problemas de los clientes, y, como consecuencia de ello, consolidar y ampliar la base de apoyo. El poder posicional de los mediadores no sólo los habilita

para el control de recursos materiales a ser distribuidos, sino también les permite disponer de información. A través de los locales partidarios (unidades básicas, en el lenguaje peronista) no sólo se distribuyen los bienes materiales provistos por el gobierno municipal, también circula la información de cuándo serán repartidos los recursos desde la Municipalidad (Auyero, 2001). El control de este factor de incertidumbre, sea creado o no intencionalmente, les permite a los mediadores derivar poder con respecto a los clientes.

Los mediadores comparten una misma extracción social con los clientes. Aquello que les permite diferenciarse de ellos en la red y posicionarse como mediadores es el monto y amplitud de sus conexiones interpersonales y políticas, lo cual les permite acceder a los recursos que son la base de la distribución a los votantes probables. En su tarea distributiva los mediadores están acompañados por un círculo cercano de colaboradores, que constituyen el núcleo duro de la red. Por fuera de este núcleo, los vínculos entre los clientes y el mediador son menos intensos y resultan más esporádicos. En el círculo estrecho de seguidores es donde se recluta el apoyo político más incondicional, y donde realmente se efectivizaría la cooptación clientelista.

La hipótesis de una obediencia electoral masiva que supera los límites estrechos del círculo inmediato, supuestamente garantizada por el control político desplegado a través de las relaciones clientelares, remite a una situación empíricamente improbable: simplemente no es posible corroborar, y más aún en el contexto de sectores sociales con una larga tradición peronista, si la motivación electoral obedece a la retribución de los favores recibidos en el marco de la relación clientelar o a una identificación política previa respecto a un partido, o bien a un juicio sobre una oferta programática más general. En un trabajo destinado a analizar los efectos del clientelismo sobre el sistema democrático en la Argentina se concluye que se “debería tener cuidado en no sobreestimar la extensión del clientelismo en la democracia argentina contemporánea. La mayoría de las personas en la Argentina, aun las más pobres y que viven en la regiones políticamente más tradicionales, no experimentan las elecciones como una lluvia de pequeñas dádivas que viene desde los partidos políticos” (Brusco y otros, 2005: 271)³. En general se acepta que la influencia política más eficaz de las redes clientelares operaría en el marco de las elecciones internas de los partidos, mientras que su efectividad en las elecciones generales, y todavía más si son nacionales, es limitada, salvo resultados electorales muy disputados (Torres, 2002).

El poder de los mediadores depende de su posición estructural y es ejercido a través de su capacidad para “resolver problemas” de los clientes. La dominación política se despliega no como forma directa de control sobre las acciones de los clientes, sino por el establecimiento de límites a las opciones de éstos ante la posibilidad de los mediadores de alcanzar una posición de cuasimonopolio en el acceso a los recursos que permiten cumplir el rol de “resolvidor de problemas”. Sobre estas condiciones se monta un sistema de representaciones que resignifica la identidad populista, abstrayendo como su componente casi único las interpelaciones en términos de “ayuda social reparadora” y desplazan hacia lo residual los componentes históricos más conflictivos y contestatarios del peronismo. Es en el interior de este sistema de representaciones que los clientes vivencian la experiencia de los lazos clientelares (Auyero, 2001).

¿Del clientelismo como problema al clientelismo como solución?

En el recorrido de lecturas sobre el clientelismo se ha relativizado la imagen que da por descontado los efectos globalmente distorsivos sobre el sistema político, en tanto el recurso al clientelismo no aseguraría un electorado cautivo, aun cuando no se niegue que constituye un problema para la calidad de las instituciones y la ciudadanía. Una vez reconocida la dudosa eficacia del clientelismo para lograr una manipulación electoral a gran escala, como fuera demostrado en más de una elección en los años recientes, cabe concluir que su principal daño en términos de calidad político-institucional residiría en la ostensible ineficiencia -dado el volumen de recursos que moviliza- con que contribuye a resolver un

desafío inherente al accionar del político profesional: la necesidad organizacional y estratégica de contar con un séquito de leales y dispuestos seguidores para disputar el poder⁴.

Sin embargo, sigue en pie el interrogante sobre cuánta distorsión implicaría el impacto del clientelismo sobre la gestión de las políticas sociales. En las perspectivas analizadas, las políticas/programas sociales aparecen como objeto en la relación con el fenómeno clientelista, ya que se las ve como la base material de la estrategia de acumulación política. Cabe analizar ahora el papel de las políticas sociales como sujeto en la relación con el clientelismo. El pasaje se opera a través de un tipo de análisis que considera el clientelismo como una forma racional de gestión de las políticas sociales en el contexto de ciertas restricciones. Este encuentro entre clientelismo y racionalidad reproduce simétricamente por el lado del Estado el reconocimiento de la racionalidad social del fenómeno.

En un contexto de severa crisis socioeconómica, con altos índices de desempleo e informalidad del mercado de trabajo, necesariamente la población potencialmente objetivo de programas sociales alcanza una magnitud que plantea una brecha creciente entre los recursos públicos disponibles y los beneficiarios elegibles. A este factor se suma la ausencia o fragilidad de las capacidades estatales necesarias para implementar rigurosamente las condiciones de elegibilidad de los programas focalizados. Si ya de por sí el Estado argentino ha mostrado frecuentes restricciones políticas y burocráticas para contar con padrones confiables en la implementación de programas sociales, también es evidente que los problemas para seleccionar los beneficiarios de los programas deriva de dificultades técnicas. Los instrumentos estadísticos habituales (censos, encuestas) pueden servir para establecer cuántos son los pobres pero no quiénes son. Establecer con exactitud qué individuos están por encima o por debajo de la línea de pobreza resulta extremadamente complejo y termina convirtiéndose en un ejercicio arbitrario (Isuani, 2005). Igualmente ocurre, por ejemplo, con los planes asistenciales dirigidos a dar cobertura a los desocupados, como el plan Jefes y Jefas de Hogar, que, no habiendo podido ser universalizado por escasez de recursos, tampoco se ha podido garantizar el requisito de contraprestación de todos los beneficiarios, lo cual permitiría distinguir claramente entre desocupados y subocupados, entre trabajadores informales y formales (Isuani, 2005). Ante tales restricciones, difícilmente pueden operar de manera autónoma y eficaz los criterios técnicamente objetivos de selección de beneficiarios.

Por otra parte, los procesos de descentralización han transferido funciones y competencias al ámbito de gestión local, un espacio donde sobresalen serios déficit de capacidades administrativas. Ello ha agregado otro factor para derivar hacia una solución *por defecto* de inevitable *politización* de la gestión de los programas sociales. Levitsky (2005: 263), observando el caso de la implantación del partido peronista en el conurbano bonaerense en los años noventa, plantea que: “A menudo se considera que esta politización constituye una deformación ineficiente y corrupta de las funciones del Estado pero, en muchas zonas de clase baja, la burocracia oficial era tan débil que las redes partidarias eran un medio más eficaz, sin duda, de llegar a la población”.

Para Coward (2005), independientemente de la intervención del municipio o una organización sociopolítica, la brecha creciente entre recursos públicos y beneficiarios potenciales debe ser gestionada por algún mecanismo distributivo. Dadas las restricciones para que operen los requerimientos de elegibilidad establecidos, ese mecanismo es el clientelismo. De tal modo, este enfoque enfatizará la forma en que el clientelismo es usado como equivalente funcional de capacidades estatales inexistentes o precarias. Es decir como “un medio de racionalidad” (Coward, 2005) que permite administrar la brecha entre recursos públicos escasos y los sectores socialmente más vulnerables, constituyendo un tipo específico de gestión de la política social.

Conclusiones

Sin pretensiones de exhaustividad hemos presentado algunas visiones paradigmáticas de cómo entender la relación entre políticas/programas sociales y clientelismo, las cuales toman como su referente

empírico, por lo general, al conurbano bonaerense. El rápido itinerario nos ha mostrado a grandes rasgos tres tipos de lecturas del fenómeno de clientelismo, diferenciadas por énfasis más que por visiones globales excluyentes. Para una, el énfasis recae en el carácter de relación unilateralmente manipuladora. Para la segunda, el clientelismo es un universo más complejo de relaciones sociales, en cuyo contexto también se construyen identidades. Finalmente, una última versión percibe al clientelismo como una suerte de técnica de gestión *sui generis* que permite subsanar *por defecto* los déficit de capacidades técnicas del Estado para gestionar programas sociales focalizados en un contexto de escasez de recursos.

Las dos primeras visiones nos hablan del impacto que tiene la confluencia entre clientelismo y políticas sociales en términos de calidad de la ciudadanía. En este sentido, parecen conformar una réplica -en clave microsociológica- de lo que fuera el itinerario de la sociología histórica del populismo peronista. De igual modo, la primera lectura convencional del populismo se construyó sobre la idea de manipulación *desde arriba* y del modo en que las élites, en función de su propio juego político, compraban módicamente el apoyo pasivo de las masas. El énfasis recaía en la idea de heteronomía de las masas.

La segunda lectura de clientelismo rechaza cualquier automatismo de subordinación por parte de clientes pasivos, enfatizando la racionalidad del fenómeno clientelista y al mismo tiempo el entramado simbólico de construcción de identidades. Sin embargo, no queda claro hasta qué punto esta lectura permite descartar claramente una idea de heteronomía de los clientes. Pues, aunque decodificado en clave de un universo simbólico compartido, los pobres parecen ser “las víctimas de un sistema clientelar implementado por el peronismo” (Merklen, 2005: 41). Más aun cuando la identidad peronista, nos dice la visión analizada, ha sido expurgada de sus elementos más contestatarios. Puede ser que esclarecer este punto nos remita a dilucidar cuál sería la visión más general del peronismo que la lectura propone, y cuánta ruptura se ha producido con la tradición populista en la época de consolidación del fenómeno clientelista analizado. Pero ello excede el marco de este trabajo.

Finalmente, la tercera visión analizada corre el riesgo de ser una mera racionalización que convierte la necesidad en virtud. Ajustar los objetivos de una política a las capacidades disponibles no es la única estrategia posible, y la exigencia de cerrar esta brecha también puede darse a través de la potenciación de las capacidades técnicas. Sin embargo, a la última visión analizada podría adjudicársele el mérito de percibir en el clientelismo una solución de compromiso que permite gestionar la brecha entre objetivos y capacidades hasta tanto se potencien estas últimas. Además, al entender el clientelismo como un fenómeno endógeno a un modelo de políticas sociales permitiría discutir en qué medida opera un desplazamiento de los objetivos de los programas sociales, como habitualmente se da por descontado.

Por ejemplo, consideremos el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados implementado desde abril de 2002, y a cuya implementación se le ha imputado en reiteradas oportunidades diversos problemas de clientelismo. Según un análisis efectuado por el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO, 2004), al comparar beneficiarios potenciales (de acuerdo con los criterios de focalización teórica del programa) y beneficiarios efectivos se observaba una considerable correspondencia en términos de la posición de ingresos de los hogares entre ambas categorías. Cuando se toman los tres deciles más pobres de la distribución del ingreso, que representan el 83% de los beneficiarios potenciales, los beneficiarios reales alcanzan el 79%. Si se incorpora el cuarto decil la correspondencia es todavía mayor, pues alcanza el 90% en ambos casos. Por el contrario, si consideramos la mitad superior de la distribución sólo aparecen como beneficiarios potenciales y reales alrededor del 6%.

La conclusión más evidente de los datos presentados es que al menos en el Plan Jefes y Jefas, cuya cobertura llegó a ser de 2 millones de beneficiarios, o el clientelismo fue escaso o el riesgo potencial de éste para desplazar objetivos de los programas, desviando planes por fuera del área de los beneficiarios teóricamente elegibles, es poco relevante. Aun más, considerando que entre los deciles

más pobres de la distribución el peronismo está fuertemente sobre representado, ni siquiera parece que tenga mucho impacto una posible discriminación clientelar por identidad partidaria.

Dada la brecha entre beneficiarios potenciales y reales, debido evidentemente a la escasez de planes suficientes para toda la población necesitada de cobertura, postular que en un contexto de crisis como el que implicó el lanzamiento del plan, donde crecieron en forma dramática los índices de desempleo, pobreza e indigencia a lo largo y ancho del país, una gestión técnico-estatal inmune a manejos clientelares hubiera alcanzado una eficacia decisivamente superior parece un artículo de fe.

La conclusión más general que puede plantearse es que aun cuando desapareciera *el problema* del clientelismo en la gestión de los programas asistenciales perdurarían ciertas características que hacen a la calidad de este tipo de política social, y más aun en el contexto de cierto subdesarrollo de capacidades estatales. La discrecionalidad, discontinuidad, problemas de monitoreo del gasto, particularismo y ciudadanía dependiente no son contaminaciones inoculadas por una supuesta o real desviación clientelista. Son los rasgos que explican una afinidad electiva entre clientelismo y políticas no universales.

Notas

¹ Esta observación también es compartida por Tenti Fanfani (2002).

² Según Levitsky (2005: 261), durante la década de los noventa: “La enorme infraestructura de unidades básicas, comedores populares, clubes y redes personales informales ligaba a los peronistas de base con el partido y el Estado de muy diversas maneras. Por ejemplo, en los barrios pobres, los militantes peronistas cumplieron un importante papel en la promoción de la asistencia social. El 96% del total de unidades básicas encuestadas para este estudio en 1997 practicaban algún tipo de asistencia social”.

³ En el mismo trabajo se presentan los resultados de una encuesta que tiene solo un 7% de la muestra como personas que reconocían haber recibido bienes en la campaña electoral previa. Aun si se triplicara el porcentaje estimado, a efectos de contrarrestar la posible subestimación, el resultado seguiría igualmente implicando a una minoría de la población argentina sobre la que tendría *potencial* efecto la cooptación clientelística.

⁴ La referencia clásica para comprender este rasgo inherente a la política moderna sigue siendo la obra de Max Weber. Entre otros aportes de tan vasta obra puede consultarse el apartado sobre “Sociología del Estado”, en *Economía y Sociedad*.

Bibliografía

- Amaral, Samuel y Stokes, Susan C. (eds.) (2005), *Democracia local*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Auyero, Javier (ed.) (1997), *¿Favores por votos?*, Buenos Aires, Losada.
- _____ (2001), *La política de los pobres*, Buenos Aires, Manantial.
- _____ (2004), *Clientelismo político*, Buenos Aires, Capital Editorial.
- Brusco, Valeria; Nazareno, Marcelo; y Stokes, Susan C. (2005), “Ingreso, región y la calidad de la democracia en la Argentina”, en *Democracia local*, Samuel Amaral y Susan C. Stokes (eds.), Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- CEPAL (2001), *Equidad, desarrollo y ciudadanía II: agenda social*, Bogotá, Alfaomega.
- Coward, Laura (2005), *Particularistic Social Policy Provision and Clientelism: a Comparative Study from the Conurbano Bonaerense*, mimeo.
- Dinatale, Martín (2005), *El festival de la pobreza*, Buenos Aires, La Crujía.
- Fox, Jonathan (1994), “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico”, en *World Politics*, Vol. 46 N° 2, Baltimore.
- Isuani, Aldo (2005), “Política social y clientelismo”, en *Diario Clarín*, Buenos Aires, 15 de septiembre.

- Levitsky, Steven (2005), *La transformación del justicialismo: del partido sindical al partido clientelista 1983-1999*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Lo Vuolo, Rubén y Barbeito, Alberto (1998), *La nueva oscuridad de la política social*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- Merklen, Denis (2005), *Pobres ciudadanos*, Buenos Aires, Editorial Gorla.
- Nun, José (1997), “Prefacio”, en *¿Favores por votos?*, Javier Auyero (ed.), Buenos Aires, Losada.
- Paramio, Ludolfo (2005), “América Latina y su mudable amor por la democracia”, en *Todavía*, N° 12, Buenos Aires.
- Secretaría de Programación Económica y Regional (1999), *Caracterización y evolución del gasto público social*, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- SIEMPRO y Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2004), *¿A quiénes llega el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados?*, Buenos Aires, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, mimeo.
- Tenti Fanfani, Emilio (2002), “Entender el clientelismo y fortalecer la democracia”, en *Votos, chapas y fideos: clientelismo político y ayuda social*, Pablo Torres (ed.), La Plata, Editorial de la Campana.
- Torres, Pablo (ed.) (2002), *Votos, chapas y fideos: clientelismo político y ayuda social*, La Plata, Editorial de la Campana.
- Vargas de Flood, María Cristina (2006), *Política del gasto social: la experiencia argentina*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera, Editorial La Colmena.
- Weber, Max (1977), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Mejorando el desempeño del sector salud en Brasil: comparación entre distintos modelos de hospitales *

Jeffrey Rinne

Introducción

A finales de los noventa el gobierno de São Paulo adoptó un nuevo modelo de gestión para administrar un grupo de hospitales públicos del estado. El modelo, llamado OSS (Organizaciones Sociales en Salud), fue creado por estatuto para hacer posible una sociedad formal entre el estado y organizaciones sin fines de lucro del sector privado. Bajo este modelo OSS, el gobierno transfirió un presupuesto para cubrir los costos de funcionamiento hospitalario, pero la responsabilidad de la administración se delegó a las organizaciones privadas mencionadas.

La Secretaría Estadual de Salud (SES) negoció y firmó un contrato de desempeño con cada uno de los administradores de los hospitales, comprometiendo los recursos presupuestarios provenientes del tesoro público a cambio de resultados específicos en el desempeño. A los administradores, a su vez, se les garantizó una mayor flexibilidad que a su contraparte de los hospitales estatales tradicionales para manejar el hospital de la manera que ellos consideraran más adecuada para lograr las metas. En 2004, 16 hospitales públicos de São Paulo estaban administrados sobre la base de un contrato y bajo la forma de Organizaciones Sociales en Salud, en lugar de ser unidades tradicionales dentro de la estructura jerárquica del Ministerio¹.

São Paulo no está solo en este intento de implementar una reforma organizacional de este tipo. Los hospitales OSS son la expresión de una tendencia, tanto nacional como internacional, hacia la corporativización (o “autonomización”) de los servicios gubernamentales, tendencia que se expande hacia el denominado “sector público no-estatal”. Hay interesantes argumentos teóricos en la literatura (que más adelante se discutirán) respecto del por qué la corporativización puede mejorar la gestión financiera y, con ello, mejorar el desempeño de los hospitales. Aun cuando los recursos humanos son la viga maestra en la provisión de salud y, claramente, constituyen el gasto principal.

Así, resulta quizás sorprendente que la literatura sobre reformas en el estilo de contratos en los países en desarrollo dedique poca atención a las relaciones laborales que predominan en esos cuerpos corporativizados. Una razón de aquello, como lo hacen notar Harding y Preker (2003: 53), es que la mayoría de los gobiernos que reformaron su sistema de salud “no han tenido la voluntad, o la capacidad, de transferir el control sobre los recursos humanos, reclutamiento, remuneraciones, composición del personal y, por ello han dejado a sus empleados en el servicio público, contratados directamente por el ministerio de salud”. Así, aun cuando a sus administradores se les ha garantizado una mayor autonomía financiera y se les ha hecho responsables de sus resultados, las normas de empleo típicas del sector público se han mantenido.

En São Paulo, sin embargo, las normas de gestión de los recursos humanos establecidas en los OSS difieren, sin lugar a dudas, de aquellas vigentes en los hospitales estatales tradicionales. A través

Recibido: 18-07-2005. Aprobado: 18-08-2006.

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

La investigación para este trabajo se realizó como parte del estudio llevado a cabo por el World Bank's Latin American and Caribbean PREM Public Sector Group y el LAC Human Development Network, estudio que analizó la calidad del gasto público en Brasil. Francisco Gaetani, April Harding, Nick Manning, Yasuhiko Matsuda, Chris Parel y Geoffrey Shepherd proporcionaron comentarios muy útiles. El equipo de investigación fue dirigido por Vitória Kedy Cornetta. El autor agradece especialmente a Gerard La Forgia, quien ayudó a identificar los estudios de caso y ofreció un consejo crítico y una generosa asistencia a lo largo de la preparación del informe.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: “Improving Performance in Brazil's Health Sector: Comparing Personnel Management & Performance in Traditional, ‘Social Organization’ and Private Hospitals in São Paulo”.

de la reforma de los OSS, São Paulo ha logrado transformar los incentivos del personal de salud en el ámbito de la provisión de servicios y, con ello, ha logrado mejorar la eficiencia y la calidad de la atención en salud. Esas diferencias en la gestión del personal, y cómo esas diferencias afectan -si es que la afectan- la relación entre los administradores del hospital y su equipo de trabajo, son importantes para comprender la teoría de la corporativización en el mundo real de los hospitales. De esta manera, la experiencia de São Paulo es un caso obligado de análisis.

La pregunta central de este estudio es la siguiente: ¿cómo difieren realmente los incentivos que tienen los administradores de los hospitales OSS de São Paulo y su equipo de trabajo de aquellos incentivos propios de los hospitales públicos tradicionales, y cuál es su impacto?

El contrato de servicios de salud en el modelo OSS de São Paulo

El modelo hospitalario OSS surgió, inicialmente, en la reforma constitucional que en 1998 implementó el gobierno federal; dicha reforma estableció un marco legal para las “Organizaciones Sociales”. La Enmienda Constitucional N° 19 permitió a las organizaciones sin fines de lucro del sector privado utilizar recursos públicos (materiales y financieros) para proporcionar aquellos servicios públicos que no son exclusivos del Estado². Estas organizaciones sociales podrían gozar de autonomía financiera, presupuestaria y de gestión en la medida que se hicieran responsables de sus resultados bajo un contrato de desempeño firmado con el gobierno. Dicho contrato especificaría su período de vigencia, los recursos que debería proporcionar el gobierno, los resultados esperados, los criterios de evaluación del desempeño, y los derechos y obligaciones de los administradores.

En São Paulo, el gobierno del estado sancionó, posteriormente, su propia Ley sobre Organizaciones Sociales (N° 846/98) para el sector salud, basada en la Ley Federal N° 9.637/98³. La ley estadual especifica que sólo una organización sin fines de lucro puede calificar como OSS y que un hospital administrado bajo el régimen OSS puede sólo proveer servicios como parte del Sistema Unificado de Salud (SUS). Claramente esos hospitales **no** son privados. El patrimonio continúa siendo propiedad pública.

El primer paso para implementar el modelo OSS es que dichas organizaciones sin fines de lucro se certifiquen ante el estado como Organizaciones Sociales de Salud. Si una organización satisface los criterios de certificación, entonces está legalmente autorizada por el gobernador para establecer un contrato con la Secretaría Estadual de Salud (SES) con el objeto de administrar un hospital público⁴. (Un criterio importante es que la organización sin fines de lucro pueda demostrar un mínimo de cinco años de experiencia en la administración de programas o servicios de salud. Ciertamente, São Paulo goza de ventajas sobre los otros estados brasileños porque tiene un número significativo de organizaciones no gubernamentales en el campo de los servicios de salud).

El próximo paso es que la SES negocie un contrato de administración con la OSS. El contrato de gestión entre la SES y la OSS especifica el volumen de diferentes servicios que deben ser proporcionados mensualmente (por ejemplo, servicios para pacientes internos y externos, consultas médicas, etc.) a cambio de un presupuesto especificado (contrato de pago prospectivo en bloque). Como se exige que el hospital alcance metas mensuales, el 90% del presupuesto anual acordado en el contrato se va entregando en pagos mensuales. Se permiten rendimientos más o menos del 15% de las metas estipuladas para que no afecte la entrega presupuestaria. Sin embargo, si la entrega de servicios cae al 75-84,9% de las metas acordadas, entonces hay una rebaja del 10% en la entrega presupuestaria. Si los resultados caen por debajo del 75%, entonces el pago se reduce en un 30%.

El restante 10% del presupuesto se entrega trimestralmente y está condicionado a la presentación correcta que el hospital haga de los datos sobre pacientes, tratamientos y servicios proporcionados. Dicho 10% de provisión presupuestaria refleja algo del “aprender haciendo”. El modelo OSS, tal cual se creó en 1998, asignaba el 100% de los fondos acordados en 12 desembolsos anuales. Sin embargo, a partir de 2001 se deja un 10% a ser entregado trimestralmente dependiendo de la información de los servicios suministrados y de los indicadores de calidad que se entregan a la SES y a la Comisión de

Evaluación de las OSS⁵. Este constituye un mecanismo sensible para mejorar, sino eliminar, las posibles desventajas en la información que tiene la SES frente a los hospitales OSS.

Los contratos OSS típicamente se transforman en un diálogo regular entre los directores de hospital y la unidad de supervisión de la Secretaría de Salud. Se van realizando ajustes a los contratos anuales, pero estos sólo pueden realizarse si hay consenso y dentro del período operacional fijado en el contrato.

Las cuentas de las OSS son auditadas *ex post* por el Consejo de Salud del SUS del estado y por el Tribunal de Cuentas. Así, los acuerdos de gobernanza para los hospitales OSS son un híbrido entre el control de mercado y el control jerárquico. En gran medida, el modelo OSS está diseñado para conducir a los administradores de hospital a ejercer un control sobre el más importante factor de producción, a saber, los recursos humanos. Aunque pueden haber múltiples factores para explicar por qué el gobierno de São Paulo adoptó este modelo de gestión (ver Apartado N° 1), el que parece más evidente es el deseo de mejorar el desempeño del personal.

Los beneficios substanciales (y los desafíos) de la corporativización

La corporativización se asocia con las reformas del tipo “nueva gestión pública” o “reinención del gobierno”, que comenzaron en Nueva Zelanda y Gran Bretaña en los años 80 y que luego influenciaron a los reformadores de todo el mundo durante la década siguiente⁶. La “nueva gestión pública” (NGP) hace suyo los “altamente poderosos” incentivos del mercado -toda vez que sean factibles- en contraste con los débiles y, a menudo, funestos incentivos de la burocracia gubernamental. De esta manera, si el gobierno está produciendo bienes y servicios que el sector privado puede producir de manera más eficiente (por ejemplo, servicios de transportes o telecomunicaciones), entonces la solución propuesta es la privatización, quizás con algún papel regulador por parte del gobierno. Por otro lado, si el mercado solo no puede proporcionar servicios del tipo y el monto que es socialmente deseable (por ejemplo, debido a las externalidades, al tema de los bienes públicos, de la equidad y otras “fallas” del mercado), entonces lo que recomienda la NGP es introducir incentivos de mercado *al interior* del gobierno⁷.

La corporativización de los hospitales es consistente con esta recomendación. El gobierno retiene para sí la propiedad pública del hospital y la responsabilidad pública por los cuidados de salud, pero introduce reformas organizacionales que pretenden mejorar el desempeño simulando los incentivos del sector privado. Los procedimientos de control (*ex ante*) se reducen, mientras, simultáneamente, el foco de atención y responsabilización del proceso de gestión se pone en los resultados.

Una característica clave de la corporativización es que ella separa al que paga (gobierno) del proveedor (administrador y personal hospitalario). El que paga (es decir, el principal) especifica las metas y resultados deseados. Luego las decisiones operacionales se dejan a discreción del proveedor (es decir, el agente). Los procedimientos de seguimiento por parte del principal se llevan al mínimo, el contrato de gestión reemplaza al control jerárquico, y se especifican los medios a través de los cuales se asignan los recursos públicos y se mide el desempeño de la responsabilidad.

La racionalidad de esta separación pagador-proveedor es la de estimular una mayor claridad en la misión y un mejor alineamiento de los incentivos individuales del administrador y de quienes proporcionan un servicio público con las metas de las políticas públicas. Sin embargo, sin desmerecer los méritos potenciales de este enfoque, las reformas de corporativización no pueden escapar al desafío que implica la *delegación de la discrecionalidad*, que es inherente a la relación principal-agente. De hecho, hay varias capas en la relación principal-agente en las reformas corporativizadoras de este tipo. Por ejemplo, la Secretaría de Salud de São Paulo ha delegado la autoridad en la toma de decisiones al administrador de un determinado hospital. De esa manera, se genera una relación principal-agente clave entre la Secretaría de Salud (principal) y el administrador del hospital (agente). Pero, además de eso, se genera una nueva relación principal-agente entre el administrador del hospital (principal en este caso) y su personal (agentes en este caso).

Cuando se ponen en práctica las reformas estilo contrato, los costos de transacción -que North define como “costos de medir y reforzar los acuerdos” (1990: 14)- pueden ser prohibitivos. Como el gobierno tiene un especial interés en la *calidad* tanto como en la cantidad de los servicios de salud que se proporcionan, el sector salud representa un arquetipo “del problema de una agencia multitareas” (Holmstrom y Milgrom, 1991): se espera que los administradores del hospital logren o excedan estándares de servicio deseables, al mismo tiempo que deben controlar los costos y responder a demandas que son difíciles de prever y, más aun, de controlar.

Los contratos de gestión son inherentemente incompletos en la medida que es imposible anticipar cada contingencia y especificar todas las acciones en un contrato de una manera que se pudiera cumplir plenamente. Así, el desempeño efectivo del sistema dependerá de la discrecionalidad del administrador que está al frente y de los proveedores de servicios sobre los cuales el principal (el gobierno) tiene sólo un control limitado. Es excesivamente difícil en estas condiciones que el principal pueda verificar las acciones realizadas por el agente con el objeto de bajar costos y aumentar la calidad⁸.

En esta situación, ¿cómo podría el administrador de un hospital, en el ejercicio de la discrecionalidad que se le ha delegado a través de la corporativización, comportarse exactamente de manera consistente con las expectativas del principal? Desde el punto de vista de un economista, una solución eficiente es conferirle al agente (en este caso, al administrador del hospital) el derecho de “reclamar los residuos” (*residual claimant*), es decir otorgarle el derecho a quedarse con los recursos sobrantes. En suma, al administrador se le garantiza el derecho al excedente (o a parte de él) de manera que tiene un fuerte incentivo para monitorear las actividades del personal de manera que se puedan eliminar las evasiones en el trabajo y asegurar un servicio eficiente⁹.

Numerosas reformas corporativizadoras han incluido indicaciones que dan a los administradores (y ocasionalmente al personal) intereses materiales en los recursos residuales o sobrantes. Claramente, un contrato de pago prospectivo proporciona un incentivo poderoso para reducir costos toda vez que una proporción significativa del ahorro será retenido por los administradores bajo la forma de “reclamo de los residuos”¹⁰. Los hospitales OSS de São Paulo pueden retener el excedente del presupuesto y trasladarlo al presupuesto del año siguiente. Sin embargo, esto no puede transformarse en incentivos para los directores de hospital y su personal a menos que ello se les permita explícitamente bajo la forma de bonos de desempeño (como a veces sucede en el sector privado). En ambos casos, tanto en el hospital tradicional como en el hospital OSS, los administradores reciben un ingreso fijo, sin bonos por aumento de la producción o por mejoramiento de la calidad de los servicios de salud¹¹.

A menudo las reformas corporativizadoras conducen a los hospitales a tener ingresos bajo condiciones de mercado más que producto sólo de la asignación presupuestaria (Harding y Preker 2003). Sin embargo, esto no sucede así en los hospitales OSS de São Paulo. Estos hospitales forman parte del sistema nacional de salud, SUS, y no les está permitido cobrar a los pacientes por los servicios médicos. Además, a los hospitales no se les reembolsan directamente las facturas. Los fondos del SUS van directamente al tesoro del estado. Más aun, los hospitales OSS tienen expresamente prohibido establecer convenios con planes privados de salud. A las OSS se les permite retener ingresos por concepto de estacionamiento o café, por ejemplo, pero esos ingresos son irrelevantes en relación con el presupuesto global del hospital. De esa forma, los hospitales OSS son totalmente dependientes de las transferencias acordadas desde el tesoro estadual¹².

Allí donde el número de pacientes a ser tratados y donde el costo del tratamiento son conocidos desde antes (por ejemplo, producto de la rutina, de procedimientos que no son emergencias, etc.), los contratos por presupuesto fijo pueden funcionar razonablemente bien, dado que resulta relativamente fácil monitorear dichas cantidades. Los contratos de pago prospectivo proporcionan un poderoso incentivo para reducir costos sólo si una parte significativa de los ahorros puede ser retenida por los administradores o por el hospital en tanto agentes demandantes de lo residual. Sin embargo, el riesgo de este sistema es que la calidad puede verse afectada o los recursos pueden ser sub-utilizados. Por ejemplo, un hospital podría cerrar antes de la hora y dejar personas sin atención si ya han alcanzado las

metas de atención establecidas en el contrato de desempeño¹³.

Como ya se mencionó, los contratos OSS pueden afinarse a través de un diálogo entre el administrador del hospital y el equipo supervisor de la Secretaría de Salud. Bajo la condición de que el comprador reciba suficiente información sobre la calidad y el proveedor tenga interés en renovar el contrato, “contratos relacionales” como el descrito proporcionan un marco apropiado para el mejoramiento continuo (Milgrom y Roberts, 1992). Seleccionar ONGs ya establecidas, como lo hizo São Paulo, para operar hospitales corporativizados puede ayudar a sostener este tipo de contratos relacionales ya que esas ONGs están preocupadas por su reputación y, presumiblemente, estarán interesadas en mantener una relación contractual de largo plazo. El diálogo regular, además, incrementa la probabilidad de un alineamiento natural de metas entre el gobierno y el proveedor del servicio, lo que reduce el riesgo de que sufra la calidad del servicio frente a los desafíos del monitoreo tal cual fue descrito.

Naturalmente, si una OSS fracasa en el cumplimiento del contrato, arriesga perder la renovación de la concesión. Lo que da al gobierno de São Paulo una importante ventaja es la presencia de otras ONGs que pueden estar interesadas y ser capaces de asumir la administración de cualquier hospital (esto es, tener una opción de “salida” creíble). Esta condición no se da en otros lugares de Brasil. Aun cuando esta opción no se usa regularmente, una ONG puede perder su contrato OSS si entra en disputa en torno al desempeño del hospital o del uso adecuado de los fondos del gobierno¹⁴. Por su parte, el gobierno debe cuidarse de no bajar la calidad de los servicios por la vía de la reducción del presupuesto que se transfiere al OSS hospital, cuando renegocia los contratos anuales de desempeño.

Diferencias en el desempeño entre un hospital OSS y uno de administración directa

Aun cuando el modelo OSS de São Paulo no tiene un registro de datos muy largo, los primeros datos existentes sobre eficiencia y calidad indican que el modelo OSS da mejores resultados que el modelo administrativo tradicional jerárquico. Un estudio del Banco Mundial (2006) sobre el desempeño hospitalario en Brasil analizó datos del 2003 en 12 hospitales OSS y en una muestra de 10 hospitales de administración directa en São Paulo, todos comparables en tamaño y complejidad. Primero, el estudio dispuso la noción de que los hospitales OSS se habían beneficiado de un nivel más alto de recursos financieros que aquellos de administración directa. Los datos del 2003 mostraron que había una diferencia no significativa en el monto de los recursos asignados a ambos tipos de hospital. El estudio examinó luego los resultados, los datos de eficiencia y calidad de ambos tipos de hospital, y encontró que el desempeño de los OSS era ya sea igual o superior a los hospitales tradicionales en todas las categorías. El hallazgo clave indicó que los hospitales OSS habían producido servicios más numerosos y/o superiores en calidad con la misma cantidad de recursos totales.

El Cuadro N°1 presenta una comparación de datos del 2003 en el rubro utilización de camas. Los hospitales OSS examinados por el estudio del Banco Mundial ofrecen un 35% más de admisión de pacientes por cada cama de hospital. En relación con las camas de cirugía, la admisión de pacientes fue un 61% superior.

Cuadro N° 1

Indicadores de eficiencia de asignación de pacientes en OSS y en hospitales directos, 2003

Indicadores de eficiencia de asignación	Promedio entre hospitales OSS (N=12)	Promedio entre hospitales de adm. directa (N=10)
Periodo entre pacientes cuando la cama está vacante (días)	1,2	3,9
Tasa de ocupación (%)	80,5	63,2
Promedio de estadía del paciente en clínicas quirúrgicas (días)	4,2	5,4
Promedio de estadía general de los pacientes (días)	4,8	5,9

Fuente: SES/SP, DATASUS, y CNES data, datos presentados por el Banco Mundial (2006).

Los indicadores de calidad también muestran que el desempeño de los hospitales OSS es tan bueno o mejor que el de los hospitales de administración directa. Por ejemplo, la mortalidad total, en el 2003, fue menor en los OSS que en los tradicionales. Al mismo tiempo, las tasas de mortalidad fueron similares en las secciones médica, pediátrica y quirúrgica de los hospitales OSS y tradicionales (Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2
Tasas de mortalidad en hospitales OSS y de administración directa, 2003

Tasas de mortalidad	Promedio en hospitales de adm. directa (N=10) (%)	Promedio en hospitales OSS (N=12) (%)
Total	5,30	3,80
Clínica Quirúrgica	3,60	2,61
Clínica Médica	11,96	11,64
Clínica Pediátrica	2,63	2,80

Fuente: DATASUS/SIH-SUS, datos presentados por el Banco Mundial (2006).

Los dos grupos de hospitales en el estudio del Banco Mundial (2006) dan servicios a poblaciones con problemas de salud similares, tal cual lo indican los datos de los pacientes. Sin embargo, al considerar estos indicadores de desempeño se puede notar que muchos hospitales OSS son de “puerta cerrada” -lo que significa que tienen una demanda que es controlada por un proceso referencial- y no de hospitales de “puertas abiertas” que atienden emergencias las 24 horas del día.

Gestión de recursos humanos en los hospitales de São Paulo

Como preludeo a la comparación en materia de gestión de recursos humanos entre los hospitales tradicionales, OSS y privados, es necesario sintetizar las formas dispares de empleo que existen en el sector salud de Brasil.

a) *Bases legales del empleo.* En 1990 se aprobó el régimen jurídico único para los servidores públicos (Ley N° 8.112), de conformidad con lo establecido en la Constitución de 1988. Los empleados contratados para un cargo de carrera legalmente establecido en cualquier sector de la administración pública deben ser contratados a través de un proceso competitivo de méritos que contempla exámenes escritos (concurso público).

Estos empleados, denominados estatutarios, tienen protecciones legales contra el despido después de dos años de servicio. Cada hospital tradicional de administración directa de São Paulo tiene su propia lista de cargos autorizados (*padrão de lotação*). La lista más reciente data de 1994. Si se produce una vacante, el administrador del hospital debe contratar un nuevo empleado para ese cargo que corresponderá a la persona que se encuentre en el tope de la lista de quienes ya concursaron (los que ya pasaron el examen de mérito y que se denominan *concurados*), y esto lo hace sin previa autorización de la Secretaría de Salud. Si no hay un cargo vacante pero se necesita imperiosamente una persona, el hospital puede contratar, de forma temporal, a uno de los concursados (*pro laborio*)¹⁵.

En 1974, el gobierno de São Paulo aprobó una legislación específica para los empleados de los hospitales del estado. La Ley N° 500/74 fue promulgada en ese tiempo para proporcionar a los hospitales una forma más ágil de satisfacer sus necesidades de personal. Los empleados contratados por la Ley N° 500 se seleccionan por la vía de una evaluación de su currículum y no por el largo proceso de concurso que toma mucho tiempo y que no es conducente para muchas especialidades médicas¹⁶. Esos empleados “Ley N° 500” reciben salarios y beneficios idénticos a los estatutarios, excepto que no reciben asignación de título profesional (*licença premio*) ni asignación por años de servicio (*sexenio*)¹⁷. En principio, este personal es contratado sólo por dos años, sin compromiso de estabilidad laboral. Sin embargo, en la práctica, dicha estabilidad y la protección llega a ser igual a la de los estatutarios¹⁸.

Muchos profesionales de la salud, tanto en el sector privado como en el público, son contratados

bajo la legislación laboral del sector privado (*Consolidação das Leis do Trabalho*, CLT. A las personas contratadas por esta ley se les denomina *celetistas*). En el sector público, la selección bajo la CLT se hace por la vía de un “proceso de selección” para desempeñar una función (*função atividade*). Este proceso de selección apunta a verificar las calificaciones de un empleado y asegurar que cumple los requisitos del cargo, pero no implica un proceso competitivo de selección. No hay impedimentos estatutarios para despedir a un empleado CLT “sin una causal”. (El empleado simplemente recibe un pago de indemnización). Sin embargo, es raro que en el sector público un empleado CLT sea despedido. Además, los tribunales del trabajo en Brasil conceden, a menudo, la misma protección a los empleados CLT que a los estatutarios, aunque las bases legales para actuar de esa manera son cuestionables.

En algunos casos, los hospitales del estado han satisfecho sus necesidades de personal por la vía de las cooperativas, por lo que la relación de trabajo no es entre el estado (o el hospital) y un individuo, sino, más bien, entre el estado (u hospital) y el sindicato de empleados profesionales. El sindicato (cooperativa) asume la obligación contractual para asegurar un cierto número de horas profesionales al hospital, lo que se especifica bajo contrato. Dicho personal debe tener ciertas calificaciones, pero las personas que demuestren su capacidad para proporcionar el servicio son perfectamente intercambiables, tanto contractualmente como en la práctica. La remuneración por hora es mayor cuando se trabaja a través de una cooperativa que si se es empleado CLT o estatutario. Sin embargo, los trabajadores de la cooperativa no reciben beneficios y son pagados sólo por horas trabajadas. De allí que su ingreso puede variar mucho de un mes a otro.

En 1999 había aproximadamente 23.800 doctores que trabajaban como estatutarios en el estado de São Paulo, lo que equivalía al 46% de todos los doctores con lazos de empleo formal (combinados el sector público y el privado). En el año 2000, el sector público contaba con aproximadamente un 60% de todos los trabajos médicos de São Paulo (Cremesp, 2002: 7).

Aunque no tenemos datos comparativos detallados para todos los hospitales OSS, no hay empleados estatutarios en la muestra de nuestro estudio sobre los siete hospitales OSS¹⁹. Efectivamente, los empleados OSS son casi exclusivamente *celetistas* (CLT), que es la forma de empleo más común usada en los hospitales privados. En algunos hospitales OSS se puede encontrar personal de cooperativas. Sin embargo, la importancia de estas cooperativas como forma de empleo hospitalario ha disminuido en años recientes, en parte como resultado de los cambios que se realizaron durante el 2003 en la ley federal de impuestos, que agregó los costos de los empleados contratados de manera independiente, lo que significó eliminar la ventaja tributaria que significaba contratar personas por la vía de las cooperativas²⁰.

La experiencia del Hospital OSS Mario Covas es ilustrativa. Cuando el hospital abrió, en noviembre de 2001, el director decidió contratar a la mayoría del personal médico por la vía de la cooperativa. Como explicó en nuestra entrevista el director, las razones por las cuales se había tomado esa decisión fueron de corta duración. El hospital se empezaba a poner en servicio y había muchos factores desconocidos. Satisfacer las necesidades de trabajo por la vía de la cooperativa ofrecía mayor flexibilidad y reducía los riesgos en la medida que la cooperativa asumía un compromiso de trabajo de corto plazo dedicado al hospital. Sin embargo, cuando los administradores del hospital se fueron forjando expectativas firmes sobre el futuro, la mayoría de los empleados de cooperativa fueron gradualmente convirtiéndose a empleados CLT, esto es, estableciendo una relación contractual directa entre hospital y empleado²¹.

b) *Trabajos múltiples*. Los trabajadores de la salud en Brasil comúnmente no tienen un solo empleo. A menudo ellos realizan dos o tres trabajos de manera simultánea. Una investigación realizada en el 2001 por Cremesp/Nescon encontró que no más del 20% de los médicos tenían un solo empleo (Cremesp, 2002: 9). Las enfermeras también tenían más de un empleo. A pesar de que no hay datos sistemáticos sobre el empleo múltiple de las enfermeras, nosotros estimamos, a partir de las entrevistas realizadas, que al menos el 60% de ellas tiene dos empleos.

En diciembre de 1997, la Ley Complementaria N° 840 redujo el horario semanal de los médicos del sector público estadual desde 40 a 20 horas, lo que es igual al horario de los médicos federales²². Ese mismo año, los doctores de São Paulo se movilizaron para pedir un aumento de remuneraciones, pero el estado estaba en una situación financiera precaria y una forma de responder a la demanda de los médicos fue la de disminuir el horario sin disminuir el ingreso. Fue una manera de responder a la presión sin que ello significara un costo directo para el tesoro. Los médicos pudieron, entonces, combinar dos trabajos (y dos ingresos) en otros hospitales públicos y trabajar las mismas 40 horas semanales.

Para los doctores y dentistas que ya tienen un lazo contractual con el estado, es posible trabajar más horas de las que contempla su contrato regular, ya sea en el mismo hospital haciendo horas extras o en otro hospital estatal. Esas horas extras son conocidas como *plantões*²³. Muchos doctores trabajan más de 40 horas semanales combinando el trabajo en hospitales públicos y privados, *plantões*, práctica privada y horas de apoyo a equipos quirúrgicos. El límite de las 40 horas opera sólo para el sector público.

El contrato de trabajo estándar para las enfermeras es de 30 horas semanales. Se puede llegar a las 40 horas en el mismo hospital; pero algunas enfermeras combinan dos trabajos de 36 horas en diferentes hospitales²⁴. Entre las enfermeras asistentes, el mantener dos trabajos es más frecuente aun.

Comparando la gestión de los recursos humanos en hospitales OSS y públicos tradicionales

Los datos que sirven de base a este análisis sobre la gestión de los recursos humanos fueron recogidos a través de una encuesta y de *focus group* realizados en una muestra de 20 hospitales de São Paulo (ver el Apéndice A para una descripción de los hospitales incluidos en la muestra). Una percepción común del equipo directivo de la Secretaría de Salud -apoyada por la opinión de muchos de los profesionales de la salud que entrevistamos- es que la eficiencia y la productividad son generalmente superiores en los hospitales OSS que en los tradicionales.

Esta percepción es apoyada por un análisis separado que hizo el Banco Mundial (World Bank, 2006) en el año 2003 sobre el desempeño hospitalario. A su vez, la tasa de ocupación y de empleados por cama de hospital en nuestra investigación (Cuadro N° 4) apoya la misma conclusión: el desempeño de los OSS generalmente es superior. Muchos de los médicos que entrevistamos en los hospitales OSS también mantienen un trabajo en aquellos de administración directa. Así, parece evidente que los hospitales de administración directa son capaces de atraer muchos doctores de la misma calidad de aquellos que trabajan en los OSS. La pregunta es: ¿hay diferencias importantes a nivel de la gestión de los recursos humanos en los hospitales OSS y los de administración directa que puedan explicar la diferencia en el desempeño de unos y otros?

a) *Controles establecidos y composición del equipo.* La Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil establece, para el gobierno, un monto máximo de gastos en personal (60% de los ingresos corrientes netos para los gobiernos estaduais y municipales). Consistentemente con dicha Ley, cada contrato OSS incluye una disposición obligatoria de que el hospital no puede gastar más del 70% del total del presupuesto del hospital en ese rubro. Cuando surgen los primeros contratos OSS, el gasto en personal de los hospitales públicos se movía entre el 60% y el 68%, lo que significa que ese 70% no resultaba oneroso²⁵. Mientras los directores OSS no excedan ese porcentaje límite del 70%, ellos son libres de decidir la dotación de personal y cuáles deberán ser sus requisitos, con vistas a cumplir la misión del hospital. Aun cuando el personal que trabaja en los hospitales OSS no está incluido en los gastos de personal del gobierno estadual, ésta es una buena práctica que estimula la eficiencia en el uso del recurso humano de cada hospital OSS.

En los hospitales públicos tradicionales el número de empleados, por tipo, está dado por la lista efectiva que se establece para el hospital. El director no tiene responsabilidad o control sobre la dotación de personal y la autorización para contratar personal adicional está dada por la Secretaría de Salud estadual. En contraste con eso, en cada hospital OSS y en los hospitales privados de nuestra

muestra, el Directorio General del hospital es quien decide si se contrata o no personal adicional. Asimismo, los directores de los hospitales OSS, privados y de fundaciones tienen la autoridad para hacer recortes presupuestarios si hay algún problema de escasez.

Como indica el Cuadro N° 3, los directores de hospital OSS, en ejercicio de su autoridad, han realizado contrataciones de profesionales en proporciones muy distintas a las que dictan las listas de personal (*padrão de lotação*) de los hospitales tradicionales de administración directa. Los datos indican que los hospitales OSS descansan mucho más en enfermeras calificadas, y menos en médicos. Éste es, precisamente, el tipo de *staff* mixto que, según sostienen muchos analistas del sector salud, proporciona mayor calidad de servicios a más bajo costo²⁶. Además, el número de empleados por cama en los hospitales tradicionales es más alto, en promedio, que en los hospitales OSS y privados de nuestra muestra (Cuadro N° 4).

Cuadro N° 3
Composición del personal en hospitales de administración directa y OSS, 2003

Horas de personal contratadas (equivalente a 40 horas)	Promedio entre los hospitales adm. directa (N=10)	Promedio entre los OSS (N=12)	Diferencia (OSS/administración directa)
Doctores	203,15	143,80	(71%)
Enfermeras	40,50	54,09	33%
Enfermeras asistentes	256,81	234,12	(92%)

Fuente: SES/SP, DATASUS, y CNES data, presentados en World Bank (2006).

Cuadro N° 4
Número de empleados por cama de hospital (entre los hospitales de la muestra del estudio)

Empleados por cama	Público tradicional	Público fundación	OSS	Privado
2 - 3,9	2	-	-	1
4 - 4,5	-	-	5	2
4,6 - 5	-	-	2	-
5,1 - 7	3	2	-	1
7+	2	-	-	-

Fuente: Resultados obtenidos en el estudio a través de la aplicación del cuestionario a una muestra de 20 hospitales de São Paulo.

b) Selección de personal. En el sector hospitalario tradicional, el personal es seleccionado vía concurso público. En contraste con ello, los directores de hospitales OSS y privados incluidos en nuestra muestra declararon que la selección de personal en sus establecimientos se basaba en un análisis de cada currículum, en entrevistas y (a veces) en exámenes prácticos. Estos directores declararon, unánimemente, que tienen autonomía para contratar a un profesional cuando consideran que está calificado para el cargo, sin ningún tipo de interferencia posterior. En contraste con esto, los directores de hospitales tradicionales afirman que carecen de tal independencia.

Como el procedimiento de selección y nombramiento difiere, también es distinto el tiempo que transcurre desde que se toma la decisión de contratar hasta que la persona seleccionada se instala en su puesto de trabajo. En todos los hospitales OSS, privados y de fundación considerados en nuestro estudio el tiempo fue menor a un mes, en cambio en los hospitales tradicionales el tiempo varió entre uno a más de seis meses (Cuadro N° 5).

Cuadro N° 5**Promedio de tiempo transcurrido entre el inicio del proceso de contratación hasta que el empleado asume el cargo (entre los hospitales de la muestra del estudio)**

Tiempo transcurrido	Administración directa	Público fundación	OSS	Privado
1 mes	3	2	7	4
2 meses	1	-	-	-
6 meses	1	-	-	-
> 6 meses	2	-	-	-

Fuente: Resultados obtenidos en el estudio a través de la aplicación del cuestionario a una muestra de 20 hospitales de São Paulo.

c) *Determinación de las remuneraciones.* En los hospitales de administración directa, los salarios se pagan y contabilizan de manera centralizada, y las escalas de remuneraciones también se determinan centralmente. La autoridad presupuestaria del director, como lo confirmó nuestro estudio, se limita a los remedios y otros costos recurrentes.

En cambio, la gran mayoría de los empleados OSS están contratados bajo la ley CLT del sector privado. De hecho, aun cuando unos pocos administradores OSS contratan personal por la vía de las cooperativas, la mayoría lo hace por la ley mencionada. (Quien toma esta decisión es el director del OSS). Estos directores pueden negociar o establecer el nivel de remuneración de su personal, sea cooperativista o CLT. Las realidades del mercado de trabajo y no los estatutos son su única limitación.

Los resultados obtenidos en nuestro estudio a partir de los *focus group* con médicos y enfermeras revelan que, en algunos casos, la remuneración asociada a ciertos cargos era algo mayor en los OSS. Sin embargo, en términos generales, los profesionales de la salud que entrevistamos señalaron que el pago por hora era bastante parecido en los hospitales OSS y en los de administración directa²⁷. Desgraciadamente, comparar el ingreso por hora entre los hospitales públicos y los OSS resulta complicado dada la práctica frecuente que ya comentamos y que se refiere al hecho de que los médicos y enfermeras que trabajan en los hospitales de administración directa llegaron a un acuerdo informal con los administradores para disminuir su horario de trabajo, manteniendo su remuneración. Este acuerdo se justifica por la modesta escala de remuneraciones existente en estos hospitales y la imposibilidad de mejorarla por las limitaciones legales existentes. Como forma de compensar esta situación se estableció el acuerdo informal señalado. Esta práctica es común, pero impide cuantificar con exactitud la remuneración por hora del personal.

A través del cuestionario aplicado en el estudio fue posible obtener una lista de los beneficios extra-salariales que se otorgan a los empleados de administración directa, OSS y privados. Los beneficios son algo mejores en los OSS que en los tradicionales. Y mejores aún en los hospitales privados (Cuadro N° 6). Los hospitales privados son, también, el ámbito en el cual los médicos pueden obtener ingresos mucho más altos. Sin embargo, los participantes en los *focus group* afirmaron, de manera consistente, que eso era cierto sólo para los médicos que ya tenían una reputación establecida y que trabajaban en hospitales privados de mucho prestigio.

Cuadro N° 6
Comparación de los beneficios de los empleados (entre los hospitales de la muestra)

Beneficio	Público tradicional	OSS	Privado	Público fundación
Subsidio alimenticio	√	√	-	-
Subsidio transporte	√	√	-	-
Cesta básica	-	√	-	-
Subsidio educacional	-	√	-	-
Plan privado de salud	-	-	√	√
Plan dental privado	-	-	√	√
Seguro de vida	-	-	√	√
Plan privado de jubilación	-	-	√	√

Fuente: Resultados obtenidos en el estudio a través de la aplicación del cuestionario a una muestra de 20 hospitales de São Paulo.

d) Remuneración por desempeño. Es interesante hacer notar que en los hospitales públicos tradicionales -y no en los hospitales OSS- existe una versión de remuneración por desempeño bajo la forma de una evaluación trimestral (ver Apartado N° 2). Desafortunadamente, el diseño muy pobre de un Premio de Incentivo Especial (PI) afecta su uso potencial en tanto mecanismo de incentivo al rendimiento. A lo más, y en el caso de evaluaciones extremas, es un ejercicio *pro forma*. Indudablemente, un médico de uno de los hospitales mencionados que ha sido evaluado por sus superiores y que ni siquiera conoce dicha evaluación, desempeña su trabajo independientemente de dicha evaluación. De la misma manera, el trabajo de las enfermeras, es evaluado por la enfermera jefe (lo que parece apropiado), pero sin consultar al médico con el cual trabajan (lo que no parece apropiado). Es importante hacer notar que en la mayoría de los trabajos resulta difícil implementar un sistema efectivo de remuneración por desempeño, ya sea en Brasil o en cualquier parte.

En efecto, la remuneración no está relacionada directamente con el desempeño, incluso en organizaciones que sostienen tener un sistema de mérito (Baker ...[et al], 1988). El costo de hacer frente a los problemas engendrados por los sistemas de remuneración por mérito simplemente sobrepasa los beneficios que ofrece. Un esquema poderoso de remuneración por desempeño “debería motivar a las personas a hacer exactamente lo que se espera que hagan” (Baker ...[et al], 1988). Sin embargo, a menudo resulta difícil especificar exactamente lo que se espera que alguien haga y esto puede conducir a resultados perversos.

Más aun, los sistemas de remuneración por mérito pueden estimular a los empleados a desplegar esfuerzos improductivos con tal de “ganar” en un sistema que mide y evalúa resultados.

Ninguno de los hospitales OSS que visitamos para este estudio tiene un plan de remuneración por desempeño, aun cuando los directores tienen la autoridad para implementarlo, si lo desean.

e) Desarrollo de carrera. “Ana” es una de las doctoras entrevistadas en el marco de este estudio. Ella trabaja 24 horas semanales como cirujano en un hospital público y 12 horas más en uno privado. Ocasionalmente, forma parte de algún equipo para realizar operaciones en otros hospitales. Ella gana, por hora, considerablemente menos en el hospital público tradicional, en gran parte debido a que un tercio del tiempo de trabajo lo hace gratuitamente. ¿Por qué trabaja allí si sus horas de trabajo podrían ser remuneradas mucho mejor en cualquier otro lado?

Ana nos señaló que fue en ese hospital público donde realizó su residencia y que, por ello, siente un compromiso emocional con él. Pero, más importante aún, su trabajo allí le permite desarrollar continuamente sus habilidades en la especialidad de cirugía plástica. Por el contrario, su trabajo en el hospital OSS y en el privado es como cirujano general, lo que no le permite desarrollar dichas habilidades específicas.

Un tema común entre los cirujanos entrevistados es que en los grandes hospitales públicos pueden tratar pacientes con patologías muy diversas y poco frecuentes; mucho más que en los

hospitales OSS y los privados. Este hecho puede hacer que dichos hospitales públicos sean intelectual y profesionalmente muy estimulantes para muchos doctores.

Existen, ciertamente, casos en los cuales los directores OSS pueden ofrecer a su personal oportunidades atractivas en cuanto a su desarrollo profesional. “Marta” es una especialista en enfermedades infecciosas que fue contratada como jefe de sección para el control de enfermedades infecciosas cuando el hospital OSS se inauguró. Trabaja 30 horas semanales en ese hospital OSS. Pero también trabaja, en la misma especialidad, en el Hospital de las Clínicas, que es un gran hospital público donde se desarrolla docencia. Pero allí trabaja con una menor responsabilidad jerárquica. Consecuentemente, Ana casi triplica su ingreso por hora en su trabajo como jefe de sección en el OSS en relación con lo que gana en el Hospital de las Clínicas. Y Ana señala que no desea dejar este último simplemente porque allí llegan pacientes con enfermedades raras que en el hospital OSS ni siquiera podría ver, y ello impulsa sus cualificaciones profesionales y gana en experiencia.

Es posible que los directores de OSS puedan ofrecer mayores oportunidades de promoción interna basada en el mérito que las que se ofrecen en los hospitales públicos tradicionales. Sin embargo, se necesitaría otro estudio para determinar cuál es exactamente esa diferencia. En general, las oportunidades de desarrollo profesional para doctores y enfermeras parecen mayores en los hospitales tradicionales que en los OSS debido, en gran parte, a la variedad y complejidad de las enfermedades que hay que enfrentar en los hospitales públicos.

f) *Evaluación de desempeño y supervisión.* A menudo pareciera que los hospitales OSS y los privados tienen mejor información que los hospitales públicos tradicionales en lo que respecta a la eficiencia del hospital y de su personal. Por ejemplo, sólo tres de los siete hospitales tradicionales de nuestra muestra fueron capaces de proporcionar datos sobre la tasa de ausentismo. De igual manera, ninguno de dichos hospitales pudo proporcionar datos sobre la rotación de su personal (Cuadro N° 7).

Cuadro N° 7
Tasa de rotación de personal (entre los hospitales de la muestra del estudio)

Porcentaje de rotación	Administración directa (N=7)	Público fundación (N=2)	OSS (N=7)	Privado (N=4)
0 - 1	-	1	1	1
1,1 - 2	-	1	3	-
2,1 - 3	-	-	2	-
3,1 - 4	-	-	1	-
4,1 +	-	-	-	3
Dato no disponible / no responde	7	-	-	-

Fuente: Resultados obtenidos en el estudio a través de la aplicación del cuestionario a una muestra de 20 hospitales de São Paulo.

No cabe duda de que la supervisión puede ser muy pobre en la mayoría de los hospitales tradicionales públicos. Sin embargo, es posible identificar algunos de estos hospitales donde la supervisión sí es excelente. El Hospital Vila Penteadó mantiene datos mensuales sobre todo el personal médico, incluyendo el tipo de actividad realizada (por ejemplo, consultas, procedimientos quirúrgicos, UTI, neo natal, ultrasonido, etc.) y la cantidad de cada uno de ellos. Esos datos se utilizan para calcular el Premio de Incentivo Especial que vimos anteriormente, pero también se utilizan para que los directivos superiores puedan seguirle la pista a la “productividad” de todos los especialistas e identificar áreas o personas en las cuales habría que abrir algún tipo de conversación al respecto.

Ciertos hospitales públicos, y también OSS, han comenzado a extraer información sistemática de los pacientes sobre la calidad del servicio que reciben. El programa *Conte Comigo* (Cuenta Conmigo) se inició en siete hospitales tradicionales de administración directa, en septiembre de 2003. Los

objetivos declarados de dicho programa son el de ofrecer apoyo a los pacientes y visitantes del hospital, a obtenerlo allí donde deben hacerlo y transmitir una visión crítica y sugerencias tanto al personal médico como a los administradores. El equipo del *Conte Comigo* prepara un informe mensual para el director de cada división del hospital, informe que está basado en investigaciones que hacen cada mes (en el caso del Hospital Brigadeiro, se toman de 300 a 400 casos al mes). Este equipo también recoge visiones críticas concernientes a un médico en particular o a un equipo, y se preocupa que el director de división las responda. Luego, el equipo las transmite al paciente.

Los siete hospitales OSS que visitamos mantenían un caudal de información acerca del número de servicios proporcionados, tanto por las unidades del hospital como por los empleados individualmente. Sin embargo, en nuestros *focus group* no hubo claridad respecto a si los doctores entrevistados creen que los procedimientos de supervisión *formal* sean más rigurosos y predominen en los hospitales OSS, en relación con los públicos. El contrato de desempeño entre la SES y el OSS especifica resultados. Sin embargo, en ninguno de los hospitales OSS de nuestra muestra el director distribuyó o asignó directamente esos resultados esperados a los miembros del equipo de trabajo como para que ellos midieran tal desempeño.

g) *Acciones disciplinarias*. En todos los hospitales de nuestra muestra, el típico medio de castigo formal por un pobre desempeño era la nota escrita, la suspensión y, finalmente, el despido. En los hospitales públicos también era posible (al menos en principio) denegarle a un empleado su premio mensual por desempeño, como se describe en el Apartado N° 2.

Cuadro N° 8

La discrecionalidad directiva en la toma de decisiones concernientes a la gestión de los recursos humanos, por tipo de hospital

	Admin. directa	OSS	Privado
Define las necesidades de personal dentro de un marco presupuestario restrictivo (establecimiento de controles y composición del personal).	No	Sí	Sí
Discrecionalidad para contratar o despedir de acuerdo con las necesidades del hospital.	No	Sí	Sí
En la contratación, la selección de los mejores candidatos es juzgada por el director del hospital.	No	Sí	Sí
Determina niveles de compensaciones (remuneraciones y beneficios).	No	Sí	Sí
Relaciona incentivos materiales con el desempeño.	No [†]	Sí	Sí

[†] Nota: Aunque los directivos no tienen la autoridad para establecer incentivos por desempeño, hay un premio por desempeño (Apartado N° 2) para los empleados de los hospitales públicos tradicionales de São Paulo. Por otro lado, aunque los administradores de los OSS reconocen que tienen la autoridad para definir un sistema de premios como incentivo para el desempeño, ninguno en nuestra muestra de siete OSS ha definido tal sistema.

El poder de los incentivos informales (a través de normas formales e informales)

Comparando rasgos clave de los OSS y de los hospitales tradicionales públicos, en tanto *empleadores*, y examinando luego las opciones de empleo en nuestra muestra de profesionales de la salud, queda en evidencia la complejidad de las funciones relativas a la gestión de personal. Los economistas del trabajo adoptan, a menudo, una perspectiva estrecha de las preferencias de las personas, bajo el supuesto de que todos buscan una maximización de las utilidades y que cada trabajador hace cálculos individuales al negociar dinero versus tiempo libre. Claramente, las opciones hechas por los profesionales del sector salud que participaron en nuestros *focus group* reflejan funciones de conveniencia que son mucho más complejas que el simple modelo que mencionamos.

Nuestros entrevistados confirmaron la percepción común de que la mantención de múltiples trabajos por parte de los profesionales de la salud es, en gran parte, una estrategia para minimizar riesgos. (El “marco” en el cual estos profesionales toman sus decisiones sobre el empleo está marcado por la memoria de cambios impredecibles, tanto en la remuneración como en el empleo de los sectores

público y privado). Sin embargo, resulta claro a partir de esas entrevistas, que la aversión al riesgo por sí sola es incapaz de explicar sus opciones de empleo, particularmente dado que esos profesionales tienen dos, tres o cuatro empleos. Lo que generalmente se nos dijo es que los empleos del sector público tradicional de salud son mejores por: 1) seguridad, 2) desarrollo profesional, y 3) flexibilidad en el horario.

Un trabajo en los OSS, a su vez, es considerado mejor 1) porque su “organización” (profesionalismo) lo hace un buen lugar para trabajar, y 2) por la oportunidad de afiliarse a una organización prestigiosa. (Lo mismo encontramos en el caso de los hospitales públicos ligados a una fundación). En cuanto a los hospitales privados, estos pueden ofrecer prestigio y potencialmente una mejor remuneración. De esta manera, una mezcla de empleos en todos los sectores puede satisfacer un rango más amplio de objetivos. Y la reducción del riesgo es sólo uno de ellos.

Basándonos en nuestro análisis de 20 hospitales de São Paulo, incluyendo la realización de *focus group* con el personal de salud de dichos hospitales, hay poca o ninguna evidencia que sostenga la afirmación de que el mejor desempeño de los hospitales OSS sea el resultado de que en ellos se obtiene mayor remuneración, pago por desempeño, mayores oportunidades de desarrollo de carrera o mecanismos formales de supervisión. Si la “autonomía de gestión” de la que gozan los directores de los hospitales OSS no es importante para explicar las diferencias en el desempeño, entonces: ¿dónde podemos explicarlas? La respuesta clave aparece en la composición del personal, en el proceso de la selección de ese personal y en la capacidad de despedir empleados²⁸.

Cuando el Hospital OSS Carapicuíba (Santinhos) se preparó para iniciar sus actividades en octubre de 1998, el director decidió contratar a todo su personal como celetista. No se realizó ni un solo concurso. El director y sus administradores de mayor nivel buscaron en la escuela de medicina los potenciales empleados, pidiendo recomendaciones y opiniones a través de redes informales. Les pidieron a los candidatos de mejor prospecto presentarse a entrevistas, y simplemente contrataron a aquellos que les parecieron mejores para la organización. Los jefes de departamento hicieron su selección que luego debía ser aprobada por el director. Todos los médicos de este hospital fueron contratados de esta manera semi-informal.

Con respecto a las enfermeras, el director decidió un proceso más formal para entrevistar y evaluar a las potenciales candidatas; pero, una vez más, ninguna enfermera fue elegida de la lista de *concurados*. Hubo cinco empleados que se contrataron a través de un llamado formal y público, pero los administradores y el director no estuvieron satisfechos con la calidad de la contratación que de allí resultó. Esta experiencia fortalece la opinión que ellos tienen en el sentido de que la recomendación boca-a-boca es el mejor medio de identificar el mejor equipo de personas para la organización. El Hospital OSS Mario Covas selecciona su personal de la misma manera. En este proceso, los administradores reciben la autoridad para poder buscar el personal más calificado pero que, además, sea adecuado para la organización.

El Hospital Vila Penteado, de administración directa, abrió en 1991. En todos los conceptos, es uno de los hospitales públicos de más alto desempeño. Es el único que ha tenido un solo director desde que empezó a funcionar; pero él aún debe superar una serie de desafíos y obstáculos específicos para lograr un *staff* que trabaje de manera dedicada y en equipo. Los administradores de los hospitales estatales no tienen la libertad para seleccionar el equipo de personas que creen será el más adecuado. Si se les produce una vacante, deben contratar a los que están en el tope de la lista de *concurados* para ese cargo. No tienen oportunidad de entrevistar, aunque sea a un pequeño número de candidatos pre-calificados, para determinar cuál sería el que más se acomode a la organización. No existe flexibilidad o discrecionalidad en este ámbito.

El número total del personal es otro aspecto en el cual el director del hospital público no tiene autoridad. En el Vila Penteado, el número de 341 médicos es el mismo que hace 13 años atrás, cuando abrió el hospital. La dotación no ha sido modificada, de manera que el despido es el único camino a través del cual el director puede cambiar el perfil del personal. Por ejemplo, si el hospital quiere abrir

una unidad de quemados, el director no puede simplemente decidir cuál es el especialista correcto y contratarlo. El sólo puede construir esa nueva capacidad hospitalaria de manera gradual, en la medida que otros especialistas se jubilen o abandonen por alguna razón el hospital.

La tasa de rotación fue alta en el Hospital Vila Penteadó durante sus primeros años de funcionamiento. Despedir a un empleado estatutario es excesivamente difícil. Aun así, el director (y otros administradores de alto nivel) pueden hacerles la vida difícil a aquellos que no trabajan adecuadamente o que no responden de manera positiva a las críticas, estableciendo la certeza de que evadirlos no será tolerado. Eventualmente, el personal que no estaba comprometido con las metas y la cultura del hospital fue transferido a otro establecimiento (lo que ayudó al Vila Penteadó pero naturalmente transfiriendo el problema al otro hospital). Las tasas de despido ahora son más bajas que en los primeros años dado que ya el hospital ha adquirido una cierta reputación de que allí no se aceptan malos candidatos. Sin embargo, el problema no se ha superado. El director, generalmente, está satisfecho del personal nuevo que llega para llenar vacantes en pediatría o medicina intensiva; pero está insatisfecho con casi un tercio del personal del área clínica. No hay una manera sencilla de disciplinar o despedir a quienes tienen mal desempeño.

Una opción para disciplinar a un mal médico en los hospitales públicos tradicionales es la queja directa ante el Consejo Médico Regional (CRM), que es un cuerpo profesional al que los médicos deben adherirse si desean practicar la medicina, ya sea en el sector público o en el privado. Sin embargo, esta opción tiene sus limitaciones. Primero, el CRM investiga y juzga las malas prácticas o las infracciones éticas pero no las quejas respecto a la ineficiencia o baja productividad. Segundo, el proceso puede ser extremadamente lento: cuatro a cinco años desde que se inicia la investigación hasta que se toma la resolución final. EL CRM hace, primero, una evaluación preliminar para decidir si se acepta el caso. Después el CRM determina si se justifica un proceso disciplinario. Puede llamarse a declarar varios testigos. Las penalidades van desde 1) advertencia confidencial, 2) censura confidencial, 3) censura pública, 4) suspensión (normalmente por 30 días), y 5) despido (desacreditación).

Muchos administradores concluyen que denunciar a un médico que es mal profesional al CRM simplemente no es una solución. Como lo explica el presidente de este organismo: “cuando usted denuncia a alguien no puede estar seguro del resultado; pero deberá seguir trabajando con esa persona hasta que el proceso termine”. Incluso si la persona eventualmente es despedida, el administrador no está seguro de que quien venga después sea mejor.

En Brasil, como en otros países, los administradores se resisten al despido, a la penalización o a dar malas calificaciones. Después de todo, el administrador no es el dueño de los excedentes presupuestarios, de manera que no hay grandes incentivos para que los directores/administradores sufran los costos -tiempo perdido, conflictos entre el personal, etc.- asociados al hecho de penalizar o despedir a alguien en el interés de una mayor eficiencia. Sin embargo, claramente los costos de disciplinar a un empleado en un hospital OSS es más bajo que en un hospital tradicional. Dos doctores fueron despedidos del Hospital OSS Mario Covas en 2003, y otro en 2004. Un cuarto médico fue “licenciado” al final de su período de prueba. (Bajo la legislación CLT, los administradores tienen el beneficio de un período de prueba de tres meses para determinar si el nuevo empleado encaja en la organización).

Cada una de estas acciones se puede tomar de forma relativamente rápida. A pesar de ello, el director del Hospital Vila Penteadó inició un proceso disciplinario en el año 2001 para despedir a un médico por malas prácticas. Cuando el proceso ya estaba por terminar -recién en el año 2004- el doctor cuestionado renunció para evitar la sanción oficial.

La ventaja en el desempeño de los hospitales OSS pareciera ser el resultado de la capacidad de los administradores OSS para usar redes de información e incentivos informales en la selección del personal. ¿Puede abusarse de esta informalidad? Ciertamente. Por otro lado, ella habilita a los administradores para armar un equipo de personas con un compromiso común con la misión y la

cultura de la organización. Este espíritu colectivo es difícil de cuantificar pero es tremendamente importante.

Ayuda a alinear las metas entre el principal y el agente; además permite reducir los costos de monitoreo y se generan niveles de rendimiento que sólo se pueden obtener si son inducidos, jamás forzados. Es imposible que alguien observe permanentemente a un subordinado. Los mejores hospitales son aquellos en los cuales sus empleados quieren hacer un buen trabajo y donde ellos creen que sus colegas tienen el mismo compromiso. Cuando ello es verdad, entonces hay mayores probabilidades de que cada uno entregue lo mejor de sí (“cooperar”) con la seguridad de que los otros harán lo mismo. Si, por otro lado, un empleado cree que sus colegas evadirán sus responsabilidades, la probabilidad de que él haga lo mismo se incrementa substancialmente (Miller, 1992)²⁹.

Una cultura organizacional profesional comprometida, creada y sostenida por administradores hábiles, es la base que sustenta la cooperación mutua que subyace tras organizaciones efectivas y eficientes. Si la cultura organizacional es una en la cual se espera cooperación, entonces hay allí poderosos medios para castigar al “detractor”. El Hospital Vila Penteadó ofrece una buena ilustración de este punto. A menudo las enfermeras se arreglan entre ellas para cubrir ausencias (por ejemplo, porque una de ellas necesita tres días de vacaciones para viajar fuera). Sin embargo, la enfermera jefe debe aprobar estos acomodos. Generalmente lo hace. Sin embargo, como forma de castigo (y para inducir la cooperación) los supervisores no aprueban estos cambios de horarios cuando la que se beneficia ha realizado mal su trabajo o no se ha mostrado cooperadora (ha sido “detractora”) en situaciones semejantes. Los supervisores dejan muy claro a sus subordinados cuáles son las razones para aceptar o rechazar un cambio de horario. El mensaje es también claro: “Yo coopero contigo si tú lo haces conmigo (y con el resto del equipo del hospital), haces un trabajo de alta calidad y proporcionas servicios de salud eficientes en este hospital”.

El ejemplo de Vila Penteadó demuestra que un ambiente de cooperación colectiva en función de metas comunes puede inducirse y nutrirse tanto en los hospitales públicos como en los OSS y en los privados. Es importante reconocer, sin embargo, que un buen administrador OSS tiene importantes instrumentos a su disposición que los administradores de hospitales tradicionales públicos no tienen. Y eso puede hacer la diferencia.

Conclusiones e implicaciones para las políticas

¿Cómo una organización jerárquica tradicional de la administración pública puede trabajar mejor a través de una gestión no-tradicional en materia de recursos humanos? La premisa clave del modelo de corporativización como solución para mejorar el desempeño organizacional es que la flexibilidad de gestión debe ser garantizada a quien maneja dicha organización corporativizada. Para lograr las metas organizacionales definidas en el contrato de desempeño, el jefe ejecutivo necesita la capacidad de combinar una mezcla de recursos (*inputs*) de la manera más apropiada. Así, el control *ex ante* sobre los recursos se relaja a cambio de una responsabilización *ex post* por los resultados.

En São Paulo, los administradores de los hospitales OSS indudablemente gozan de altos niveles de discrecionalidad en diferentes dimensiones de la gestión hospitalaria, incluyendo la gestión de personal. Son libres de contratar profesionales de su elección sin tener que seguir un engorroso proceso de concurso. En la medida que el hospital depende, en su desempeño, de la conducta cooperativa del personal, es tremendamente importante que los directores puedan reclutar profesionales que puedan encajar bien en la organización. (Ellos también tienen la capacidad de despedir personal con problemas de desempeño, lo que es casi imposible en los hospitales de administración directa). Nuestro estudio no investigó en detalle cómo los profesionales médicos trabajan en equipo dentro de los hospitales OSS. Sin embargo, nuestra hipótesis es que, habiendo descartado otras explicaciones alternativas, el comportamiento colectivo cooperativo es indispensable para alcanzar metas organizacionales, y la habilidad que tenga el director para modelar sus equipos de trabajo es un ingrediente esencial de las organizaciones hospitalarias efectivas.

Los datos descriptivos obtenidos en nuestra investigación de campo en 20 hospitales de São Paulo son consistentes con el análisis de datos hecho por el Banco Mundial en un estudio sobre desempeño hospitalario realizado el año 2006: los hospitales OSS, como grupo, tienen un desempeño superior al de los hospitales de administración directa estatal que constituyen su contraparte. La percepción pública de la reforma OSS también es positiva, tanto así que el gobierno está estudiando la posibilidad de extender el modelo a otros hospitales. Sin embargo, resulta fácil exagerar la magnitud de la diferencia entre ambos tipos de hospital y simplificar demasiado la explicación del mayor rendimiento de los hospitales OSS. Así, hay razones para ser modestos al “vender” el modelo OSS, y constatar que hay limitaciones prácticas para expandir esta innovación organizacional a través de todo el sistema de salud.

En primer lugar, debemos reconocer que la menor eficiencia de los hospitales estatales produce externalidades positivas para el sistema de salud de São Paulo mirado en su conjunto. Como lo demostraron nuestros *focus group*, los hospitales OSS se ahorran los casos médicos más costosos, más complejos y menos comunes que son manejados por los hospitales públicos donde se enseña medicina. Muchos doctores y enfermeras aprenden sus habilidades en dichos hospitales, debiendo enfrentar un mayor espectro de enfermedades. Entonces, ellos pueden formar allí sus destrezas para posicionarse luego en hospitales OSS o privados. Se nos dijo que el sector privado de salud no contrata personal sin experiencia, y el sector público es quien proporciona justamente esa experiencia.

En segundo lugar, hay limitaciones políticas para expandir el modelo OSS que no hubo que enfrentar cuando el modelo se inició. Recordemos que el modelo OSS de São Paulo se lanzó cuando se inauguró una serie de nuevos hospitales. Por ello no despertó una fuerte oposición laboral. Pero convertir un hospital tradicional en uno OSS es otra cosa, como lo dejó en evidencia la experiencia del Hospital de Clínicas Luzia de Pinho Melo. Cuando se agregó un ala nueva en este hospital, incrementando su capacidad desde 50 a 300 camas, el estado intentó inicialmente manejar esa nueva ala bajo el sistema OSS mientras la parte antigua seguiría bajo el modelo tradicional. Pronto quedó en evidencia que era insostenible la existencia de dos modelos administrativos operando al mismo tiempo. Así, la SES determinó convertir todo el hospital, con sus 660 empleados, al sistema OSS. Se les ofreció una serie de seguridades a los empleados para evitar los problemas judiciales y mitigar la inquietud sindical antes de que el contrato OSS se implementara, en octubre de 2004: 1) ningún empleado quería perder el lazo estable de trabajo que tenía como funcionario público; 2) no se podrían reducir los salarios (incluyendo los incentivos PI); 3) aquél que no quisiera quedarse en el hospital administrado bajo la forma OSS sería transferido a otro hospital público. Un año más tarde, sólo 268 (41%) de los 660 empleados quedaban bajo la gestión OSS³⁰.

La experiencia del Hospital de Clínicas Luzia de Pinho Melo parece confirmar la suposición de que muchos empleados del sector salud prefieren las normas de trabajo menos exigentes que a menudo se dan en los hospitales públicos convencionales, incluyendo la oportunidad de negociar sus propios horarios de trabajo, lo que les facilita el mantener múltiples cargos³¹. Más aun, sugiere que una conversión amplia enfrentaría obstáculos políticos y fiscales: la necesidad de encontrar puestos de trabajo para todos aquellos que no quisieran quedarse bajo el nuevo modelo de administración. Por razones obvias, estos problemas no surgieron cuando el modelo se aplicó desde el principio.

¿Cómo se podrían extender los elementos positivos del modelo OSS? A fines de 2005, el Ambulatorio Maria Zelia, con 470 empleados, fue transferido desde la administración directa a la gestión OSS, sugiriendo que el contrato de rendimiento implícito en el modelo no había alcanzado aún sus límites en el sistema público de salud de São Paulo. Sin embargo, si es correcto el asumir que el modelo OSS no puede reemplazar plenamente al modelo tradicional de hospital público, ¿cómo se puede mejorar la gestión de los recursos humanos en los hospitales de administración directa traspasando la experiencia OSS? El análisis que hemos presentado aquí sugiere tres posibilidades: 1) mejorar los procedimientos de disciplina o despido, 2) ampliar la autoridad de los administradores para contratar, y 3) una reforma más radical para crear un nuevo régimen de empleo para los profesionales

de la salud.

En el 2002 la *Procuradoria Geral do Estado de São Paulo* promovió la Vía Rápida como medio para acelerar los procedimientos para despedir a los empleados públicos que no trabajaran adecuadamente. Sin embargo, la Ley Complementaria que estableció la Vía Rápida mantiene procedimientos disciplinarios centralizados que garantizan el derecho a la defensa, procedimientos que requieren declaraciones de personas pertinentes involucradas en la situación (por ejemplo, administradores, otros trabajadores, subordinados). Esto hace que los efectos de esta política, en la práctica, hayan sido mínimos. Una verdadera vía rápida requeriría de un re-equilibrio entre los legítimos derechos a protección de los empleados y las legítimas necesidades del estado de disciplinar o despedir aquellas personas que no cumplen con su trabajo. De esta manera, los empleados que trabajan mal podrían ser despedidos de manera rápida, en lugar de ser simplemente transferidos.

La segunda opción se centra en la autoridad para contratar: garantizar a los administradores de los hospitales públicos un grado de discrecionalidad sobre la selección y composición de su personal. Por ejemplo, permitiéndoles entrevistar a un máximo de tres a cinco personas que estén en el tope de la lista de *concurrados*, lo que permitiría que se garantice el principio del mérito, pero simultáneamente se permita al director perfilar la cultura de la organización para generar un mayor compromiso colectivo con las metas del hospital. Como hemos visto a partir de nuestro trabajo de campo, generar cooperación no requiere de un sistema de remuneración-por-desempeño. Sin embargo, sí requiere destreza de gestión. Algunos administradores son capaces de generar compromiso y cooperación aun bajo normas de empleo ya existentes (el ejemplo del hospital Vila Penteadó es ilustrativo). Pero los administradores heroicos y altamente talentosos son escasos. Adaptar rasgos discrecionales en la composición del personal, en la selección y en el despido del personal, tal como se hace en el modelo OSS, a los hospitales de administración directa podría, en manos de buenos administradores, generar mejoras significativas en el desempeño de los hospitales.

En la medida en que estas dos opciones pueden enfrentar limitaciones legales y políticas, una tercera opción consiste en crear para todos los empleados del sector salud un régimen de empleo enteramente nuevo -al menos para las nuevas contrataciones- que tenga más en común con el actual régimen CLT. Reconocemos que el mandato constitucional del Régimen Jurídico Único para todos los empleados públicos en Brasil es un poderoso obstáculo a este cambio. Sin embargo, la reforma es urgente.

Notas

¹ De los 16 hospitales, 13 operan bajo la Ley N° 846/98 como Organizaciones Sociales, mientras que tres operan bajo contrato entre la Secretaría de Salud y las universidades.

² La racionalidad subyacente de la Enmienda Constitucional N° 19 (del 5 de junio de 1998) se estableció en el documento “*White Paper on the Reform of the State Apparatus*” elaborado por el Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado (MARE). Dicho documento afirma que “los estándares jerárquicos rígidos (...) que controlan procesos más que resultados [producen un sistema administrativo] que expresan frustración e ineficiencia y, por ello, incapaz de dar cuenta de la magnitud y complejidad de los desafíos derivados del proceso de globalización económica” (Brasil. Presidencia de la República, 1995: 9-10). La solución que propuso el MARE es que “el Estado [abandone] su rol como ejecutor y proveedor de servicios directos, mientras que preserve el rol de regulador de tales servicios” (Brasil. Presidencia de la República, 1995: 17). Las “organizaciones sociales” son definidas en el art. 1° de la Ley N° 9.637 (1998) como “personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, cuyas actividades estén dirigidas a la enseñanza, investigación científica o desarrollo tecnológico, a la protección y preservación del medio ambiente, a la cultura y a la salud”.

³ Hay ciertas diferencias entre las normas federales y el modelo OSS de São Paulo. Una de esas diferencias es que, bajo las normas federales, los empleados del gobierno que se transfieran a las

Organizaciones Sociales recibirían su remuneración anterior pero también podrían recibir un pago adicional proveniente de recursos de las Organizaciones Sociales. Sin embargo, este segundo pago no está permitido en São Paulo.

⁴ La Ley Complementaria N° 846, aprobada el 4 de junio de 1998, especifica las condiciones para que una organización califique como OSS.

⁵ El gobierno de São Paulo ha demostrado notablemente su voluntad para reforzar esta provisión. Por ejemplo, durante su primer semestre de operaciones, el Hospital OSS Mario Covas no produjo su propia contabilidad y, como resultado, tuvo el 10% de su presupuesto retenido hasta adecuar los datos que debía proporcionar a la Secretaría.

⁶ Ver L. R. Jones (2004) acerca del reciente debate sobre el significado y los méritos de “la nueva gestión pública”. El artículo tiene varias referencias a los recientes estudios de las reformas estilo NGP (y las contra-reformas).

⁷ En una metáfora frecuentemente utilizada sobre la nueva gestión pública, los gobiernos son instruidos para “llevar el timón” en lugar de “remar”. La NGP descansa fuertemente en el mantras de la competencia y del espíritu empresarial, el cual, se argumenta, puede incorporarse en la cultura institucional del Estado. Ver Osborne y Gaebler (1992).

⁸ El rol prominente de empresas y actores económicos -a pesar de los incentivos internos “poco poderosos”- se puede entender como una respuesta práctica para mitigar el problema de la asimetría de la información y la dificultad de coordinar los esfuerzos de grupo (Miller, 1992).

⁹ Otra manera de crear el mismo incentivo es premiar con un pago por desempeño a los administradores, premio que estaría basado en el logro de metas anuales, las que pueden incluir la disminución de costos.

¹⁰ El esquema de reembolso de costos proporciona incentivos para maximizar la cantidad de servicios proporcionados. Sin embargo, el reembolso de costos generalmente no produce un incentivo para reducir dichos costos.

¹¹ El administrador de una OSS *puede* recibir una remuneración que es mayor a la de un hospital típico. Sin embargo, no hay incentivos financieros por desempeño. El administrador no puede apropiarse de ninguna parte del excedente.

¹² El desafío, entonces, radica en cómo expandir el poder de la toma de decisiones de los administradores de hospital sin amenazar la misión del Sistema Unificado de Salud de Brasil (SUS).

¹³ Esto no es una preocupación teórica. En el hospital OSS Mario Covas, un equipo de mamografía era subutilizado, no por falta de demanda sino porque, en ese rubro, el hospital ya había logrado la meta numérica definida en el contrato de desempeño.

¹⁴ Fue el caso del Hospital General de Itapevi, operado por la Associação Sanatorinhos en 2005.

¹⁵ La lista de cargos (*padrão de lotação*) se establece por decreto del gobernador. En la medida que las tecnologías médicas y los procedimientos cambian, hay normalmente conflictos en los hospitales toda vez que se necesita expandir dicha lista, conflicto que se resuelve, por ejemplo, eliminando posiciones existentes. Si se produce una vacante en un hospital se puede contratar a alguien para llenar ese puesto sin recibir una autorización adicional del gobernador. Los cargos de los ex funcionarios federales que trabajan en el hospital, que fueron transferidos al estado, deben aparecer en la lista de cargos. Sin embargo, *no son cargos del estado*. Ello significa que cuando esos empleados se retiran, el hospital no puede llenar el cargo.

¹⁶ La Ley N° 500/78 especifica sólo una “preferencia” por aquellos que pasaron el concurso.

¹⁷ El “*licença prêmio*” es un premio de 90 días de permiso que se entrega cada cinco años de servicio. El *sexenio* es un premio monetario que se recibe después de los 20 años de servicio y que equivale a un sexto del valor que se ha ganado durante los cuatro *quinquenios* de esos 20 años.

¹⁸ Ver la Ley Complementaria N° 180/78.

¹⁹ Aunque legalmente está permitido transferir a un empleado público a una OSS, no hay incentivos para los empleados o para los directores OSS buscar esa transferencia.

²⁰ El retroceso del empleo por cooperativas es evidente en todo el país, no sólo en São Paulo. Por ejemplo, la Secretaría de Salud de Ceará determinó que las cooperativas se están volviendo muy caras para el gobierno y, además, se presentan dificultades de gestión el contratar por esa vía. Se pretende que el empleo cooperativo sea gradualmente eliminado.

²¹ Aún hay empleados cooperativos en las especialidades de anestesiología, cirugía del corazón y radiología. El contrato cooperativo con los radiólogos los hace responsables del material que se utiliza y de la mantención de los equipos.

²² Los técnicos en rayos X y los trabajadores de laboratorio también trabajan 20 horas semanales (Ley Complementaria N° 848).

²³ Hay un límite legal de 12 *plantões* por mes. La idea de crearlos también para enfermeras se ha discutido pero, por ahora, no está permitido.

²⁴ Este es el caso de “Flavia”, una enfermera de neonatos del Hospital Mario Covas que participó en nuestro *focus group*. Ella trabaja 36 horas por semana en un OSS y otras 36 horas en un hospital privado. Una investigación realizada por una organización de enfermeras encontró que el promedio mensual de remuneración (combinado) para las enfermeras de São Paulo era de R\$ 3.500 a R\$ 4.000.

²⁵ Un análisis del Banco Mundial (World Bank, 2006) encontró que, en promedio, los costos de personal representan un 68% del total de gastos entre los 12 hospitales OSS examinados en el estudio.

²⁶ Ver, por ejemplo, Edwards, Wyatt y McKee (2004). Agradezco a April Harding por sugerirme la fuente.

²⁷ “Marcos”, un cirujano que participó en un *focus group*, trabaja 24 horas como celetista en una OSS, otras 24 (en dos *platões*) como estatutario en un hospital municipal y, adicionalmente, 20 horas en una clínica privada. Curiosamente, donde más gana es en el hospital municipal. Hay un tope de 40 horas semanales para los cirujanos en los hospitales públicos. Aunque esta limitación podría aplicarse a la situación de este médico, en realidad no hay una autoridad que controle esto en hospitales públicos que operen a niveles diferentes de gobierno.

²⁸ Una explicación alternativa, que no descansa en normas de gestión de personal formales ni informales, es una variante de lo que se denomina “efecto Hawthorne”, que sostiene que el comportamiento laboral puede diferir (en este caso mejorar) no por el contenido de una reforma o “experimento” sino, simplemente, por el hecho de saberse observado. En este caso, sin embargo, uno podría esperar que este efecto sea temporal y que desaparezca en la medida que la excitación inicial que se creó al establecer una organización social, gradualmente se extinga. Las organizaciones sociales funcionan en São Paulo desde hace más de cinco años.

²⁹ “El principal conoce, en términos generales, lo que quiere que haga el agente, pero el rango de acciones posibles que el agente puede implementar, así como el rango de posibles resultados, es enorme” (Baker ...[et al], 1988: 598).

³⁰ Dato gentilmente proporcionado por el Dr. Nacime Salomão Mansur, *Superintendent of UNIFESP-affiliated Hospitals*.

³¹ De acuerdo con los datos proporcionados por el Dr. Nacime Salomão Mansur, la *exigencia* de que los empleados cumplan sus horarios formales -aun cuando reciben mayor remuneración- fue la razón que dieron 102 médicos y 67 enfermeras que eligieron abandonar el Hospital de Clínicas Luzia de Pinho Melo una vez que éste se convirtió en OSS. Otros 121 doctores y 186 enfermeras abandonaron después el hospital para ir a otros empleos del sector público.

Bibliografía

- Abrantes, Alexandre (1991), "Contracting Public Health Care Services in Latin America", en *Innovations in Health Service Delivery: the Corporatization of Public Hospitals*, Alexander S. Preker y April Harding (eds.), Washington, World Bank.
- Baker, George P.; Jensen, Michael C.; y Murphy, Kevin J. (1988), "Compensation and Incentives: Practice vs. Theory," en *The Journal of Finance*, Vol. 43 N° 3, Berkeley, pp. 593-616.
- Brasil. Presidencia de la República (1995), *White Paper: Reform of the State Apparatus*, Brasilia, Ministry of Federal Administration and State Reform.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1999), *Reforma del Estado para la ciudadanía: la reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*, Buenos Aires, CLAD, Eudeba.
- Chalkley, Martin y Malcomson, James M. (1996), "Contracts for the National Health Service", en *The Economic Journal*, N° 106, Oxford, November, pp. 1691-1701.
- Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (2002), "Mercado de trabalho médico no Estado de São Paulo", São Paulo, CREMESP, Universidade Federal de Minas Gerais. Núcleo de Estudos de Saúde Coletiva.
- Edwards, Nigel; Wyatt, Sylvia; y McKee, Martin (2004), "Configuring the Hospital in the 21st Century", Copenhagen, European Observatory on Health Systems and Policies (Policy Brief, N° 5).
- Fiszbein, Ariel (ed.) (2005), *Citizens, Politicians, and Providers: the Latin American Experience with Service Delivery Reform*, Washington, World Bank.
- Harding, April y Preker, Alexander S. (2003), "A Conceptual Framework for the Organization Reforms of Hospitals", en *Innovations in Health Service Delivery: the Corporatization of Public Hospitals*, Alexander S. Preker y April Harding (eds.), Washington, World Bank.
- Holmstrom, Bengt y Milgrom, Paul (1991), "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design", en *Journal of Law, Economic, and Organization*, N° 7 (Special Issue), Oxford, pp. 24-52.
- Jones, L. R. (2004), "New Public Management Has Been Completely Discredited, Thank God!", en *International Public Management Review*, Vol. 5 N° 2, pp. 148-172.
- Kohn, Alfie (2002), "Why Incentive Plans Cannot Work", en *Harvard Business Review on Compensation*, Boston, pp. 29-49.
- Marsden, David (2003), "Renegotiating Performance: the Role of Performance Pay in Renegotiating the Effort Bargain", London, London School of Economics. Centre for Economic Performance (Discussion Paper, N° 578).
- Milgrom, P. y Roberts, J. (1992), *Economics, Organization and Management*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Miller, Gary J. (1992), *Managerial Dilemmas*, Cambridge, Cambridge University Press.
- North, Douglas (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.
- OECD (2005), *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, Paris, OECD Publishing.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley.
- Simon, Herbert A. (1987), "Rationality in Psychology and Economics", en *Rational Choice: the Contrast between Economics and Psychology*, Robin M. Hogarth y Melvin W. Reder (eds.), Chicago, University of Chicago Press.
- Sojo, Ana (1996), "Posibilidades y límites de la reforma en la gestión de salud en Chile", en *Revista de la CEPAL*, N° 59, Santiago, pp. 129-146.

- Vaitsman, Jeni (2001), “Gerencialismo, cultura e expectativas entre servidores públicos de saúde”, en *Revista de Administração Pública*, N° 1, Rio de Janeiro.
- Wilson, James Q. (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York, Basic Books.
- World Bank (1995), *Bureaucrats in Business*, Washington, World Bank.
- _____ (2002), “Brazil - Municipal Education: Resources, Incentives, and Results”, Washington, World Bank (Report N° 24413-BR).
- _____ (2003), “Brazil - Decentralization of Health Care in Brazil”, Washington, World Bank (Report N° 24416).
- _____ (2004), *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, Washington, World Bank, Oxford University Press.
- _____ (2005), “Brazil - Addressing the Challenge of Non-Communicable Diseases in Brazil”, Washington, World Bank (Report N° 32576).
- _____ (2006), *In Search of Excellence: Strengthening Hospital Performance in Brazil*, Washington, World Bank.

Apartado N° 1

¿Por qué aparecieron los hospitales OSS en São Paulo?

La decisión del gobierno de São Paulo de experimentar con los hospitales OSS no estuvo motivada sólo por la convicción de que aplicando teorías recientes acerca de la gestión efectiva de los recursos humanos mejoraría la entrega de los servicios. También había una motivación práctica. Durante la administración del gobernador Mario Covas (1995-2001), el estado completó la construcción de un gran número de hospitales cuya construcción se había iniciado durante los años 80 bajo la administración del gobernador André Franco Montoro. Esto presentaba un dilema al gobierno. La Ley Federal Camata (N° 82/1995) estipulaba que la planilla de sueldos del estado no podía exceder el 70% de los ingresos corrientes. Como São Paulo ya estaba luchando para cumplir los límites de Camata, la creación de estos hospitales OSS le proporcionaba una solución conveniente: los nuevos empleados OSS podrían ser pagados con recursos públicos -vía transferencia presupuestaria- pero sus salarios no contarían para efecto de los límites presupuestarios porque no eran empleados del estado. Claramente el número era significativo. Los 16 contratos hospitalarios emplean alrededor de 20 mil personas, más del 20% del total de empleados del sector salud en dicho estado.

La Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Complementaria N° 101, del 4 de mayo de 2000) adoptó casi en su totalidad las normas de gasto en empleados públicos de la Ley Camata. Bajo la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), los gastos en personal -incluyendo personal activo y retirado y todas las formas de compensación monetaria, así como las contribuciones a las pensiones de los empleados- no podían exceder el 60% del Ingreso Actual Líquido (definido como el ingreso actual menos las transferencias constitucionales y legales hacia el sistema de pensiones). Sin embargo, el personal de servicios “contratado fuera”, en organizaciones del sector privado, es considerado por la LRF como “Otros Gastos en Personal” y no cuentan para el límite del 60% (*).

Todo estado que alcance el tope del 95% está impedido de incrementar salarios o empleados. Si dicha cifra es sobrepasada, se suspenden las transferencias voluntarias y los créditos desde el gobierno federal. Esta situación genera un incentivo para emplear personal vía cooperativas y organizaciones sociales.

* Nota: el estado de São Paulo emplea aproximadamente 650.000 personas en la administración directa y otras 150.000 en fundaciones y otros cuerpos autónomos (que incluyen los hospitales con contratos).

Apartado N° 2

El Premio de Incentivo Especial

En 1998 se creó, para los médicos, médicos sanitarios y cirujanos dentales que trabajan en hospitales públicos tradicionales de São Paulo, un premio de incentivo especial (*Premio de Incentivo Especial*, PI) (ver Resolução Conjunta SS/SAM N° 3, mayo 17, 1998). Actualmente, las enfermeras, las auxiliares de enfermería y otros profesionales ligados a la salud también pueden aspirar a dicho premio. Sin embargo, hay problemas tanto en el diseño como en la implementación de este sistema.

Por ejemplo, para los médicos resulta complejo calcular el monto del premio. Cada mes, el personal que trabaja en Recursos Humanos de cada hospital público debe marcar el número de consultas, tratamientos y/o cirugías que realiza cada médico. Dependiendo de la especialidad y del servicio otorgado, el premio se valora entre R\$2,00 y \$2,67 por servicio, sobre un número total de consultas/tratamientos válidos cuyo rango fluctúa entre 158 y 352, dependiendo del número de días trabajados (12 horas vs. 20 horas) y de la especialidad (por ejemplo, psiquiatra, doctor, trabajador sanitario). (Ver Resolução SS-111, Secretaria de Estado da Saúde, junio 19, 1998). Multiplicando el número de consultas/tratamientos por la unidad de valor se obtiene el máximo valor por mes que un médico puede potencialmente recibir como “pago de incentivo” ese mes[†]. El monto real puede ser menor.

Los empleados elegibles para el premio (incluyendo doctores, enfermeras, etc.) tienen derecho al 50% del total del incentivo posible simplemente por el hecho de ser empleados de la Secretaría de Salud. Otro 30% depende de la evaluación institucional y el 20% restante se relaciona con una buena evaluación individual[‡].

Hay un máximo de 20 puntos posibles relacionados con la evaluación individual. Con 11 puntos o más, el empleado ya tiene derecho al 100% del quinto del PI que está determinado por la evaluación individual. Con un puntaje de 10 el empleado es premiado con el 50%. Y con cualquiera inferior, 0%. En el instrumento de evaluación, un empleado obtiene 5 puntos por el solo hecho de llegar puntual al trabajo. De esta manera resulta sumamente fácil llegar a los 11 puntos. En los registros del Hospital Brigadeiro del mes de julio de 2004, de 982 evaluaciones individuales, 944 (96%) tuvo un puntaje igual o superior a 11, mientras que 38 (4%) tuvo un puntaje de 10. Nadie recibió un puntaje inferior a 10. El director del Hospital Brigadeiro reconoció que el PI es un sistema muy primario de evaluación por desempeño y que no es eficiente. De esa manera, el PI fracasa ampliamente en satisfacer el rol para el cual fue diseñado, a saber, estimular los esfuerzos del personal de salud para cumplir mejor su trabajo. En la práctica no es más que una parte del salario básico y no un “premio” por desempeño.

[†] Nota: El PI para anestesiólogos y cirujanos se calcula de manera diferente. Ellos reciben un cierto número de puntos que dependen de la cantidad de tiempo destinado a una cirugía específica. A ellos se les premia con \$R20,00 por cada punto hasta un máximo de 50 puntos. (Ver el Memorando Circular STRH, abril 28, 2000). Quizás sea una falla de diseño el que los médicos son financieramente castigados al asistir a conferencias médicas en la medida que ese tiempo no es reconocido en la fórmula del PI.

[‡] Nota: En vacaciones, los doctores, trabajadores sanitarios y cirujanos dentales reciben el mismo PI que recibieron el último mes de trabajo.

Apéndice A Hospitales en São Paulo. Muestra de la investigación †

La muestra del estudio incluyó siete hospitales estatales tradicionales, siete OSS, cuatro privados y dos públicos sostenidos por fundaciones.

En cada uno de los hospitales visitados se realizaron pequeños *focus group* con médicos y enfermeras - sin la presencia de sus jefaturas- con el objeto de recoger sus observaciones sobre el hospital en el cual trabajan y explorar las razones de sus opciones de empleo.

Características del Hospital	Tipo	No.	
Status legal	Administración directa	07	
	Público con fundación	02	
	OSS	07	
	Privado	04	
Tipo de servicios	Secundario/terciario	18	
	Terciario	01	
	“Cuaternario”	01	
Tamaño (según número de camas)	Pequeño < 100	02	
	Mediano 101 - 200	06	
	Grande 201 - 400	11	
	Extra-grande > 400	01	
Año de inauguración	Público (con fundación)	1888-1980	02
	Administración directa	1948-1998	07
	Privado	1965-2004	04
	OSS	1998-2003	07

Fuente: Cuestionario de investigación: “Características de los hospitales”.

† Nota: Aparte de estos 20 hospitales donde se aplicó un instrumento uniforme, también se obtuvo información valiosa durante las visitas preliminares y entrevistas en los siguientes hospitales:

- Brigadeiro (administración directa).
- Vila Penteado (administración directa).
- Mario Covas (OSS).
- Carapicuíba (OSS).
- Sumaré (fundación/universidad).

Competencias ciudadanas y construcción de ciudadanía juvenil *

Gabriel Murillo Castaño y Nathalia Castañeda Aponte

Durante los siglos XX y XXI, especialmente en Latinoamérica, han venido presentándose fenómenos preocupantes que, además de minar el desarrollo democrático, afectan principalmente a los sectores más vulnerables de la población, dentro de los cuales sobresalen los jóvenes. Algunos de estos problemas son el abstencionismo electoral, la apatía política, el surgimiento de nacionalismos, la corrupción, el clientelismo, la desconfianza en el otro, la falta de colaboración y solidaridad, los problemas en la convivencia, los altos niveles de violencia y agresividad, la discriminación de tipo étnica o religiosa y el aumento de la miseria y la desigualdad. Esto se hace alarmante cuando al analizar las condiciones de la niñez y la juventud, población en cuyas manos recae la gran responsabilidad de cambiar estas constantes que vienen presentándose desde el siglo pasado, se revelan las críticas condiciones socioeconómicas, socioculturales y sociopolíticas y la carencia de herramientas de acción, lo cual les impide cambiar el imaginario que han heredado de los adultos y empoderarse de un proceso dinámico y transformador de su entorno.

Los países latinoamericanos se caracterizan por su alta deserción escolar, por una educación que en su mayoría llega sólo hasta el medio nivel, escasa oferta de formación técnica, brechas entre el tipo y la calidad de la educación que reciben los diferentes estratos socioeconómicos e insuficiente cobertura educativa en la ruralía. Así, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, determinó que para el 2003 en América Latina y el Caribe el 94,4% de los niños en edad escolar estuvo matriculado en el primer nivel de enseñanza, y el 65,2% en el segundo nivel; sin embargo, para el tercer nivel los guarismos se reducen significativamente siendo, por ejemplo, tan sólo el 24% en Colombia, el 21% en México, el 19% en Paraguay, el 17,9% en Brasil y el 16,6% en El Salvador (CEPAL, 2004: 101-103). También se observa la diferencia de la asistencia escolar en áreas urbanas según el nivel socioeconómico. La CEPAL realizó este cálculo por quintiles de ingreso *per cápita* del hogar para el 2003 determinando que en Colombia para los jóvenes más pobres entre 20 y 24 años el porcentaje de asistencia escolar llegó al 13,1%, siendo superado notoriamente por el 52,7% de los jóvenes más ricos de la población. El panorama es similar en México y Guatemala, donde la asistencia escolar de los jóvenes más pobres entre 20 y 24 años fue de 16,4% y 11,1%, respectivamente, mientras que la de los jóvenes más ricos de la misma edad fue de 55,1% y 43,9%, para los mismos países (CEPAL, 2004: 106).

Asimismo, se observa la incorporación temprana al ámbito laboral, el creciente nivel de desempleo, la baja experiencia laboral juvenil, la escasa remuneración justa por el trabajo y el tiempo dedicado, la discriminación laboral de género y clase, y la dependencia creciente en el mal llamado sector informal de la economía. El informe de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, sobre las "Tendencias Mundiales de Empleo 2004" indicó que, para el 2003, 88,2 millones de jóvenes en el mundo se encontraban desempleados (OIT, 2004: 1). La tasa de desempleo juvenil para América Latina y el Caribe llegó al 13,9% (OIT, 2004: 4). También se encuentran la desintegración, la violencia intrafamiliar y la ausencia de apoyos afectivos, que se conjugan con una marcada crisis de valores, desorientación, inmadurez, frustración y consumo de drogas. En el mejor de los casos, esta mezcla lleva a la emigración del joven como reflejo de la desesperanza y de los anhelos de una mejor visión de futuro, y en el peor, desembocan en la depresión y el suicidio¹.

La situación se agrava con la tendencia hacia la exclusión política de los jóvenes o por su desafección frente a la política y la democracia, la fragmentación y la dispersión del movimiento

Recibido: 11-08-2006. Aceptado: 08-01-2007.

* Documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

juvenil y de acción colectiva. Esto ha sido sintetizado por la CEPAL y la Organización Interamericana de la Juventud, OIJ, en siete tendencias de participación juvenil, basadas en encuestas nacionales de juventud realizadas en el 2000 en Colombia, México y Chile (CEPAL - OIJ, 2004: 269-274). Éstas reflejan la preocupación por el descrédito de las instituciones políticas y abogan por la redefinición de la idea de sistema democrático. También se preocupan por los bajos niveles de participación juvenil, los cuales no aumentan a pesar de la gravedad de los llamados problemas emergentes (ecología, género, paz...), mientras que la asociatividad se enfoca alrededor de temas más triviales. Lo anterior se refleja en los bajos niveles de credibilidad y confianza en las instituciones como los partidos políticos tradicionales, el Congreso, la administración de justicia y seguridad, y también en los actores que han estado a la cabeza de estos organismos. Sin embargo, su desapego por las dinámicas democráticas se hace aún más evidente en la baja participación juvenil en el desarrollo y el control de los recursos públicos, la falta de aprovechamiento de los espacios para la participación política de los jóvenes y el lento avance de asociacionismo juvenil en el campo de los derechos humanos y ambientales.

Ante este preocupante panorama, resulta impostergable la formulación de políticas públicas aterrizadas y realistas para la formación de niños y jóvenes *competentes* que puedan afrontar y superar exitosamente esta gama de difíciles situaciones. Al señalar que se trata de jóvenes *competentes*, se espera que estos nuevos actores de los procesos políticos reales se involucren, de manera consciente y responsable, en la búsqueda de soluciones a los problemas que los limitan y acechan constantemente. Se trata de jóvenes capaces de desenvolverse como ciudadanos y de hacer que sus acciones se constituyan en el reflejo de la cultura política. Si bien esta deseabilidad político cultural todavía no está afianzada del todo en el concierto latinoamericano y menos aún en el colombiano, su realización es factible dado que, en primer lugar, se dispone de un diagnóstico suficientemente completo y claro. En segunda instancia, existe también un marco institucional participativo y democrático, que por ahora permanece en la inercia discursiva y teórica de pronunciamientos constitucionales idealistas, alejados de acciones y políticas públicas conducentes a la construcción de los ciudadanos que habrán de reflejar la tangibilidad de esa nueva cultura política. Por último, en tercer lugar, cada vez es más extendido y consensuado en los gobiernos de la región el reconocimiento a la urgencia de emprender y/o reforzar las políticas de participación, construcción de ciudadanía y educación cívica. Estos tres puntos son tan contundentes que ya el sistema interamericano, dentro de la División de Educación y Cultura de la Oficina de Educación, Ciencia y Tecnología de la Organización de Estados Americanos, OEA, ha creado un apoyo institucional dirigido a la coordinación, intercambio y promoción regional de los programas y políticas de construcción de ciudadanía, como por ejemplo el Programa de Competencias Ciudadanas.

Teniendo esto en cuenta, el desarrollo de este documento tendrá la siguiente lógica: se comenzará haciendo un seguimiento sobre el origen de las *competencias* y los *estándares* a nivel general, para esclarecer su significado y luego aterrizar estos elementos en la educación ciudadana. Después se hará un recuento de las mediciones y las iniciativas antecedentes a la política pública de competencias ciudadanas en Colombia, y se comentará el proceso que se llevó a cabo para desarrollar el proyecto de competencias ciudadanas en el país. A continuación se explica el modelo que opera en Colombia, su conexión con las llamadas “Pruebas Saber”, y se realiza un análisis sucinto de ambas desde un punto de vista politológico y enfocado en la construcción de una política de ciudadanía juvenil. Por último, se aluden brevemente algunos casos de aplicación del modelo en otros países de América Latina, antes de abordar una conclusión propositiva que, si bien reconoce el valor del modelo, presenta algunas sugerencias desde el punto de vista de la Ciencia Política para fortalecer la construcción de ciudadanía, partiendo de esta política educativa que empieza a aplicarse significativamente en buena parte de la región.

Generalidades sobre competencias y estándares

Según el Ministerio de Educación Nacional de Colombia, MEN, la *competencia* es entendida como un “saber hacer”, como el poner el conocimiento a disposición de la realización de acciones o productos que permitan enfrentar los problemas de la vida cotidiana (MEN, 2004: 7). Pero el uso de la palabra *competencia* no es nuevo. Ha sido utilizada por diferentes sociedades en distintos contextos, hasta tomar la forma con la que es conocida en el mundo de hoy y aplicada a diversos ámbitos.

Agon fue el nombre que los griegos le dieron a la personificación de los juegos gimnásticos y a los concursos de todo tipo. Por ello se convirtió en la palabra con la cual los griegos designaron la *competencia*. En aquel tiempo, ésta no se entendía como una práctica deportiva sino como un proyecto para alcanzar la *areté* o excelencia en todos los ámbitos de la vida (Pérez y otros, 2004: 25).

Los más interesados en el término *competencia* fueron y siguen siendo los psicólogos y los lingüistas, quienes lo retomaron y aplicaron a nuevas teorías sobre el lenguaje, el conocimiento y el comportamiento. Algunos autores como el suizo Jean Piaget enfatizaron las teorías de la inteligencia, en contraposición a la idea antecedente de su transmisión genética. Para él, la inteligencia individual no es propiamente connatural sino que se construye de la mano con el lenguaje. Es decir, el ser humano debe aceptar las reglas impuestas por el colectivo al que pertenece y adecuar sus representaciones mentales a las de la lengua materna, incidiendo esto directamente en la atribución de sentido y en las formas de actuar del hablante (Piaget, 1979). Así, esta concepción de inteligencia individual está directamente ligada a las habilidades y destrezas que la persona inmersa en una comunidad específica, provista de estas *competencias*, adquiere para atribuirle sentido a las representaciones de la lengua y también para interactuar con los demás.

El siguiente en retomar la noción de *competencia* fue el lingüista teórico Noam Chomsky, quien a diferencia de sus predecesores no consideró la lengua como el objeto de estudio de la lingüística. Según él, ésta debía enfocarse en la descripción y el análisis de la *competencia* de un hablante para adquirir el conocimiento de su lengua y el respectivo uso que hace de dicho conocimiento en la “actuación lingüística”. En este sentido, según el marco de la gramática generativa de Chomsky, la *competencia* consiste en la capacidad y disposición innatas que desarrolla todo ser humano hablante para apropiarse del conocimiento de su lengua, de las reglas gramaticales universales necesarias para la comunicación, y así tener la posibilidad de interpretar enunciados y significaciones y producir otros nuevos (Chomsky, 1985).

No se hicieron esperar las críticas a las teorías de Piaget y Chomsky, pues la idealización del conocimiento perfecto de una lengua por parte del hablante, así como la idealización de la aplicación de este conocimiento, implicaba su actuación en una comunidad homogénea, ya provista de un sistema gramatical ideal. Por este motivo, para ampliar la idea de *competencias cognitivas* referida a la capacidad de manejar comprensivamente una gramática, surgió la noción de *competencias comunicativas*. Ya el sociolingüista Dell Hymes, en 1971, había formulado la necesidad de reconocer una perspectiva sociocultural para lograr la comprensión integral del sistema de reglas intervinientes en la comunicación (Hymes, 1971). De allí partió la teoría ampliamente acogida de Vigotsky² sobre el aprendizaje como un mecanismo fundamental de desarrollo, centrado en el contexto. Esto quiere decir que el aprendizaje de cada individuo se da por las *competencias comunicativas*, que posibilitan la interacción sociocultural y en las que, por ende, influye el medio en que se desarrollan (Shunk, 1997).

Más adelante, esta idea trascendió los campos de la lingüística y la psicología, y se aplicó al campo del trabajo. Así, Le Boterf aplicó el contexto de la *competencia* al desempeño profesional, el cual requiere de ciertas habilidades, actitudes y conocimientos para alcanzar un resultado que satisfaga unos *estándares* o criterios de calidad esperados por un jefe o un cliente (Le Boterf, 1993). Este postulado fue complementado por Levy Leboyer, quien afirmó además que las *competencias* son observables en la cotidianidad del trabajo y muestran el dominio que las personas tienen sobre situaciones determinadas y, en este sentido, la eficacia de sus actuaciones, teniendo en cuenta sus conocimientos, su personalidad y sus aptitudes (Levy Leboyer, 1997).

En síntesis, la noción de *competencia* radicó en dos ejes: el conocimiento y la capacidad de actuación. Previamente, un conocimiento adecuado de un sistema de reglas gramaticales, ya creado por una comunidad homogénea. Y segundo, el reconocimiento al hecho de que la apropiación y la capacidad de actuación lingüística no sólo dependen de los conocimientos sino que también están influidas por el contexto en que se desenvuelve el hablante. Estos dos ejes han confluído en una sola noción de *competencia*, según la cual para ser competente no basta con poseer el conocimiento; éste se debe utilizar adecuadamente en un contexto determinado, cuyas reglas y herramientas comunicativas le permitan al sujeto adaptarse a las diferentes situaciones que se presenten en su dinámico medio sociocultural.

Retomando la noción de Le Boterf atinente a los *estándares* o criterios de calidad esperados (Le Boterf, 1993), es necesario anotar que esta noción también requiere de una explicación sobre su sentido de complemento a la noción previa de competencias. Según Carlos Eduardo Vasco, un *estándar* es “un criterio claro y público que permite juzgar si una persona, institución, proceso o producto cumple ciertas expectativas sociales de calidad”. Para este autor, la precisión de estas expectativas está en función del conjunto de elementos circunstanciales que un colectivo puede acordar como válido para la definición de un conjunto de nuevos criterios de calidad frente a una competencia específica. Entonces, para la definición de un *estándar* en el campo educativo, Vasco hace un recuento de los estándares que se han venido formulando, entre ellos los estándares básicos de calidad (precisión de elementos fundamentales para la inmersión satisfactoria del individuo en el proceso educativo), los estándares de excelencia (los de la más alta calidad), y los estándares de contenidos temáticos (relacionados con la información que debe manejar el estudiante de acuerdo a su grado de avance en las cuatro áreas básicas del pènsun: matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales y lenguaje), entre otros (Vasco, s.f).

El origen del proyecto de competencias ciudadanas en Colombia

A partir de la evaluación por estándares de calidad, en Colombia se han detectado diferentes vectores que hacen crítica la situación de la educación en el país. Entre ellos se encuentran: la discriminación entre la educación pública y la privada, las difíciles condiciones socioeconómicas de la mayoría de la población que limitan el acceso de los niños de más bajos recursos a la educación, los altos niveles de deserción escolar, el trabajo infantil, la insuficiencia de cobertura educativa en diferentes ámbitos (sobre todo en el campo y en los departamentos más pobres y periféricos del país), el problema de los bajos salarios y el incumplimiento e irregularidad en el pago de los mismos a los miembros del magisterio, entre otros. Adicionalmente, la evaluación realizada por el MEN en 1997 a estudiantes de los grados tercero, quinto, séptimo y noveno para determinar la calidad de la enseñanza en las áreas de lenguaje y matemáticas arrojó resultados preocupantes. Se detectó, por ejemplo, que tan sólo el 20% de los estudiantes de noveno grado comprendía lo que leía y estaba en condición de asumir una posición crítica frente al tema; asimismo, solamente el 2% de los estudiantes lograba resolver problemas matemáticos mediante las estrategias adecuadas. Esto implicaba que los estudiantes ingresaban a la educación media con vacíos cognitivos, lo que hacía impostergable una reforma al sistema educativo para mejorar la calidad de la educación (MEN, 2003: 18).

De forma paralela, en la década del 90 se presentó la preocupación por la educación cívica. Esto debido a que el marco legal de la nueva Constitución de 1991 reconoció la pluralidad en todos los aspectos (religiosa, social, racial, política, etc.), e instituyó la democracia participativa y el modelo del Estado Social de Derecho. Se promovió, así, el respeto de valores como la libertad, la justicia, la igualdad y la solidaridad, y se presentó la preocupación por reivindicar valores económicos y sociales. Con referencia específica a la educación, el artículo 67 de la Constitución la enuncia como un derecho y un servicio público con función social, que no sólo debe facilitar el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a otros bienes de la cultura, sino también educar a los colombianos en el respeto a los derechos humanos, la paz y la democracia. La responsabilidad de la educación con este enfoque reside tanto en la familia como en el Estado. Asimismo, el artículo 41 enuncia el deber de todas las

instituciones educativas, tanto oficiales como privadas, de “fomentar las prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana”, y promover el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica (Constitución Política de 1991).

En este ámbito se proclamó la Ley 115 de 1994, más conocida como Ley General de Educación. Dentro de los fines de la educación contemplados en el artículo 5 de dicha ley, merecen resaltarse algunos puntos atinentes a la educación cívica y ciudadana. Los primeros puntos de este artículo aluden al deber de formar ciudadanos con pleno desarrollo de su personalidad, en un ámbito de formación integral (física, psíquica, intelectual, moral, espiritual, social, afectiva, ética y cívica), en el que prime la enseñanza por el respeto a los derechos humanos, la vida, la paz y los principios democráticos y de convivencia. Esta formación debe promover la participación del estudiante en la toma de decisiones de la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación y de su comunidad, en el respeto de la autoridad legítima, de los símbolos patrios y del marco legal que impone la Constitución Nacional. Por último, el fin cívico de la educación debe ser promover el estudio y la comprensión de la diversidad cultural de la nación, para la creación de una conciencia sobre la identidad y la soberanía nacional, y su integración con la comunidad latinoamericana y del Caribe (Ley General de Educación).

Adicionalmente, para facilitar la consecución de estos fines, la Ley General de Educación de Colombia implantó la obligatoriedad de algunos espacios en los cuales las dinámicas participativas y ciudadanas consignadas en la Constitución pueden ser llevadas a la práctica por los estudiantes. La primera de ellas es el gobierno escolar, en el que son consideradas las iniciativas de toda la comunidad educativa (estudiantes, profesores, administradores y padres de familia) sobre aspectos como el reglamento escolar, y las actividades sociales, deportivas, artísticas y comunitarias (artículo 142). Según la dinámica del gobierno escolar, también es fundamental la figura de un personero estudiantil, que recae en un alumno de último grado elegido por sus pares y es el encargado de defender y promover los derechos y los deberes del colectivo (artículo 94). Igualmente, cada institución debe tener un reglamento que sirva de guía a la comunidad educativa, en tanto contempla sus derechos y sus obligaciones. Este reglamento es conocido como el *manual de convivencia* (artículo 87). Complementariamente a esto, en el Decreto 1860 de 1994, se estipularon el servicio social estudiantil y el servicio de orientación estudiantil. El primero, con el fin de integrar a los estudiantes con la comunidad, y formarlos en el desarrollo de proyectos que contribuyan al mejoramiento social, económico y cultural de la misma (artículo 39). El segundo, con el fin de orientar a los estudiantes en la toma de decisiones, la solución de conflictos individuales, grupales y familiares, involucrarlos en el desarrollo de los valores y en la participación en la vida académica, social y comunitaria (artículo 40).

Sin embargo, los resultados de las mediciones sobre la comprensión y el manejo de valores cívicos y ciudadanos en los estudiantes sugirieron que las propuestas de esta normatividad no eran suficientes. El estudio promovido por la Alcaldía Mayor de Bogotá “Evaluación de comprensión, sensibilidad y convivencia ciudadana”, realizado en el 2001 a los estudiantes de séptimo y noveno grados de los colegios de Calendario A de la ciudad capital colombiana, y el informe “Educación Cívica en Colombia. Una comparación internacional”, promovido en el mismo año por el MEN, el ICFES³ y la IEA⁴, mostraron que a pesar de que los jóvenes tienen una buena disposición hacia la democracia y la participación cívica carecen de conocimientos suficientes sobre el tema. Dentro de los tópicos más notorios se incluyen: la poca preocupación juvenil por las consecuencias de las acciones individuales en la sociedad, el bien común y la cultura política, en parte debido a las inconsistencias en estas áreas y a la falta de estructuración en las mismas; la desconfianza en el otro, pero principalmente frente a las instituciones políticas, sus funcionarios y los partidos políticos; el desconocimiento del funcionamiento de las dinámicas estatales; el análisis de las situaciones en ámbitos aislados de la realidad, que no les permite a los estudiantes abarcar cognitivamente la magnitud de cualquier situación; y el conocimiento de las normas, pero sí su tendencia a quebrantarlas (MEN, 2003: 20)⁵.

Entonces, con la pretensión de educar en competencias ciudadanas, tradicionalmente los colegios han incluido dentro de sus asignaturas una destinada a la formación ciudadana, que ha tomado el

nombre de Constitución y Democracia, Ética o Valores Humanos. Sin embargo, con razón se consideró que una reunión semanal para discutir los temas relacionados no puede ser suficiente. Otras instituciones utilizan el “currículo oculto” o el aprendizaje de normas y valores por parte de los estudiantes pero de forma implícita en prácticas cotidianas desarrolladas en el aula, sin que muchas veces los adultos sean conscientes de la enseñanza que están difundiendo. Esto tiene desventajas, pues de los comportamientos represivos de los adultos surge en el niño y el joven una conciencia oculta sobre la subvaloración de sus opiniones y sus acciones; es imprescindible una reflexión sobre el aprendizaje que se da en la práctica. Contrariamente, se encuentra el caso de las instituciones que se limitan a la teoría y ponen su énfasis en los conocimientos de las normas, pero la práctica también es fundamental en el desarrollo de competencias. Por último, están los colegios que se enfocan en la difusión y promoción de valores (uno semanal o mensual, por ejemplo), pero que no logran que los estudiantes los pongan en práctica sino que simplemente los reconozcan como importantes, y muchas veces el enfrentamiento entre distintos valores en una misma situación les genera un dilema moral para cuya resolución no han sido debidamente preparados (Chaux y otros, 2004).

Frente a esa problemática y teniendo presente la urgencia de enfrentarla exitosamente, diferentes instituciones educativas privadas⁶ de Bogotá decidieron unir fuerzas para trabajar por una educación de alta calidad en Colombia y promover los principios y los valores de la democracia. Se creó, entonces, la Asociación Alianza Educativa, AAE, la cual desde sus inicios priorizó a los niños de los estratos más bajos de la ciudad. La Secretaría de Educación de Bogotá, en 1999, le entregó por concesión a esta Asociación cinco centros educativos pertenecientes a los más bajos estratos⁷. Teniendo en cuenta la misión de educación democrática, la AAE formuló en el 2003 un currículo especial para dichos centros, llamado “Democracia, moral y convivencia”, elaborado por especialistas y dirigido y coordinado por el Centro de Investigación y Formación en Educación, CIFE, de la Universidad de los Andes. El currículo plantea para cada grado y por cada área académica las metas de comprensión, desempeño y contenidos que el estudiante debe saber según su etapa de aprendizaje, y el tipo de habilidades que el estudiante está desarrollando (emocionales, cognitivas, interpersonales, abarcadoras y de conocimientos). Además, se incluyen ejemplos y materiales recomendados, que el profesor puede utilizar como guía para el desarrollo de sus clases. Sin embargo, una de las características más importantes es que todas las áreas están atravesadas transversalmente por tres de las áreas específicas: lenguaje, informática, y convivencia democrática y desarrollo moral (AAE, 2006).

Esta última trata específicamente temas de desarrollo emocional, moral y social, y los relaciona con los contenidos académicos de las otras áreas. Así, según el grado, algunos de los temas que se trabajan son: el autoconocimiento y la relación con los demás, el cuidado de sí mismo y de los demás, los conflictos en el aula y con personas cercanas, los conflictos a nivel nacional e internacional, las actuaciones sobre lo que sucede en entornos cercanos y en el país, y la mediación de conflictos en entornos cercanos. Según las capacidades estudiantiles y su nivel de aprendizaje, la complejidad de los contenidos varía, pero la actualidad de las problemáticas tratadas y su pertinencia en el ámbito en el que se desenvuelven los niños y los jóvenes de hoy es una constante. Los temas tratados van, por ejemplo, desde el cuidado del cuerpo, el manejo de las emociones y las relaciones con los compañeros de curso y la familia, para los más pequeños, hasta la identificación de problemas en el colegio o barrio y la planeación y ejecución de estrategias de solución, para los más grandes (AAE, 2006).

Con estos antecedentes fundamentales a nivel de medición, propuestas y resultados, como lo son las mediciones sobre lenguaje, matemáticas y ciudadanía, la Ley General de Educación, y el Currículo Democracia, moral y convivencia y, adicionalmente, una serie de talleres, conferencias y acompañamientos a colegios promovidos por la Secretaría de Educación en su programa de competencias ciudadanas en Bogotá, comenzó el proceso de desarrollo e implantación de la política de competencias ciudadanas en el país, encabezado por el MEN. Inicialmente, se ejecutó la elaboración de un marco conceptual para sustentar la propuesta⁸. El equipo de trabajo estuvo conformado por la Asociación de Facultades de Educación y 20 investigadores y docentes de diferentes instituciones

educativas del país. La construcción de los estándares que enmarcarían las competencias ciudadanas en Colombia implicó, a grandes rasgos, un análisis y discusión del marco conceptual por equipos, la revisión y comentarios por parte de investigadores, docentes y funcionarios de todo el país, la creación de un borrador, el análisis con la ministra de Educación y un grupo de asesores expertos, y la introducción de nuevos cambios y ajustes finales (Chaux, 2005).

El proyecto de competencias ciudadanas en Colombia

Una de las particularidades del modelo de las competencias ciudadanas en Colombia es que hace hincapié en la formación ciudadana, y por ello se ha buscado la forma de superar los enfoques tradicionales de abordar los temas, en su mayoría *adultocentristas*, en los que prima el control social y en los que las relaciones entre profesores, padres y alumnos es de obediencia, sometimiento y castigo. Opuestamente, en tanto las competencias ciudadanas se fundamentan en el enfoque de *ciudadanía juvenil*⁹ pues propenden por un desarrollo más democrático, plural y participativo, la nueva fórmula se sustenta en relaciones horizontales, en las que prima más la cohesión social, la comprensión e interiorización de la regla, el desarrollo de la autonomía y de la capacidad crítica, para que el resultado sea el acatamiento voluntario de la norma. Para que esto se dé en la práctica, las competencias se han enmarcado en una propuesta integral, que abarca diferentes *tipos de competencias ciudadanas*. Los *conocimientos*, que aluden a la información que niños y jóvenes deben saber y comprender para el ejercicio de la ciudadanía. Las *competencias cognitivas*, referentes a la capacidad de realizar diferentes procesos mentales concernientes al ejercicio ciudadano, como la toma de perspectiva, la interpretación de intenciones, la generación de opciones, la consideración de consecuencias, la metacognición o reflexión sobre sí mismo y el pensamiento crítico. Las *competencias emocionales*, o capacidades necesarias para identificar y responder constructivamente a las emociones propias y ajenas, por medio de la empatía, la identificación y el manejo de las propias emociones y la identificación de las emociones de los demás. Las *competencias comunicativas*, o habilidades necesarias para lograr una comunicación efectiva y constructiva, comunicar puntos de vista propios y comprender los de los otros ciudadanos, para lo cual se necesita desarrollar escucha activa, asertividad y argumentación. Por último se encuentran las *competencias integradoras*, que en la acción articulan todas las demás competencias (Ruiz y Chaux, 2005).

A su vez, las competencias ciudadanas se han repartido en *tres grandes grupos* que representan dimensiones fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía. El primero se enfoca en el buen manejo de los conflictos, sin el uso de la agresión pero sí del diálogo, la negociación pacífica y el consenso de los diferentes intereses, y ha sido llamado *Convivencia y paz*. El segundo grupo, llamado *Participación y responsabilidad democrática*, se caracteriza por dirigirse a la promoción de la participación democrática a nivel micro, mediante la búsqueda de consensos, el diálogo directo y la construcción de acuerdos, y a nivel macro, o participación mediada por personas o instituciones pero de la cual el ciudadano debe exigir una rendición de cuentas. Por último, las competencias enmarcadas en la *Pluralidad, identidad y valoración de las diferencias*, destinadas a la formación de ciudadanos que identifiquen y respeten su propia identidad y la de los demás, rechacen todo tipo de discriminación, y valoren la pluralidad y la diferencia dentro del marco de los derechos fundamentales. En estos tres grupos están inmersos los *estándares*, que como se anotó arriba citando a Vasco, son los criterios claros y públicos para establecer los niveles básicos de calidad de educación de los que deben gozar todos los niños y jóvenes del país, fundamentados en lo indispensable y con intenciones retadoras pero posibles de alcanzar (MEN, 2004: 14-15). Estos se enmarcan en todas las áreas (matemáticas, lenguaje, ciencias sociales, naturales y ciudadanas) e incluyen los diferentes tipos de competencias (conocimientos, cognitivas, emocionales, comunicativas e integradoras). Cada grupo está encabezado por un estándar general, del cual se desprenden otros estándares enfocados al cumplimiento de la competencia ciudadana planteada para un grado académico específico.

En Colombia, los *estándares generales de competencias ciudadanas* aparecen reflejados en el Cuadro N° 1; fueron establecidos por el MEN y el grupo de trabajo en competencias ciudadanas, con sus respectivos grupos y grados (MEN, 2004). La elaboración de dicho cuadro es propia, basada en la Guía de estándares del MEN, con el fin de sintetizar los principales estándares de competencias ciudadanas para cada área.

Cuadro N° 1
Estándares generales de competencias ciudadanas

Grupo de competencias	Grados	Estándar general de competencia ciudadana
Convivencia y paz	Primero a tercero	Comprendo la importancia de valores básicos de la convivencia ciudadana como la solidaridad, el cuidado, el buen trato y el respeto por mí mismo y por los demás, y los practico en mi contexto cercano (hogar, salón de clase, recreo, etc.).
	Cuarto a quinto	Asumo, de manera pacífica y constructiva, los conflictos cotidianos en mi vida escolar y familiar y contribuyo a la protección de los derechos de las niñas y los niños.
	Sexto a séptimo	Contribuyo, de manera constructiva, a la convivencia en mi medio escolar y en mi comunidad (barrio o vereda).
	Octavo a noveno	Construyo relaciones pacíficas que contribuyen a la convivencia cotidiana en mi comunidad y municipio.
	Décimo a undécimo	Participo constructivamente en iniciativas o proyectos a favor de la no-violencia en el nivel local o global.
Participación y responsabilidad democrática	Primero a tercero	Participo en mi contexto cercano (con mi familia y compañeros), en la construcción de acuerdos básicos sobre normas para el logro de metas comunes y las cumplo.
	Cuarto a quinto	Participo constructivamente en procesos democráticos en mi salón y en el medio escolar.
	Sexto a séptimo	Identifico y rechazo las situaciones en las que se vulneran los derechos fundamentales y utilizo formas y mecanismos de participación democrática en mi medio escolar.
	Octavo a noveno	Participo o lidero iniciativas democráticas en mi medio escolar o en mi comunidad, con criterios de justicia, solidaridad y equidad, y en defensa de los derechos civiles y políticos.
	Décimo a undécimo	Conozco y sé usar los mecanismos constitucionales de participación que permiten expresar mis opiniones y participar en la toma de decisiones políticas tanto a nivel local como a nivel nacional.
Pluralidad, identidad y valoración de las diferencias	Primero a tercero	Identifico y respeto las diferencias y semejanzas entre los demás y yo, y rechazo situaciones de exclusión o discriminación en mi familia, con mis amigas y amigos y en mi salón.
	Cuarto a quinto	Reconozco y rechazo las situaciones de exclusión o discriminación en mi medio escolar.
	Sexto a séptimo	Identifico y rechazo las diversas formas de discriminación en mi medio escolar y en mi comunidad, y analizo críticamente las razones que pueden favorecer estas discriminaciones.
	Octavo a noveno	Rechazo las situaciones de discriminación y exclusión social en el país; comprendo sus posibles causas y las consecuencias negativas para la sociedad.
	Décimo a undécimo	Expreso rechazo ante toda forma de discriminación o exclusión social y hago uso de los mecanismos democráticos para la superación de la discriminación y el respeto a la diversidad.

Las *Pruebas Saber* coordinadas por el ICFES son el complemento necesario del programa de competencias ciudadanas en Colombia. Están dirigidas a los estudiantes de los grados quinto y noveno de todas las instituciones educativas del país, y se constituyen como el recurso de recolección de

información, que posibilita una buena medición sobre el impacto de la nueva política pública. Así, esta prueba de competencias ciudadanas se enfoca en las áreas de lenguaje, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales y competencias ciudadanas, pero no sólo pretende medir los conocimientos y logros de los alumnos, sino también la calidad de la enseñanza y de los docentes, la eficacia de los métodos pedagógicos y de los materiales, y todo aquello que permita evaluar la calidad y eficiencia del servicio educativo.

Hasta el momento son dos las pruebas realizadas, una en el año 2003 y otra en el 2005. En el área de las competencias ciudadanas, la primera evaluó siete componentes que no arrojaron buenos resultados. El primero de ellos fue el de *conocimientos en ciudadanía*, que pretendió medir los conocimientos de los estudiantes sobre aspectos de la ciudadanía como la convivencia, la participación, la identidad, los derechos y la pluralidad; con una medición de un promedio de 0 a 10, para este componente el promedio de los estudiantes de quinto grado fue de 5,06 y el de los de noveno grado de 5,17. El segundo componente fue el de *actitudes hacia la ciudadanía*, enmarcadas en los tres grandes grupos de competencias formulados; los promedios para este componente fueron igualmente desalentadores, con 6,10 para el quinto grado y 5,77 para el noveno grado. Las *acciones ciudadanas* fueron el tercer componente y, según la medición, tan solo para el 6,05 del promedio de los estudiantes de quinto grado y el 5,56 de los de noveno es común realizar acciones encaminadas hacia la convivencia pacífica, la participación democrática, el respeto a los derechos y a la diversidad. El componente *ambientes democráticos* se formuló con la pretensión de evaluar percepciones de los estudiantes sobre la situación de los ambientes en que se desenvuelven diariamente (familia, amigos, colegio, barrio) y no competencias, que igualmente arrojaron resultados preocupantes: un promedio de 5,46 para los estudiantes de quinto grado y de 5,65 para los de noveno. El quinto componente, los *procesos cognitivos*, buscó evaluar la habilidad para tomar perspectiva e interpretar adecuadamente las intenciones de los demás; en ésta no se presentó diferencia de los guarismos, pues fueron de 6,07 y 6,86, para los estudiantes de los grados quinto y noveno, respectivamente. El *manejo de las emociones* tampoco presentó mayores cambios, ya que los estudiantes de quinto grado presentaron un promedio de 5,65 y los de noveno grado uno de 5,79, cercanos al 5,75 y 6,32 que los mismos estudiantes presentaron para el último componente, la *empatía*¹⁰.

Estos primeros resultados reflejaron la realidad de la situación de la niñez y la juventud frente a la ciudadanía y la democracia. El hecho de que los promedios en esta área de evaluación oscilaran entre el 5,06 y el 6,86, indicó que los conocimientos, las percepciones y las actuaciones de los estudiantes frente a estos temas no eran tan completos y claros como se pensaba. Asimismo, los resultados reflejaron la apatía de los alumnos en la reflexión sobre los temas pertinentes, y su pasividad para ejecutar, defender y promover los valores de la ciudadanía democrática, haciendo de los ambientes cotidianos un escenario de proclividad hacia el conflicto y el fracaso democrático. Esto evidenció la gran paradoja en la que está inmersa la población colombiana en relación con la convivencia de una Constitución muy ambiciosa frente a la progresión democrática y, paralelamente, un modelo neoliberal acompañado de un entorno político deteriorado por el arraigo clientelista y una guerra sucia que abarca todos los ámbitos nacionales. Además, con esta prueba se hizo notorio el escepticismo de los estudiantes frente a las dinámicas adultocéntricas de construcción ciudadana pero, al mismo tiempo, se evidenció su desconocimiento y la falta de iniciativa juvenil para empoderarse apropiadamente de los mecanismos que contempla la Constitución para propiciar una acción política y ciudadana desde el ámbito juvenil.

Ante estos resultados, para la Prueba Saber del 2005 se desagregaron los siete componentes iniciales en otros más específicos y relacionados con la realidad cotidiana del joven estudiante, y se obtuvieron los siguientes resultados (el Cuadro N° 2, que compara entre los resultados de los grados quinto y noveno, es de elaboración propia con base en los resultados presentados por el MEN¹¹).

Cuadro N° 2
Resultados de la Prueba Saber 2005

Componentes	Promedios 5°	Promedios 9°
Acciones	6,07	6,37
Actitudes	6,15	5,92
Confianza	5,83	5,61
Intimidación	5,38	5,57
Copia	5,77	5,01
Empatía	5,99	6,80
Manejo de la rabia	5,65	6,03
Toma de perspectiva	4,80	5,07
Interpretación de intenciones	4,90	4,75
Ambiente familiar	6,14	5,82
Ambiente colegio	5,70	5,26
Ambiente barrio-vereda	5,94	5,57

Los resultados fueron más críticos aún que los del 2003, pues en esta ocasión el mínimo promedio fue de 4,75 y el máximo sólo llegó a 6,80, sin llegar a ser óptimo. Así, mientras que en la primera medición los guarismos más bajos correspondieron al componente de *conocimientos en ciudadanía*, en la segunda medición fueron los concernientes a la *toma de perspectiva* y a la *interpretación de intenciones*, es decir, para el 2005 las dificultades más evidentes estuvieron en ausencia de facilidad para comprender los puntos de vista de las demás personas y para evitar la sensación de que las intenciones de los demás siempre son perjudiciales para el sujeto.

La pertinencia del modelo de competencias ciudadanas frente a la necesidad de formar una ciudadanía juvenil democrática

Si bien las pruebas basadas en competencias ciudadanas han sido exitosas en tanto permiten evaluar la injerencia de los determinantes de la ciudadanía y la democracia en los ámbitos cotidianos de niños y jóvenes, así como la calidad de la educación y de los métodos pedagógicos frente a estos temas, es preciso detenerse a reflexionar si realmente el modelo de competencias ciudadanas y su instrumento de medición se erigen como impulsores de la condición de ciudadanía democrática y evalúan cabalmente qué tan competentes son los jóvenes para desenvolverse como ciudadanos en un medio que refleja la problemática actual.

También, es importante recordar los tres grandes grupos en los que se ha subdividido el área de competencias: convivencia y paz; participación y responsabilidad democrática; y pluralidad, identidad y valoración de las diferencias. El enfoque en estas áreas hace necesario que, para una mejor evaluación de los estudiantes como ciudadanos, las competencias incluyan un componente cognitivo sobre aspectos relacionados con la política, lo público, las instituciones y los mecanismos formales de participación, entre otros. Algunos estándares que ejemplifican esta necesidad son:

- *Comprendo qué es una norma y qué es un acuerdo* (para los grados primero a tercero).
- *Conozco la Declaración Universal de los Derechos Humanos y su relación con los derechos fundamentales enunciados en la Constitución* (para los grados sexto a séptimo).
- *Comprendo las características del Estado de Derecho y del Estado Social de Derecho y su importancia para garantizar los derechos ciudadanos* (para los grados octavo a noveno).

La tangencia con estos temas es apenas notoria, y se le ha dado prioridad a las dinámicas de los alumnos en sus ámbitos más cercanos, como lo son la familia, el colegio y el barrio. Por ejemplo:

- *Colaboro activamente para el logro de metas comunes en mi salón y reconozco la importancia que tienen las normas para lograr esas metas* (para los grados primero a tercero).
- *Escucho y expreso, con mis palabras, las razones de mis compañeros/as durante discusiones grupales, incluso cuando no estoy de acuerdo* (para los grados sexto a séptimo).
- *Entiendo la importancia de mantener expresiones de afecto y cuidado mutuo con mis familiares, amigos, amigas y pareja, a pesar de las diferencias, disgustos o conflictos* (para los grados octavo a noveno).

Ya que el modelo de competencias ciudadanas pretende formar individuos competentes para el ejercicio de la ciudadanía en su vida cotidiana, es cierto que debe involucrar aspectos sobre los comportamientos, sentimientos y actitudes del sujeto, de su familia, de su grupo de amigos, compañeros de estudio y vecinos, además de ser ésta una forma fácil y efectiva de lograr que el estudiante comprenda los contenidos del estándar. Pero al mencionar los aspectos formales de la política nacional como algo de simple conocimiento, indirectamente se les está enviando un mensaje a los estudiantes en el sentido de que los espacios de participación y ciudadanía en la política formal son lejanos para ellos y aptos sólo para los adultos. Así, el objetivo de construcción ciudadana se estaría separando de las urgencias y los principios políticos que fundamentan el ejercicio cabal de la ciudadanía y la participación, y el estudiante asumiría que estos principios evidentemente existen y se deben conocer, pero que no forman parte de su cotidianidad inmediata. Con esto se corre el peligro de desaprovechar la posibilidad de utilizar la estructura del gobierno escolar como un recurso de primera mano para orientar a los estudiantes y ofrecerles una posibilidad real y cercana para practicar y ejercer la participación ciudadana.

En el mismo sentido, es preciso anotar que, curiosamente, los tres grandes tipos de competencias y los estándares generales involucran aspectos como la convivencia, la paz, la participación, la responsabilidad, la democracia, la pluralidad, la identidad, la diferencia, la ciudadanía, el Estado Social de Derecho, la norma y la Constitución, entre otros, pero en los cuadernillos de las *Pruebas Saber* aplicadas a los estudiantes de grados quinto y noveno estos términos no figuran explícitamente¹², aunque sí se trabajan con preguntas relacionadas. Por ejemplo, para tratar la pluralidad y el respeto a la diferencia se le pregunta al estudiante, *En el último mes, ¿cuántas veces has visto que tus compañeros(as) han hecho sentir mal a alguien por su color de piel?*, o para el tema de la participación se le pregunta, *En el último mes, ¿cuántas veces has visto que los vecinos se han organizado para hacer eventos en los que todos participan?* Sin embargo, este tipo de preguntas no alcanzan a reflejar el verdadero carácter ciudadano del estudiante, pues el hecho de que el niño o el joven vean en su entorno ciertos comportamientos y los compartan o rechacen no significa necesariamente que comprenden a plenitud el significado de nociones como pluralidad, identidad, participación, convivencia y responsabilidad democrática. Siendo éstas los pilares de las competencias ciudadanas, como mínimo deberían estar desarrolladas explicativamente en los cuadernillos o ser aclaradas por quien aplica la prueba, para que así el estudiante no sólo tenga claro el significado del concepto sino que, además, posea las herramientas de juicio crítico indispensables para responder una pregunta que involucra implícitamente dichas nociones.

Entonces, las *Pruebas Saber* aún no se han involucrado directamente con el acceso cabal al conocimiento de los elementos de la política, de los valores que soportan la teoría democrática y de los fundamentos que soportan la noción del Estado Social de Derecho. Tampoco lo han hecho con aspectos relacionados con la autoridad y la legitimidad, pues éstas se desarrollan por medio de su aplicación frente a las relaciones interpersonales, pero no se les ha dado una verdadera aproximación para entender el sentido de las instituciones políticas. Lo ideal sería que antecedentes importantes estipulados en la Ley General de Educación como el gobierno escolar, la personería estudiantil y el manual de convivencia, no se quedaran en preguntas críticas como si los alumnos representantes de curso cumplen o no con sus promesas y tienen en cuenta las opiniones de sus pares, qué tanto influye el

gobierno estudiantil en las decisiones que se toman en el colegio, o si ser miembro del consejo estudiantil es o no una pérdida de tiempo. Lo ideal es que las *Pruebas Saber* permitan que el alumno establezca una conexión entre estos mecanismos estudiantiles y sus replicaciones en la vida real, con los elementos de la política como son la representación, la democracia, el voto, la Constitución, los funcionarios públicos y las instituciones del organigrama estatal.

Precisamente, la conjunción de las apreciaciones realizadas anteriormente se constituiría en un verdadero ejercicio de análisis crítico para el estudiante, pues no sólo reflejaría la verdadera percepción de la ciudadanía por parte de los jóvenes sino que, a su vez, los invitaría a reflexionar (con las herramientas conceptuales necesarias) sobre la situación de su familia, su colegio, su barrio y su país, pero no como niveles micro y macro que permanecen separados y se les presentan en este sentido, sino como ámbitos que confluyen simultáneamente en la dinámica de toda comunidad política de la cual el estudiante forma parte como ciudadano en pleno proceso formativo. Sin embargo, estas experiencias, así como el impulso de los valores democráticos que vienen presentándose en diferentes países de la región, se constituyen en los primeros pasos que permitirán evaluar, complementar y reformar las políticas de competencias ciudadanas para que, cada vez, cumplan mejor su labor de formación ciudadana juvenil. En el siguiente apartado se mencionan algunas de estas prácticas en otros países de América Latina.

La aplicación del modelo en otros países de América Latina

Al igual que Colombia, casi todos los países de Latinoamérica también han reconocido la necesidad de formar a los jóvenes como ciudadanos, y asimismo destacan la importancia del sistema educativo en la consecución de este objetivo.

A continuación aludiremos brevemente y a grandes rasgos a las políticas que algunos de los países de la región han tomado al respecto. En Argentina, por ejemplo, fue impulsado un Programa nacional de convivencia escolar, que involucró a todos los miembros de la comunidad educativa, entre los que se encuentran los supervisores, los directores, los equipos de orientación escolar, los alumnos, las familias y personal no docente. Su objetivo principal fue priorizar el carácter educativo de las normas y las sanciones (Programa Nacional de Convivencia Escolar, 2005).

En Guatemala, el Ministerio de Educación inició el proyecto “Construyendo ciudadanía”, que forma parte de la Estrategia de Mejoramiento de Calidad de la Educación, en el marco de los Acuerdos de Paz, la Reforma Educativa y el Plan Nacional de Educación 2004-2007. Se priorizó la educación en valores democráticos, principalmente en responsabilidad, respeto, solidaridad y honestidad. El objetivo fue educar integralmente a los niños y jóvenes guatemaltecos, incluyendo una enseñanza en el ámbito del civismo y la convivencia pacífica, con el fin último de formar ciudadanos cuyos valores morales y éticos contribuyeran a la promoción de la identidad nacional y el fortalecimiento de la unidad en la diversidad. Para ello, se sugirieron las siguientes líneas de acción: una serie de entrevistas llamadas “contactos enlace” que se enfocan en promover la práctica de valores en el ámbito educativo, alianzas con organismos cooperantes que promueven los valores de la práctica ciudadana, seminarios sobre construcción de ciudadanía y la conformación de un Consejo Asesor en Valores (Ministerio de Educación de Guatemala, 2004).

Por su parte, en México, para el período 2001-2006 el objetivo fue la formación integral del estudiante que, una vez más, incluye la formación de ciudadanía como uno de los componentes principales: “Impulsar la formación ciudadana y el desarrollo de una cultura de la legalidad en el aula y en la escuela, mediante acciones como la siguiente: introducir prácticas educativas en el aula y en la escuela que contribuyan a la formación de un ambiente educativo que propicie las mejores condiciones para que los alumnos aprendan a convivir y a interactuar con los demás; que las relaciones que establezcan en el ámbito escolar se basen en valores como el respeto, la tolerancia, la igualdad y la justicia” (Castellanos, s.f). Para alcanzar este objetivo se tomaron diferentes acciones. La primera de ellas fue el impulso de una educación cívica y ética para la educación básica, la cual incluía una

formación en valores democráticos que orientaran el proyecto de vida del estudiante. Así, se enunciaron ocho *competencias* que éste debería tener en dicho ámbito: conocerse y cuidarse a sí mismo, ejercer responsablemente su libertad, valorar la diversidad, tener sentido de para con su comunidad y su nación, manejar y resolver conflictos, participar social y políticamente, tener sentido de legalidad y de justicia, y apreciar la democracia. De la misma forma, para la educación secundaria se incluyeron contenidos de formación cívica y ética, enfocados hacia el desarrollo personal y una sana convivencia, enmarcados en la cultura democrática y en un modelo de ciudadanía comprometida y participativa. Vale anotar, también, que esta aplicación de competencias para el ámbito de la ciudadanía fue complementada con una asignatura optativa en formación ciudadana y una cultura de la legalidad para desarrollar en la educación secundaria, la actualización del personal docente en esta área, la creación de una especialidad para funcionarios sobre cultura de la legalidad y, por último, la vinculación con otras instancias del gobierno y entidades federativas (Castellanos, s.f). Además, no sobra decir que el último seminario realizado recientemente para discutir la política de competencias ciudadanas en este país reafirma el compromiso serio frente a la formación de una ciudadanía juvenil participativa y responsable.

En el mismo sentido y teniendo en cuenta la reforma educativa de la Ley 1565, en Bolivia la participación popular, la interculturalidad y la democracia emergieron como temas que atravesarían transversalmente las prácticas educativas. El trabajo realizado con la finalidad de promover una educación para la democracia incluyó un diseño curricular y un plan de programas de estudios, módulos de aprendizaje a nivel primario, guías didácticas y el inicio del diseño para la secundaria. Los propósitos se enfocaron en la promoción de una cultura de paz, en la participación, la resolución pacífica de conflictos, el respeto por los principios de la soberanía nacional, la diferencia y el impulso de una democracia sólida y estable. Para ello se formularon algunas competencias educativas para primaria en tres ciclos, que involucraron las actuaciones responsables en los ámbitos familiares y escolares, el conocimiento de formas de organización y participación activa de su comunidad, y la propuesta de acciones tendientes a fortalecer la vida democrática y el respeto por los derechos (Ministerio de Educación y Culturas de Bolivia, 2005).

Es notorio el impulso que en América Latina se le está dando a la educación ciudadana, gracias al reconocimiento de la responsabilidad de la Escuela en la formación de ciudadanos responsables y participativos. Si bien actualmente en algunos países los modelos de competencias ciudadanas se encuentran en emergencia y diseño, se observa cómo los pocos que ya han sido formulados están encaminados hacia la educación ética y cívica de los estudiantes y hacia la promoción de los valores democráticos (como la pluralidad, el respeto y la participación), y que además se encuentran complementados con proyectos que involucran al resto de la comunidad educativa. Así, por ejemplo, en Brasil los principios básicos que orientan el programa Ética y Ciudadanía son dos. El primero, para los estudiantes, consiste en “fortalecer el liderazgo de los alumnos en la construcción de valores, de conocimientos personales, sociales y políticos, que objetiven la ciudadanía”. Por otro lado, para los docentes, está el principio de “contribuir para la formación de los educadores, a fin de que puedan actuar con la intencionalidad necesaria en la construcción de una sociedad más justa, solidaria y feliz” (Ministerio de Educación de Brasil, 2005). Esto es importante en tanto es preciso comprender que la política pública de las competencias ciudadanas debe involucrar el apoyo de todas las instancias de la comunidad educativa y, además, de aquellas centradas en la educación cívica y política. Asimismo, es fundamental educar en valores y actitudes hacia una ciudadanía sana y proactiva, pero es indispensable incluir el componente cognitivo y de conocimientos. En este sentido, el modelo colombiano se convierte en un ejemplo integral a seguir por aquellos países que comienzan a implantar la política en América Latina, pero siendo cuidadosos de los vacíos y las debilidades que a nivel político sugerimos en este documento.

A manera de conclusión, una propuesta para la potenciación de las políticas públicas de competencias ciudadanas en la dirección de una construcción de ciudadanía realista y cabal

Las dinámicas del mundo actual tienden a complejizar significativamente la situación de los jóvenes en todos los ámbitos de su cotidianidad. Los jóvenes de hoy están llamados a ser más competentes a nivel académico, laboral y profesional, pero su inmersión -total o parcial- en estos ámbitos y bajo condiciones severas de carácter distractivo y competitivo, ha dificultado el que las relaciones de la vida cívica, la participación democrática, la convivencia y el respeto por la pluralidad se manifiesten de acuerdo con las altas expectativas de cultura cívica que conlleva el modelo de competencias ciudadanas¹³. Por ello, las políticas educativas sobre competencias ciudadanas deben concebirse como mecanismos indispensables en la formación de jóvenes competentes para un desempeño ciudadano claramente proactivo y participativo en todos los países de la región latinoamericana. Esto debido a la urgencia de propugnar por la apropiación juvenil de comportamientos políticos fundamentados en valores democráticos que no pueden seguir en crisis, dentro de los cuales sobresalen la participación consciente y responsable, el apego a la convivencia pacífica, el respeto a la diferencia (alteridad) y el reconocimiento a la importancia del sentido de pertenencia. Sin embargo, para que el resultado de esta deseabilidad sea exitoso, los modelos de competencias y las pruebas complementarias que evalúan su aplicación deben fortalecer los contenidos del espectro político formal, que no sólo llenarán los vacíos conceptuales de los términos propios de la ciudadanía democrática sino que los convertirán en herramientas útiles para que, en la práctica del día a día, el joven replantee la lógica de su articulación e interdependencia con los ámbitos más inmediatos en los que se desenvuelve (familia, colegio y barrio) y, además, aplique en esa cotidianidad su verdadero sentido democrático y su consecuencia con las metas de comportamiento ciudadano esperadas. Es necesario, entonces, establecer alianzas con la gama de actores comprometidos con la promoción de la educación cívica y que trabajan en torno a la enseñanza de lo político y de lo público que, por fortuna, es cada vez más amplia y diversa, aplicando programas de capacitación y otras metodologías novedosas que gravitan alrededor del reto inherente a la construcción de ciudadanía¹⁴. Lo anterior, si se quiere ser consecuente con el hecho de que en la actualidad la mayoría de las políticas, planes y programas de desarrollo sostenible que se aplican en América Latina, no en balde son direccionamientos de cambio que tienen como eje transversal principal el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana activa, ante la preocupante erosión que se refleja en la percepción que sobre la democracia manifiesta la opinión pública de la región. No obstante, para que una política pública de construcción de ciudadanía sea realmente consecuente con el grave problema de la insuficiencia de ciudadanos que reflejen en sus prácticas y conductas el sentido de la ciudadanía republicana, estos esfuerzos y retos deben reenfocarse de manera que, en un futuro no muy lejano, políticas tan pertinentes y factibles como el modelo de las competencias ciudadanas aterricen en la esencia idiosincrática del sistema político democrático -tan claro en la dimensión del deber ser pero tan esquivo en la contingencia del ser-, para que se pueda avanzar en pos del logro de un impacto creciente en la cotidianidad de los jóvenes, y este cambio les permita empoderarse y apropiarse de los mecanismos de la política a los que tienen derecho en tanto ciudadanos y, de este modo, se erijan como los verdaderos protagonistas de la acción transformadora del medio social al que pertenecen.

Notas

¹ Estos aspectos de la problemática juvenil latinoamericana han sido tratados en los materiales para el curso virtual *Análisis de la condición juvenil de América Latina*, que viene ofreciendo el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES, del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

² Según Hernández, Rocha y Verano (1998: 27), estas mismas ideas sobre el carácter contextualizado de la producción de conocimiento y de la construcción de la realidad social las comparten algunos filósofos del lenguaje como Wittgenstein, Austin, Searle y Habermas.

³ El ICFES es el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior.

⁴ La IEA es la Asociación Internacional para la Evaluación de la Educación.

⁵ De J. Restrepo (2006) realiza un recuento completo sobre el concepto de competencias en la legislación educativa colombiana. También hace una conexión analítica entre los diferentes tipos de ciudadanía y las competencias y los estándares, para así determinar la calidad del sujeto político que se pretende lograr con esta política.

⁶ Las instituciones educativas privadas de las que se hace mención son la Universidad de los Andes, el Colegio Nueva Granada, el Colegio San Carlos y el Colegio Los Nogales, que son los miembros del programa Alianza Educativa, creado para trabajar por una educación de calidad en cinco colegios de estratos 1 y 2 en Bogotá.

⁷ Estos cinco centros educativos son: Colegio Argelia (Bosa Centro), Colegio Santiago de las Atalayas (Bosa Laureles), Colegio Jaime Garzón (Kennedy), Colegio Miravalle (Usme-la Mariechuela) y Colegio La Giralda (Las Cruces).

⁸ La elaboración del marco conceptual que sustentaría la propuesta estuvo a cargo del profesor Enrique Chauv y de la asesora del MEN, Rosario Jaramillo.

⁹ Lo atinente al enfoque adultocentrista y al de ciudadanía juvenil se ha desarrollado en el curso virtual *Análisis de la condición juvenil de América Latina*, que viene ofreciendo el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES, del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

¹⁰ Estos resultados se encuentran en la página *web* del MEN, en la sección relacionada con las Pruebas Saber 2003. Consulte http://menweb.mineducacion.gov.co:8080/saber/cc_index.php?AREA=CC.

¹¹ Estos resultados se encuentran en la página *web* del MEN, en la sección relacionada con las Pruebas Saber 2005. Consulte http://menweb.mineducacion.gov.co:8080/saber/areas_index.php?AREA=CC.

¹² Pueden verificarse los cuadernillos de competencias ciudadanas en la sección relacionada con documentos de la página *web* del MEN. En <http://menweb.mineducacion.gov.co:8080/saber>.

¹³ Mejía y Perafán (2006) demuestran rigurosamente cómo la concepción que el modelo de competencias ciudadanas colombiano tiene sobre una cultura política y un Estado democrático ideal no se compadece con la situación de la sociedad actual.

¹⁴ La acción del MEN colombiano se constituye, a nuestro juicio, en un ejemplo del interés gubernativo de un país dispuesto a coordinar, promover y facilitar la oferta de todas estas iniciativas creadas por la gama de actores involucrados en la generación y aplicación de estas metodologías orientadas hacia la construcción de ciudadanía. Para conocer el resultado de esta labor, vea el *Portafolio de programas e iniciativas en competencias ciudadanas*, cuya referencia se encuentra en la bibliografía de este documento. Allí, el MEN no sólo incluye este acervo de proyectos ciudadanos, sino que los ordena sintetiza y clasifica según sus respectivas afinidades con los tres tipos generales de competencias preestablecidos.

Bibliografía

AAE (2006), Currículo para los colegios de la Asociación Alianza Educativa, Bogotá, Asociación Alianza Educativa, <http://www.alianzaeducativa.edu.co>, 03-08-2006.

Castellanos, Ernesto (s.f.), Formación ciudadana y cultura de la legalidad, México, mimeo.

Chauv, Enrique ...[et al] (2004), *Competencias ciudadanas: de los estándares al aula*, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, Universidad de Los Andes.

Chauv, Enrique (2005), “Estándares básicos de competencias ciudadanas: estructura y proceso de construcción”, documento presentado en el Taller Internacional de Formación en Competencias Ciudadanas, Ministerio de Educación Nacional; OEA. Oficina de Educación, Ciencia y Tecnología, Bogotá, 25 al 28 de abril.

Chomsky, Noam (1985), *Reflexiones sobre el lenguaje*, Barcelona, Planeta Agostini.

- CEPAL, OIJ (2004), *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias*, Santiago, CEPAL, Organización Iberoamericana de Juventud.
- CEPAL (2004), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/21230/p1_1.pdf, 01-08-2006.
- Congreso de la República de Colombia (1996), *Constitución Política de 1991*, Bogotá, Panamericana Editorial.
- De J. Restrepo, Juan Cristóbal (2006), “Estándares básicos en competencias ciudadanas: una aproximación al problema de la formación ciudadana en Colombia”, en *Papel Político*, Vol. 11 N° 1, Bogotá, enero-junio.
- Hernández, Carlos; Rocha, Alfredo; y Verano, Leonardo (1998), *Exámenes de Estado: una propuesta de evaluación por competencias*, Bogotá, Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior.
- Hymes, Dell (1971), “Competence and Performance in Linguistic Theory”, en *Acquisition of Languages: Models and Methods*, Renira Huxley y Elisabeth Ingram (eds.), New York, Academic Press.
- Le Boterf, Guy (1993), *Cómo gestionar la calidad de la formación*, Barcelona, Gestión 2000.
- Levy Leboyer, Claude (1997), *Gestión de las competencias*, Barcelona, Gestión 2000.
- Mejía, Andrés y Perafán, Betsy (2006), “Para acercarse al dragón, para amansarlo, es necesario haberlo amansado primero: una mirada crítica a las competencias ciudadanas”, en *Revista de Estudios Sociales*, N° 23, Bogotá.
- MEN (1994), Ley 115 de febrero 2 de 1994: Ley General de Educación, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, <http://menweb.mineduacion.gov.co/normas/concordadas/Decreto115.htm>, 01-08-2006.
- _____ (1994a), Decreto 1860 de agosto 3 de 1994, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, http://menweb.mineduacion.gov.co/normas/concordadas/jeronimo/ley%20115%20OK/hipervinculos%20115/Decreto_1860_1994.pdf, 02-08-2006.
- _____ (2003), Situación de la educación media en Colombia, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-85777_archivo_pdf3.pdf, 01-08-2006.
- _____ (2004), “Formar para la ciudadanía... ¡sí es posible! Lo que necesitamos saber y saber hacer”, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional (Serie de Guías, N° 6).
- _____ (2005), Resultados Prueba Saber 2003 y 2005, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, http://menweb.mineduacion.gov.co:8080/saber/cc_index.php?AREA=CC, 01-08-2006.
- _____ (2006), *Portafolio de programas e iniciativas en competencias ciudadanas*, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación de Brasil (2005), Programa Ética y Ciudadanía: construyendo valores en la escuela y en la sociedad, Brasilia, Ministerio de Educación, <http://www.oest.oas.org/colombia/presentaciones/Día%201/Presentación%20Brasil.ppt>, 03-08-2006.
- Ministerio de Educación de Guatemala (2004), *Lineamientos del proyecto “Construyendo ciudadanía”*, Guatemala, Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación y Culturas de Bolivia (2005), Educación para la democracia en Bolivia, La Paz, Ministerio de Educación y Culturas, <http://www.oest.oas.org/colombia/presentaciones/Día%201/Presentación%20Bolivia.ppt>, 02-06-2006.
- OIT (2004), *Tendencias mundiales del empleo*, Ginebra, OIT, <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/trendssp.pdf>, 01-08-2006.
- Pérez Miranda, Royman ...[et al] (2004), *Las competencias: interpretar, argumentar y proponer en*

- Química. Un problema pedagógico y didáctico*, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional.
- Piaget, Jean (1979), *El mecanismo del desarrollo mental*, Madrid, Editora Nacional.
- Programa Nacional de Convivencia Escolar (s.f.), Renovación y mejoras de las normativas de convivencia escolar para Argentina, Buenos Aires, Programa Nacional de Convivencia Escolar, <http://ww.oest.oas.org/colombia/presentaciones/Día%201/Presentación%20Argentina2.ppt>, 02-08-2006.
- Ruiz, Alexander y Chau, Enrique (2005), *La formación de competencias ciudadanas*, Bogotá, Asociación Colombiana de Facultades de Educación.
- Schunk, Dale (1997), *Teorías del aprendizaje*, México, Pearson.
- Vasco, Carlos Eduardo (s.f.), *Estándares básicos de calidad para la educación: introducción*, Bogotá, mimeo.

Estrategias de desarrollo local en el marco de la globalización: análisis de estudios de caso en México

Prudencio Mochi Alemán y Alejandro Vargas Castro

Introducción

En las últimas décadas los procesos de la globalización han alentado y acompañado importantes cambios estructurales de tipo económico, tecnológico, político, social y laboral. En realidad todos estos cambios han puesto a prueba la capacidad de las economías, las instituciones y el conjunto de actores sociales para adaptarse a las nuevas circunstancias.

Existe una gran variedad de aproximaciones y énfasis distintos sobre la globalización: integración funcional de actividades económicas internacionalmente dispersas (Gereffi, 1995); concentración del tiempo y del espacio (Harvey, 1995); articulación en tiempo real de actividades sociales localizadas en espacios geográficos diferentes (Castells, 1998); articulación directa de lo global y lo local a práctica de lo glocal (Featherstone, 1990); rebasamiento del Estado nacional por las nuevas relaciones transnacionales o mundiales (Petrella, 1992; Beck, 1998, Dabat, 2000), mosaico global emergente de sistemas regionales de producción y cambio (Scott, 1998), sistematicidad de las nuevas interacciones (Axford, 1995) o nueva geoeconomía (Dicken, 1998). Sin embargo, como bien señala Dabat en su trabajo (2002: 66), tales diferencias no implican tantos puntos de vista excluyentes sobre la naturaleza del fenómeno, sino más bien énfasis y jerarquizaciones distintas de aspectos diferentes de un mismo proceso complejo.

En este sentido, ubicamos a la globalización como nueva configuración espacial-territorial (Mochi y Girardo, 1998) haciendo énfasis no sólo en la primera variable espacial sino, más específicamente, en la territorial. El espacio es entendido como soporte geográfico en donde se desenvuelven las actividades socioeconómicas, lo cual lleva implícita la idea de homogeneidad, como procesos que unificaron el mercado mundial, la liberación comercial, el papel de las comunicaciones, las reducciones de los costos de transporte. La variable territorial, en cambio, incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real expresadas en el territorio como actor del desarrollo.

En este contexto, resulta importante destacar que muchos países de industrialización tardía (por ejemplo India, Irlanda, Israel, Taiwán, China, Singapur, Tailandia, Corea, Filipinas, Vietnam, entre unos cuantos más) tuvieron un papel destacado, alcanzando buenos niveles de crecimiento e inserción en los mercados internacionales. Estos nuevos escenarios, planteados a partir de la nueva división global del trabajo (Gereffi, 1995) durante los años noventa, también ofrecen oportunidades a algunos países de América Latina (Brasil, Argentina, México, Costa Rica, Uruguay, Chile, Venezuela, entre otros) aunque de manera mucho más acotada y desigual. Muchos países y regiones no pudieron incorporarse a estas dinámicas y por ende han agudizado aun más sus problemas económicos y sociales. Por ejemplo, políticas arancelarias en los países desarrollados impiden el acceso a sus mercados a productos decisivos en las exportaciones de países en desarrollo.

A pesar de todo ello, los retos impuestos por los cambios estructurales y la globalización conducen conjuntamente a un contexto en donde cobran mayor importancia los territorios locales y regionales. Dicho de otra manera, la competencia internacional introduce también progresivamente mayores exigencias y oportunidades a los espacios locales. Basta citar, por ejemplo, la existencia de sistemas productivos locales en una gran diversidad de países, puestos de manifiesto en investigaciones realizadas durante los últimos años (Albuquerque, 2005, 2003, 1997; Madoery, 2001; Boisier, 2001; Vázquez Barquero, 2001; Vargas, 2006), tales como Italia (Terza Italia), España (Comunidad

Recibido: 08-08-2006. Aceptado: 08-01-2007.

* Versión revisada del documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

Valenciana, Barcelona), Portugal (Val do Ave y región Norte), Argentina (Rosario, Rafaela -Santa Fe-), Brasil (Rio Grande do Sul), México (Guanajuato, San Mateo Atenco, Valle de Bravo, Villa Guerrero -Estado de México-), Pakistán (Sialkot), India (Tiruppur), así como en tantos otros municipios y regiones. Muchas experiencias internacionales han pasado a ser referentes para otras intervenciones en ciudades o contextos locales de características similares. Si bien no se puede aplicar una misma receta estándar a realidades sociales que son siempre diversas en algún grado, no es menos cierto que sí existe ya un cierto bagaje metodológico y teórico que podemos tomar como referencia.

Puede señalarse entonces que la adecuación de los sistemas económicos nacionales a este nuevo entorno de competitividad ha dado lugar a que en los ámbitos locales se generen, por un lado, condiciones de apertura y acceso a información, recursos y mercados internacionales para algunos productores locales, y por el otro, una competencia franca en términos de calidad y precio que algunos productores locales no están en condiciones de afrontar.

En este contexto de retos y oportunidades, la respuesta de los ámbitos locales ha sido diferenciada, en forma e intensidad, pues en algunos casos se observa que se han generado condiciones que han permitido una inserción competitiva en el ámbito internacional, y en otros, un retraimiento de los actores locales que, ante el embate del nuevo contexto global, ven fragmentada y vulnerada su organización económica, y aun la social.

Así, cada territorio necesitará articularse con la globalización en función de su propia historia, de sus posibilidades específicas (perfil productivo, características medioambientales, problemática socio laboral y cultural), y de su capacidad de adaptarse a las exigencias de eficiencia productiva y competitividad no sólo de las actividades industriales, sino del conjunto de la economía, ya se trate del ámbito rural o urbano, ya sea de los sectores agrario, minero o de servicios (Vázquez Barquero, 2005).

En el caso del Estado de México, y particularmente de los municipios que se toman como referente empírico en este artículo, se observan diferentes formas de afrontar esta situación, destacando en todo caso, la capacidad de organización de los actores locales para definir la forma de aprovechar o enfrentar las condiciones de un contexto caracterizado por la irrupción de factores o elementos de carácter internacional, convencionalmente relacionados con la globalización.

En este sentido cabe preguntarnos: ¿qué relación guardan los procesos globales con los locales? ¿Cómo se manifiestan estos procesos en el nivel local? ¿Cuáles circunstancias podrían explicar el éxito de algunos territorios y el estancamiento de otros? ¿Cuáles estrategias de los actores locales pueden favorecer u obstaculizar el desarrollo local?

Con la finalidad de tener referentes empíricos para el análisis de las relaciones que implican estos interrogantes, se consideran tres casos de estudio, ubicados en el Estado de México, la entidad federativa con mayor población del país, que además se distingue por la heterogeneidad de su composición social y económica. Se trata de tres municipios con una población de alrededor de sesenta mil habitantes.

De este modo se consideró a *San Mateo Atenco*, caracterizado por la producción de calzado, con fuertes presiones por la introducción de zapatos de procedencia oriental y con una respuesta desarticulada por parte de los actores locales; *Valle de Bravo*, que se distingue por su vocación turística, la riqueza de sus recursos naturales, el valor relativo y relacional de su territorio, así como la confrontación de objetivos, posiciones y proyectos por parte de los actores locales; y *Villa Guerrero*, por la consolidación de la organización e iniciativas de los actores locales y el posicionamiento de su producción florícola en el entorno internacional. Los tres municipios elegidos para el estudio muestran un cierto dinamismo económico y sobre todo una compleja relación entre los actores locales. El desafío que nos propusimos con esta investigación es precisamente el de poder identificar qué tipo de estrategias de los actores locales pueden favorecer u obstaculizar el desarrollo local en el marco de la globalización.

Las peculiaridades que distinguen la relación entre lo global y lo local

En la producción teórica sobre el desarrollo local se hace referencia de manera constante a las implicaciones del proceso de globalización desde diferentes perspectivas, las cuales resultan divergentes en relación con los efectos que la globalización genera en los ámbitos locales.

Una de las perspectivas señaladas considera la globalización como un proceso que genera condiciones propicias para impulsar el desarrollo local, en función de la posibilidad de explorar nuevas alternativas para la comercialización de los productos y servicios locales, acceder a información, tecnología y formas novedosas de organizar la producción, así como para incrementar la competitividad del territorio en tanto estrategia para atraer la inversión extranjera (OCDE, 2002).

Por otra parte, algunos autores enfatizan los aspectos de ese proceso que desarticulan y avasallan a las sociedades y economías locales, planteando que ante el incremento de la competencia en los mercados internacionales, los requerimientos de mayor apertura de las fronteras nacionales y eliminación gradual de restricciones a los flujos de mercancías y dinero entre países, la capacidad de respuesta de algunas comunidades es limitada, lo que origina fuertes cambios en la organización social y económica de las mismas (Vázquez Barquero, 2001).

Los planteamientos anteriores no indican que los autores referidos se ubiquen necesariamente a favor de una u otra postura; generalmente se reconoce que el proceso de globalización representa para las sociedades locales retos y oportunidades, sin embargo, según su enfoque, enfatizan alguna de las dos posibilidades.

En general, se asume que la globalización implica cambios sociales, culturales, territoriales y hasta ideológicos en los ámbitos locales; sin embargo, existe consenso sobre la importancia que tienen los procesos de carácter económico, lo que puede explicarse en función de considerar que es precisamente en este aspecto en el que pueden identificarse con mayor claridad los vínculos entre ambas facetas de la realidad: lo local y lo global.

En las dimensiones que nos permiten identificar de qué manera se manifiesta la globalización en lo local, podemos sintetizar algunas de sus peculiaridades más sobresalientes:

a) *El paradigma del desarrollo endógeno.* Los procesos corporativos de integración vertical que signaron el siglo XX se caracterizaron por estructuras de representación corporativas centradas en el Estado nación, con predominancia de sujetos tales como burocracias estatales, organizaciones empresariales, élites modernizantes, vanguardias iluminadas, actores privados corporativos, entre otros. Esto tuvo su correlato en las disciplinas sociales que analizaban los procesos económicos, políticos y sociales desligados del territorio. Los municipios no intervenían en las estrategias centralizadas del desarrollo. Durante décadas, “desarrollo y territorio” tuvieron un punto de encuentro exclusivamente en lo “nacional” (Madoery, 2001). En los últimos años, sin embargo, gran parte de los actores y disciplinas sociales parten de la dirección opuesta, o sea de la perspectiva de los ambientes locales. La atención se centra en el desarrollo de los territorios, y particularmente de las regiones, localidades, ciudades, metrópolis, intentando identificar las características de su desarrollo basado en su identidad, su historia, sus recursos materiales e inmateriales. En este sentido, los procesos endógenos de los territorios cobran especial relevancia para este nuevo enfoque, el cual considera que las economías de las regiones y localidades pueden crecer utilizando el potencial de desarrollo existente en el territorio.

El desarrollo es endógeno debido a su estrecha asociación con la cultura local y con los valores que ella incluye.

Desarrollo endógeno significa, en efecto, la capacidad para transformar el sistema socio-económico, la habilidad para reaccionar a los desafíos externos, la promoción del aprendizaje social, y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local (Garófoli, 1995).

Esta posición del desarrollo constituye un modelo alternativo al propuesto por el paradigma del desarrollo exógeno (en boga durante los años cincuenta y sesenta), según el cual el crecimiento

económico era producto de los procesos de industrialización y concentración de la actividad productiva, a través de grandes plantas, en número reducido de grandes centros urbanos.

La novedad de estos procesos consiste en que ya no cuentan sólo las elecciones derivadas del “centro” -de políticas nacionales centralizadas del Estado- o determinantes espaciales -como la dotación de particulares recursos naturales y ambientales-, o la cercanía con algunos mercados, sino que el elemento determinante en el nuevo contexto es el protagonismo de actores organizados, de las instituciones locales que desarrollan experiencias de cooperación y concertación innovadora por medio de construcción de acuerdos que involucran y favorecen al conjunto de actores en el territorio.

Adicionalmente, puede plantearse al desarrollo endógeno como una interpretación de la interacción entre tecnología, organización de la producción, desarrollo urbano e instituciones en la dinámica económica que permite proponer medidas para estimular los procesos de acumulación de capital a partir del aprovechamiento del potencial de desarrollo endógeno, constituido por los recursos naturales, humanos, históricos, tecnológicos y culturales de que dispone un territorio.

b) Articulación entre lo global, nacional, regional y local. Otra de las peculiaridades evidenciadas en la relación global-local es que los modelos de desarrollo local no tienen que ver con un *localismo autorreferencial*, ni con una vuelta al rol de las economías autárquicas del medioevo, sino más bien de lo que se trata es de la capacidad de articular y gestionar las políticas globales con las nacionales y subnacionales.

El protagonismo de los actores locales se lleva a cabo teniendo en cuenta los niveles nacionales, macro regionales o globales, atrayendo de manera inteligente recursos externos, ya sea de tipo político (inversiones públicas calificadas o recursos para atraer empresas privadas) como de tipo económico o cultural (vinculados a decisiones de inversiones o de localización de actores privados).

Entre los elementos del desarrollo local que pueden identificarse con claridad en la literatura especializada sobre el tema destacan la disponibilidad de mano de obra calificada, o la posibilidad de formarla; la existencia o posibilidad de construcción de redes de solidaridad e intercambio de conocimiento; dependencias gubernamentales de apoyo a las nuevas empresas; y factores como el liderazgo de algunos actores, tradición participativa, y conocimiento del mercado de trabajo local y global.

Cuando se logra captar las oportunidades que la extensión de los mercados ofrece se potencian nuevas estrategias de producción de bienes y servicios que valorizan específicas competencias y bienes comunes (como el patrimonio ambiental e histórico-artístico). Desde esta perspectiva, el desarrollo local implica identificar en la globalización posibles oportunidades de desarrollo y adecuar sus estrategias para corresponder a las exigencias de la misma.

No se trata, por lo tanto, de resistir la globalización, sino de rechazar los elementos que son nocivos de los procesos globales en el ámbito local, y al mismo tiempo usar de manera inteligente -es decir con capacidad de proyectar- las mayores y mejores oportunidades potenciales que los diversos niveles territoriales (globales, nacionales, macro regionales) ofrecen del lado de los procesos productivos más flexibles y con salidas diferentes hacia mercados locales, nacionales y globales.

Asimismo, el Estado nación no es que desaparece como lo auguran las posiciones más conservadoras, sino que se reconfigura en función de estas nuevas necesidades de cambios estructurales. Quedan bajo su dominio los controles macroeconómicos (inflación, déficit público, balanza de pagos) así como otras funciones que debe garantizar (salud, educación, vivienda, etc.). Las administraciones subnacionales se articulan con la administración central pero bajo otro protagonismo, que les confiere poder para atender problemas existentes a nivel de territorio.

c) Valorización de los recursos locales. Otro elemento distintivo en el marco de la globalización del desarrollo local es la capacidad para atraer recursos externos que tengan impacto en el territorio. Esta dinámica consiste en la capacidad de los territorios de atraer recursos externos para valorizar los internos: inversiones, empresas, recursos científicos y culturales, no sólo como ocasión para el

crecimiento de la producción, del rédito y de la ocupación, sino como instrumento que enriquece las competencias y las especializaciones locales.

Es fácil y recurrente confundir desarrollo local con crecimiento o dinamismo local, y hasta muchas veces difícil de diferenciar ya que en una fase inicial los dos fenómenos pueden convivir. Los procesos de beneficios fiscales, financieros, niveles educativos, políticas de formación, costos del trabajo, servicios e infraestructura de un territorio deben servir para atraer inversiones siempre y cuando se combinen con la posibilidad de valorizar los recursos y capacidades locales. Si estos procesos no se dan de manera integral en el contexto actual de la globalización y en la redefinición e interacción entre distintos espacios y territorios se arriesga que no se desate un verdadero desarrollo local.

La competencia cada vez más grande entre territorios y no entre empresas (Albuquerque, 2003) implica que si un territorio no brinda la combinación justa para los flujos de capital, las empresas emigran a otros lugares en donde les permitan generar más réditos. Muchas localizaciones son de gran inestabilidad y están continuamente expuestas a la competencia de otros lugares (Coraggio, 2005). En este sentido, no cualquier territorio puede servir a este objetivo ya que el desarrollo local puede ser concebido sólo en los contextos donde las capacidades de cooperación y de concertación estratégica de los actores locales sirvan a la construcción de proyectos comunes. No se trata de basar la competitividad en la desregulación del medio ambiente, en mano de obra a bajo costo, con baja calificación, sin derechos establecidos, subsidiando inversiones que no aportan mejoras a las comunidades locales.

Desde esta perspectiva, la búsqueda del desarrollo local surge en el contexto de la globalización como una respuesta de los actores locales para contener los efectos de la absorción mecánica por parte de las economías y sociedades locales de un proceso amorfo y utilitario. También como una estrategia que revaloriza el potencial de los propios actores locales en tanto agentes activos en la búsqueda de mejores condiciones de vida para su población, y dinamizadores de la economía local como palanca del desarrollo.

Los actores locales y sus iniciativas han permeado el proceso de globalización, y ahora resurgen, como lo evidencia la prolífica literatura que aborda las experiencias de desarrollo local, con fuerza y mayores elementos de cohesión, lo que les permite incidir paulatinamente en procesos de cambio de las relaciones institucionales, y dar paso a nuevas formas de relación entre sociedad y gobierno en la promoción del desarrollo local.

En este sentido, la globalización juega un papel fundamental pues incorpora una nueva vitalidad a los agentes locales. Estos encuentran ahora formas novedosas de interrelacionarse gracias al avance de la tecnología en comunicaciones y transportes, y, de este modo, generar redes de solidaridad y apoyo, así como nichos particulares de consumo para productos de carácter endémico, aprovechando procesos como la estandarización del consumo y la personalización de las preferencias. De lo que se trata es de aprovechar las oportunidades de la globalización teniendo en cuenta la competitividad de la economía local, la democratización, la gobernabilidad y la sustentación medioambiental.

d) La importancia que adquiere el conocimiento y los nuevos procesos de innovación. En esta nueva fase del desarrollo el conocimiento adquiere un valor fundamental, así como la articulación entre el sector científico-educativo y el conjunto de la producción y los servicios sociales. En este marco, el concepto de competitividad como fenómeno sistémico tiene que ver ya no con tradicionales factores macroeconómicos y sectoriales, sino con la conducta de los agentes, la creación de redes, y con el grado de desarrollo del medio local (entornos innovadores).

En el marco de los procesos de innovación, concebidos como procesos interactivos de aprendizaje en los que se introducen nuevos conocimientos o se combinan conocimientos existentes para generar nuevas competencias (Lundvall, 1992; Gregersen y Johnson, 1997), ha venido adquiriendo significación el papel del entorno local y sus instituciones en el desarrollo de la capacidad

innovadora de las empresas. La creciente importancia del conocimiento tácito¹, fuertemente anclado al territorio, resulta cada vez más relevante para la absorción del conocimiento codificado².

En este nuevo escenario internacional, ambiente local y economía global no son términos antagónicos, ya que la globalización debe su fuerza a la complejidad del conocimiento y a la sinergia que se produce a partir de la confrontación competitiva de diferentes variantes territoriales y redes de agentes (Yoguel, 2005).

En este sentido, el desarrollo económico y la dinámica productiva dependen de la introducción de innovaciones (en los productos, en los procesos y servicios, en nuevos estilos de dirección y gestión empresarial, en las relaciones inter empresariales, en la gestión pública, en la concertación de actores) que impulsen la transformación del sistema productivo y social del lugar. Para que ello sea posible, es necesario que los actores que forman parte del entorno tomen decisiones adecuadas de inversión, tecnológicas y organizativas. En esta capacidad reside la característica de la innovación actual. La capacidad de aprendizaje de los agentes locales, en un entorno que se transforma, orienta las decisiones de inversión y, por lo tanto, la respuesta de los sistemas locales a los desafíos de la competencia (Maillat, 1995, citado por Vázquez Barquero, 2005: 39).

Este proceso de innovación es posible gracias a las relaciones formales e informales entre actores públicos y privados (*asociatividad*), y la competitividad de estos entornos territoriales se logra cuando se neutralizan los costos de transacción producto de las redes entre empresas, centros de investigación y laboratorios tecnológicos, entre otros. Si la innovación en las empresas no va acompañada de una innovación difusa en el territorio, no se generarán modificaciones cualitativas que dinamicen a todo el sistema en su conjunto.

La formación de redes (otro de los ejes fundamentales del desarrollo local en su vínculo con la globalización) permite el intercambio de productos, flujos de información, circulación de conocimientos, transmisión de datos, y pautas de comportamiento, propiciando la difusión de las innovaciones, aumentando la productividad y mejorando la competitividad. El dinamismo del entorno local dependerá fundamentalmente de la densidad de estas redes.

Relevancia y complejidad de los procesos de descentralización

Como resultado de los cambios estructurales mencionados y en el marco de los procesos de globalización, a nivel nacional comienzan a manifestarse políticas de reforma del Estado en donde la descentralización ha sido uno de los procesos más importantes de transformación político-institucional. Llevado a cabo en contextos específicos (en varios países de América Latina y en México particularmente) y en momentos determinados (durante los años 80-90), fue un proceso no inmune a intensas polémicas, tensiones y contradicciones. Con la descentralización se intentó revertir la centralización y concentración del poder de decisión, así como los recursos que permitieran ejecutar tales prácticas. Entre sus objetivos fundamentales se pretendió: dar una mayor agilidad y eficiencia interna al aparato estatal; proporcionar una mayor eficacia a las políticas públicas a través de los diversos ámbitos de gobierno, y hacer más cercana y legítima ante la sociedad la acción estatal (Cabrero, García y Gutiérrez, 1995).

De esta manera, los escenarios nacionales, en este contexto de modernización política y apertura democrática, y con la aparición de alternancias políticas en los gobiernos subnacionales, se fueron transformando, dando paso a prácticas y arreglos institucionales renovados y novedosos.

Sin embargo, no fueron procesos homogéneos en todos los países ni al interior de los mismos. En algunos casos se trató de avances muy significativos y, en otros, de estancamientos, retrocesos e incluso lamentables fracasos. También para algunas experiencias la descentralización fue producto de procesos de privatización neoliberal y para otras fue un proceso democratizador. En el primer caso estuvo centrada exclusivamente en lo económico. Los municipios sin presupuesto se tuvieron que hacer cargo de muchos servicios, generando fuertes diferencias entre los que cuentan con más potencialidades, ya sean económicas y administrativas, y los municipios más rezagados. En el segundo

caso, el proceso de descentralización estuvo más centrado en lo político, buscando resolver la crisis de representación del Estado mediante la proximidad de los gobiernos locales y los polos de desarrollo territoriales.

Los gobiernos estatales en algunos casos pudieron incidir aunque modestamente en la política educativa, de salud, en programas de vivienda, así como en la infraestructura social y de lucha contra la pobreza.

En general, sus objetivos, sus modalidades y sus alcances han resultado pasibles de diversas interpretaciones. Pero más allá de esto, es indudable que surgieron nuevos interlocutores y nuevos espacios: los gobiernos locales cobraron una especial relevancia y significación frente al Estado-nación que antes no tenían.

Aunque también es cierto, como nos señala Cabrero Mendoza (2005), que los “vínculos fundamentales” de dependencia de los gobiernos subnacionales frente al federal siguen funcionando, ya sea en el plano de los recursos como en el del poder de decisión. Pese a que se descentralizan funciones, “las decisiones, la orientación final de los programas, y la lógica del manejo y desdoblamiento de buena parte de la agenda de las políticas públicas siguen estando en el centro”.

Por ejemplo, si hacemos referencia a la descentralización de la política educativa en México llevada a cabo durante el período de gobierno de Zedillo, la magnitud de las funciones que se descentralizaron fue muy significativa, pero no resultó así en los espacios de decisión que se cedieron. Al final de este período los estados seguían dependiendo del orden federal en la orientación y diseño de la política, en los recursos y puesta en marcha de la misma, y en las acciones de evaluación (Cabrero Mendoza, 2005).

También es indudable que a su vez se generan oportunidades y posibilidades para aprovechar espacios y dinámicas que generan los procesos de descentralización. De lo que se trata es de ver cómo desde estos espacios se puede actuar para redirigir y cambiar cualitativa y cuantitativamente los procesos hacia un desarrollo de otro tipo. Es innegable que los procesos de descentralización pueden constituir una herramienta de liberación de potencialidades de desarrollo local. Ello depende, naturalmente, de los contenidos sustantivos que se den a los procesos de descentralización.

La exigencia de la descentralización conlleva la necesidad de dotarse de indicadores socioeconómicos desagregados territorialmente, así como incorporar otro tipo de información sobre las diferentes capacidades o potencialidades del desarrollo de cada territorio, tanto en lo relativo a los rasgos medioambientales, como sociales y culturales, a fin de trascender los enfoques conceptuales simplificadores del crecimiento económico, tal y como éste es visualizado desde la perspectiva economicista tradicional (Vázquez Barquero, 2005: 73).

Si bien la descentralización constituye el preámbulo de lo que entendemos por Desarrollo Local, ya que sienta las bases para un reordenamiento del municipio, se necesita ir más allá, promoviendo acciones públicas más amplias que tengan que ver con Desarrollo Local, con procesos inéditos que significan seguramente un cambio en los modelos de desarrollo.

¿Qué entendemos por cambio en los modelos de desarrollo?

En el siglo pasado, fordismo y keynesianismo conquistaron la escena mundial. Centralización de la producción a escala, burocratización y politización del Estado, dominaron el campo. La economía en este contexto tendía a separarse de la sociedad. Las grandes empresas, verticalmente integradas, realizaban economías de escala y el papel del territorio en los procesos de desarrollo era sólo pasivo y acomodado a las circunstancias. El desarrollo estaba relacionado con el crecimiento económico.

En los últimos veinte años, con la crisis de este modelo, los retos del desarrollo comenzaron a enfocarse, como mencionamos en párrafos anteriores, en la especificidad de cada territorio, como eje en donde fomentar prácticas de producción (distritos industriales, *cluster*, polos tecnológicos) y gobernanza local.

En los países más desarrollados los distritos industriales, entendidos éstos como un gran complejo productivo en donde la concentración geográfica, la especialización sectorial, el predominio de medianas y pequeñas empresas, la colaboración inter-firmas basadas en la innovación y no en los bajos salarios, una identidad socio cultural que facilita la confianza entre las empresas y los empleados, trabajadores capacitados, organizaciones de auto ayuda y gobiernos municipales muy activos que impulsen el proceso de innovación y capacitación de la industria (Schmidt, 1993, citado por Brown y Domínguez, 1997: 159), caracterizaron los modelos que atrajeron la atención de investigadores de distintas disciplinas, convirtiéndose en un modelo de referencia para varias regiones en el mundo.

Sin embargo, muchas de estas concepciones fueron cuestionadas y enriquecidas por nuevas investigaciones, como las de Boscherini y Poma (2000), quienes reconocen fundamentalmente que el territorio cumple una función mucho más significativa que la simple generación de externalidades.

La propuesta de estos autores es ir “más allá de los industriales”, considerando para ello un nuevo modelo interpretativo: el *sistema institucional territorial o sistema institucional de empresas*. Para ser más específicos, lo que se necesita para la puesta en marcha de este nuevo proceso, según estos autores, es contar con capacidades empresariales autónomas y difundidas de las empresas que se articulan con el desarrollo de un sistema institucional territorial complejo.

En este sentido, el territorio es considerado “un componente que interactúa y a la vez compite con otros territorios”, a diferencia de los distritos en los cuales sólo se consideraba su dinámica interna, es decir el conjunto de actividades productivas, intercambios y relaciones basadas en un conjunto de flujos secretos e imitaciones difundidas, comportamiento que reducía su dinamismo.

Otra peculiaridad que distingue a este sistema institucional territorial es el papel de las instituciones en términos de *governance*. El desarrollo, tanto de un sistema político como de una sociedad civil amplia y participativa, capaces de estimular y apoyar la creación de sistemas productivos locales, rompe con el predominio de comportamientos individuales generando una institucionalidad flexible y estimulante para el desarrollo del sector productivo. En este sentido, cobra particular importancia la confianza entre actores y los sistemas nacionales de innovación.

Asimismo, cobra especial relevancia la producción de conocimiento, como ya lo señalamos en párrafos anteriores, y la necesidad de abordar conductas colectivas para enfrentar el cambio planteado por la globalización. Nos señalan Boscherini y Poma (2000: 35), “el Estado puede recuperar, en el contexto socio-económico, su rol activo y positivo a través del diseño y la implementación de políticas ‘desde abajo’ que involucren a los agentes económicos y sociales territoriales, directa o indirectamente interesados en los procesos de desarrollo local y que son los reales destinatarios de las políticas”.

De esta manera concebimos y describimos un nuevo modelo de desarrollo, que deje de lado políticas en donde el Estado fomentaba actividades industriales desde arriba indicando en qué sector, productos y manera de invertir, para dar lugar a nuevas dinámicas para fomentar el desarrollo de sistemas productivos locales. Sin dejar de lado, por supuesto, la consideración de las muy diferentes condiciones económicas, sociales, históricas y culturales de cada país, que permitirán o no el desenlace de procesos con mayor o menor éxito, tanto a nivel local como global.

Capacidades y estrategias de los actores locales

Ante los nuevos escenarios descritos, signados por los cambios estructurales y el nuevo dinamismo que adquieren los territorios, la institucionalidad local adquiere un papel central en el desarrollo de las personas, las sociedades y las ciudades, es decir, en la búsqueda del desarrollo local. Éste es entendido como resultado de la conjugación de las capacidades de los individuos para articular sus iniciativas y diseñar instrumentos que les permitan mejorar su calidad de vida, según sus propias percepciones, lo cual se encuentra determinado precisamente por el marco institucional en el que se desenvuelven los actores locales.

Dicho marco está integrado, convencionalmente, por las normas y reglamentaciones sociales que condicionan y orientan las acciones y decisiones de los individuos, así como por las características de

su entorno, al cual se agrega, desde esta perspectiva, una serie de condicionantes exógenas derivadas del proceso de globalización, cuya consideración resulta insoslayable en el concepto integral del desarrollo local.

Las capacidades de los actores locales a que se hace referencia están constituidas por las posibilidades de acción, habilidades y recursos que son inherentes a los actores locales, en función de tres vertientes: la organización en torno al objetivo común de mejoramiento permanente de las condiciones de vida de la sociedad local; la generación de instrumentos adecuados y útiles para conseguir el objetivo señalado; y el conocimiento y visión de la posición que mantiene el ámbito local en un contexto más amplio, que es el de la globalización. En este sentido, para el análisis de los procesos de desarrollo local en los estudios de caso referidos, se identificaron tres capacidades fundamentales de los actores locales, a las que se denominó organizacional, instrumental y sistémica (Vargas, 2006).

La articulación de iniciativas corresponde a la capacidad organizacional, y se refiere a las habilidades, posibilidades de acción y recursos que utilizan los actores locales para organizarse en torno al objetivo común de transformación cualitativa y sostenida de las condiciones de vida de una sociedad local.

Desde una perspectiva compatible con los postulados de Amartya Sen, esta capacidad implica la aptitud de los actores para transformar sus recursos en instrumentos para promover el mejoramiento de su calidad de vida y expectativas de progreso, en este caso, tomando como base su organización y la formulación de un proyecto explícito de desarrollo local.

La capacidad instrumental corresponde a las habilidades y posibilidades de los actores locales para generar los instrumentos concretos que les permitan conseguir los objetivos de desarrollo local que pretenden, así como realizar las acciones específicas con la finalidad de afrontar cambios en su entorno. Esta capacidad se expresa en la existencia de instrumentos de planeación, concertación, gestión y comunicación social.

La tercera capacidad analizada es la sistémica, que alude al conocimiento e interpretación que hacen los actores locales del complejo esquema de relaciones y factores exógenos que inciden en la configuración de la sociedad y economía local, e incluye los ámbitos regional, estatal, nacional e internacional. Puede inferirse, adicionalmente, por la existencia de vínculos específicos con actores externos, así como por el acceso y uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación para apoyar sus iniciativas o proyectos de desarrollo.

Este tipo de capacidades está en función de las cualidades de agentes específicos, del conocimiento que tengan de la lógica de actuación de los actores involucrados, así como del marco institucional que les rige y del contexto nacional e internacional en que se insertan. En los casos de estudio analizados en este artículo, estas capacidades pueden considerarse determinantes.

Desde esta perspectiva, el desarrollo local se entiende como un proceso eminentemente social, de formación y aprovechamiento de las capacidades de los actores locales y de los recursos disponibles, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y de la ampliación de sus expectativas de progreso.

Se trata de un cambio estructural en las relaciones sociales que tienen lugar en una sociedad local, originado por la articulación de las iniciativas de los actores locales en torno a un factor de cohesión interna, que es la actividad económica fundamental de la localidad. Para ello diseñan estrategias, crean y utilizan diversos instrumentos, e incluyen en su formulación la visión y percepción que tienen acerca de factores de índole internacional, cuya incidencia en el ámbito local se manifiesta de diferentes maneras, dando lugar a una serie de estrategias específicas.

Así, la cuestión educativa (básica, media y superior; investigación y desarrollo), y más específicamente la formación para el trabajo, adquieren una relevancia fundamental transformándose en uno de los ejes del desarrollo local. La reestructuración de los sistemas productivos tiene un impacto neto en el mercado de trabajo. En este sentido, la introducción de nuevas tecnologías (vinculadas con la

información y la comunicación), así como el incremento de la eficiencia organizativa (reorganización del tejido empresarial), significan para muchas realidades destrucción del empleo.

Estas políticas deben coordinarse territorialmente con el tejido empresarial existente en cada ámbito local. En América Latina, los sectores más dinámicos están compuestos mayoritariamente por medianas, pequeñas y microempresas, que deben ser objeto de atención preferente con la finalidad de dotarlas de capacidad de innovación y recursos humanos preparados a fin de asegurar su competitividad frente a la gran empresa.

En muchos países la reestructuración de sectores en crisis (textil, naval, metalúrgicos, etc.) obliga a una reconversión de los mismos, diferenciando productos, cambiando por otras alternativas y métodos. Estos procesos en la mayoría de los casos son traumáticos porque afectan tanto la evolución de las ciudades como el medio rural. Procesos de desindustrialización, inmigración interna, crecimiento acelerado de áreas urbanas, se suman a problemas de seguridad causados por la violencia social y la degradación del ambiente.

En el ámbito rural la situación es aun más complicada, ya que la crisis de la agricultura tradicional, la caída de la ocupación en trabajos agrícolas, la creciente inmigración hacia Estados Unidos, la deforestación y el deterioro creciente del medio ambiente son algunas de las causas que sitúan a este ámbito como problemático frente a las nuevas exigencias de diversificación productiva, generación de empleo e ingreso en espacios rurales.

Sin embargo, frente a la crisis de los sectores tradicionales vinculados con la industrialización anterior, han ido surgiendo otros sectores vinculados con las telecomunicaciones, biotecnología, energías limpias, informática, que dinamizan la economía y requieren empleos más calificados y mano de obra especializada. Asimismo, se diversifican y crecen las actividades vinculadas con el terciario avanzado, con la producción de bienes y servicios variados (artículos de hogar, cuero y calzado, cerámica, servicios para las empresas, turismo, finanzas). En el ámbito rural algunas actividades agroindustriales que logran diversificarse y reconvertirse encuentran sus nichos potenciales. La artesanía, la pesca, el turismo rural y de aventura, los alimentos orgánicos entre otras alternativas deben contemplarse en el impulso de actividades vinculadas con las zonas rurales.

En el diseño de estas estrategias, desde la perspectiva del desarrollo local, se busca acompañar los esfuerzos macroeconómicos con ajustes flexibles desde los diferentes ámbitos territoriales, tratando de definir apropiadamente, desde su propio contexto, las actividades de innovación tecnológica y de gestión, así como la necesaria calificación de recursos humanos según el perfil específico de las actividades productivas y el tejido empresarial de cada territorio (Albuquerque, 2005).

Se trata, asimismo, de valorizar principios y prácticas de la economía social (Laville, 1994), solidaria y del trabajo (Coraggio, 1999) con el fin de crear alternativas a las políticas sociales asistencialistas y focalizadas y a la economía vinculada sólo con las reglas de mercado. En este sentido, la capacitación de recursos humanos, la formación de las capacidades a que se ha hecho alusión en párrafos anteriores, va más allá de la esfera productiva buscando estimular otros ámbitos decisivos de la vida cotidiana: la vivienda, el urbanismo, actividades recreativas, aspectos todos susceptibles de hacer surgir nuevos emprendimientos productivos y, por consiguiente, nuevos empleos. Desde esta perspectiva, lo social se integra con lo económico (Arocena, 1995).

Todos estos aspectos suponen, por una parte, realizar diagnósticos que indicarán las características del territorio (actividades principales, recursos naturales, tejido empresarial y organizativo, economías de subsistencia, provisión de servicios, recursos humanos disponibles calificados o no, accesibilidad tecnológica). Suponen, asimismo, diseñar un plan de desarrollo local en el que se especifique hacia dónde se canalizarán los esfuerzos de las políticas públicas. Las mejores prácticas recomiendan que el gobierno local puede resolver los problemas a través de iniciativas encaminadas a dinamizar el entorno productivo y las condiciones de la población.

Entre estas políticas públicas destacan estimular iniciativas de formación para el trabajo que respondan a las necesidades de demandas específicas del territorio (mercados locales de empleo),

mejorar las oportunidades de las personas con más dificultades para encontrar un empleo, así como facilitar la conexión entre los distintos sectores de la población.

Estrategias de desarrollo local en el marco de la globalización en tres municipios del Estado de México

A partir del esquema de capacidades de los actores locales referido en párrafos anteriores, en los estudios de caso señalados se pueden caracterizar las diferentes respuestas y estrategias que se han implementado ante las diferentes manifestaciones de la globalización. Se destaca el papel tan importante de la concertación entre agentes y la articulación de sus lógicas e iniciativas para impulsar un proyecto común, o bien para afrontar condiciones adversas, que modifican los equilibrios precarios que en términos sociales y económicos es posible apreciar en ellos.

En el caso de *San Mateo Atenco*, la fabricación y comercialización de calzado logró aglutinar los esfuerzos e intereses de los habitantes del municipio en torno a una actividad económica redituable, mas no en torno a objetivos comunes sobre el mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de la población y de la ampliación de sus expectativas de progreso.

Durante décadas, la evolución de la producción local, orientada hacia el mercado interno, generó una competencia creciente entre los productores locales, dando lugar a la formación de asociaciones para la defensa y beneficio de los intereses de sus agremiados, que perciben como adversarios a las otras organizaciones existentes en el municipio.

Si bien el desplazamiento de los productos locales por otros de procedencia externa, principalmente de China y de León, Guanajuato, México, dio lugar a una organización común en fechas recientes, que pretende articular las iniciativas específicas existentes, prevalecen los intereses particulares de los actores locales, dado que se mantiene como su principal objetivo el mismo nicho de mercado. De este modo, la existencia de condicionantes socioculturales, institucionales y las provenientes del contexto de la globalización, dan como resultado una baja capacidad organizacional, que se manifiesta también en la carencia de un proyecto concreto de desarrollo local.

La focalización de la producción hacia el mercado interno exclusivamente, así como la competencia que se genera por tal motivo entre los productores locales, impide el intercambio de técnicas, tecnología y diseños que podrían incrementar la calidad y mejorar el precio de sus productos, lo cual, aunado al desconocimiento o al soslayamiento de la importancia de conocer las características funcionales y estructurales del contexto internacional para la producción y comercialización del calzado, hacen evidente también la baja capacidad instrumental y sistémica de los actores locales en los términos en que éstas se han definido.

Esta situación ha generado diversos efectos en la organización social y económica del municipio, que se expresan fundamentalmente en la transferencia de recursos entre los sectores convencionales de la economía local, dando lugar a un incremento en las actividades comerciales en detrimento de las manufactureras, pues es cada vez más común observar a pequeños productores que cambian su actividad económica para dedicarse a vender o revender calzado foráneo.

Lo anterior evidencia los efectos devastadores de la irrupción de este tipo de productos, lo cual aunado a la baja capacidad de respuesta de los productores locales y su baja competitividad, permite suponer que en breve tendrán que enfrentar no sólo la competencia que representa el volumen y calidad de los productos foráneos que invaden el mercado local, sino que en lo sucesivo tendrán que enfrentar nuevos estándares de calidad y precio, para ajustarse a las especificidades de la demanda de los consumidores.

En el caso de *Valle de Bravo*, municipio que se distingue por sus atractivos turísticos, principalmente la combinación de bosques y una presa artificial, que generan un interés especial en varias empresas inmobiliarias, es preciso destacar la confrontación social que prevalece como resultado del proceso de asentamiento de nuevos pobladores, que han desplazado paulatinamente a los habitantes

locales en las esferas sociales y económicas, dando lugar a una sociedad local dividida, en la que los intereses y objetivos de sus integrantes se enfrentan de manera constante.

La evidente contraposición de las iniciativas locales identificadas en Valle de Bravo, fundamentalmente en torno a dos visiones para el aprovechamiento y protección del territorio y sus recursos naturales, que son su principal atractivo y fuente de recursos, ha impedido la conformación de un proyecto común que aglutine el potencial y las capacidades manifiestas de los actores locales.

En este contexto, la valoración de la capacidad organizacional permitió identificar dos organizaciones paralelas de actores locales, mutuamente excluyentes, en las que los objetivos y proyectos comunes son diferentes y hasta opuestos. Lo anterior implica la existencia de liderazgos con capacidad de convocatoria y reconocimiento por la sociedad local, en el segmento que corresponde a cada una de las dos partes que se han identificado. Se considera que precisamente esta divergencia, o contraposición, de visiones y objetivos, le da un carácter polarizado a la capacidad organizacional de los actores locales de Valle de Bravo.

Esta situación subyace en la valoración de las capacidades instrumental y sistémica de los actores locales de Valle de Bravo, pues aunque durante el trabajo de campo se identificaron elementos que confirman su existencia para cada una de las dos organizaciones generales referidas, precisamente esa situación de sociedades paralelas induce su caracterización en términos de parcialidad.

La caracterización de las capacidades de los actores locales analizadas en el caso de Valle de Bravo, indica que éstas no se encuentran estructuradas en torno a objetivos y proyectos comunes, sino en torno a dos posiciones contrapuestas, aparentemente irreconciliables, que evitan su aprovechamiento en aras de un proceso integral de desarrollo local que promueva la transformación cualitativa y sostenida de las condiciones de vida de la sociedad local y de sus expectativas de progreso.

El caso de *Villa Guerrero*, municipio que destaca a nivel nacional por la producción de flores y su creciente participación en los mercados internacionales de este producto, resulta sumamente interesante: pudo identificarse una organización general de los actores locales que es dinámica, con objetivos claros y proyectos definidos en cuanto a la consideración del contexto de la globalización, impulsados de manera decisiva por líderes con gran capacidad de convocatoria y reconocimiento de la sociedad local.

Dicha organización, impulsada por los liderazgos referidos, ha generado el posicionamiento de los floricultores de Villa Guerrero a la vanguardia de la producción florícola nacional, encabezando los organismos cúpula del sector, y ha dado lugar a una relación de complementariedad entre los actores locales del municipio.

Es destacable en este caso de estudio, la capacidad instrumental de los actores locales, que va desde la concertación y el cabildeo de alto nivel con autoridades federales y estatales, hasta la realización de eventos de promoción local, regional y nacional en los que participan los pequeños productores, apoyados por los grandes productores de manera solidaria.

Es preciso señalar que durante el trabajo de campo se observó que los grandes productores orientan su producción hacia el mercado externo, mientras que el mercado interno, a nivel estatal, regional y municipal, es atendido por los pequeños y medianos productores, quienes para atender la demanda existente, recurren ocasionalmente a la adquisición, a precios preferenciales, del producto excedente de los grandes productores. Destaca también en este caso, el impulso a la inventiva local en aras de la creación de tecnología local, accesible para los pequeños productores, así como a la investigación científica para lograr mejoras genéticas en las especies producidas localmente.

En términos de la capacidad sistémica de los actores locales de Villa Guerrero, 90% de la producción florícola nacional que se exporta proviene de los invernaderos de este municipio, y especialmente de los pertenecientes a los considerados localmente “grandes productores”, quienes cuentan con el conocimiento de la dinámica de los mercados internacionales, disponen de vínculos específicos de utilidad para la promoción de su desarrollo, y tienen acceso a tecnología de vanguardia

para la promoción y realización de transacciones relacionadas con su actividad económica, que redundan en elementos positivos en cuanto al proceso de desarrollo local existente en el municipio.

No obstante lo anterior, uno de los elementos a considerar en cuanto a la connotación de integralidad del proceso de desarrollo local de Villa Guerrero es el correspondiente a la sustentación del mismo, en virtud de que se observó durante el trabajo de campo que, en aras de incrementar la productividad y la calidad del producto generado, se utilizan fertilizantes, plaguicidas y herbicidas sin un control regular por parte de las autoridades locales.

Otra asignatura pendiente en este caso de estudio es el reflejo de los indicadores del tipo de desarrollo local relacionado con mejores condiciones de vida para la población, puesto que indicadores como el grado de analfabetismo y los bajos niveles de ingresos de los trabajadores contrastan con las capacidades y la articulación de iniciativas, objetivos y estrategias observadas en este municipio.

En la búsqueda del desarrollo local resulta fundamental la capacidad de organización de los actores en torno a un objetivo y proyecto común, pues la agregación de esfuerzos y recursos en este sentido permite la elaboración e instrumentación de estrategias para el aprovechamiento de los recursos endógenos y da cohesión y sentido a las iniciativas locales. La distinción de los actores del desarrollo local es importante, pues la preeminencia de las decisiones e iniciativas de los actores locales sobre las de actores externos, pero con incidencia en el ámbito local, da continuidad y viabilidad a los proyectos de desarrollo en este ámbito.

El contexto de la globalización es un elemento insoslayable en la búsqueda del desarrollo local, pues la incidencia de los aspectos estructurales de la misma generan cambios en la composición del factor de cohesión interna, trastocando así las relaciones sociales y económicas en los ámbitos locales.

La globalización como contexto del desarrollo local se presenta de formas concretas, a través de elementos que afectan de manera diferenciada a los ámbitos locales:

- En San Mateo Atenco se manifiesta en los cambios generados en las preferencias de los consumidores, dando lugar al desplazamiento paulatino del producto local por el de procedencia externa, enfrentando a los productores locales a la necesidad de reestructurar sus procesos productivos para mantener su posición en el mercado interno.

- En Valle de Bravo, el turismo es una actividad directamente vinculada con el mercado internacional, sin embargo, la vinculación de este municipio con el contexto de la globalización no se observa en este sentido, sino en las modificaciones generadas en el factor de cohesión interna por parte del turismo residente y en el planteamiento de estrategias de desarrollo propuestas por los actores locales.

- En Villa Guerrero, la vinculación con el contexto de la globalización se manifiesta en función de la organización interna de los actores locales tanto en la producción como en la distribución de la flor. Elementos estructurales de la globalización como la consideración del conocimiento como fuerza productiva, la generación de innovaciones y de tecnología propia, así como la vinculación de la planta productiva con las instituciones de educación superior, hacen evidente la capacidad sistémica de los actores locales.

De lo anterior puede inferirse que la búsqueda del desarrollo local en el contexto de la globalización implica la valorización del ámbito local más que su subordinación a las exigencias de aquella. Implica la procura de estándares internacionales de calidad y precio en los productos y servicios locales, aun cuando el destino de éstos sea el mercado interno.

Reflexiones finales

Los desafíos externos impuestos por los procesos de globalización y sus consecuentes reestructuraciones a nivel mundial colocan a los ambientes locales en una posición que puede ser aprovechada o no de acuerdo con las posibilidades de utilizar el desarrollo existente en su propio territorio.

Para que este desarrollo endógeno encuentre las vías adecuadas se necesita introducir formas específicas de regulación social basadas en algunos criterios fundamentales:

- a) construcción de acuerdos que involucren y favorezcan al conjunto de actores del territorio;
- b) rechazar los aspectos nocivos de la globalización (subsidiar inversiones que no aportan beneficios al territorio, desregulación del medio ambiente, mano de obra a bajo costo y sin calificación ni derechos establecidos);
- c) articulación con la administración central bajo protagonismos nuevos que confiera atribuciones para atender problemas existentes a nivel de territorio;
- d) atraer recursos externos que tengan impacto en el territorio, valorizando recursos y capacidades locales; y
- e) basar la competitividad de las empresas en la creación, recuperación y circulación del conocimiento y en su capacidad innovadora (en los productos, procesos y servicios, en nuevos estilos de dirección y gestión empresarial, en la construcción de redes).

En este marco, adquieren relevancia los procesos de descentralización, llevados a cabo con el objetivo de revertir la centralización y concentración del poder de decisión, así como los recursos que permitan ejecutar tales prácticas. Estos procesos constituyen el preámbulo del desarrollo local porque sientan las bases para un reordenamiento municipal, pero asimismo posibilitan acciones públicas mucho más amplias y pertinentes para cambiar cualitativa y cuantitativamente los procesos hacia un desarrollo de otro tipo. Sin embargo, no siempre se logra. Quedan mucho retos aún por enfrentar, tanto en México como en otros países de América Latina, que permitan cortar con ciertos vínculos fundamentales de dependencia (fiscal, de decisiones, etc.) de los gobiernos subnacionales frente al federal.

Es preciso pensar en otro modelo de desarrollo, ya no más basado en una economía separada de la sociedad, relacionado sólo con crecimiento económico, centralizado y fundamentado en la gran empresa, sino en otro enfocado más en la especificidad y dinamismo de cada territorio, como eje desde y en donde fomentar prácticas de producción y gobernación local; significa poner en marcha nuevos procesos articulados con el desarrollo de un sistema institucional complejo.

Este sistema institucional territorial o sistema institucional de empresas, está constituido por un ambiente local innovador que interactúa y compite con otros territorios, rompe con el predominio de comportamientos individuales para generar una institucionalidad flexible y estimulante para el desarrollo productivo. En este contexto cobra especial relevancia el conocimiento (tanto tácito como codificado) que circula en el territorio y en las empresas, así como la formación de recursos humanos. Tanto las formas innovadoras de relación laboral como la exigencia de capacitación para el trabajo deben adecuarse a las nuevas circunstancias de la producción.

Estas políticas deben coordinarse territorialmente con el tejido empresarial en cada ámbito local. La búsqueda de nuevas fuentes de empleo no depende del crecimiento económico ni de políticas macroeconómicas; de lo que se trata más bien es de orientar los esfuerzos hacia actividades de innovación tecnológica y de gestión, así como la necesaria calificación de recursos humanos según el perfil específico de las actividades productivas locales.

Notas

¹ Conocimiento tácito: introducido por Polanyi (1966), significa que “se conoce más de lo que se puede decir”. El concepto fue retomado por otros autores (Nonaka y Takeuchi, 1995), quienes sostuvieron que “conocer tácitamente significa conocer sin distancia de las cosas y los actos, y la interacción cognoscitiva entre las personas se caracteriza porque es inconsciente”. En otros términos, se define tácito el conocimiento difícil de definir y de expresar de manera formalizada, porque está vinculado al contexto de referencia y tiene una matriz profundamente personal.

² Conocimiento codificado: también llamado conocimiento explícito para indicar esa parte del conocimiento que puede ser codificado, transmitido y usado en contextos diferentes de aquéllos en los que fue generado, como el conocimiento encerrado en un manual de instrucciones. Se trata de un conocimiento claro, determinado, de inmediata comprensión, simple de recoger y de mucho valor para las organizaciones, porque es fácil de guardar y difundir (Zack, 1999). Sin embargo, no siempre al interior de una organización el conocimiento explícito está realmente codificado en documentos formales o con un lenguaje compartido, sino que por el contrario muchas veces ese conocimiento se mantiene implícitamente y compartido de manera informal.

Bibliografía

- Albuquerque, F. (1997), Cambio estructural, globalización y desarrollo económico local, Santiago, CEPAL, ILPES, mimeo.
- _____ (2003), Desarrollo económico local, Turín, OIT. Centro Internacional de Formación, mimeo.
- _____ (2005), “Las iniciativas locales de desarrollo y el ajuste estructural”, en *Desarrollo local, textos cardinales*, Andrés Solari Vicente y Jorge Martínez Aparicio (comps.), Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Facultad de Economía.
- Arocena, J. (1995), *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Caracas, Nueva Sociedad, Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- Axford, B. (1995), *The Global System*, New York, St. Martin Press.
- Beck, U. (1998), *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Paidós.
- Boisier, S. (2001), “Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?”, en *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, A. Vázquez Barquero y O. Madoery (eds.), Rosario, Homosapiens Ediciones.
- _____ (2005a), “Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales”, en *Desarrollo local, textos cardinales*, Andrés Solari Vicente y Jorge Martínez Aparicio (comps.), Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Facultad de Economía.
- _____ (2005b), “La legitimidad ética y cognitiva de lo que se enseña en los programas docentes de postgrado orientados a racionalizar las intervenciones territoriales: un ensayo epistemológico y axiológico sobre gestión del desarrollo territorial. Conocimiento y valores”, documento presentado en el VI Encuentro de Postgrados Iberoamericanos sobre Desarrollo y Políticas Territoriales: Construyendo Espacios para la Colaboración Regional, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 19 al 21 de septiembre.
- Boscherini, F. y Poma, L. (comps.) (2000), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- Brown Grossman, F. y Domínguez Villalobos, L. (1997), “¿Es posible conformar distritos industriales? La experiencia del calzado en León, Guanajuato”, en *Pensar globalmente y actuar regionalmente*, Peter Dussel, Michael Piore y Clemente Ruiz Durán (coords.), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Jus, Fundación Friedrich Ebert.
- Cabrero Mendoza, E. (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica (Colección Administración Pública).
- Cabrero Mendoza, E.; García del Castillo, Rodolfo; y Gutiérrez Mendoza, Martha (1995), *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Castells, M. (1998), *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Cambridge, Blackwell Publishers. v.3.
- Consejo Estatal de Población del Estado de México (2002), Índices de marginación 2000: 124 municipios, México, Gobierno del Estado de México, mimeo.

- Coraggio, J. L. (1999), *Política social y economía del trabajo: alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- _____ (2005), “La política urbana metropolitana frente a la globalización”, en *Desarrollo local, textos cardinales*, Andrés Solari Vicente y Jorge Martínez Aparicio (comps.), Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Facultad de Economía.
- Dabat, A. (2000), “Revolución informática, nuevo ciclo industrial y división internacional del trabajo”, Cuernavaca, Universidad Nacional Autónoma de México. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (Cuadernos de Investigación).
- _____ (2002), “Globalización, capitalismo actual y nueva configuración espacial del mundo”, en *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*, J. Basave ...[et al], México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dicken, P. (1998), *Transforming the World Economy: Global Shift*, New York, The Guilford Press.
- Featherstone, A. (1990), *Global Culture: Nationalism, Globalization and Modernity*, London, Sage.
- Fundación Nacional para el Desarrollo (2003), Portal de la Fundación, San Salvador, FUNDE, <http://www.funde.org>, 15-04-2003.
- Garófoli, G. (1995), “Desarrollo económico, organización de la producción y territorio”, en *Desarrollo económico local en Europa*, A. Vázquez Barquero y G. Garófoli (eds.), Madrid, Colegio de Economistas de Madrid (Colección Economistas).
- Gereffi, G. (1995), “Global Production Systems and Third World Development”, en *Global Change, Regional Response: the New International Context of Development*, B. Stallings (ed.), New York, Cambridge University Press.
- Gregersen, B. y Johnson, B. (1997), “Learning Economies, Innovation Systems and European Integration”, en *Regional Studies*, Vol. 31 N° 5, Oxford, pp. 479-490.
- Harvey, D. (1995), “Globalization in Question”, en *Rethinking Marxism*, Vol. 8 N° 4, Abingdon, Winter, pp. 1-17.
- Laville, J.-L. (1994), *L'économia solidale*, Torino, Bollati Boringhieri Editore.
- Lundvall, B.-A. (1992), *National Systems of Innovation: towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London, Pinter Publishers.
- Madoery, O. (2001), “El valor de la política de desarrollo local”, en *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, A. Vázquez Barquero y O. Madoery (eds.), Rosario, Homosapiens Ediciones.
- Mochi Alemán, P. (2004), “Las organizaciones de la sociedad civil: actor-red privilegiado en la regulación de la globalización”, en *Globalización y sociedad civil en las Américas: ¿quién organiza a quién?*, AA. VV., México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Mochi Alemán, P. y Girardo, C. (1998), “El desarrollo local como estrategia de los actores sociales”, en *Revista Sociedad Civil*, Vol. 3 N° 7, México.
- Nonaka, I. y Takeuchi, H. (1995), *The Knowledge-Creating Company*, New York, Oxford University Press.
- OCDE (2002), *Mejores prácticas de desarrollo local*, México, Correo de la UNESCO (LEED Cuaderno de Trabajo, N° 27).
- Petrella, R. (1992), “Mondialisation de la technologie et de l'économie”, en *Avenir et Décision*, N° 1, octubre, pp. 29-34.
- Polanyi, M. (1966), *The Tacit Dimension*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Scott, A. (1998), *Regions and the World Economy: the Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*, Oxford, Oxford University Press.
- Torres Noyola, Francisco (2002), *Programa fundamental para el desarrollo económico del Estado de México hacia el 2005 y de competitividad visión 2020 (cluster de calzado)*, Toluca, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

- Vargas Castro, José Alejandro (2006), *El desarrollo local en el contexto de la globalización. Tres casos de estudio en el Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero*, Toluca, Instituto Nacional de Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, GEM.
- Vázquez Barquero, A. (2001), “Desarrollo endógeno y globalización”, en *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, A. Vázquez Barquero y O. Madoery (eds.), Rosario, Homosapiens Ediciones.
- _____ (2005), “Desarrollo económico local y descentralización”, en *Desarrollo local, textos cardinales*, Andrés Solari Vicente y Jorge Martínez Aparicio (comps.), Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Facultad de Economía.
- Yoguel, G. (2005), “Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas”, en *Desarrollo local, textos cardinales*, Andrés Solari Vicente y Jorge Martínez Aparicio (comps.), Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Facultad de Economía.
- Zack, M. H. (1999), “Developing a Knowledge Strategy”, en *California Management Review*, Vol. 3 No. 41, Berkeley, Spring, pp. 125-145.
- Zarur Osorio, Antonio (1997), “Apertura comercial, modernización empresarial y su impacto sobre la industria del calzado en México”, en *Revista Gestión y Estrategia*, N° 3, México.

Referéndum y Asamblea Constituyente: autonomías departamentales en Bolivia*

Fernando Mayorga Ugarte

Introducción

El 2 de julio de 2006 se realizó un referéndum nacional sobre autonomías departamentales como parte del proceso de descentralización política del Estado¹. Es la segunda consulta popular que se lleva cabo en Bolivia desde que esta institución de democracia semi-directa fue incorporada en la Constitución Política del Estado -mediante una reforma parcial aprobada por el parlamento en febrero de 2004- junto con la asamblea constituyente y la iniciativa legislativa ciudadana para ampliar la democracia representativa mediante dispositivos de democracia participativa. Desde entonces, el texto constitucional establece que el país “adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa” y que “el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum” (arts. 1 y 4).

La primera experiencia de referéndum se verificó en julio de 2004 para definir la política hidrocarburífera y, como en este caso, estuvo precedida por una grave crisis política y una aguda conflictividad social que exigieron una serie de acuerdos entre actores políticos y sociales. Empero, una diferencia sustantiva radica en los alcances de su carácter vinculante puesto que el referéndum sobre los hidrocarburos era un mandato para los poderes del Estado, en cambio, la consulta popular sobre las autonomías departamentales tiene un destinatario específico: la Asamblea Constituyente, cuya composición fue definida mediante elecciones realizadas de manera simultánea con el referéndum. Instalada el 6 de agosto de 2006, y con un plazo límite de doce meses, la Asamblea Constituyente debe elaborar y aprobar un nuevo texto constitucional que, en el segundo semestre de 2007, será sometido a un referéndum de salida para su aceptación o rechazo por parte de la ciudadanía.

Sin duda, entre los temas centrales de la agenda constituyente se destacan las autonomías departamentales y tienden a convertirse en el asunto de mayor divergencia debido a los resultados de la consulta ciudadana del 2 de julio de 2005. Además, porque este tema fue motivo de polémicas y enfrentamientos regionales puesto que para algunos Departamentos, particularmente de la zona altiplánica, como La Paz, Oruro y Potosí que tienen una mayoritaria población indígena, la propuesta de autonomías departamentales pone en riesgo la “unidad nacional” y es vista como una amenaza de “separatismo” propiciado por las élites regionales de Santa Cruz y Tarija, Departamentos situados en el oriente y en el sur del país. Estas diferencias políticas ya se pusieron de manifiesto en las elecciones generales de 2005 cuando el Movimiento Al Socialismo (MAS), imbricado con los movimientos campesino e indígena, obtuvo la victoria en los Departamentos de la zona altiplánica y de los valles centrales (La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca), en cambio, en los Departamentos de tierras bajas y en los valles del sur (Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija) venció la agrupación ciudadana Poder Democrático y Social (PODEMOS), con apoyo de organizaciones cívicas y sectores empresariales. En cierta medida, este mapa de preferencias políticas que mostraba una geografía electoral que dividía al país en dos macro regiones (occidente y oriente) se reprodujo, con algunas variaciones, en la votación del referéndum y en la elección de representantes a la Asamblea Constituyente, porque la victoria nacional -en ambos eventos- correspondió al MAS y el voto por la pregunta del referéndum se dividió entre los Departamentos de manera análoga a lo acontecido en diciembre de 2005. Veamos.

El NO obtuvo más de la mitad de los votos válidos del cómputo nacional alcanzando el 57,5% (Cuadro N° 1), y venció en cinco Departamentos (La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí y Chuquisaca),

Recibido: 11-08-2006. Aceptado: 08-01-2007.

* Versión revisada del documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

mientras que el SI obtuvo la victoria en los restantes cuatro (Tarija, Pando, Beni y Santa Cruz) definiendo un escenario complejo para el tratamiento del tema en la Asamblea Constituyente (ver Cuadro N° 2). El voto por el NO fue promovido por el partido de gobierno -el MAS- que, además, obtuvo la mayor cantidad de representantes a la Asamblea Constituyente con victorias en siete Departamentos, inclusive en Santa Cruz y Tarija, regiones donde el voto por el SÍ en el referéndum fue mayor al 70% y 80%, respectivamente. En cambio, el SÍ fue apoyado por la oposición parlamentaria encabezada por la agrupación ciudadana PODEMOS, segunda fuerza electoral con una notoria distancia respecto al MAS (ver Cuadro N° 3), aunque sus principales promotores fueron organizaciones cívico-regionales y empresariales. A diferencia de la actual composición del poder Legislativo que se concentra en cuatro fuerzas políticas, la representación en la Asamblea Constituyente se amplió a quince agrupaciones políticas y ciudadanas (Cuadro N° 4) con una relevante presencia de mujeres -un tercio del total, merced a la “ley de cuotas” vigente desde 1997 y que constriñe a las fuerzas electorales a incluir en sus listas un porcentaje de mujeres en las franjas de seguridad- y dirigentes de sindicatos y organizaciones campesinas e indígenas, base social del MAS, protagonistas de los cambios políticos y portadores de un proyecto de “refundación del país” mediante la reforma constitucional.

Cuadro N° 1
Referéndum Autonomías Departamentales, 2006
Cómputo nacional

Respuesta	Votos Obtenidos	Porcentaje
SÍ	1.237.312	42,412%
NO	1.680.017	57,588%
TOTAL VOTOS VÁLIDOS	2.917.329	100%
Votos	Totales	Porcentaje
Válidos	2.917.329	92,958%
Blancos	117.368	3,740%
Nulos	103.627	3,302%
Emitidos	3.138.324	100%
	Cantidad	Porcentaje
Total inscritos habilitados	3.713.376	
Votos computados	3.138.324	
Participación total		84,514%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

Cuadro N° 2
Referéndum Autonomías Departamentales, 2006
Cómputos departamentales

Departamentos	SÍ	NO
La Paz	26,6%	73,4%
Oruro	24,5%	75,5%
Potosí	26,9%	73,1%
Chuquisaca	37,8%	62,2%
Cochabamba	37,0%	63,0%
Pando	57,7%	42,3%
Beni	73,8%	26,2%
Tarija	60,8%	39,2%
Santa Cruz	71,1%	28,9%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

Cuadro N° 3
Elecciones Asamblea Constituyente, 2006

Partido	Votación	Porcentaje
ADN	18.905	0,72%
AYRA	12.667	0,49%
MAS	1.322.656	50,72%
MBL	27.658	1,06%
MIR-NM	39.983	1,53%
UCS	12.750	0,49%
UN	187.706	7,20%
MNR	59.239	2,27%
MNR-A3	101.753	3,90%
MNR-FRI	35.580	1,36%
PODEMOS	399.668	15,33%
AAI	23.342	0,90%
CN	93.248	3,58%
TRADEPA	37.684	1,45%
ASP	63.565	2,44%
CDC	4.247	0,16%
ALBA	1.645	0,06%
MAR	2.486	0,10%
MCSFA	3.992	0,15%
MIBOL	1.860	0,07%
AS	20.970	0,80%
MOP	12.309	0,47%
APB	57.906	2,22%
ASI	56.907	2,18%
MACA	8.903	0,34%
Votos	Votación	Porcentaje
Válidos	2.607.638	83,22%
Blancos	417.399	13,32%
Nulo	108.565	3,46%
Emitidos	3.133.602	100,00%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

Cuadro N° 4
Número de asambleístas por partido y agrupación ciudadana

Sigla	Departamental	Uninominal	Total
AAI	0	1	1
APB	1	2	3
AS	1	5	6
AYRA	0	2	2
CN	2	3	5
MAS	18	119	137
MBL	1	7	8
MCSFA	0	1	1
MIR-NM	1	0	1
MNR	3	5	8
MNR-A3	1	1	2
MNR-FRI	1	7	8
MOP	1	2	3
PODEMOS	11	49	60
UN	3	5	8
Total	45	210	255

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

Otro aspecto relevante de los eventos electorales realizados el 2 de julio está referido a la participación ciudadana que sobrepasó, en ambos casos, el 80% de asistencia a las urnas (ver Cuadros Nos. 1 y 3). Considerando que el proceso electoral no tenía los incentivos convencionales de una disputa por el poder político, que se habían efectuado comicios generales apenas seis meses antes y que la pregunta del referéndum era compleja, así como era una incógnita el interés generalizado por la Asamblea Constituyente, este grado de concurrencia a un doble acto electoral pone en evidencia una importante asimilación de las nuevas pautas de participación ciudadana que implica una recuperación de la legitimidad de las instituciones democráticas. Finalmente, en la medida que el gobierno del MAS había iniciado su gestión en enero de 2006, también estaba en juego la consistencia del mayoritario apoyo electoral obtenido por este partido en los anteriores comicios y, aunque el referéndum y las elecciones para la Asamblea Constituyente no tuvieron un carácter plebiscitario para el presidente Evo Morales, los resultados confirmaron su conversión en la principal fuerza política del país y en el único partido con presencia nacional. Con el 50,7% de los votos, el MAS alcanzó el primer lugar en las elecciones para constituyentes, un poco menos que la cifra obtenida en las elecciones generales de diciembre de 2005, y con el 57,6% de los votos por el NO en el referéndum demostró su capacidad de convocatoria.

Con todo, detrás de este escueto relato de eventos y cifras se esconde una compleja trama de conflictos sociales y disputas políticas que contiene una intensa historia matizada por cambios institucionales y transformaciones políticas.

1. Crisis y cambios en la política

El referéndum como dispositivo de democracia participativa fue una de las respuestas institucionales para resolver la crisis política que, en los últimos cuatro años, provocó la renuncia de dos presidentes de la República y el adelantamiento de elecciones generales. A partir de 2000, la política institucional, cuando no fue desplazada, convivió con la “política en las calles” (Calderón y Szmukler, 2000) por parte de movimientos sociales, sindicatos, gremios empresariales y entidades cívico-regionales mediante bloqueos de carreteras, marchas, huelgas, cabildos y paros cívicos. Después de la revuelta popular de octubre de 2003 que provocó la renuncia de Sánchez de Lozada (agosto de 2002-octubre de 2003) y la sucesión presidencial en manos de Carlos Mesa (octubre de 2003-junio de 2005), las

demandas de los movimientos sociales y los partidos de oposición -particularmente el MAS- se tradujeron en la incorporación en el texto constitucional -en febrero de 2004, mediante una reforma parcial aprobada por el parlamento- de instituciones de democracia semi-directa, como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la asamblea constituyente, así como en la inclusión de otras modalidades organizativas -agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas- en la disputa electoral, eliminando el monopolio partidista en la representación política.

Estos cambios denotaron el agotamiento de la “democracia pactada”, un modelo de gobernabilidad afincado en la centralidad del sistema de partidos y sustentado en gobiernos de coalición parlamentaria y de gobierno como rasgos centrales del funcionamiento del sistema político durante casi dos décadas. Precisamente, una de las manifestaciones más evidentes del cambio político es la virtual desaparición de los partidos tradicionales (Acción Democrática Nacionalista, ADN; Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR, y en menor grado, Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR) que gobernaron, de manera alternada, durante dieciocho años y cuya debacle se inició en octubre de 2003 merced a la revuelta popular que provocó la renuncia presidencial de Sánchez de Lozada, apoyado en la coalición MNR y MIR, dando origen a una coyuntura de innegable influencia del MAS y de los actores sociales que exigían la realización de un referéndum para definir la nacionalización de los hidrocarburos y la convocatoria a una asamblea constituyente para “cambiar las reglas del juego” y “refundar Bolivia”.

Como reacción al predominio de fuerzas políticas de izquierda y organizaciones sociales que impulsaron el referéndum sobre la política hidrocarburífera surgió la demanda de autonomías departamentales promovida por el movimiento cívico-regional y los gremios empresariales del Departamento de Santa Cruz que, en enero de 2005, congregaron a una multitud en un cabildo que dio inicio a una campaña de recolección de firmas para solicitar -mediante iniciativa legislativa ciudadana- la convocatoria a un “referéndum autonómico”. También, en este caso, la acción directa de las organizaciones sociales tuvo consecuencias políticas y terminaron orientando sus demandas hacia soluciones institucionales a pesar de la crisis política que ponía en riesgo la continuidad del orden democrático.

Otra protesta social, en junio de 2005, derivó en la renuncia de Carlos Mesa, y en un contexto de polarización política, protestas sociales y enfrentamientos regionales se suscribió un acuerdo congresal que definió el acortamiento del mandato presidencial y el adelantamiento de las elecciones generales para diciembre de ese año. También se estableció que, simultáneamente y por primera vez en la historia, se elijan mediante voto ciudadano a las autoridades políticas de las regiones -los prefectos de los Departamentos- pese a que la norma constitucional establece que su designación es una prerrogativa presidencial. Esta fría crónica de hechos que concluyen con la preservación y profundización de la democracia no desdeña la gravedad de los acontecimientos vividos en el transcurso de un conflicto que sacudió al país durante varias semanas con cercos campesinos, manifestaciones multitudinarias, bloqueos en las principales carreteras, paros cívicos y huelgas de hambre en un espacio de discursividad política polarizado con consignas de nacionalización, autonomías regionales, asamblea constituyente, golpe de Estado, insurrección, gobierno civil-militar, clausura del parlamento, renuncia presidencial e, inclusive, voces agoreras que alertaban sobre el riesgo de una guerra civil. El saldo fue la muerte trágica de un trabajador minero y la certeza de que la crisis política se había transformado en un rasgo habitual de la democracia boliviana. Sin embargo, el comportamiento electoral de la sociedad provocaría nuevas transformaciones en el escenario político.

Las elecciones generales de diciembre de 2005 tuvieron un resultado inédito con la victoria de Evo Morales, candidato presidencial del MAS, por mayoría absoluta siendo la primera vez -desde la transición a la democracia en 1978- que una candidatura obtiene más de la mitad de la votación y accede directamente a la presidencia de la República sin necesidad de establecer pactos interpartidistas para conformar una coalición parlamentaria y de gobierno (ver Cuadro N° 5). Sin embargo, en contraste con esta supremacía masista, en las elecciones de prefectos este partido venció solamente en

tres (Potosí, Oruro y Chuquisaca) de los nueve Departamentos denotando la existencia de un voto cruzado en las preferencias políticas nacionales y regionales. Este escenario postelectoral se tradujo en un complejo cuadro de relaciones entre oficialismo y oposición que se manifestó, en el plano regional, en una creciente tensión entre el gobierno central y los prefectos no afines al oficialismo; tensión caracterizada por intentos de coordinación en aspectos relativos a la gestión pública y desencuentros respecto al debate en torno a las autonomías departamentales, tomando en cuenta la inexistencia de un marco normativo respecto a las nuevas relaciones entre el gobierno central y los prefectos. Por ello, pese a su nítida victoria en el nivel nacional y a pesar de disponer de mayoría parlamentaria, el MAS concertó con la oposición congresal y las entidades cívicas de las regiones adversas al gobierno una convocatoria simultánea al referéndum sobre las autonomías departamentales y a la elección de constituyentes para dar cumplimiento a los acuerdos políticos de junio de 2005 y definir el curso de la reforma estatal en el marco de un proceso deliberativo y con participación ciudadana.

Cuadro N° 5
Elecciones Nacionales, 2005

Partido	Votación	Porcentaje
MAS	1.544.374	53,74%
PODEMOS	821.745	28,59%
UN	224.090	7,79%
MNR	185.859	6,47%
MIP	61.948	2,16%
NFR	19.667	0,68%
FREPAB	8.737	0,30%
USTB	7.381	0,26%
Votos emitidos: 3.102.417		

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

Es decir, la democracia representativa se combinó con la democracia participativa, los partidos dejaron de detentar la exclusividad de la representación política y el presidente de la República transfirió al voto ciudadano su prerrogativa de designar autoridades políticas en los Departamentos. La “letra” constitucional se adecuó al “espíritu” de la democracia realmente existente -en la que conviven la política institucional y la acción directa de los actores sociales- y uno de sus efectos formales fue la realización de dos consultas populares en el lapso de veinticuatro meses para intentar definir asuntos cruciales de la reforma estatal.

Estamos, pues, ante un sistema político que ha sufrido cambios en la trama de sus actores, en el alcance de las reglas y en las características del proceso decisonal. Un esquema institucional que muestra nuevas pautas en el proceso decisonal político que ya no se circunscribe a las negociaciones en el seno del sistema de partidos ni a las relaciones entre poderes ejecutivo y legislativo porque se ha incorporado la figura del referéndum para encauzar las demandas sociales antes vehiculadas mediante la protesta callejera y la labor extraparlamentaria. Con todo, “no debe confundirse la eficacia, social y política, de las decisiones adoptadas con la eficacia decisonal, relacionada con la mayor o menor velocidad en la toma de decisiones” (Borth, 2004: 180, nota 116).

Un esquema político que muestra una nueva composición en el sistema de partidos matizado por el desplazamiento de los partidos tradicionales, la presencia de agrupaciones ciudadanas -también presentes en las regiones con la elección de prefectos- y el carácter híbrido e informal del partido de gobierno en términos organizativos debido a sus estrechos vínculos -de dirección y/o subordinación- con movimientos sociales, organizaciones sindicales y pueblos indígenas. Todo ello fruto de nuevas reglas incorporadas en la Constitución Política del Estado, sometida a su vez a un proceso de reforma total en la Asamblea Constituyente, cuyos resultados serán puestos a consideración de la ciudadanía

para su aprobación o rechazo mediante un referéndum de salida si es que las deliberaciones en la Asamblea Constituyente llegan a buen término.

Precisamente, uno de los temas controvertidos del debate en la Asamblea Constituyente será la incorporación de un régimen de autonomías territoriales en el nuevo texto constitucional. A continuación evaluamos el debate en torno a este tema.

2. El debate sobre las autonomías

El debate sobre las autonomías territoriales ha girado, desde hace varios años, en torno al tipo de Estado y a las modalidades de descentralización política. Sin embargo, la discusión presentó dos posiciones contrapuestas porque la descentralización estatal fue planteada en términos de autonomía indígena o autonomía departamental en el nivel subnacional. Por una parte, una postura multiculturalista que cuestiona la continuidad de la existencia de los Departamentos y, por otra, una postura regionalista que no contempla las demandas indígenas. Estas posturas se presentaron como posiciones irreconciliables porque basaban su enunciación discursiva en la negación del “otro” pese a que enarbolaban la consigna de autonomía que, se supone, implica la conquista de la voluntad propia como requisito para una relación igualitaria con los demás. Estas dos visiones expresaron, de alguna manera, la metáfora que daba cuenta de la fractura de la sociedad -“las dos Bolivias”, una occidental moderna y otra indígena tradicional- y matizaron con elementos identitarios la crisis política que adquirió contornos complementarios de clausura discursiva.

¿Cómo se manifestó este rasgo de clausura discursiva entre lo indígena y lo regional, entre lo étnico y lo departamental en el debate sobre las autonomías? Los discursos que se sustentaban en criterios de identidad étnico-cultural planteaban las siguientes propuestas: autodeterminación territorial de las naciones originarias, mancomunidad de municipios autónomos en diez regiones para redefinir la división político-administrativa del Estado, establecimiento de regiones o áreas étnico-lingüísticas autónomas, delimitación de seis macro-regiones que cobijan en su seno a treinta y seis naciones originarias, o bien, autonomías territoriales de base étnico-lingüística (Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente, 2004; FES-ILDIS, 2005a). Es decir, las autonomías territoriales eran definidas a partir de criterios de identidad étnico-cultural, y nuevas regiones o comunidades lingüísticas debían sustituir a los Departamentos actualmente existentes que (se) han construido (con) identidades regionales. En otras palabras, desde una postura multiculturalista -que interpela a pueblos indígenas y/o naciones originarias- se excluían a las identidades sociales que no apelaban a referentes étnico-culturales y sobre esa base se planteaba la redefinición de la división político-administrativa del Estado.

En el otro extremo se situaba una vaga propuesta de autonomías regionales, asumida por los comités cívicos del país en 2004, aunque su planteamiento era ambiguo por la imprecisión en definir el objeto de referencia (región) y porque equiparaba a las regiones con los Departamentos. Finalmente, a partir de enero de 2005 y después del cabildo realizado en Santa Cruz, se impuso el criterio de autonomías departamentales centrando su propuesta en el *leit motiv* de su demanda: descentralización política para profundizar la desconcentración administrativa prestando atención a aspectos fiscales y financieros. En esta visión, empero, no eran consideradas las identidades étnicas ni las reivindicaciones de los pueblos indígenas porque la ideología regionalista concibe la sociedad local como un espacio homogéneo o como un ámbito de despliegue de un proyecto hegemónico propugnado por élites locales de poder. Por eso, esta propuesta enfatizaba los aspectos fiscales y político-administrativos de los gobiernos departamentales y no percibía la necesidad de considerar las demandas étnico-culturales cuya importancia adquirió nuevas connotaciones con la victoria electoral de Evo Morales, “el primer presidente indígena”.

Ahora bien, esta situación de clausura discursiva entre multiculturalismo indigenista y regionalismo conservador sufrió algunas modificaciones después de la victoria de Evo Morales en las elecciones presidenciales, porque las propuestas empezaron a evaluar diversas maneras de articulación de las autonomías departamentales y las autonomías indígenas rescatando, por ejemplo, la figura de

distrito o municipio indígena en el marco de las autonomías departamentales. Sin embargo, al calor de la campaña electoral por la Asamblea Constituyente y el referéndum por las autonomías departamentales resurgieron las diferencias y contradicciones entre estas posiciones a partir de la decisión del MAS de propiciar un voto de rechazo a la pregunta del referéndum con el argumento de que era favorable a los intereses de las élites regionales de poder, sobre todo de Santa Cruz, y ponían en riesgo la unidad nacional; además, porque el tenor de la pregunta del referéndum eliminaba la posibilidad de considerar otras modalidades de autonomía territorial como la de raigambre indígena, esgrimidas por algunos sectores del partido de gobierno.

Precisamente, la propuesta del MAS para la Asamblea Constituyente hace mención a la necesidad de establecer “modalidades flexibles de autonomías regionales, indígenas, municipales y/o departamentales” (Movimiento Al Socialismo, 2006: 10), una propuesta susceptible de interpretarse como una mirada excluyente en la medida que las autonomías regionales, indígenas y municipales no incluyen la autonomía departamental (a eso se refiere la “o”) aunque sin rechazar la posibilidad de una articulación de las distintas modalidades de autonomía, incluida la autonomía departamental (si se toma en cuenta la “y”). La consideración de autonomías regionales, por ejemplo, ha sido formulada de manera imprecisa por las dificultades para establecer los criterios predominantes -sociológicos, económicos, ecológicos, culturales- para definir una determinada región. En pleno proceso electoral, algunas instancias gubernamentales elaboraron una propuesta de regionalización que implica el reconocimiento de una treintena de regiones como unidades de planificación para la implementación de políticas de desarrollo que, opcionalmente, podrían servir de referencia para un modelo de autonomías territoriales. Asimismo, las declaraciones del presidente de la República en el acto inaugural de la Asamblea Constituyente se han referido a la necesidad de reconocer autonomía a las provincias y cantones, inclusive a las comunidades indígenas. Esta vaguedad discursiva pone en evidencia la inexistencia de una posición definida respecto al tema de las autonomías territoriales en el seno de la principal fuerza política de la Asamblea Constituyente.

Es dable suponer que la posición gubernamental a favor del NO estuvo impulsada, más que por un rechazo a las autonomías departamentales, por el despliegue de una estrategia discursiva dirigida a replantear el debate en torno a las autonomías territoriales sin circunscribir su tratamiento al nivel departamental, aunque en el seno del oficialismo no existe una propuesta alternativa definitiva para ser discutida en la Asamblea Constituyente.

Con todo, la tensión entre la autonomía departamental y la autonomía indígena en el rediseño institucional del Estado pone en tapete de discusión el propio objeto de la reforma: ¿cuáles son las unidades territoriales susceptibles de ser proclamadas autónomas y qué competencias y atribuciones deben ser asumidas por estas unidades? En estas condiciones discursivas se plantea, de nueva cuenta, el debate sobre el tema y adquiere otra connotación debido a los resultados del referéndum y a las posiciones asumidas por la principal fuerza política en la Asamblea Constituyente.

3. Las perspectivas del debate autonómico en la Asamblea Constituyente

Los desafíos que enfrenta la Asamblea Constituyente se dan en circunstancias peculiares que distinguen nítidamente este proceso de reforma constitucional de las experiencias anteriores (se realizaron dos reformas constitucionales parciales -en 1995 y 2004- a través del parlamento), no solamente en términos formales, porque se trata de una reforma total de la Constitución Política del Estado y mediante modalidades inéditas de representación política, sino, y sobre todo, porque el país está viviendo un momento de primacía de la política -que define el curso de los procesos sociales y económicos- y de una política sin centralidad del sistema de partidos. El referéndum sobre hidrocarburos fue una constatación de esta realidad que se tradujo en la aprobación de una nueva ley para el sector en mayo de 2005 y en la emisión del decreto de “nacionalización” por el gobierno del MAS el 1 de mayo de 2006. Asimismo, el referéndum sobre autonomías departamentales es un hito del proceso de descentralización política, independientemente del diseño institucional del Estado que

apruebe la Asamblea Constituyente. Esto debido a que la política ya no es un campo ni una práctica restringida a los partidos porque la participación política se ha diversificado y existen nuevas pautas de acción política para los ciudadanos (referéndum e iniciativa legislativa) y para la competencia electoral con la incorporación de nuevas modalidades organizativas en la disputa política.

Estas nuevas pautas de acción fueron una respuesta a la tensión entre la política institucional y la “política en las calles” que puede encontrar una posibilidad de resolución en el proceso de la Asamblea Constituyente mediante la deliberación democrática, sin perder de vista que la política deliberativa implica y exige el reconocimiento del “otro” como interlocutor capaz de persuadir con sus argumentos de la pertinencia de su propuesta. Por eso, la Asamblea Constituyente es quizás la única apuesta válida a la política como espacio de concertación para encarar la reforma estatal sin eliminar las diferencias pero evitando que los antagonismos pongan en riesgo la democracia y el sentido de pertenencia a la comunidad nacional.

Los resultados del referéndum provocaron un intenso debate respecto al alcance de su carácter vinculante, asunto que, finalmente, se resolverá en la Asamblea Constituyente. La lectura que realizaron las diversas fuerzas políticas muestra la existencia de diversas estrategias. Por una parte, el partido de gobierno considera que la victoria del NO en el cómputo nacional elimina la obligatoriedad del tratamiento de las autonomías departamentales en los términos del texto de la pregunta y, por lo tanto, permite plantear el debate sin esa restricción en la Asamblea Constituyente. Por otra parte, los actores políticos y sociales que apostaron al SÍ y obtuvieron mayoría de votos en sus Departamentos consideran que la Asamblea Constituyente está impelida a incorporar un régimen autonómico en el nuevo texto constitucional para que se cumplan los términos de la pregunta del referéndum².

Si bien el título de la norma -Ley de Convocatoria al Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales- explicita su carácter nacional y, por ende, la valoración de sus resultados debe efectuarse a partir de ese rasgo, la pregunta contenida en el Art. 4 -cuya extensión y complejidad denota las concesiones inevitables a una concertación de intereses contrapuestos- introduce otros ingredientes que permiten diversas interpretaciones:

¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los Departamentos donde este Referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado? (República de Bolivia, 2006: 1).

La mención a “los Departamentos donde este Referéndum tenga mayoría” establece una circunscripción distinta a la nacional para fines de implementación de “un régimen de autonomías...”.

Algo que se ratifica en el art. 2, que señala:

El presente referéndum, como manifestación directa de la soberanía y voluntad popular, tendrá Mandato Vinculante para los miembros de la Asamblea Constituyente. Aquellos Departamentos que, a través del presente referéndum, lo aprobaran por simple mayoría de votos, accederán al régimen de las autonomías departamentales inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado (: 1).

Y abunda en reiteración en el art. 5, que reza:

Los resultados del Referéndum Nacional Vinculante para la Asamblea Constituyente, serán adoptados por simple mayoría de votos válidos. Los Departamentos que así lo aprueben accederán a las Autonomías Departamentales, una vez promulgada la nueva Constitución Política del Estado (:2).

Por lo tanto, existen argumentos que validan la adopción de ambas interpretaciones denotando, más que la incongruencia o ambigüedad de la “letra” de la norma, el predominio de su “espíritu” que responde a la naturaleza del acuerdo político que dio origen a su aprobación.

Las desavenencias radican en que si debe prevalecer el cómputo nacional o deben acatarse los

resultados de cada Departamento. La primera opción implica desechar la pregunta del referéndum y relativizar la exigencia de la incorporación de un régimen de autonomías departamentales en el nuevo texto constitucional abriendo la posibilidad de considerar otras modalidades de autonomía (indígena, regional e, inclusive, provincial, cantonal y comunal). La segunda alternativa supone la obligación de la Asamblea Constituyente de incorporar las autonomías departamentales en la nueva Constitución para que aquellos Departamentos en los que venció el SI ingresen a un régimen autonómico después de su promulgación.

En la medida que la primera opción es enarbolada por el partido de gobierno con apoyo del movimiento campesino e indígena y la segunda es defendida por las fuerzas políticas de oposición y los comités cívicos -y prefectos- de los Departamentos donde venció el SI, la resolución de este *impasse* se ha trasladado del marco normativo al despliegue de cálculos estratégicos por parte de los actores y a la relación de fuerzas políticas en la Asamblea Constituyente. Empero, la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente establece en su art. 25 que se “aprobará el texto de la nueva Constitución con dos tercios de voto de sus miembros” (República de Bolivia, 2006a: 5) obligando a -o incentivando- la concertación por lo que es factible suponer que el referéndum sobre autonomías departamentales, lejos de resolver el problema, ha trasladado su solución a la Asamblea Constituyente poniendo en riesgo la legitimidad y la eficacia de sus decisiones en la medida que debe responder a las demandas de diversos actores políticos y sociales que, por lo pronto, presentan posiciones excluyentes³.

Como vimos, se trata de dos ejes de debate en relación al tema. Uno de carácter jurídico-político, referido a la “vinculatoriedad” de los resultados del referéndum, cuya interpretación está directamente vinculada con el otro eje, de carácter político-ideológico, que expresa la tendencia predominante en la propuesta de reforma estatal. En la medida que prevalezca el criterio de incorporar un régimen de autonomías departamentales en el nuevo texto constitucional, la interpretación del referéndum implicará el reconocimiento de los resultados departamentales. Si, en cambio, se impone una postura que privilegia a las autonomías indígenas se tomará en cuenta el cómputo nacional para rechazar la pregunta del referéndum.

En suma, el referéndum fue incorporado en la democracia boliviana para resolver demandas sociales mediante la participación ciudadana -en tanto cuerpo electoral- en el proceso decisorio político y como respuesta al agotamiento de un modelo de gobernabilidad concentrado en el sistema de partidos y en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo, el referéndum sobre autonomías departamentales, en la medida que sus resultados son vinculantes para una asamblea constituyente y estos resultados son pasibles a diversas interpretaciones legales, no ha resuelto el problema que originó la necesidad de su convocatoria. Con todo, otra institución de democracia participativa, como la Asamblea Constituyente, será el escenario del tratamiento de este tema denotando los cambios en una democracia sometida a un continuo impulso de reforma político-institucional.

4. Efectos en la legitimidad democrática

La incorporación de instituciones de democracia participativa ha permitido resolver, en el marco institucional de la democracia representativa, una situación de aguda crisis política y encauzar las demandas sociales hacia procedimientos institucionales como el referéndum y la Asamblea Constituyente. Este cambio institucional se produjo como consecuencia de la pérdida de legitimidad y capacidad representativa de los partidos que, durante dos décadas, forjaron un modelo de gobernabilidad que se sustentó en coaliciones parlamentarias y de gobierno que concentraron la toma de decisiones en el ámbito de las negociaciones interpartidarias con el aditamento de la subordinación del parlamento al poder Ejecutivo.

A pesar de las reformas político-institucionales implementadas para responder a aspectos deficitarios en el funcionamiento de la democracia, tales como la inclusión de diputados uninominales, el ejercicio del voto desde los 18 años de edad, la creación del Tribunal Constitucional y el Defensor

del Pueblo, la independencia del organismo electoral o una ley de cuotas para promover la participación de las mujeres, los cuestionamientos a la “democracia pactada” fueron creciendo debido a la progresiva instrumentalización de los pactos para beneficio de los socios de las coaliciones de gobierno mediante un reparto de cuotas de poder y un uso patrimonialista de los recursos públicos. Otras reformas respondieron a las demandas de inclusión de los sectores marginados y discriminados, como los pueblos indígenas, a través del reconocimiento de derechos colectivos tales como la propiedad de tierras comunitarias de origen, y de personería jurídica a sus organizaciones tradicionales y autoridades originarias. Cambios que expresaban el reconocimiento constitucional, desde 1995, del carácter multiétnico y pluricultural de la sociedad pero que no tuvieron impacto en la representación política que siguió siendo un ámbito exclusivo de los partidos tradicionales hasta inicios de la presente década.

Las protestas sociales iniciadas el año 2000 pusieron en evidencia los límites de la “democracia pactada” puesto que los conflictos no pudieron ser canalizados en el ámbito de la política institucional. A las protestas sociales contra la privatización de los servicios públicos, la capitalización de las empresas públicas o, de manera genérica, el neoliberalismo se fueron sumando demandas políticas, tales como la realización de una asamblea constituyente para “modificar las reglas del juego”. Con esta vaga consigna se ponían de manifiesto reivindicaciones de mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y cuestionamientos a la capacidad representativa de los partidos políticos. La “democracia pactada” entre partidos fue impugnada mediante la acción directa de movimientos sociales, organizaciones sindicales y vecinales y novedosas modalidades de organización de la protesta colectiva como manifestación de una “democracia directa” que cuestionaba las mediaciones institucionales formales.

Estas modalidades de “democracia directa” o de “política en las calles”, empero, no cuestionaron la democracia representativa sino que se tradujeron en la demanda de nuevas reglas para resolver los problemas de representatividad de las instituciones y la legitimidad de las decisiones políticas en el marco del orden constitucional. Estas reglas fueron introducidas en la Constitución Política del Estado, en febrero de 2004, mediante la incorporación de instituciones de democracia semi-directa para ampliar la capacidad representativa y la legitimidad de la democracia y establecer nuevos procedimientos para definir la orientación de las políticas públicas y de la reforma estatal en curso. Las dos experiencias de referéndum vividas en el transcurso de dos años son una expresión nítida de estas transformaciones político-institucionales y sus consecuencias positivas para el fortalecimiento y la profundización de la democracia representativa. Asimismo, la realización de la Asamblea Constituyente permite resaltar estos aspectos, aunque sus resultados proporcionarán los elementos precisos para evaluar su impacto en el decurso de la democracia boliviana.

Es evidente que los cambios institucionales no siguieron un proceso lineal y sus efectos políticos no se explican con una mirada teleológica que evalúa los acontecimientos a partir de sus resultados. La actual fortaleza de la democracia boliviana -en comparación con la crisis política de los años anteriores- es una demostración de la importancia de las reformas institucionales, aunque las razones y las consecuencias de los cambios institucionales no se explican sin la influencia de las acciones de los actores estratégicos. El proceso del referéndum sobre las autonomías departamentales -que, como vimos, no ha concluido con los resultados en las urnas- es un claro ejemplo de esta suposición. Al margen de esta duda, es evidente que la participación ciudadana en el proceso decisional fortalece la legitimidad de la democracia y la eficacia de las instituciones políticas, pese a que sus consecuencias son, todavía, una incógnita.

Notas

¹ La división político-administrativa del país establece la existencia de Departamentos, Provincias, Municipios y Cantones. En la actualidad, y desde 1987, está vigente la autonomía municipal que fue

fortalecida en 1995 mediante la Ley de Participación Popular. Los Departamentos, en total nueve, cuentan con una autoridad política -prefecto- que representa al poder ejecutivo y es designada por el presidente de la República, aunque en diciembre de 2005 se estableció, de manera inédita y provisional -porque la actual norma constitucional no lo establece- su elección directa mediante voto ciudadano, la que fue “refrendada” por el presidente Evo Morales, que procedió a las designaciones respectivas respetando los resultados de los comicios. Este nivel subnacional está sometido al debate en la Asamblea Constituyente respecto a la transferencia de competencias del gobierno central y a la asignación de nuevas atribuciones que le otorguen capacidad para conformar gobiernos departamentales mediante voto ciudadano y realizar una gestión pública descentralizada.

² Estas desavenencias se trasladaron al debate en relación a la fórmula de voto que debía utilizar la Asamblea Constituyente para aprobar la nueva Constitución y su irresolución en este escenario institucional provocó de nueva cuenta un ambiente de polarización política teñido de conflictos. En los últimos meses de 2006, los cuatro Departamentos donde venció el SÍ conformaron una Junta Autonómica -conformada por prefectos y dirigentes cívicos- para actuar de manera coordinada y presionar a la Asamblea Constituyente mediante cabildos para que respete los resultados del referéndum, habida cuenta la pretensión del MAS de aprobar el nuevo texto constitucional por mayoría absoluta y esgrimir una posición contraria a las autonomías departamentales, anatémizadas en el discurso oficialista como “separatistas” o “independentistas”. La exacerbación de estas diferencias provocaron, a principios de 2007, graves conflictos en la capital del Departamento de Cochabamba con enfrentamientos callejeros entre sectores medios urbanos y campesinos con un saldo de tres muertos y centenas de heridos. Entre las razones de este trágico episodio se encuentran la movilización de sindicatos campesinos afines al gobierno solicitando la renuncia del prefecto opositor del Departamento y la pretensión de esta autoridad de promover la convocatoria a un nuevo referéndum autonómico, de carácter departamental. El efecto político de este conflicto se tradujo en una propuesta del presidente Morales para incorporar en la norma constitucional, mediante una ley interpretativa, la revocatoria de mandato mediante referéndum para encauzar institucionalmente los problemas derivados de la pugna entre el poder Ejecutivo y las autoridades departamentales.

³ Después de seis meses de su instalación, la Asamblea Constituyente no ha iniciado los debates sobre el contenido de la reforma constitucional y su labor se ha entrabado en torno a la fórmula de votación para aprobar los artículos de la nueva Constitución. Mientras el MAS plantea una fórmula mixta -mayoría simple para la generalidad de los artículos y dos tercios para los temas de divergencia-, la oposición enarbola el voto de dos tercios de los constituyentes en todas las estaciones de aprobación de cada uno de los artículos. Una alternativa a este *impasse* -cuyos contornos procedimentales disfrazan el debate de fondo referido a las autonomías- es la derivación de la aprobación de los artículos que no consigan el apoyo de dos tercios en la Asamblea Constituyente al mecanismo de la consulta popular, complementariamente al referéndum de salida que debe aprobar o rechazar el nuevo texto constitucional en su integridad. La aprobación de esta norma, sometida a los cálculos de los actores estratégicos, definirá las condiciones del tratamiento de la cuestión autonómica y las posibilidades de su resolución en el marco institucional o mediante “la política en las calles”.

Bibliografía

- Borth, Carlos (2004), *Reingeniería constitucional en Bolivia*, La Paz, Fundemos, 2. ed.
- Calderón, Fernando y Szmukler, Alicia (2000), *La política en las calles*, La Paz, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social, Plural Editores, Universidad Andina Simón Bolívar.
- FES-ILDIS (2005), *Voces críticas de la descentralización: una década de participación popular*, La Paz, Plural Editores.
- _____ (2005a), *Voces indígenas de descentralización*, La Paz, Plural Editores.
- Movimiento Al Socialismo (2006), “Refundar Bolivia, para vivir bien: propuesta oficial del MAS para

la Asamblea Constituyente”, en *Separata Periodística*, La Paz.

República de Bolivia (2006), “Ley de Convocatoria a Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales”, en *Gaceta Oficial*, La Paz.

_____ (2006a), “Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente”, en *Gaceta Oficial*, La Paz.

Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente (2004), “Mesa nacional sobre reformas políticas”, La Paz, UCAC.

La descentralización en Chile 1990-2005: asignatura pendiente *

Mario Waissbluth, Cristian Leyton y José Inostroza

Introducción

A través de revisiones documentales, el cálculo de indicadores comparados de calidad y eficiencia del gasto público, y entrevistas a más de 80 líderes de gobierno y de oposición, gremios empresariales, académicos y sindicalistas, revisamos el proceso de reforma del Estado en Chile en el período democrático de 1990 a 2005, incluyendo en particular el proceso descentralizador.

La descentralización suena extremadamente atractiva. Muchos claman por ella, el gobierno se acerca a la ciudadanía, las decisiones de inversión son más realistas y ajustadas a las necesidades, se estimula la participación ciudadana, se descongestiona la crecientemente irritante ciudad de Santiago. Parece imperativo hacerlo. ¿O tal vez no? Vamos a los hechos.

El proceso general de reforma del Estado en Chile 1990-2005

En el análisis general sobre reforma del Estado en Chile (Waissbluth, 2006), en el que se contextualiza este estudio sobre descentralización, el diagnóstico que emerge es paradójico. El Estado chileno, muy reducido por el gobierno militar, tanto en número de funcionarios (6,2% del empleo) como en gasto público (21% del PGB), y cuyo tamaño se mantuvo durante el gobierno democrático estos 16 años, logra hoy resultados en un indicador comparado de eficiencia del gasto público que lo ubican nada menos que en el 6° lugar entre los países de la OCDE (Riquelme, 2006). La eficiencia se calcula en este caso como los resultados netos en ámbitos tales como mortalidad infantil, estabilidad económica, cobertura educativa, entre otros, comparados con el gasto público correspondiente. Asimismo, los indicadores de control de corrupción, crecimiento económico, reducción de pobreza, riesgo país, y desarrollo humano, sitúan a Chile en una posición de liderazgo en América Latina.

Entre los avances específicos pueden mencionarse: tratados de libre comercio, que en su momento fueron inéditos en el contexto internacional; un sistema de obras públicas concesionadas que transformó la infraestructura del país; una exitosa reforma procesal penal; un reciente sistema de Alta Dirección Pública, que profesionaliza la selección de los directivos de una fracción significativa de la administración central; un sistema transparente de compras públicas vía Internet; un programa de alimentación escolar que es modelo internacional; mejoras notables en gobierno electrónico y en gestión macroeconómica; excelente desempeño en recaudación tributaria; y una incipiente pero importante reforma de la salud. En lo político-institucional se logra la normalización de las relaciones cívico-militares, y reformas constitucionales que eliminaron enclaves autoritarios legados por el régimen militar.

Por el contrario, varios de los indicadores de calidad absoluta de la función de gobierno son los más bajos comparados con la OCDE (Riquelme, 2006). Chile tiene buenos resultados de cobertura educativa, pero muy malos en pruebas comparadas internacionales; el clima y prácticas laborales de los funcionarios públicos deja mucho que desear; la calidad de atención en muchos servicios públicos es deficiente; y el índice de Gini de desigualdad de ingresos persiste tan deteriorado (0,57) como el del resto de América Latina, tal como estaba a principios de los 90. La justicia civil ha avanzado

Recibido: 08-10-2006. Aceptado: 08-01-2007.

* Parte importante de la información, análisis y datos de este artículo están obtenidos de la tesis de Cristian Leyton Navarro (2006), del Magíster en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, de la cual Mario Waissbluth fue Profesor Guía. Agradecemos igualmente los valiosos comentarios de las lectoras de este estudio de caso, Alejandra de la Barra y Bettina Horst. Las responsabilidades son únicamente de los autores. Mario Waissbluth y José Inostroza agradecen el financiamiento de la Secretaría General de la Presidencia, el PNUD y la Fundación Ford en el desarrollo de este trabajo.

lentamente y la Contraloría permanece obsoleta. En fin, la percepción de los entrevistados, de gobierno y oposición, es que los avances han sido en promedio “modestos” y “heterogéneos”.

Salvo por un breve período en 1997-2000, y otro en 2003-2005, puede afirmarse que las reformas y la modernización del Estado no fueron una política sistemática del gobierno. Los factores detonantes más positivos fueron la presencia de un conjunto clave de “intraemprendedores públicos” que tomaron riesgos y supieron aprovechar ventanas de oportunidad; los *think tanks* y los gremios empresariales, que en su momento presionaron por reformas y realizaron un aporte técnico importante. También hubo elementos generales de contexto: creciente disponibilidad internacional de tecnologías de información, una situación fiscal sana, una excelente gestión de la gobernabilidad y reducida corrupción; y paradójicamente, algunas crisis de probidad que, siendo comparativamente pequeñas en un contexto internacional, fueron suficientes para detonar algunas de las reformas más importantes.

Entre los factores obstaculizantes pueden mencionarse: “enclaves” independientes del Poder Ejecutivo (Contraloría, Poder Judicial y los propios municipios), así como los gremios del sector público, que prácticamente han tenido capturado a un aparato de Estado gobernado por una coalición que, al estar legítimamente preocupada por la recuperación de la democracia, nació con una “aversión genética” al conflicto, y escasa preocupación por los componentes más “gerenciales-institucionales” de las reformas. En 1990, año de la recuperación democrática, predominaba el “balance del terror” con la sociedad completamente fracturada; por este motivo, el principal logro de la coalición de gobierno¹ ha sido avanzar hacia un período del “consenso promisorio” en que las diferencias doctrinales de las distintas corrientes políticas son comparativamente reducidas.

Las reformas del Estado en este período han sido más bien “propiedades emergentes” de un sistema complejo que el fruto de una meditada planificación. Además, destaca de manera especial el hecho que el país ha tenido un manejo de las finanzas públicas excepcionalmente riguroso y centralizado, siendo considerado en el 2005 como número 1 a nivel mundial en esta materia². Es en este contexto que debe entenderse el proceso descentralizador en el período de referencia.

Evolución del proceso descentralizador en Chile

El proceso descentralizador no puede describirse adecuadamente sin tomar en consideración la enorme heterogeneidad de tamaño y recursos tanto entre regiones como entre municipios. Así, por ejemplo, la Región Metropolitana concentra el 40,1% de la población mientras que la Región XI tiene el 0,61%³. Computando ingresos municipales propios, y a pesar de la redistribución que genera el fondo solidario de la Ley de Rentas Municipales (Fondo Común Municipal)⁴, el presupuesto *per cápita* 2005 de la comuna de Vitacura, una de las más adineradas del país, es 4,5 veces superior al de una comuna rural como Puerto Saavedra⁵.

El proceso descentralizador comenzó fundamentalmente en los años 60 y fue continuado por el régimen militar en el período 1973-1989, creándose formalmente las 13 regiones y toda la institucionalidad asociada a ella, que hoy persiste en su esencia⁶. Los militares adoptaron una decisión aun más relevante y controversial: la educación pública primaria y secundaria, y la salud primaria, pasaron a ser responsabilidad de los municipios. Asimismo, casi todas las labores operativas de la política social chilena comenzaron a realizarse a nivel municipal.

Los sucesivos gobiernos democráticos de los presidentes Aylwin, Frei y Lagos reforzaron este proceso descentralizador con una serie de medidas entre las cuales destacan: dos leyes sobre Rentas Municipales que representaron un aumento en los ingresos de los municipios más pobres; un Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM); una reforma al artículo 110 constitucional (actualmente artículo 121), facultando a los municipios a crear o suprimir empleos, fijar remuneraciones y establecer órganos o unidades con mayor autonomía; y la elección democrática de alcaldes y concejales en las 330 comunas existentes en ese momento en el país.

A nivel de las regiones, destaca la creación o fortalecimiento de instrumentos de inversión para canalizar mayores recursos a las mismas. Por otro lado, se dictó en 1992 una Ley Orgánica Constitucional con la cual las regiones pasaron a ser organizaciones con personalidad jurídica propia (Gobiernos Regionales); se crearon los Consejos Regionales por elección indirecta a través de los concejales municipales; en el 2001 se redactó un importante documento, llamado “El Chile descentralizado que queremos”⁷ (SUBDERE, 2001), para reforzar las bases de una política descentralizadora; y se creó el Programa de Fortalecimiento Institucional Regional.

En la actualidad las regiones son administradas por intendentes designados por la Presidencia. A este esquema debe agregarse la figura de los gobernadores, un estamento intermedio entre la región y el municipio, también designados por la Presidencia, cuyas funciones están muy restringidas al ámbito de la seguridad pública y que no juegan un rol relevante en la gestión local. Cada gobierno regional tiene a su cargo las gobernaciones provinciales, que varían de 2 a 7 por región.

En síntesis, podríamos afirmar que, al igual que en otras materias, las bases fundamentales del modelo descentralizador vigente en Chile fueron establecidas en el gobierno militar, y los gobiernos democráticos hicieron cambios relativamente tendenciales en materias administrativas y de apoyo a la gestión, perfeccionando la desconcentración de funciones administrativas, implementando la inevitable democratización de los municipios, y fortaleciendo a los gobiernos regionales cuya efectividad es hoy muy discutible. En materia de descentralización fiscal no han existido modificaciones significativas.

La disyuntiva más aguda del momento en el proceso descentralizador, como lo demuestra el recuadro con una entrevista realizada al ex-presidente Aylwin, se refiere a la pertinencia de elegir o no al intendente por votación regional.

**Fragmento de entrevista a Patricio Aylwin en el 2005,
Presidente de la República 1990-1994:**

P: Considerándose importante el proceso de descentralización y regionalización del país, no se ha consensuado nunca un modelo claro respecto al peso relativo que debiera tener el gobierno central, los gobiernos regionales y municipales. ¿Qué opina usted?

R: “No hay un modelo claro, aunque yo tengo ideas claras al respecto. No podemos olvidar el carácter unitario del Estado chileno. Elegir los intendentes sería convertirnos en un Estado federal: si cada región elige su gobierno, y este gobierno no tiene una dependencia respecto al gobierno central, este país deja de ser un Estado unitario y sería muy malo, porque este país de 15 millones de habitantes es pequeño, aunque sea territorialmente largo. No creo que haya suficiente desarrollo de la capacidad de gestión para manejar con autonomía las distintas regiones. Las regiones son muy dependientes, algunas son más pobres, otras son muy ricas, hay una heterogeneidad que obliga a que el poder central haga una cierta justicia redistributiva. Por otro lado, categóricamente, pienso que varias regiones hasta ahora han demostrado muy poca capacidad de autogestión”.

Fuente: Waissbluth (2006).

Cabe destacar que la elección democrática de los intendentes no implicaría necesariamente el paso a un Estado federal, lo que requeriría de muchas otras modificaciones, aun cuando es evidente que esta medida aumentaría considerablemente los grados de autonomía regional y probablemente estimularía un proceso de mayor demanda por ésta... para bien y para mal. En todo caso, existe todavía mucho por avanzar para profundizar el proceso de descentralización chileno manteniendo el carácter unitario del Estado.

Por otro lado, es necesario morigerar la frecuente queja regionalista de que el dinero de inversión pública se lo llevan los capitalinos. La inversión pública *per cápita* ha sido en este período sistemáticamente menor en la Región Metropolitana que en el resto del país, fluctuando esta proporción entre 50% y 80% en el período⁸. El problema no está en la inversión, sino en el gasto total.

Asignatura pendiente

Si bien es cierto que los sucesivos gobiernos democráticos han ido progresivamente entregando recursos y algunas condiciones institucionales favorables a la regionalización y desconcentración de funciones administrativas, la percepción promedio de los 54 líderes de opinión encuestados, afines con el gobierno, independientes y de oposición, en relación con los avances, va en otro sentido⁹ (Waissbluth, 2006). En esta encuesta, de entre 38 ámbitos de acción del Estado, el proceso de regionalización y descentralización obtiene la segunda peor calificación: 2,4 (en una escala de 1 a 5). Más en detalle, y notando que una calificación de 2,0 significa que “no hubo avance”, 3,0 “avance modesto”, y 4,0 “avance significativo”, los resultados son los que indican en el Cuadro N° 1.

Cuadro N° 1

Grado de avance percibido en el período 1990-2005	Promedio General	Gobierno	Independientes	Oposición
Promedio de los 38 ámbitos	3,1	3,3	3,1	3,0
Gestión fiscal y hacendaria	4,2	4,4	3,9	4,0
Uso de tecnologías de información en el aparato de Estado	4,1	4,2	4,0	4,1
La Contraloría como órgano fiscalizador	2,2	2,3	2,6	1,9
Gestión de los municipios	3,0	2,9	3,0	3,2
Gestión de los gobiernos regionales	2,7	2,8	2,8	2,7
Educación básica (municipalizada)	2,6	2,9	3,0	2,2
Educación media (municipalizada)	2,5	2,7	2,8	2,2
Proceso general de regionalización y descentralización	2,4	2,7	2,6	1,9

Fuente: Waissbluth (2006).

Se destaca la gran coincidencia de opiniones entre líderes de gobierno, independientes y de oposición. Como puede observarse, los resultados para el proceso general de reforma son en promedio modestos (3,1) y heterogéneos, pues fluctúan entre 4,2 en la gestión fiscal, hasta 2,2 como mínimo en el caso de la Contraloría General. Los ámbitos relacionados con municipios, gobiernos regionales, la educación municipalizada y el proceso general de descentralización fluctúan entre 3,0 y 2,4, es decir, una percepción que fluctúa entre “no hubo avance” y “avance modesto”.

Para reafirmar las percepciones, cabe destacar que las atribuciones y competencias fiscales que poseen los municipios siguen siendo escasas, pues casi todos los impuestos relevantes para los municipios son establecidos en el nivel central. Por ejemplo, las viviendas sociales generalmente se construyen en lugares definidos por el gobierno central, y luego son eximidas del pago del impuesto territorial. Esto implica que los municipios deben entregar a estas familias los servicios propios del nivel local, sin contar para ello con recursos provenientes del nivel central. Se genera así una lógica de financiamiento nociva desde el punto de vista de la descentralización fiscal, ya que no posibilita que los gobiernos locales puedan adecuar la carga tributaria local con los bienes y servicios públicos que puedan ofrecer a la comunidad de acuerdo con las preferencias de ésta. Esto adquiere su dimensión más compleja en el ámbito de la educación, respecto a la cual la carencia de recursos y las escasas atribuciones y capacidades de gestión municipal son abrumadoras¹⁰.

Por su parte, la inversión pública que es de decisión descentralizada, en 1990 era el 27,2% del total nacional, llega a un máximo de 41,2% en el año 2000, y de allí desciende a 32,1%. Peor aún, la inversión comunal dentro de esa inversión total, la más cercana a las decisiones ciudadanas, disminuye su proporción de 17,2% a 11,3%, sin considerar que parte de estas inversiones aún sigue siendo

especificada con criterios centrales. Todas las cifras e indicadores de carácter económico en materia de descentralización tienen una cierta tendencia a la mejoría de 1990 al 2000 y retroceden de allí al 2005.

En suma, si por descentralización entendemos dar a los ciudadanos mayor injerencia o cercanía a las decisiones de inversión y gasto, el avance ha sido escaso. Más aun, las decisiones que se adoptan a nivel nacional en materia de gasto corriente en educación o salud pública, afectan directamente los presupuestos municipales, con lo cual muchos de ellos se encuentran en un estado de postración financiera casi terminal. En esta situación, a muchos municipios les resulta virtualmente imposible gestionar de modo adecuado la educación, la salud, la infraestructura o el desarrollo urbano. De acuerdo con información de la Contraloría General de la República, al 2005 un 76% de los municipios estaban endeudados, la mayoría severamente.

Por último, debe destacarse que el Estatuto Administrativo de los funcionarios públicos, la normativa laboral de los funcionarios municipales definida a nivel nacional, la normativa laboral de las escuelas municipales definida a nivel nacional por el Estatuto Docente, y la normativa del personal de salud de los consultorios municipales de primer nivel, también definida centralmente, introducen elementos de rigidez laboral que ata virtualmente de manos la gestión de los gobiernos tanto regionales como municipales.

Una interpretación sistémica

Aquí hay una aparente contradicción. ¿Por qué, con tantas leyes y normas que apuntan supuestamente a aumentar la descentralización, el avance es percibido como tan pobre, percepción que se reafirma en que el 40,1% de la población sigue concentrada en la Región Metropolitana de Chile, país de 4.300 kilómetros de longitud?

En primer lugar, no parece haber en las élites políticas, de gobierno y de oposición, un modelo claro de descentralización y regionalización. Las opiniones varían desde que “no se le puede transferir mayores responsabilidades a las regiones o municipios porque no tienen capacidad de gestión”, hasta “hay que convertir a Chile en un Estado federal, partiendo por la elección de los Intendentes”. Si bien el documento arriba citado, “El Chile descentralizado que queremos”, propone un modelo bastante claro, la verdad es que habiendo sido en su momento una buena iniciativa de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), nunca fue un modelo compartido por un gabinete que no tenía mayor convicción sobre el tema, ni por los parlamentarios de gobierno u oposición. Es probable que detrás de esta indiferencia esté la convicción de algunos sectores más tecnocráticos, refrendada por una serie de éxitos evidentes, de que un manejo centralizado de la política fiscal es una ventaja competitiva del país que no vale la pena arriesgar. Por cierto, esto se puede pensar y comentar en privado, pero suena políticamente incorrecto defenderlo públicamente. El hecho es que la política de descentralización no se insertó en la agenda pública.

Por otra parte, a los partidos políticos, controlados esencialmente por capitalinos o avecindados en la capital por largo tiempo, el tema nunca los ha motivado demasiado, más aun si tienden a ver en las autoridades locales una eventual competencia a sus posibilidades de reelección parlamentaria, que (absurdamente) no están constitucionalmente limitadas en su número de ocasiones. La forma en que los partidos políticos deciden en la capital las candidaturas a diputados o senadores por las regiones y distritos, sin la menor consulta a esos ciudadanos, es en realidad insólita.

En resumen, no existe consenso nacional respecto a qué decisiones políticas, funciones públicas y recursos deben manejarse a nivel nacional, cuáles a nivel regional, y cuáles a nivel municipal. Tal vez el consenso anti-descentralizador existe y no es expresado, por ser políticamente incorrecto, y es que el grado de descentralización de Chile está en un punto óptimo entre los beneficios y costos esperados y que no se debe avanzar más en esta dirección, por mucho que las débiles fuerzas regionales así lo reclamen.

Adicionalmente, la importante reforma al artículo 110 constitucional¹¹, que le otorgó mayores grados de flexibilidad, autonomía de gestión y negociación laboral a los municipios, ha sido exitosamente detenida por la Asociación Nacional de Empleados Municipales de Chile (ASEMUCH) durante cerca de una década, haciendo *lobby* para impedir que se legislen las normas concretas que permitirían materializar dicha reforma constitucional. Las razones de la ASEMUCH se basan en tratar de mantener una escala única nacional de salarios, evitar una posible supresión de empleos, mantener la negociación colectiva central, en suma, siguiendo su propia racionalidad e intereses, impedir la descentralización de negociaciones, lo mismo que el Colegio de Profesores logró en el ámbito educativo al conseguir recentralizar las negociaciones a través del controvertido Estatuto Docente de 1992, en forma similar al del Personal de Salud Municipalizada de 1994.

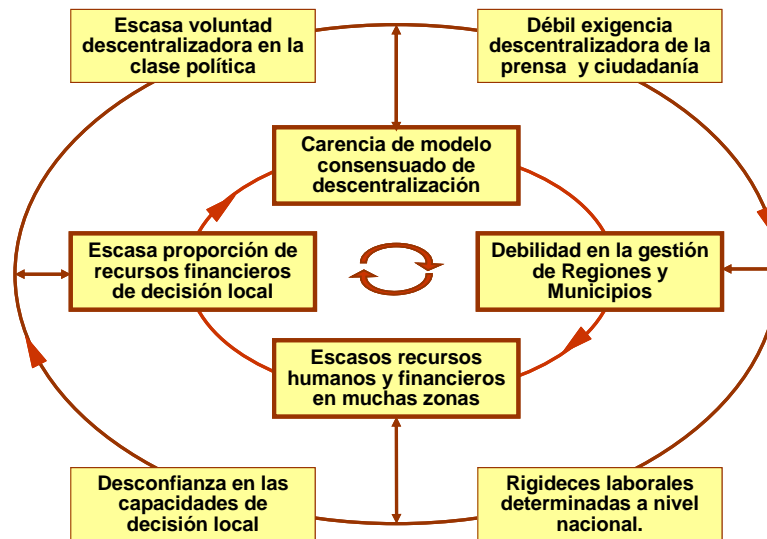
Persiste asimismo, en el conjunto del Ejecutivo central, una preponderancia de miradas sectoriales más que regionales y territoriales. Aunque los problemas sociales, económicos y de infraestructura son multisectoriales y territoriales, las soluciones emanan de ministerios sectoriales, cada uno de ellos actuando de manera insularizada¹². Debe destacarse, eso sí, que en aquellos casos en que ha habido intendentes o alcaldes con una excepcional capacidad de gestión, éstos han sido capaces de coordinar a los ministerios y servicios en su zona, realizar una planificación estratégica a nivel regional¹³, y en definitiva organizar mejor los recursos a este nivel. Pero la coordinación ha sido la excepción y no la norma.

Una vez más, las personas están demostrando que cuando se quiere se puede. Y por ende, parte de la solución probablemente pasará por la inyección de personas de alto nivel y una mayor profesionalización en los órganos de poder comunales y regionales. Más leyes, más instrumentos financieros, más programas nacionales de descentralización van a servir de poco si no se genera en las regiones una capacidad efectiva de contraparte respecto al Poder Ejecutivo, al Legislativo, a los partidos y a las entidades gremiales de cobertura nacional.

En suma, el proceso descentralizador chileno aparece atrapado en un círculo vicioso de múltiples aristas. Los ministerios sectoriales y el Ministerio de Hacienda han resistido transferirle recursos y autonomías de decisión a las regiones y municipios, aduciendo (no sin razón) escasa capacidad de gestión de estos últimos. Los ministerios sectoriales han tendido a resistir la coordinación a nivel territorial para preservar la insularidad de sus programas favoritos¹⁴. A su vez, la severa escasez de recursos impide desarrollar adecuadas capacidades de gestión, generándose así una profecía autocumplida. Los gremios nacionales se resisten a otorgarle autonomía y flexibilidad a los municipios, escuelas o servicios de salud, con lo cual los problemas de baja capacidad de gestión empeoran.

Los partidos políticos no tienen mayor interés en resolver estos problemas por temor a generar competidores locales. Los intendentes y secretarios regionales ministeriales¹⁵, así como los candidatos al Congreso, se han designado hasta ahora en Santiago, esencialmente por criterios de balance político partidista. Por su parte, muchos alcaldes recurren al clientelismo como forma de asegurar la siguiente reelección, lo cual empeora los problemas de gestión. Además, no hay una adecuada rendición de cuentas a los ciudadanos locales, ni tampoco hay muchas organizaciones de la ciudadanía local que exijan esta rendición de cuentas. Por último, la prensa y medios de comunicación nunca han sido ni muy descentralizados, ni muy descentralizadores¹⁶. El Gráfico N° 1 muestra las retroalimentaciones perversas de este sistema complejo, generando la espiral que detiene el proceso descentralizador.

Gráfico N° 1
El circuito vicioso de la descentralización en Chile



Fuente: Elaboración propia.

Por cierto, la teoría de sistemas complejos señala que las distintas sub unidades de un sistema muestran una natural tendencia a optimizar su propio entorno y no al sistema en su conjunto, que en este caso incluye instituciones de distintos poderes autónomos del Estado, partidos, gremios, la prensa, etc. Todos muestran una porfiada tendencia a auto-organizarse y actuar independientemente, de acuerdo con sus propios intereses. Aquí no se trata de ministros perversos, ni de gremios, alcaldes o parlamentarios perversos. Cada quien actúa dentro de la estructura de incentivos que el sistema les ofrece, tratando de optimizar su propio micro-entorno. La transformación de estos sistemas requiere de grados de convicción, liderazgo y consenso político de gran envergadura, y mucho tiempo para su materialización.

Las lecciones de este caso respecto al proceso general de reforma del Estado reiteran la importancia de las personas, y los escasos resultados que se obtienen meramente por la ruta legislativa y presupuestal, sin preocuparse significativamente por generar las capacidades institucionales para gestionar esas leyes y presupuestos. Asimismo, en este proceso se observa la captura del Estado por parte de los entes gremiales, refrendada por la natural aversión al conflicto que ha existido en los genes de la coalición de gobierno, y se constata el escaso rédito político que ven los parlamentarios de oposición y gobierno para abordar con energía la descentralización y regionalización del país.

Hacia una descentralización gradual pero efectiva

Frente a la larga lista de problemas asociados a la descentralización, la regionalización y la gestión de los municipios, no corresponde proponer una interminable lista de soluciones, sino tratar de enfrentar los nudos críticos, y en el orden adecuado.

El primero de ellos consiste en generar en regiones una masa crítica de profesionales de buen nivel tanto en los gobiernos comunales y regionales como, más en general, en la sociedad civil. Sin este elemento, el círculo vicioso de las desconfianzas centrales nunca se romperá, y a la inversa, será difícil generar desde las regiones una capacidad de presión ciudadana y política. Se podrán diseñar muchas leyes adicionales de descentralización, nuevos programas de inversión regional y municipal, y a la

larga la realidad sistémica terminará imponiéndose y el proceso estancándose. A cifras del 2002, la capital acumulaba el 50,5% de los técnicos y universitarios nacionales. Si se quisiera equiparar la proporción de profesionales en la capital y regiones en términos *per cápita*, ello significaría aumentar en un 50% la densidad de profesionales y técnicos en regiones manteniendo la de la Región Metropolitana. Para lograr esto, los incentivos a las personas del sector público, y a los emprendedores del sector privado, podrían aumentarse en forma diferenciada para lograr la migración desde una capital cada vez más congestionada.

Visto desde un ámbito económico y productivo, es necesario recordar que Chile tiene un enorme potencial de incremento en las exportaciones agroalimentarias. Esto no es una ficción, el valor de estas exportaciones ha crecido considerablemente, alcanzando ya cerca de 9 mil millones de dólares. No es exagerado afirmar que esta cifra podría duplicarse o triplicarse en una década. Desde carne de avestruz empacada al vacío en porciones de peso exacto y con etiqueta de una cadena de supermercados alemanes, hasta queso camembert. La diferencia entre exportar leche en polvo a 2 dólares el kilo y queso camembert a 50 dólares el kilo es únicamente conocimiento técnico y comercial, y posicionamiento de marca-país y marca-producto. Es difícil encontrar otro sector con semejante potencial para generación de empleo estable y bien remunerado fuera de Santiago. Si bien este es un ámbito que en su esencia corresponde desarrollar al sector privado, es indudable que hay un gran potencial para establecer programas de colaboración entre el Estado y subsectores alimentarios empresariales, como el *cluster* del vino, o el de peces de agua fría, o el lácteo, para posicionar la marca Chile en el extranjero, desarrollar tecnología, cadenas de comercialización, y programas de fomento a la competitividad y el emprendimiento.

Entrando específicamente en el aparato de Estado, aquí parece haber cinco desafíos cruciales: el primero de ellos consiste en plantear con firmeza en la agenda pública el tema del modelo de descentralización que el país requiere. De ser un desconocido documento, “El Chile descentralizado que queremos” debe pasar a ser un documento alabado, criticado, si es necesario reconfigurado, y finalmente consensuado por la clase política, el gobierno y el parlamento. Si la élite política no logra consensuar una visión de largo plazo sobre la descentralización y poner seriamente el tema sobre la mesa de discusión, el país continuará dando un paso adelante y dos atrás en esta materia.

El segundo elemento es legislar para hacer concursables los cargos de gerencia pública a nivel regional y municipal. Profesionalizar estos cargos y flexibilizar la gestión de estas entidades, es un paso crítico del proceso. En el caso municipal, esto implica legislar en torno al artículo 110 (actual 121) constitucional. Los gremios municipales, esperablemente, continuarán oponiéndose. Pero llegó la hora de “pagar el rescate” si es necesario, y eso sólo se logrará si existe un modelo políticamente consensuado de descentralización.

En tercer lugar, es necesario profundizar la planificación territorial, con visión de largo plazo, de manera que integre desarrollo económico, infraestructura, medio ambiente, desarrollo urbano, desarrollo social, educativo y cultural. Éste debiera ser el rol central de los gobiernos regionales, respondiendo en forma congruente a sus estrategias de desarrollo local y a los planes nacionales indicativos de nivel macro. En los últimos treinta años la palabra “planificación” ha adquirido en Chile un cierto dejo de obscenidad, y ha llegado la hora de ponerla en su sitio adecuado.

Adicionalmente, dada la débil capacidad de gestión regional y municipal, es imprescindible colocar incentivos presupuestales adecuados para la *combinación* de esfuerzos entre regiones y entre municipios. Es decir, en lugar de *separar más* y crear absurdamente nuevas regiones¹⁷, hay que *juntar más*. Si no hay recursos para que tres municipios pobres puedan tener un excelente director de obras o de salud, y los tres municipios deciden compartir un excelente director, esa solicitud presupuestal debiera gozar de la primera prioridad.

Finalmente, es necesario un traspaso progresivo y diferenciado de responsabilidades ministeriales a los gobiernos regionales. Esto se logra creando verdaderas agencias regionales, que reporten a los

gobiernos regionales, en temas como infraestructura, vivienda o fomento productivo. La clave aquí parecería ser una mesa de tres patas: gradualidad, flexibilidad y certificación de competencias. En otras palabras, esto no tiene por qué materializarse de súbito, sino cuando una determinada región demuestre que cuenta con las competencias de gestión como para que la responsabilidad se traspase desde el ministerio sectorial correspondiente a la jurisdicción del gobierno regional, y más aun, estos mecanismos pueden probarse de manera piloto y transitoria.

La asignatura sigue pendiente.

Lecciones generales desde la experiencia chilena

Para terminar este trabajo parece útil pensar si desde el caso chileno se pueden proponer algunas ideas generales aplicables a otras realidades, particularmente en Estados unitarios. Nuestra impresión es que sí.

La primera y más obvia es que en la medida que no exista consenso político en torno a un modelo descentralizador claro, las acciones que se puedan realizar son marginales, logrando tanto avances como retrocesos. Para avanzar se requiere de una demanda ciudadana regional y local con capacidad política suficiente para contrapesar el poder de los intereses centrales, de lo contrario la probabilidad de avanzar en la descentralización es muy baja. Asimismo, los incentivos políticos en el Ejecutivo y Legislativo son esenciales.

La velocidad pausada de los cambios “descentralizadores” (enfoque marginalista) ayuda a la generación de un diseño general más consistente, pero no sustituye la necesidad de un modelo claro. La experiencia chilena muestra avances graduales e inconsistencias, como la reforma al estatuto laboral en la educación municipal, que fue un movimiento “recentralizador de atribuciones” en un sistema con “responsabilidades descentralizadas”.

Cuando un proceso descentralizador se implementa sobre una acentuada heterogeneidad de capacidades territoriales, se puede profundizar la desigualdad. En Chile se subestimó el impacto negativo de estas diferencias en relación con la implementación de programas y servicios nacionales de operación descentralizada, como en educación, salud y en temas sociales. Algunas ideas que pueden compensar esta dificultad son: definir una escala adecuada que asegure una masa crítica de recursos; implementar programas remediales o de generación de capacidades para los territorios más débiles; e implementar un programa gradual de descentralización en función de la adquisición de condiciones mínimas con un sistema de acreditación previa al traspaso de funciones, atribuciones y recursos.

El poder central tiende a estar más proclive a desconcentrar o entregar funciones administrativas que a descentralizar el poder. Si no se avanza adecuadamente en lo segundo lo primero puede ser irrelevante o impertinente.

La descentralización a ultranza y en cualquier condición no es necesariamente beneficiosa para la población. La palabra está de moda, y su aplicación en forma acrítica, sin generación previa de las capacidades adecuadas en el ámbito local, puede conllevar severos retrocesos en la agregación de valor público para la sociedad. A la inversa, procesos cuidadosos, planificados, con un modelo claro, y aplicados gradualmente, pueden tener un enorme impacto positivo en la calidad de vida de la ciudadanía y en la profundización de la democracia.

Nota

¹ Esta coalición, denominada “Concertación”, está conformada por partidos socialcristianos y socialdemócratas: Democracia Cristiana, Partido por la Democracia, Partido Socialista y Partido Radical.

² Ver Índice de competitividad en Porter y otros (2005).

³ Sin embargo, en materia de distribución de la población a nivel de municipios, comparado con otros países latinoamericanos, la heterogeneidad es relativamente menor.

⁴ Chile tiene un fondo institucional el cual sirve para operacionalizar subsidios cruzados desde las municipalidades más ricas a las pobres.

⁵ Datos del Sistema Nacional de Información Municipal, SINIM (2006).

⁶ Las bases del modelo del gobierno de Pinochet en este tema están en “Regionalización del país, sistema de gobierno y administración regional, provincial y comunal”, Informe de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa a la Junta del Gobierno Militar, en http://www.subdere.gov.cl/1510/articulos-68910_recurso_1.pdf.

⁷ Este documento propone los lineamientos de una política de descentralización teniendo en vista el año 2010. Fue elaborado de manera participativa con base en un conjunto de talleres regionales. Entre las principales medidas, propone la elección completa del gobierno regional, manteniendo la figura del Intendente para funciones de “gobierno interior” y amplía las atribuciones en materias financieras a nivel regional.

⁸ Elaborado con base en datos del Sistema de Información Regional, MIDEPLAN y CED (2005).

⁹ La muestra de líderes es fundamentalmente de la capital. Probablemente la evaluación sería peor si la muestra hubiera incluido líderes regionales.

¹⁰ A inicios de 2006 la situación educativa hizo explosión a nivel nacional, con los líderes estudiantiles generando un fenómeno inédito de reivindicación de la calidad.

¹¹ Específicamente, esta reforma permite al alcalde fijar la planta municipal. La nueva norma señala: “Las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita”. La regulación adicional no se ha hecho efectiva aún.

¹² La idea de “insularidad” en la gestión hace referencia a que en cada unidad, división, departamento, subsecretaría o ministerio se trabaja como una isla separada, y en el peor de los casos, con franco antagonismo, mala comunicación y traslapo de funciones entre sí. Ver Waissbluth (2003).

¹³ Varios de los entrevistados criticaron una cierta ligereza para cambiar intendentes por razones políticas. Esto era razonable cuando éstos eran únicamente los “embajadores políticos del Presidente en la Región”, pero se hace menos razonable cuando ellos adquieren importantes responsabilidades de gestión de sus gobiernos regionales.

¹⁴ Un caso que ilustra la frustrante experiencia de coordinación de un programa que tenía dentro de su esencia la coordinación territorial es “Chile Barrio”. Para mayores antecedentes revisar el estudio de caso de Claudio Martínez (2007).

¹⁵ Autoridades de gobierno en temas sectoriales (salud, educación, agricultura, etc.).

¹⁶ En Chile existen fundamentalmente dos conglomerados de prensa que tienen gran capacidad logística para cubrir con extraordinaria oportunidad todo el territorio nacional. No hay medios de televisión que no sean de Santiago, salvo casos menores. Los medios radiales también han sido parte de un proceso concentrador muy fuerte en estos últimos años.

¹⁷ En este momento se encuentra en trámite legislativo la creación de dos nuevas regiones, subdividiendo la Región I y la X. La presión de sus habitantes ha sido un importante factor. La creación de instituciones para resolver los problemas, sin resolver de fondo los aspectos presupuestales, de recursos humanos y de gestión, es una vieja costumbre latinoamericana.

Bibliografía

Leyton, Cristian (2006), “Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005: una mirada regional y municipal”, Santiago, Universidad de Chile. Magíster en Gestión y Políticas Públicas (Estudios de Casos, N° 94).

- Martínez, Claudio (2007), “Diagnóstico y evaluación de la gestión del Programa Chile Barrio”, Santiago, Universidad de Chile. Magíster en Gestión y Políticas Públicas.
- MIDEPLAN y CED (2005), “Distribución del capital humano en Chile”, Santiago, Ministerio de Planificación, Centro de Estudios para el Desarrollo (Documento de Trabajo).
- Porter, Michael ...[et al] (2005), *The Global Competitiveness Report 2004-2005: World Economic Forum Reports*, New York, Palgrave Macmillan.
- Riquelme, Luis (2006), “Reforma del Estado en Chile: análisis cuantitativo de eficacia, eficiencia y calidad 1990-2004”, Santiago, Universidad de Chile. Magíster en Gestión y Políticas Públicas.
- SINIM (2006), Portal del Sistema Nacional de Información Municipal, Santiago, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, <http://www.sinim.cl>.
- SUBDERE (2001), *El Chile descentralizado que queremos: un proyecto de todos*, Santiago, Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-65839_recurso_1.pdf.
- Waissbluth, Mario (2003), “La insularidad en la gestión pública latinoamericana”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 27, Caracas, octubre, pp. 75-88.
- _____ (2006), “De la confrontación al consenso: la reforma del Estado en Chile 1990-2005, en *Public*, N° 08, Barcelona.