

Nº 25, Febrero 2003

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

Peter Evans

El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa

» [abstract](#) » [texto completo](#)

Paulo Roberto Motta

Ansiedade e medo no trabalho: a percepção do risco nas decisões administrativas

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

Marco Aurélio Nogueira

La sociedad civil como campo de luchas, como recurso gerencial y como espacio ético

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

Darío I. Restrepo

Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas

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

Eglé Iturbe de Blanco

Lecciones de la experiencia en gestión pública de alto nivel: experiencias comparadas de países de la región

» [abstract](#) » [texto completo](#)

Guillermo Martín

Tres reformas sobre tres administraciones originalmente similares: Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá. Desde el Estado de Bienestar al dogma privatista

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

David Sancho Royo

Gobierno electrónico y participación: factores de éxito para su desarrollo

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

Blanca Olías de Lima Gete

La mejora de los servicios públicos y la revisión de las relaciones entre la administración y el ciudadano: las cartas de servicios

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



El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa *

Peter Evans

La agenda de la “Reforma del Estado” durante el pasado cuarto de siglo fue conceptualmente clara, lo que significó una ventaja para vencer la oposición política que ésta levantó. Buena parte de dicha agenda se cumplió. Dando una mirada retrospectiva a los resultados logrados en un cuarto de siglo de reforma del Estado, es posible constatar muchos casos específicos exitosos que son gratificantes. Sin embargo, los resultados de conjunto aún dejan mucho que desear.

En América Latina y en África, las tendencias a nivel de los fundamentos básicos -esto es, las tasas de crecimiento económico- no muestran señales de mejoramiento. Más perturbador aún, la capacidad de los Estados para proporcionar los servicios públicos y los bienes colectivos en los cuales descansa el ciudadano común, continúa siendo precaria. Peor aún, en muchos casos, la capacidad para proporcionar bienes colectivos se ha deteriorado. Finalmente, el problema clásico que se suponía debía quedar bajo control con la reforma del Estado -la corrupción-, prevalece de manera preocupante.

Después de un cuarto de siglo, claramente es el momento de repensar la agenda de reforma del Estado, no precisamente en términos de perfeccionar o “afinar” la antigua agenda, sino en términos de explorar posibilidades conceptuales alternativas. El enfoque denominado “hibridismo”, que se propone en este documento, es sólo una entre otras posibilidades. Su desventaja es que complica la visión de la reforma del Estado. Pero, en compensación, puede permitir abrir el debate sobre la reforma del Estado a voces e ideas que hasta ahora han sido marginadas por el poder de la visión anterior.

Este documento debiera llamarse, en realidad, “*Recapturando el Hibridismo como una Estrategia Administrativa*”. Desde los inicios de la administración pública moderna se han utilizado tres modalidades básicas de control para dar forma a la efectividad de los aparatos del Estado. La imposición de normas profesionales, de estructuras jerárquicas de autoridad y de procedimientos estandarizados es la modalidad clásica de control.

En el transcurso de los últimos doscientos años, esta modalidad de control se ha ido complementando por medio de una variedad de mecanismos diseñados con el objeto de incrementar un control democrático, ejercido “desde la base” por la ciudadanía.

Finalmente, las señales de mercado también han tenido un rol que cumplir. No se trata precisamente de que los mercados definan los parámetros de precios dentro de los cuales los administradores deben mantenerse. Pero, desde las históricamente íntimas relaciones entre el Tesoro Británico y los mercados financieros privados de la ciudad de Londres hasta las respuestas cuidadosamente orquestadas de los Tigres del Éste Asiático para sostener y desarrollar los mercados de exportación en beneficio de sus corporaciones locales, siempre ha existido una íntima relación entre las estructuras administrativas y los mercados.

El argumento central de este documento surge de la suposición que una administración pública efectiva, especialmente cuando el objetivo básico es el desarrollo, requiere de una integración sinérgica de esas tres modalidades de control, y eso es justamente lo que aquí estoy denominando “hibridismo”. Si aceptamos esta premisa, entonces debe preocuparnos hasta qué punto hoy se ha perdido el verdadero

(*) Basado en la presentación ante el VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002.

Me gustaría agradecer a los participantes de la VII Conferencia Internacional del CLAD por sus perceptivos y útiles comentarios sobre la versión del presente documento que fue presentada en Lisboa, el 11 de octubre del año 2002. Sin la ayuda eficiente y dedicada de Sarah Staveteig, ni la presentación original ni su versión final habrían sido posibles. Cualquier error de hecho o de interpretación es, evidentemente, de mi responsabilidad.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: “Hybridity as an Administrative Strategy: Combining Bureaucratic Capacity with Market Signals and Deliberative Democracy”

equilibrio en la confluencia de esos tres factores; y se perdió en la medida que el peso de los mecanismos de mercado en relación con los otros dos factores se expandió dramáticamente. La búsqueda de caminos para recapturar el hibridismo dentro de las limitaciones que impone el actual régimen global neoliberal, ha llegado a ser el próximo desafío de la reforma del Estado (Ver también Mayntz, 2002).

El modelo básico de hibridismo

La perspectiva del hibridismo se desarrolla a partir de un conjunto de cuatro proposiciones fundamentales. La primera y más básica proposición: la efectividad de las instituciones públicas depende del “hibridismo”, esto es, de un equilibrio integrado entre tres modalidades diferentes (y a veces contradictorias) de orientar la acción administrativa. Estas modalidades son:

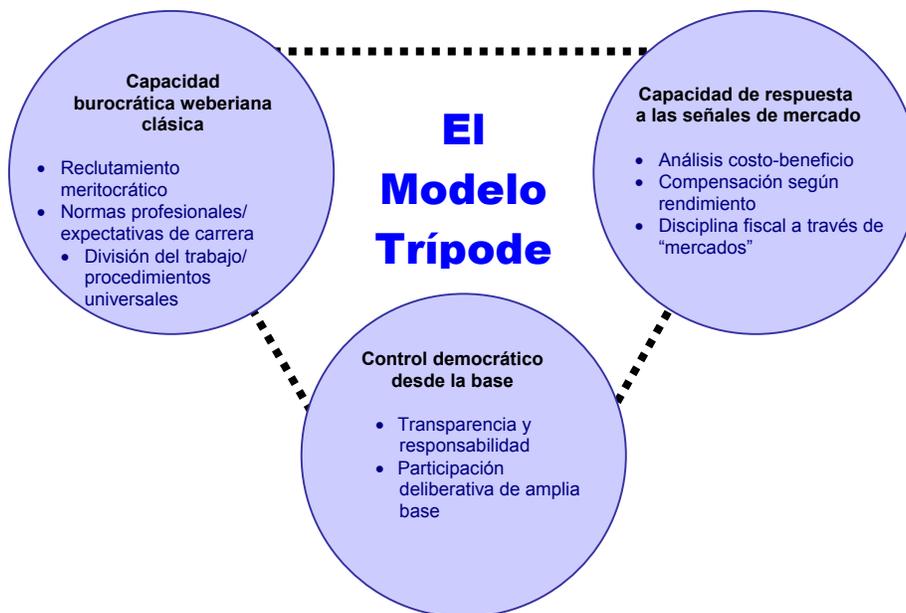
(1) La capacidad burocrática construida sobre la base del reclutamiento meritocrático, las normas profesionales, la predictibilidad, la carrera funcionaria como recompensa y las estructuras organizacionales coordinadas.

(2) Las “señales de mercado”, que dan cuenta de la relación entre los costos y los beneficios, facilitan una asignación eficiente de los recursos y proporcionan una “disciplina fiscal” para asegurar que las metas guarden su consistencia en relación con la disponibilidad de recursos.

(3) Participación democrática “desde la base” para asegurar que las metas administrativas reflejen las reales necesidades y los deseos del ciudadano común, y que los procesos administrativos sean transparentes y responsables.

Esta combinación tripartita puede ser concebida como un “Modelo Trípode”, que se muestra gráficamente en la Figura N° 1.

Figura N° 1: El modelo trípode de administración



La segunda proposición es la siguiente: dado que la reforma del Estado durante las tres décadas pasadas se focalizó principalmente en los intentos por escapar de lo que se percibía como una predominancia del primer principio de control (capacidad burocrática clásica) incrementando la confianza en el segundo principio de control (capacidad de respuesta a las señales de mercado), se perdió el equilibrio tan necesario para mantener efectivamente el hibridismo.

Los esfuerzos exagerados para lograr que la administración imite los mercados no sólo amenaza con minar la capacidad burocrática sino que, además, trae consigo sus propias e intrínsecas irrationalidades e ineficiencias. El Estado ha sido presionado para que abandone el empleo de los aparatos administrativos públicos para desempeñar tareas que pudieran ser realizadas por corporaciones privadas. Incluso en el terreno de la provisión de bienes colectivos y servicios públicos básicos, el Estado ha sido estimulado a someter a las organizaciones administrativas a disciplinas basadas en medidas de rendimiento que imitan los mercados.

En tercer lugar, el efecto de estas políticas a nivel nacional ha sido magnificado por factores estructurales que operan a nivel global. El peso creciente de los mercados financieros internacionales en la determinación de decisiones económicas nacionales y el surgimiento del neoliberalismo global como la doctrina que define la política económica internacional, dio como resultado una serie de poderosas limitaciones a la trayectoria de la reforma del Estado, especialmente en América Latina. Los administradores que desean experimentar con reformas que enfatizen cualquier otro factor que no sea la confianza creciente en el mercado temen ser castigados precisamente por “los mercados” e, indudablemente, muchas veces lo son. Lo que yo denominé en alguna parte “monocultivo institucional” (Evans, 2002) es un potente impedimento para lograr el hibridismo.

Si la creciente confianza en los mercados hubiese estado acompañada por una expansión igualmente poderosa del control democrático, el problema habría sido menos severo; pero, desafortunadamente, el control democrático tiende a transformarse en retórica más que en una instancia substantiva. Las elecciones no incrementan el rango de las opciones de política disponibles para los líderes políticos, y la prerrogativa de elegir a los líderes, frecuentemente, no da como resultado un *input* democrático concreto para el proceso de diseño de las políticas (o para el proceso de reforma del Estado). Ciertamente existen casos en que se ha expandido el *input* democrático, pero no están suficientemente generalizados como para desafiar la tendencia general hacia el desequilibrio.

La proposición final del enfoque hibridista surge directamente de las dos anteriores. Con el objeto de asegurar que el rendimiento de las instituciones públicas permita reducir la corrupción, mejorar la distribución de bienes colectivos esenciales y generar un creciente bienestar para el ciudadano común, resulta esencial recuperar el equilibrio. Ello implica una evaluación más realista de la contribución que pueden hacer las señales de mercado, una mayor apreciación de los beneficios que se pueden obtener al invertir en las capacidades burocráticas tradicionales de control y una búsqueda de formas innovadoras de incrementar la capacidad de los ciudadanos comunes para exigir la transparencia y la responsabilidad (*accountability*).

En el análisis que sigue, primeramente estableceré los peligros que encierra el subestimar la capacidad de control burocrático tradicional, tanto en términos de falsas economías que disminuyen la efectividad de las instituciones públicas como en términos del fracaso en lo que se refiere a lograr materializar el retorno de las inversiones que se realizan para mejorar la capacidad burocrática, particularmente aquellas inversiones en intangibles. Luego analizaré la necesidad de una comprensión más sofisticada de la naturaleza de los mercados y la importancia que tiene no confundir las preferencias de las elites poderosas orientadas hacia el mercado con las “señales de mercado” entendidas como indicadores valorativamente neutrales de eficiencia. Después de estos dos análisis, haré algunas consideraciones sobre los desafíos y los potenciales beneficios que pueden derivarse de los esfuerzos que se realicen para incrementar el control democrático desde la base. Finalmente, concluiré con una reconsideración de las proposiciones básicas del enfoque hibridista.

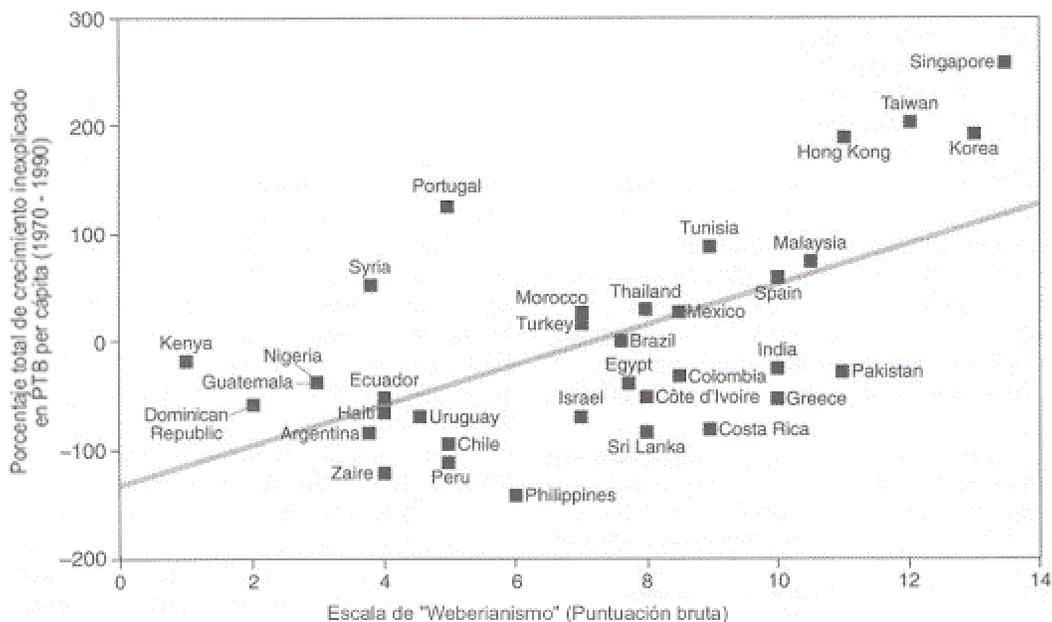
Subestimando el valor de la capacidad burocrática

A pesar de toda la arrogancia y de las enormes ineficiencias que hemos visto brotar desde las jerarquías administrativas, es importante recordar cuán poderosas pueden ser las burocracias en tanto instrumento para lograr los objetivos públicos. Sin lugar a dudas, la mayoría de las consecuencias perversas que se suelen atribuir a una organización burocrática son, en realidad, consecuencias de la ausencia de verdaderas normas y estructuras burocráticas (Evans, 1995).

Hace algunos años, en conjunto con Jim Rauch, emprendimos un simple ejercicio empírico. Utilizando un panel de expertos recogimos estimaciones con el objeto de determinar en qué medida las principales organizaciones de la administración económica -en una muestra de países en vías de desarrollo- se aproximaban a los rasgos básicos de una verdadera burocracia tal cual la definió Max Weber: en qué medida, por ejemplo, el reclutamiento a nivel de los cargos públicos se hacía de acuerdo a criterios impersonales que responden a una meritocracia, en qué medida las personas reclutadas podían esperar una carrera a largo plazo que constituyera una recompensa semejante a la que se puede esperar en el sector privado, incluyendo la formación previa, y así sucesivamente.

Sobre esa base, fundamos nuestra escala de "weberianismo" como poderoso elemento para predecir el crecimiento económico (Evans y Rauch, 1999). Controlando el PTB per cápita inicial y el endeudamiento inicial en capital humano, la presencia de altos niveles de "weberianismo" resultó ser un estímulo para el crecimiento del PTB per cápita, al menos tan poderoso como cualquiera de los indicadores utilizados en los modelos tradicionales de crecimiento. El resultado de nuestro análisis se muestra gráficamente en la Figura N° 2.

**Figura N° 2: Porcentaje total de crecimiento inexplicado en PTB per cápita (1970-1990)
Según los valores de la escala de "weberianismo"**



Estos resultados no deben ser interpretados como defensa de un tradicionalismo administrativo esclerótico. En la mayoría de los países, el incrementar la capacidad burocrática probablemente

implique reestructuraciones que los burócratas tradicionales encontrarán bastante traumáticas. Lo que efectivamente muestran esos datos es que los simples principios organizacionales diseñados para incrementar la cohesión y la coherencia de las instituciones públicas pueden pagar enormes dividendos en términos de los objetivos económicos.

En esta muestra de países en vías de desarrollo, los resultados potenciales de las inversiones que se realicen para mejorar la capacidad burocrática son muy grandes. Hablando en términos aproximados, un incremento de un medio de la desviación estándar en el puntaje weberiano equivale a un 26% de incremento del PTB desde 1970 a 1990 (controlando el capital humano y el PTB inicial per cápita). De la misma manera, un incremento de una desviación estándar en el puntaje weberiano es equivalente, aproximadamente, a un salto en el promedio de años de educación de 3 a 6 años desde 1965 (controlando el PTB per cápita inicial).

En resumen, estos resultados sugieren que, en la mayoría de los países, mejoramientos relativamente modestos en la capacidad burocrática equivalen, en sus resultados, a decenas de millardos de dólares -y hasta centenares de millardos de dólares- de inversiones en otras áreas.

El reverso de la proposición de que las inversiones para mejorar la capacidad burocrática pueden tener altos retornos en relación con sus costos, es que la *desinversión* en la capacidad burocrática puede a su vez tener altos costos, los que generalmente son desconocidos.

Esto resulta particularmente obvio cuando se consideran los efectos institucionales de la desinversión. La internalización, entre los administradores, de la creencia que, colectivamente, ellos brindan invaluable servicios y que la desviación respecto de los estándares profesionales es moralmente inaceptable, resulta un factor esencial para la efectividad de una organización burocrática. Las normas profesionales y las expectativas de carrera son factores que subyacen tras el compromiso de los funcionarios para sostener como valores la honestidad, la dedicación y la efectividad en el servicio que brindan, y son factores que toma largo tiempo construir (ver también Pelletier, 2002). Si se les destruye, tomará un largo tiempo reconstruirlos. Los programas de austeridad, que afectan significativamente las expectativas de que el servicio público sea fuente de una recompensa de carrera, son frecuentemente evaluados -con simplismo- en términos del ahorro en salarios que van a generar más que en términos de su impacto institucional.

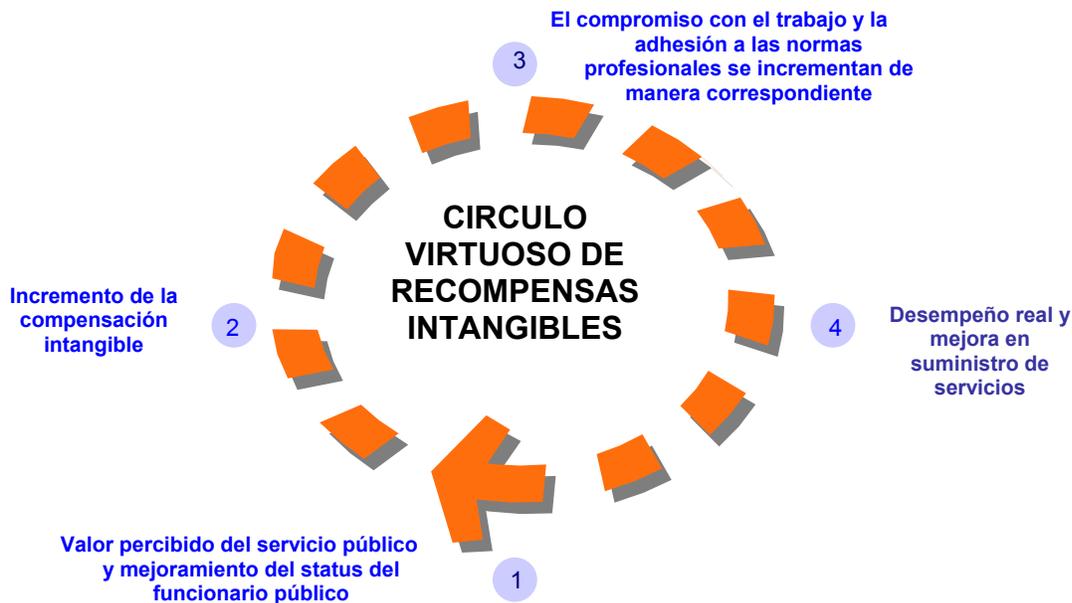
Los bancos o los fondos internacionales descubrieron que la austeridad fiscal rara vez genera las bases suficientes para un crecimiento acelerado; al volver a los países en los cuales el gasto de las instituciones públicas había sido recortado radicalmente, se encontraron con que la corrupción y la ineficacia de las instituciones públicas había generado una espiral que ya era casi imposible de detener. La pérdida de oportunidades de alto retorno de las inversiones en aquellos intangibles que hacen, justamente, que la administración pública funcione, es tan importante como lo son las pérdidas de una falsa economía. Sin subestimar el rol que juegan las expectativas de carrera en términos materiales, las estrategias de reforma del Estado también deben considerar el importante rol que juegan las recompensas intangibles para lograr construir un servicio público profesional. Estima y reconocimiento público son factores que pueden jugar un papel importante en el “paquete” global de compensaciones a los funcionarios públicos. Y expandir esa parte del paquete puede costar muy poco en términos fiscales y tener una alta tasa de retorno en términos de rendimiento. El breve ejemplo de un trabajo de Judith Tendler será suficiente para enfatizar este punto.

El Nordeste de Brasil no es reconocido precisamente por la efectividad de sus instituciones públicas o por sus éxitos en materia de desarrollo. Sin embargo, a finales de los años ochenta, el gobierno del estado de Ceara instituyó un programa de salud pública (Programa de Agentes de Salud, PAS) que eventualmente logró llegar a 850 mil familias y jugó un rol importante en lo que significó triplicar la cobertura de vacunas y reducir la mortalidad infantil en un 36% (Tendler y Freedheim, 1994; Tendler, 1997; ver también Evans, 1997b).

La columna vertebral de dicho programa estuvo constituida por cerca de siete mil “agentes de salud” no especializados, quienes recibieron apenas el salario mínimo. Gran parte del secreto del éxito de ese programa fue, justamente, la cuidadosa atención que se le dio a los aspectos intangibles que están involucrados en la construcción de un servicio público efectivo.

Generar espíritu de cuerpo y un sentido de “estar llamado a” entre los agentes del programa jugó un papel clave en el logro de altos niveles de rendimiento. Se les hizo sentir que eran profesionales valiosos cuya vital contribución al bienestar de sus comunidades era reconocida tanto por la elite oficial como por el público en general. El gobierno estatal publicitó de manera agresiva, a través de los medios de comunicación, una imagen positiva del programa. La selección de los agentes de salud involucró viajes a pequeñas comunidades y se subrayó de manera insistente que constituía un honor ser seleccionado. Las personas escogidas respondieron en consonancia. Como lo hizo ver un agente: “Yo estaba listo para ir buscar un trabajo en Sao Paulo. Ahora amo mi trabajo y jamás dejaría o abandonaría mi comunidad” (Tendler y Freedheim, 1994:1776). Ese compromiso se tradujo en un rendimiento laboral superior y en un efectivo suministro de servicios. La apreciación que hicieron sus comunidades en relación con el alto nivel de rendimiento alcanzado contribuyó aún más a mejorar su status e incrementar sus compensaciones intangibles. En síntesis, la inversión en intangibles genera un círculo virtuoso que eleva la tasa de retorno (como se ilustra en la Figura N° 3).

Figura N° 3: Círculo virtuoso de las compensaciones intangibles



Desde un punto de vista fiscal, la tasa de retorno de la inversión requerida para este programa puede ser significativamente más alta. El costo total del programa fue sólo de dos dólares per cápita. Aun cuando el “retorno” se defina en términos estrictamente económicos, la reducción de la mortalidad y de la morbilidad obviamente generaron un incremento de la productividad per cápita. Si la tasa total de inversiones asignada a este programa para incrementar los ingresos locales se comparara sistemáticamente con otros esquemas -siempre fuertemente endosados por las agencias internacionales de crédito- que conceden cientos de millones de dólares para subsidiar a las firmas transnacionales y

que terminan obteniendo a cambio apenas unas pocas docenas de trabajos locales, aun en el análisis económico más convencional habría grandes dificultades para negar el valor que agrega la inversión en intangibles que tiene por objeto aumentar la efectividad del servicio público.

Este ejemplo permite también poner en evidencia un potencial lado oculto de la actual insistencia ideológica en que los esfuerzos de los funcionarios públicos producen, casi inevitablemente, resultados inferiores a aquellos que se pueden obtener por la vía de los mecanismos de mercado. Si la creencia -de la ciudadanía en general- en el “servicio público” como una profesión valiosa y honorable es el principal componente de las recompensas de una carrera de largo plazo para el personal administrativo, entonces transformar la confianza en las señales de mercado en una verdadera campaña ideológica puede socavar las estructuras normativas que sustentan la efectividad administrativa. Puede incluso que, sin que sea naturalmente la intención, signifique legitimar la corrupción al implicar, como principio general, que la maximización individual de las recompensas materiales se valore por encima de las normas tradicionales del servicio público.

Una vez más, es importante reiterar que ninguno de estos argumentos puede tomarse como excusa para proteger burocracias que no están entregando nada. Prodigar loas a los burócratas corruptos e ineficaces no es invertir en intangibles; proteger la recompensa de una carrera de largo plazo a este tipo de funcionarios puede, además, generar expectativas equívocas entre el resto de los administradores.

Preservar normas administrativas rígidas que impiden una distribución efectiva de los bienes colectivos es un flaco servicio para los aspirantes a funcionarios públicos, porque minan su capacidad para asegurarse la intangible recompensa que significa la estimación de la comunidad.

Los argumentos para tratar de incrementar la capacidad burocrática son argumentos que juegan a favor de la agenda positiva de la “nueva gestión pública”, la que puede constituir, en realidad, una amenaza contra las prebendas tradicionales que existen al interior de la actual administración pública; dicha agenda constituye, en esencia, un esfuerzo dirigido a incrementar la capacidad burocrática¹ (ver Barzelay, 2001).

Finalmente, construir la capacidad burocrática es cualquier cosa menos una estrategia conservadora. Requiere de más pensamiento innovador y de mayor determinación para realizar cambios que los requeridos por estrategias que incrementan la confianza en los mercados.

El peligro de la sobre-confianza en las señales de mercado

Las tendencias hacia el desequilibrio que surgen por el hecho de subestimar el retorno potencial que tiene el mejoramiento de la capacidad burocrática tradicional se ven reforzadas por la sobre-estimación, o simplemente la inadecuada comprensión, de la forma en que las señales de mercado -o la imitación de dichas señales- pueden contribuir a fortalecer la efectividad de las instituciones públicas. Dicha sobre-estimación tiene su origen en una variedad de fuentes, pero yo voy a focalizar mi atención en dos de ellas.

En primer lugar, aquellos que diseñan las políticas tienen, a menudo, una interpretación bastante anticuada de cómo funcionan los mercados. La complejidad de la moderna economía, y las implicaciones de esa complejidad para las políticas de desarrollo (cf. Easterly, 2001), son en gran parte ignoradas. Los trabajos realizados por Stiglitz, por una parte, y North, por otra, proporcionan un poderoso recordatorio de cuán esencial resulta partir desde la moderna teoría económica en lugar de hacerlo desde una versión arcaica y simplista, cuando se trata de formular políticas sobre la reforma del Estado.

En segundo lugar, lo que se retrata como expresión del peso dado a las “señales de mercado” con frecuencia no constituye tal cosa. En lugar de ello, se llega simplemente a dar mayor peso a las preferencias que reflejan, en realidad, el interés personal de los actores más poderosos del mercado, y ello a expensas de los intereses del resto de los ciudadanos que tienen mayores dificultades para

traducir sus preferencias en “señales de mercado”. La “ICRG” (Guía Internacional de Riesgo País, por sus siglas en inglés), que es ampliamente utilizada para evaluar el desempeño relativo de los Estados en el Sur Global, ilustra de manera muy interesante este problema, como profundizaremos luego.

La moderna teoría económica abandona los fáciles equilibrios óptimos y los modelos originales y simplistas que estaban tras dichos equilibrios. Ahora, la preocupación se centra en las fallas de coordinación. Los equilibrios son múltiples y las simples soluciones lineales pueden terminar seriamente siendo sub-óptimas (ver Hoff, 2000; Hoff y Stiglitz, 2001). Esto es verdad incluso para los mercados de bienes convencionales, y esta perspectiva ha sido ampliamente validada tanto en la teoría como en la práctica.

La triste experiencia reciente del estado de California constituye un buen ejemplo. Aquellos que estaban encargados de reemplazar los controles administrativos por señales de mercado en el ámbito de la distribución de energía eléctrica aparentemente creían que, para un bien tan simple y homogéneo como es la electricidad, la construcción de un mercado que pudiera proporcionar una asignación de recursos eficiente y a costo mínimo sería una tarea simple que podría cumplirse con rapidez y sin mucho cuidado. Nada podía estar más lejos de la realidad, como lo descubrieron, a su pesar, los ciudadanos de California.

Con un endeudamiento estatal de miles de millones de dólares con las compañías eléctricas y con un aumento en sus propias cuentas de electricidad, California pudo apreciar, aun cuando no lo pudiera comprender plenamente, las complejidades que implica el tratar de construir un mercado, y los peligros que encierra ignorar sus complejidades.

La perspicacia del “nuevo institucionalismo” de Douglass North va aún más lejos. El análisis histórico de North (1981; 1986; 1990) aclara perfectamente que la forma en que operan los mercados depende del amplio contexto institucional en el cual están inmersos². En la perspectiva de este autor, las instituciones públicas y los mercados son hermanos siameses. North coloca en primer plano una simple proposición que fue central en el pensamiento de Adam Smith y que continuó siendo fundamental (pero a menudo de manera implícita) en los subsecuentes análisis de corte neo-clásico. Los mercados requieren de una combinación de instituciones formales e informales que permitan imponer un mínimo de disciplina; de lo contrario, simplemente no funcionan. Cada elemento necesita la resonancia del otro para prosperar.

El institucionalismo de North está ampliamente justificado por recientes experiencias prácticas. El haberse hecho expectativas simplistas de que los mercados proporcionarían una asignación eficiente de los recursos e incentivos para mejorar los resultados y la productividad en la ex Unión Soviética, sin tomar en cuenta el carácter del contexto institucional que allí se daba, resultó ser un cruel fraude (King, 2002).

Incluso en los Estados Unidos, el marco institucional que permite precisamente que los mercados funcionen con efectividad requiere de mayor atención explícita de la que se le ha brindado hasta ahora. Los costosos escándalos económicos de corporaciones como la Enron y la WorldCom han forzado a reconocer, incluso en un país tan orientado al mercado como son los Estados Unidos, los perversos resultados que pueden producirse tanto si existe erosión de las normas informales como si las instituciones públicas fracasan en su capacidad para disciplinar a los poderosos actores del mercado; controlarlos al menos en lo que se refiere a la calidad de la información que cada uno ofrece a los demás actores. El énfasis en el rol central de las señales del mercado, con la consecuente limitación de las instituciones públicas, debe ser acompañado de un énfasis igual en el rol que deben jugar esas instituciones públicas para disciplinar a los actores privados del mercado³.

Llegar a pensar que las preferencias personales de los actores más poderosos del mercado pueden ser definidas como expresión de las señales de mercado, consideradas en términos globales, es más bien un problema político que institucional, pero es, a su vez, el mejor síntoma de los peligros que encierra el colocar a las señales de mercado como árbitro exclusivo de las decisiones administrativas.

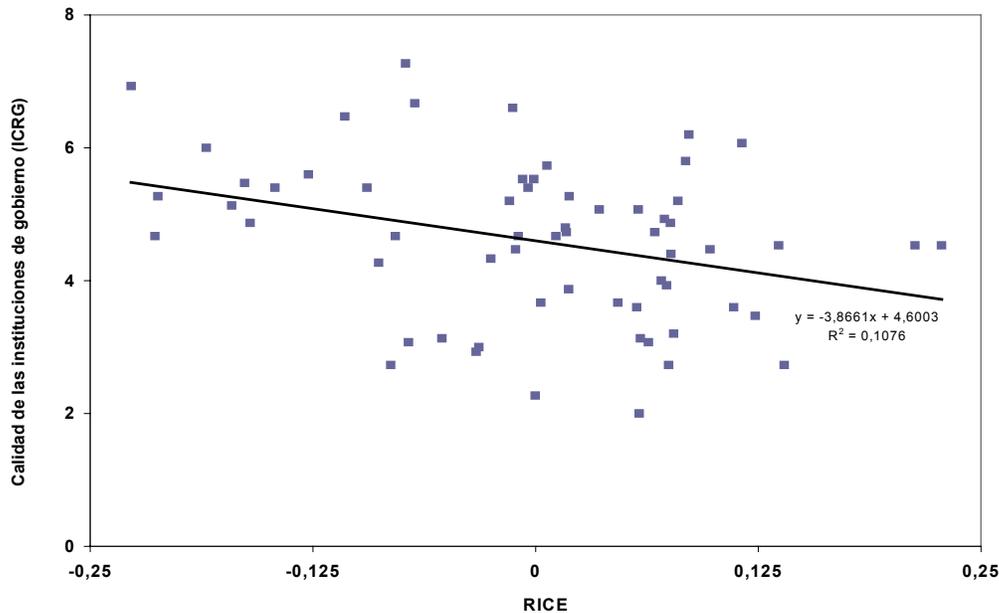
La “ICRG” (Guía Internacional de Riesgo País), que es ampliamente utilizada para evaluar el desempeño comparado de los Estados en los países del Sur, ilustra de manera muy interesante este problema⁴.

Las valuaciones que entrega la ICRG han demostrado ser un indicador objetivo de la medida en que las instituciones públicas están proporcionando el tipo de fundamento institucional que, de acuerdo al análisis que propone North, debiera considerarse como necesario para una eficiente operación de los mercados. También dichas valuaciones pueden ser interpretadas, sin embargo, como una especie de “concurso de belleza” que orienta a los consultores que trabajan en el ámbito del comercio internacional para evaluar cuáles son los países que intentan adecuarse, con mayor fuerza, a las preferencias políticas de las corporaciones que son a su vez los clientes de dichos consultores. (Son esos consultores, precisamente, los que parecen proporcionar la mayoría de las valuaciones requeridas por el grupo de Servicios de Riesgos Políticos al construir la ICRG).

Los hallazgos de una reciente investigación realizada por Mick Moore y sus colaboradores del IDS apoyan esta última interpretación (Moore, Leavy et al., 1999; Houtzager y Moore, próximo a aparecer). Moore y sus colaboradores estaban interesados en estudiar la capacidad relativa de los países pobres para proporcionar bienestar creciente a sus ciudadanos, controlando las limitaciones impuestas por los niveles de ingreso. Ellos calcularon el desempeño de cada país en relación con la capacidad de proporcionar bienestar como medida del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD, controlando el PTB per cápita; llamaron “RICE” (*Relative Income Conversion Efficiency*) a su indicador. Para su sorpresa, ellos encontraron que las mejores valuaciones en los indicadores ICRG se correlacionaban *negativamente* con las obtenidas a través del RICE.

Lo que esto sugiere es lo siguiente: aquellos países que con mayor esfuerzo intentaron adecuarse a las preferencias de las valuaciones de la ICRG, tuvieron menor capacidad para construir instituciones que fueran realmente capaces de expresar las necesidades de sus ciudadanos más pobres. Si los indicadores de la ICRG pueden reflejar “señales de mercado”, lo que en realidad reflejan es una versión particular de dichas “señales”, versión que corresponde a los intereses de un determinado sector en detrimento de los otros.

Figura N° 4: Calidad de las Instituciones de Gobierno (ICRG) en función del RICE



En definitiva, el problema no reside en que la administración pública preste o no atención a las “señales de mercado”. El problema en realidad es que las “señales de mercado” son un engañoso y complejo conjunto de indicadores. Si poner atención a las “señales de mercado” es definido como la construcción de estructuras institucionales que conectan la distribución de bienes colectivos con las preferencias de los ciudadanos y de los usuarios, por un lado, y la relativa escasez de diferentes tipos de recursos, por el otro, entonces sí podemos considerar que prestar atención a los recursos del mercado es una excelente estrategia para mejorar el desempeño de las instituciones públicas.

Buenos ejemplos de los beneficios que pueden lograrse prestando atención a las “señales de mercado”, consideradas en este último sentido, se pueden encontrar si observamos el sistema de buses de las ciudades brasileñas de Curitiba y Puerto Alegre⁵.

Ambos sistemas son modelos de eficiencia que proporcionan un nivel superior de transporte colectivo, y ambos son operados por empresas privadas que buscan el lucro. Sin embargo, ambos casos involucran, también, un marco institucional cuidadosamente construido que busca alinear los incentivos económicos de las empresas privadas con las necesidades de largo plazo y los intereses de los consumidores a los cuales sirven. Tal como sucede con la capacidad burocrática, las señales de mercado constituyen un elemento esencial para controlar y dirigir la maquinaria administrativa del Estado. Y, al igual que la capacidad burocrática, la efectividad de las señales de mercado depende del marco institucional en el cual están insertas.

Sin embargo, ni la capacidad burocrática ni las señales de mercado pueden sustentar una efectiva reforma del Estado si se encuentra ausente un tercer elemento administrativo que forma parte del hibridismo: un real control democrático desde la base.

El desafío de construir un “tercer pie” democrático del trípode

Evaluaciones optimistas de la “tercera ola” del proceso de democratización sugerirían que ya se podría considerar como garantizado el fortalecimiento del “tercer pie” del enfoque hibridista (ver Huntington 1991; 1997).

En la medida que las elecciones son consideradas, crecientemente, como el único camino internacionalmente legítimo para transferir el poder político, los regímenes no electorales, lógicamente, se van haciendo cada vez más escasos. Al mismo tiempo, el concepto de “participación” ha llegado a formar parte del mantra de una serie de organismos, incluso del FMI y el Banco Mundial⁶.

Sin lugar a dudas, hay mucho que aplaudir en la evolución reciente de las instituciones políticas. Las elecciones y los derechos civiles constituyen el fundamento para la construcción de un efectivo control desde la base, y el hecho de que incluso las instituciones tecnocráticas reconozcan el valor de la participación abre posibilidades adicionales para lograr el equilibrio hibridista.

Sin embargo, sería peligrosamente prematuro asumir que el control democrático desde la base se encuentra firmemente protegido, en tanto elemento efectivo, por las administraciones estatales contemporáneas. Aun cuando la transferencia electoral del poder ha llegado a ser la norma en una amplia gama de países, también ha llegado a ser crecientemente claro que celebrar elecciones regulares y mantener al menos una protección nominal de los derechos civiles no es suficiente para generar una discusión pública que constituya una base real para definir las metas de desarrollo o la asignación de recursos colectivos (ver también Bertucci, 2002).

La tendencia creciente hacia una versión “desacralizada” de la democracia en el Sur (Yusuf y Stiglitz, 2001: 249) es un argumento en favor de una respuesta institucional más substancial que la que hoy existe. Un aforismo atribuido a Adam Przeworski resume el problema: “A la gente se le está permitiendo votar pero no se le está permitiendo escoger opciones”. En los casos en que se ha logrado exitosamente implementar formas concretas para ejercer el control democrático desde la base, los resultados han sido muy promisorios. Experimentos relacionados con formas de “presupuesto participativo” -pensemos en casos como el de Kerala, India, donde se ha llegado a compartir la responsabilidad del presupuesto planificado en casi un 40%- han demostrado que los mecanismos democráticos pueden ser realmente efectivos para mejorar la calidad de la asignación de recursos.

Esos experimentos no sólo son eficientes en el sentido de incrementar la medida en que el gasto público en realidad corresponda a las necesidades sentidas por los ciudadanos; también lo son en el sentido de que han permitido presionar para mejorar la transparencia y la responsabilidad (*accountability*). Teniendo en cuenta el deprimente récord que se ha logrado con los dispositivos anti-corrupción implementados hasta la fecha, los procedimientos de deliberación democrática para la asignación de recursos pueden transformarse en la forma mejor y más práctica para hacer frente al ubicuo problema de la corrupción.

El fortalecimiento del pie democrático del trípode conlleva dos importantes beneficios. En primer lugar, el compromiso democrático tiene altas posibilidades de traducirse en un positivo aporte en el ámbito normativo. Desde el momento en que produce, entre los ciudadanos, un incremento en el sentimiento de que ellos tienen algún nivel de control real sobre la distribución de los recursos, se incrementa su grado de identificación con las instituciones públicas y valoriza la noción de “servicio público”. Sin lugar a dudas, el control democrático deliberativo puede resultar la única manera de generar un sentido de “propiedad” de las instituciones y de los programas públicos, al menos lo suficiente como para legitimar cualquier aumento en los impuestos que se necesite realizar para hacer frente a la crisis fiscal que frecuentemente plaga todas las instituciones públicas (tanto del Norte como del Sur).

En segundo lugar, la insistencia en el control democrático desde la base es, probablemente, el mejor seguro contra el hecho de que los esfuerzos por incrementar la capacidad burocrática pueden,

inadvertidamente, resultar en una re-entronización del apego a las normas burocráticas que ahogan la innovación.

Algunos podrán preocuparse de que un movimiento hacia el re-equilibrio de la agenda de la reforma del Estado a través de un incremento del control democrático desde la base pudiera conducir a un peligroso abandono de las reglas básicas de la eficiencia; de que la prudencia fiscal y el problema de la relación costo-beneficio pudieran verse afectados por una tendencia a gratificar el populismo. Sin embargo, las limitaciones estructurales de la nueva política económica global hacen extremadamente improbable que esta tendencia pueda darse.

Salvo que ocurriera un colapso de los mercados financieros internacionales, es indudable el poder que tienen las señales de mercado -o la imitación de ellas- en tanto elemento del trípode de la moderna administración pública. Ambos, la hegemonía ideológica de la moderna economía (tanto dentro como fuera de la administración pública) y el poder irreductible de los mercados financieros internacionales, son dos elementos que aseguran la continuidad de las señales de mercado como miembro del triunvirato. La reciente elección de Lula (Luiz Inácio Lula da Silva) para la presidencia de Brasil ofrece un excelente ejemplo. A pesar de presidir un partido político que no sólo se precia de ser un campeón de la democracia, del ejercicio del poder desde la base, sino que, además, en sus orígenes, al menos en parte, se considera marxista y de propensión ideológica “anti-imperialista”, la nueva administración fue muy clara en el sentido de que no tiene otra opción sino la prudencia fiscal tradicional para gobernar.

Dado el gran tamaño de la parte superior y la pequeñez de la parte inferior de la pirámide de poder que acompaña el fortalecimiento del control democrático, la pregunta obvia que surge es la siguiente: ¿cuáles son los obstáculos?

Uno de los supuestos obstáculos, que *no* parece estar avalado por evidencia empírica alguna, es la falta de voluntad del ciudadano común para dedicar parte de su tiempo a la deliberación democrática⁷. Sin embargo, otra explicación podría encontrarse en el reverso de esa situación. Resulta obvio que los grupos privilegiados, aquellos que no tienen dificultades para acceder al proceso de toma de las decisiones públicas, independientemente de los procedimientos democráticos estándares, tienen poco que ganar con la institucionalización de una robusta e incluyente democracia deliberativa. Por el contrario, es altamente probable que esos grupos se opongan a los procedimientos deliberativos, porque son procedimientos que aumentan las posibilidades de que las instituciones públicas puedan hacerse cargo de los intereses del ciudadano común, intereses que inevitablemente se encuentran en parcial contradicción con los intereses de las elites.

Un caso más complejo e interesante es el que representan los propios funcionarios públicos. Por un lado, el fortalecimiento de la democracia puede resultar la única manera de asegurar la asignación de recursos a las instituciones públicas de las que ellos dependen para su supervivencia (Evans, 1997^a). Además, los funcionarios públicos en general están fuertemente exentos de elitismo, aunque sea sólo por su inclinación a la forma tecnocrática de tomar las decisiones. Pero, por otro lado, es adecuado recordar las perceptivas afirmaciones de Amartya Sen (1999: 79) en el sentido de que “una búsqueda democrática de acuerdos o consensos puede resultar en extremo desordenada y muchos tecnócratas se pueden sentir suficientemente molestos con el desorden como para desear alguna fórmula maravillosa que simplemente les diera una autoridad revestida de ‘legítimo derecho’”.

En definitiva, la propia burocracia estatal podría terminar jugando un papel clave para inclinar el equilibrio a favor del reforzamiento del pie democrático del trípode (o en su fracaso).

Conclusión: las dificultades y la promesa de la recaptura del hibridismo

No será fácil recapturar el hibridismo. Los análisis que hemos presentado aquí sugieren que hay razones poderosas, tanto en el ámbito ideológico como en el estructural, por las cuales el trípode ha llegado a estar desequilibrado y que harán probablemente que la situación permanezca así.

Sin embargo, esos análisis también sugieren algunos métodos prácticos que pueden impulsar un re-equilibrio. No debemos tener prejuicios ideológicos sobre la naturaleza de las instituciones públicas -o tener pereza metodológica- como para perpetuar la actual subestimación que provoca el retorno a la construcción de la clásica capacidad burocrática. Particularmente importante resulta un reconocimiento mayor al enorme potencial de retorno que puede proporcionar una inversión, que por lo demás es de bajo costo, en compensaciones intangibles que formen parte importante del paquete total de compensaciones de los funcionarios públicos.

Al mismo tiempo, debemos ser cautelosos en relación con fórmulas simplistas para construir mercados, fórmulas que ignoren las complejidades del moderno análisis económico y que conciban los mercados aislados del contexto institucional dentro del cual operan. Finalmente, el desafío más grande (pero el que potencialmente podría aportar una mayor recompensa) para la “nueva gestión pública” es encontrar formas de colaboración en la construcción de mecanismos que posibiliten el control democrático deliberativo.

La “línea de base” es clara. Sin un mejor equilibrio entre la organización administrativa, el compromiso democrático y las señales de mercado, es poco probable que las administraciones estatales del Sur Global sean capaces de superar los atemorizantes desafíos que ahora enfrentan. La batalla para recuperar el equilibrio en la agenda de la reforma del Estado dependerá, sobre todo, de la imaginación y determinación de aquellos que mejor comprenden los dilemas de una reforma “en terreno”.⁸

Notas

¹ Particularmente dignos de atención a este respecto fueron los esfuerzos de Luiz Carlos Bresser Pereira en Brasil (ver Gaetani, 2002).

² El “marco institucional” de North (1990:107) es análogo a aquello que los sociólogos denominan “orden normativo”. Incluye, explícitamente, por un lado, las normas y costumbres informales, y por el otro, las normas y los procedimientos formales. Su alcance va más allá de garantizar el derecho a propiedad y abarca también el castigo al fraude y al uso de la fuerza.

³ Incluso en casos calificados como exitosos, el dramático incremento de la “mercadización” de las funciones administrativas no superó necesariamente los problemas planteados por North. Por ejemplo en Nueva Zelanda, donde en una masiva reestructuración gubernamental realizada desde la mitad de los ochenta hasta principios de los noventa, se privatizaron muchas empresas estatales y se desreguló la economía, Hazeldine (1996) argumentó que uno de los resultados fue el *incremento* de los costos de transacción y que los resultados macroeconómicos fueron mixtos (Hazeldine, 1997). Por supuesto, existen numerosas evaluaciones que son más optimistas (Scott, 2001).

⁴ Ver Moore, Leavy, Houtzager y White (1999) para una descripción de los métodos utilizados para calcular un puntaje compuesto por cinco medidas ICRG. Los puntajes ICRG son producidos por el grupo PRS (<http://www.prsgroup.com/icrg/icrg.html>).

⁵ Para un resumen del marco institucional en el caso de Curitiba, ver Evans (2000).

⁶ De acuerdo con Kanbur y Squire (2001: 215) “Entre aquellos que se ocupan de la práctica del desarrollo se ha llegado a un consenso en el sentido de que la participación de los beneficiarios mejora los resultados de los proyectos”. Incluso a nivel más agregado del rendimiento de los préstamos, la condición de ser “propietarios” ha demostrado ser un factor clave en el éxito o fracaso de los préstamos de ajuste estructural” (ibídem).

⁷ Sobre este punto, ver Abers (por aparecer); Baiocchi 2001; Fung y Wright (por aparecer); Isaac (2000); Isaac y Heller (por aparecer).

⁸ Es importante hacer notar que organizaciones como el CLAD, que poseen ambos tipos de experiencia, tanto “en terreno” como teórica, sobre los temas tratados, están en mejor posición para hacer la diferencia en el esfuerzo por lograr un mayor equilibrio en el “trípode” para alcanzar un verdadero hibridismo.

Referencias bibliográficas

- Abers, Rebecca (en imprenta), *Inventing Democracy*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Baiocchi, Gianpaolo (2001), "Participation, Activism, and Politics: the Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory", en *Politics and Society*, Vol. 29 N° 1.
- Barzelay, Michael (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press.
- Bertucci, Guido (2002), "The Role of Decentralized Governance in Fostering the Participation of Minorities", presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Easterly, William (2001), *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge, The MIT Press.
- Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- _____ (1997a), "The Eclipse of the State?: Reflections on Stateness in an Era of Globalization", en *World Politics*, N° 50, October.
- _____ (ed.) (1997b), "State-Society Synergy: Government Action and Social Capital in Development", Berkeley, UC Berkeley International and Area Studies Publications (Research Series, N° 94). También publicado como una sección especial en *World Development*, Vol. 24 N° 6, June 1996.
- _____ (2000), "Sustainability, Degradation and Livelihood in Third World Cities: Possibilities for State-Society Synergy", en *The United Nations and the Global Environment in the 21st Century: from Common Challenges to Shared Responsibilities*, Pamela S. Chasek (ed.), Tokyo, ONU Press.
- _____ (2002), Beyond "Institutional Monocropping": Institutions, Capabilities, and Deliberative Development, <http://sociology.berkeley.edu/faculty/evans/index.html>, mimeo.
- _____ (en imprenta), "The Challenges of the 'Institutional Turn': Interdisciplinary Opportunities in Development Theory", en *The Economic Sociology of Capitalist Institutions*, Nee and Swedberg (eds.).
- Evans, Peter y Rauch, James (1999), "Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian', State Structures on Economic Growth", en *American Sociological Review*, N° 64.
- Fung, Archon y Wright, Erik (eds.) (en imprenta), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso.
- Gaetani, Francisco (2002), "Public Management Policy Change in Brazil: 1995-1998", presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Hazeldine, Tim (1996), "The New Zealand Economic Revolution after 10 Years", Auckland, The University of Auckland Business School. Department of Economics (Working Paper, No. 161).
- _____ (1997), "Is There an Alternative Approach?", en *Business Reporting: a New Zealand Guide to Financial Journalism*, Allan Lee (ed.), Wellington, Journalists Training Organisation.
- Hoff, Karla (2000), "Beyond Rosenstein-Rodan: the Modern Theory of Coordination Problems in Development", presentado en la XII Annual Conference on Development Economics, The World Bank.
- Hoff, Karla y Stiglitz, Joseph (2001), "Modern Economic Theory and Development", en *Frontiers of Development Economics: the Future in Perspective*, Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.), New York, Oxford University Press, The World Bank.
- Houtzager, Peter y Moore, Mick (en imprenta), *Changing Paths: the New Politics of Inclusion*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

- Huntington, Samuel (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- _____ (1997), "After Twenty Years: the Future of the Third Wave", en *Journal of Democracy*, Vol. 8 N° 4.
- Isaac, Thomas y Richard, Franke (2000), *Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala*, New Delhi, Left Word Books.
- Isaac, Thomas y Heller, Patrick (en imprenta), "Decentralization, Democracy and Development: the People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala", en *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Archon Fung y Erik Wright (eds.), London, Verso.
- Kanbur, Ravi y Squire, Lyn (2001), "The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions", en *Frontiers of Development Economics: the Future in Perspective*, Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.), New York, Oxford University Press, The World Bank.
- King, Lawrence (2002), *The Emperor Exposed: Neoliberal Theory and De-modernization in Postcommunist Society*, December, mimeo.
- Mayntz, Renate (2002), "National States and Global Governance", presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Moore, Mick ...[et al] (1999), *Polity Qualities: How Governance Affects Poverty*, Washington, The World Bank, <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/dfid/moore.pdf>.
- North, Douglass (1981), *Structure and Change in Economic History*, New York, Norton.
- _____ (1986), "The New Institutional Economics", en *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, N° 142.
- _____ (1990) *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, England, Cambridge University Press.
- Pelletier, Jacques (2002), "The Impact of Values: a Human Resources Perspective", presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Rauch, James y Evans, Peter (2000), "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries", en *Journal of Public Economics*, N° 75.
- Scott, Graham (2001), "Managing Governments for Better Performance and Results", presentado en el Workshop on Financial Management and Accountability, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Villa Lubin, Rome.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, New York, Alfred A. Knopf.
- Tendler, Judith (1997), *Good Government in the Tropics*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Tendler, Judith y Freedheim, Sara (1994), "Bringing Hirschman Back In: a Case of Bad Government Turned Good", en *World Development*, Vol. 22 N° 12.
- Yusuf, Shahid y Stiglitz, Joseph (2001), "Development Issues: Settled and Open", en *Frontiers in Development Economics: the Future in Perspective*, Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.), New York, Oxford University Press, The World Bank.

Ansiedad y miedo en el trabajo: la percepción del riesgo en las decisiones administrativas^{* *}

Paulo Roberto Motta

I. Ansiedad y miedo en la gestión: la investigación

Las presiones contemporáneas por nuevas conquistas, tanto empresariales como en la gestión pública, parecen exigir más allá de la capacidad humana. Muchos gestores y funcionarios llegan a quedar fascinados por las posibilidades materiales, de poder y de prestigio, y, motivados por metas antes impensadas, se superan en la búsqueda de la supervivencia. Sus esfuerzos y sus imaginaciones sobre la capacidad de concretizar los llevan a nuevos desafíos de un modo continuo y recurrente.

Para dirigentes y gestores, el trabajo es cada vez más absorbente. Al imponerse o recibir nuevas metas, sienten los límites de su propia capacidad. Reactivan sus sueños para realimentar su dedicación y, con esperanzas de una vida más tranquila, acaban por generar más ansiedad, miedo y angustias (Downs, 2000).

La gerencia moderna vive sujeta a problemas y a situaciones de riesgo. No es preciso grandes amenazas para volver ansiosa a una persona: bastan las presiones del día-a-día y la imaginación excesiva sobre un problema real, inclusive los menores y repetitivos. Los que se involucran con la decisión administrativa, lidian con más incertidumbres y riesgos, no sólo por causa del desconocimiento humano sobre el futuro, sino también por la interdependencia y desequilibrio constante entre los diversos factores políticos, económicos, de producción y de mercado. Por lidiar más directamente con las decisiones estratégicas, relativas a las transacciones de la institución con la comunidad, los dirigentes y gestores presentan mayores riesgos debido al mayor impacto de esas decisiones en la vida de las personas. Para sentirse más seguros en sus opciones, reflexionan, analizan y consumen tiempo intentando una forma de enfrentar problemas, controlar eventos y sus propias emociones. En realidad, aguzan dudas e inseguridades, reactivando ansiedades y miedos.

Así, la premisa de ese trabajo es que la función de dirección contiene características propias que acentúan ansiedades naturales y que las personas no sentirían si no ejerciesen esas funciones.

La investigación empírica fue desarrollada entre los años 2000 y 2001, y participaron dirigentes y gestores de organizaciones públicas y privadas que ejercían cargos de dirección en los tres primeros niveles de la línea jerárquica. El instrumento usado en la recolección de datos consistió en un cuestionario con preguntas cerradas, validado por medio de técnicas estadísticas específicas sugeridas por Churchill (1979) y Spector (1992). Después de esa etapa, para efecto de análisis, se construyeron escalas a partir de la sumatoria de los puntos asignados por quienes respondieron el instrumento, obteniéndose una media con el número de ítems, cuyos resultados se encuentran en las tablas presentadas en este trabajo. Fueron realizadas también entrevistas abiertas con dirigentes públicos y privados, con el fin de complementar el análisis.

II. Miedo: la interfaz del mundo exterior con el mundo interior

La ansiedad y el miedo son formas más intensas de demostrar una preocupación. El miedo está en la interfaz del mundo exterior con el mundo interior. Exteriormente, comienza por la conciencia de factores de riesgo que están fuera del control de la persona. El riesgo es una probabilidad de daño imprevisto: significa una amenaza a las instituciones públicas, a las empresas, a las personas y a sus valores. Cabe al individuo reaccionar a esos factores para preservar su propia seguridad y la de las

(*) Documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002. Título original en portugués: “Ansiedade e medo no trabalho : a percepção do risco nas decisões administrativas”.

El autor agradece la valiosa colaboración de Mariana Lima Bandeira en el análisis estadístico de los datos. Una versión de naturaleza empresarial de esta misma investigación fue publicada en la Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão, Vol. 1 N° 2 (Jul.-Sep. 2002).

personas e instituciones por las cuales es responsable. Por lo tanto, la conciencia del riesgo está asociada a la percepción interna de la persona sobre su vulnerabilidad a esos factores y a su capacidad de reacción exitosa. Así, se puede decir que el miedo administrativo se compone de tres elementos básicos:

- *Percepción de riesgo*: la conciencia de que algo negativo o dañino puede acontecer.
- *Vulnerabilidad*: el sentimiento de que la propia persona y su organización pueden ser alcanzadas por esos factores.
- *Capacidad de respuesta*: si los recursos disponibles y las habilidades gerenciales serán suficientes para tratar con éxito la incidencia de esos factores sobre la organización.

El miedo varía en la medida de la alteración de esos tres factores. Por ejemplo, cuanto mayores las habilidades y las competencias para la respuesta, menor la percepción de vulnerabilidad, y, por lo tanto, serán menores la preocupación y el miedo. Si crece el sentimiento de vulnerabilidad y de incapacidad de respuesta, se agudiza proporcionalmente la intensidad del miedo. El miedo es la preocupación con el riesgo y la incertidumbre sobre la posibilidad de éxito en determinadas situaciones (Bayerish, 1993; Peretti-Watel, 2000).

Miedo y ansiedad son conceptos correlacionados, y en la vida práctica, frecuentemente usados como sinónimos. Sin embargo, hay una distinción importante. El miedo es un juicio de que hay un peligro real o potencial en determinada circunstancia: surge con la percepción de riesgo, o sea, la posible ocurrencia de algo dañino. Por ser normalmente percibido como un peligro, involuntario y en parte incontrolable, el riesgo naturalmente provoca el miedo. Una persona siente miedo cuando se aproxima al peligro o se lo imagina; por lo tanto, el miedo puede aumentar delante de factores que no están presentes pero que podrán ocurrir en el futuro. Así, el miedo puede ser realista, explicable por premisas lógicas y razonables y por observación objetiva; o irreal, basado en premisas falsas e imaginaciones contrarias a la observación. Por definición, las imaginaciones son irreales: derivan de creencias falsas sobre la realidad y, normalmente, son fruto de informaciones incorrectas, incompletas o inadecuadas.

Por ser el miedo la evaluación mental de estímulos amenazadores, es un proceso cognitivo, y no una reacción emocional ¹ (Beck, 1979; Bransford, 1979; Beck y Emery, 1985; Barlow, 1988; Bransford y Stein, 1993; Eysenck, 1997; Peurifoy, 1997; Taylor, 1998). La ansiedad es la reacción emocional a situaciones de riesgo. Se caracteriza por ser normalmente un sentimiento desagradable de tensión, nerviosismo y perturbaciones físicas. La ansiedad es la respuesta natural e instantánea al miedo, y por lo tanto, no puede ser clasificada de irreal o realista porque es emocional. La ansiedad se activa cuando se percibe o se imagina la situación amenazadora.

En la mayoría de las personas, la ansiedad resulta en alteraciones comportamentales visibles, como acciones inusitadas de agresividad o de inhibición; en otras, se mantiene en los límites de la vivencia interna. En algunos momentos, la ansiedad adquiere una intensidad mayor, resultando en pánico ².

Normalmente, la ansiedad se anticipa a los eventos, pero surge también relacionada con algo ya pasado cuando se reactiva la imaginación. La ansiedad también puede originarse en percepciones de riesgo del propio comportamiento, como una intervención en público o una interacción personal nueva.

El miedo y la ansiedad son acompañados por tentativas de evitar o escapar de la situación que los produce. La tendencia al escape aumenta el sentimiento de ansiedad sin necesariamente alterar la situación promotora del miedo.

Hay varias teorías explicativas sobre la susceptibilidad de las personas a la ansiedad cuando son expuestas a situaciones de riesgos. Además de las que valorizan la dimensión biológica o el patrimonio genético, están las teorías basadas en las dimensiones sociales. La perspectiva sobre el patrimonio genético sugiere la hereditariadad de factores más susceptibles a la ansiedad y al miedo.

Las perspectivas de base social explican la ansiedad o por el patrimonio social o por el contexto en que se insertan las personas, o inclusive por una combinación de los dos. El énfasis en el patrimonio social indica la herencia aprendida como causante de comportamientos de inseguridad en relación con la vida y el mundo de las interrelaciones sociales. Ven la ansiedad como una respuesta aprendida por condicionamientos diversos y buscan en las profundidades de la mente humana elementos inconscientes y los tratan a través de interpretaciones psicoanalíticas.

Las teorías que enfatizan en el contexto social sugieren la percepción de los problemas, esto es, la conducta de la persona frente a opciones y a situaciones problemáticas. Normalmente, analizan la manera como las personas adquieren y procesan informaciones en una situación específica³.

En realidad, las teorías contextuales no se posicionan en contradicción a las anteriores, pero valorizan el ambiente organizacional y social como factores primordiales que agudizan la ansiedad. La inserción de la persona en determinado contexto causa sentimientos que no existirían o no se manifestarían si no fuese por el medio. Conforme el patrimonio genético y social, algunas personas se sienten más o menos ansiosas ante decisiones e informaciones gerenciales.

El estudio del contexto gerencial como causante de ansiedad y miedo resalta los procesos cognitivos, esto es, la preocupación que se origina en la percepción sobre el potencial de riesgo existente en las decisiones administrativas. Supone el proceso de adaptación social como esencialmente cognitivo, esto es, un procesamiento de información referente a problemas en una circunstancia específica.

En las teorías contextuales, la ansiedad y el miedo son productos de una relación social con la información procedente del medio externo y procesada a través de percepciones individuales típicas. La ansiedad aumenta por la atención excesiva a factores verificados en la realidad, pero también por imaginaciones de cómo esos factores podrían alcanzar negativamente a la propia persona.

Así, la ansiedad gerencial se origina en la manera como los gerentes seleccionan, procesan, priorizan y distorsionan las informaciones. En ese sentido, la perspectiva cognitiva trae la comprensión de los problemas emocionales de ansiedad hacia el lado de las experiencias diarias. Relaciona las prácticas anteriores para estimular la confianza de las personas en su capacidad de aprender a lidiar de modo más eficaz con sus concepciones y percepciones sobre la realidad. Normalmente, los dirigentes ya experimentaron éxito y fracaso en su cotidiano buscar y procesar informaciones según sus percepciones y concepciones.

III. Ansiedad y miedo en el contexto gerencial

La modernidad occidental hizo crecer la conciencia del riesgo y la dedicación de las personas a las actividades previsivas y preventivas. Hasta el final de la Edad Media, todos los eventos eran asociados a la fatalidad, los dogmas y el determinismo: poco se explicaba como accidental o fruto de la casualidad. Se veía el riesgo como parte de eventos naturales incontrolables o actos de Dios: se excluía la interferencia humana, inclusive el error, la culpa y la responsabilidad. Por un largo período, después de la industrialización, aún se consideraban los accidentes en el proceso productivo simplemente como involuntarios y de cierta forma inevitables. El progreso y la tecnología tenían su precio, y en el se incluían algunos daños. En consecuencia, había poco margen para el desarrollo de la conciencia sobre el riesgo gerencial.

Al abandonar la explicación de los eventos sociales como fruto del fatalismo o de las fuerzas sobrenaturales, la secularización aumentó la creencia en el accidente, en la casualidad y en la posibilidad de conocer las causas y de eliminarlas. El riesgo deja de ser exclusivamente un evento natural y pasa a ser también algo inherente a la capacidad y a la libertad humanas de escoger: se acepta el mundo con sus posibilidades, alternativas, incertidumbres y contingencias. Así, los gestores modernos comienzan a preocuparse por sus decisiones y a convivir con una percepción acentuada de

riesgo y de responsabilización por las posibles consecuencias dañinas de sus opciones. Aparecen las reacciones y las emociones asociadas a la percepción de riesgo como el miedo y la ansiedad.

La presión por obtener aciertos es inherente a la decisión gerencial en virtud de la responsabilidad social y la visibilidad ante sus iguales. Posibles consecuencias dañinas para la empresa, para el servicio o para la comunidad, colocan a los que deciden en situación de estrés. La presión gerencial es constante, prolongada y a veces tan intensa, al punto de provocar reacciones emocionales inclusive en las personas menos predispuestas a la ansiedad.

Aunque algunas personas respondan mejor a esas presiones, todos reconocen que las gratificaciones están más en las victorias y en los resultados, siempre temporales, que en el proceso diario de administrar.

Sin embargo, la ansiedad y su transformación en síntomas más agudos dependen menos del problema y más de la forma de lidiar de la persona con la situación de riesgo. De ahí la necesidad de estudiar formas más adecuadas de la percepción de riesgo y más positivas de aproximarse a la realidad.

Cuando se acepta la posibilidad de evitar o minimizar sus efectos a través de los cálculos de probabilidad y del comportamiento del gestor, el riesgo se torna un concepto central en el estudio de la decisión administrativa. Si algo puede ser calculado y evitado, la realidad puede ser administrada, y cuanto mejor, más daños se evitan a la comunidad.

La percepción de riesgo, el miedo y su manifestación emocional -la ansiedad- son fuentes de perturbaciones del comportamiento que afectan la forma de decidir de la persona. El procesamiento de informaciones es afectado por diversos factores internos y externos a la mente humana, que alteran no sólo la percepción de datos externos, sino la forma de valorizarlos y utilizarlos en el proceso de escoger. La mente humana está repleta de datos y de juicios con los que se forman asociaciones, y las reacciones de miedo y ansiedad pueden promover engaños y prejuicios. Ese procesamiento confuso de informaciones ocurre en todas las fases del proceso decisorio, dejando a las personas susceptibles a las malas decisiones. Entre más complejas las decisiones, más se buscan y se analizan datos y, por lo tanto, mayores las posibilidades de distorsiones.

Los síntomas más comunes de ansiedad y miedo en el contexto gerencial, además de los síntomas físicos, se reflejan en las tendencias que se especifican a continuación:

a) *Sensibilidad excesiva.* La persona adquiere mayor dificultad en modular emociones y se importa fácilmente con eventos específicos, sobre todo los que recuerdan dificultades anteriores.

b) *Maximización de problemas y concentración en los factores negativos.* La ansiedad perturba el funcionamiento normal de la mente, generando comportamientos inusitados y la tendencia a exagerar la importancia de ciertas situaciones. Muchos jefes tienen dificultad para percibir las dimensiones positivas y para sentirse seguros frente a los problemas. La convivencia con situaciones amenazadoras enfatiza la conciencia de los factores negativos: la persona tiende a percibir cualquier pequeña dificultad como un gran problema. Los detalles negativos expresados en gráficos y tablas son super analizados para estimar posibles daños. Gastan tiempo en esclarecer informaciones sólo imaginadas -producidas en el intento de leer la mente ajena- y sin mucha evidencia que apoye su pensamiento.

c) *Dispersión mental y transferencia de la decisión.* Frente a la presión para decidir, algunas personas ven reducidas sus habilidades de comprender y de juzgar eventos. Adquieren una inhibición de pensar, de razonar sobre situaciones problemáticas e, incluso, de mantener relaciones afectivas con los colegas. Intensifican el deseo de escapar de la situación, concentrándose en otras tareas o transfiriendo y postergando decisiones. La actitud de querer abandonar situaciones de peligro o problemáticas es normal, pero imposible en la gerencia. Como no pueden huir del problema, los gerentes aprenden a disociarse mentalmente de la situación o dejan que las cosas ocurran para ver si la propia realidad provoca alguna decisión o acomodación.

d) *Comunicaciones irreales: el incremento de la conversación consigo mismo.* Los gerentes tienden a meditar sobre el problema o a presentar a sí mismos una serie de hipótesis de solución y de

fracaso. Muchas de esas meditaciones son provocadas y alimentadas por falsas creencias sobre la realidad; los fantasmas ya existentes en la mente son reactivados por los análisis internos. Los pensamientos e imágenes son poco a poco montados en una lógica a veces negativa. En algunos casos, se asocian factores de miedo y de riesgo en una sucesión de posibilidades, hasta lograr percibir una verdadera catástrofe. Esos análisis mentales perjudican el examen más riguroso de los hechos. A pesar de estar aparentemente próximos a lo real, en verdad no pasan de una construcción imaginaria más cerca de lo falso. Por ser una imaginación, la conversación consigo mismo no tiene elementos para verificar su veracidad. Sin embargo, si no fuese controlada o coordinada, ella no sólo produce más ansiedad, sino también torna la comunicación interna excesivamente basada en dimensiones irreales.

IV. El origen exterior del miedo: el cultivo de la percepción de riesgo

La historia de la humanidad siempre fue la historia del peligro, de la violencia, de las guerras y de los intentos crecientes de protección y de defensa. Tal vez sea imposible medir hoy la violencia para saber si ella es menor o mayor que en el pasado. Para gran parte de las personas -habitantes de áreas más desarrolladas-, hay más protección contra enfermedades, hambre e intemperie. Sin embargo, la sensación de violencia y de inseguridad individual parece más intensa y global, pues invade todas las dimensiones de la vida. Lo cotidiano se ha hecho más peligroso. La vida se volvió más amenazadora, violenta y competitiva (Block, 1968; Douglas y Wildavsky, 1983; Ehrenreich, 1989; Theis, 1991; Douglas, 1992; Mistzal, 1996; Swedo y Leonard, 1996; Furedi, 1998)⁴.

Los ejecutivos son amenazados de secuestro, los dirigentes públicos y privados se protegen con cercas de seguridad, y las puertas de instituciones públicas, de empresas, y de condominios residenciales se asemejan a entradas de presidios. Las personas se ven constantemente cercadas por cámaras y placas magnéticas en las tiendas y centros comerciales, además del aparato humano de seguridad privado. Asimismo, se anuncian las amenazas de las drogas, del alcohol, del tabaco y de las comidas grasosas y azucaradas, o incluso el peligro del descanso exento de actividades físicas, sedentario.

Las relaciones anteriormente más seguras, como las familiares y de amistad, son hoy más imprevisibles y dotadas de sospechas y de tensión. La familia es más abierta y socialmente distante, la escuela es menos comunitaria, el trabajo es más individualizado. Todos interactúan menos y se tornan más desconocidos. La mayor separación social crea desconfianza entre las personas, relaciones personales más frágiles y relaciones institucionales más inciertas y sospechosas. Los ejemplos de golpes y de traiciones en las relaciones personales y de trabajo hacen parte de las noticias diarias.

Las campañas públicas contra los factores de riesgo ayudan a profundizar el miedo, sobre todo las más genéricas, como las relacionadas con la nutrición, las actividades físicas e inclusive el consumo de alcohol. Los comportamientos humanos o estilos de vida son considerados más o menos arriesgados. Se clasifican las personas por grupos de riesgo de acuerdo con las profesiones, patrimonio genético, lugar de trabajo o de vivienda. La comunicación sobre nuevos peligros intensifica la mentalidad de que es imposible evitarlos y casi universaliza la idea de que el peligro está en cualquier lugar y en cualquier cosa (Singer, 1993).

Cuando se anuncian muchos peligros, no sólo se aumenta la conciencia del riesgo sino también se ve el mal, antes inesperado y accidental, como aguardado e inminente.

En la sociedad contemporánea, parece haber un mayor cultivo del riesgo por causa de un mayor sentido de incertidumbre, complejidad, ambigüedad y desorden, vinculado a un creciente desprecio por las instituciones sociales. Se desarrolla un sentido de desprotección social con una creciente concientización sobre las amenazas de la vida diaria (Lupton, 1999)⁵.

En relación con la gestión, el recrudescimiento de la competencia empresarial y económica entre los países generó mayor conciencia de los daños y de la vulnerabilidad de las organizaciones y de los empleos. Los países se aproximan y crean mayor interdependencia; la administración pública se

internacionaliza y las empresas se agigantan y amplían su presencia en el mundo. Se perfeccionan los sistemas de comunicación, y las personas se tornan mejor informadas. El potencial de vulnerabilidad crece con la interdependencia y la globalización: son mayores la percepción y el significado que la mayoría de las personas atribuyen al riesgo.

En ese sentido, vale mencionar algunos factores que aumentan la conciencia sobre los riesgos:

1. *Más informaciones.* El miedo moderno se origina menos en la falta de información y más en la extensión de su existencia. Más información muestra la imposibilidad de dominio y de control sobre la realidad.

2. *Menos protección.* La globalización expandió de forma rápida las posibilidades de las empresas y las interacciones entre los sectores públicos: lo que hasta hace poco se acordaba en llamar mercado más alcanzable para determinada empresa, se expandió y se tornó más global, competitivo y agresivo.

3. *Menos defensas contra modismos administrativos.* En un mundo en constante transformación, aparecen propuestas de innovación organizacional propugnando éxitos a través de cambios radicales y valores absolutos: quien no los siga está condenado al fracaso. Se infunde miedo para promover un producto de cambio y vender seguridad.

4. *Importación del riesgo y de la inseguridad.* Fuerzas globales más intensas provenientes de países más adelantados hacen que directivos y trabajadores se sientan desprotegidos, sin las mismas reservas de riqueza para resguardarlos de amenazas y daños económicos. La preocupación dramática por los costos, por el empleo y el desempleo y por los resultados inmediatos, agudiza la inseguridad y la ansiedad en el ambiente de trabajo y fuera de él.

5. *Cambios rápidos alteran las referencias de seguridad.* La historia administrativa contemporánea acentúa la novedad como factor de éxito. Transformaciones rápidas, sobre todo el avance tecnológico, cambian las referencias e incapacitan a las personas. El saber, la tecnología, la información, la habilidad gerencial, todo está en riesgo de supervivencia.

6. *El fin del empleo.* Al contrario del pasado, el desarrollo económico ocurre concomitantemente a una caída acentuada en el nivel de empleo. Empleos temporarios substituyen los definitivos en proporciones rápidas y avasalladoras. El trabajo temporario, inestable y vulnerable, hasta hace poco considerado una forma atípica a ser evitada, hoy se torna la norma y la práctica deseada.

V. El origen interior del miedo y de la percepción de riesgo

El miedo surge en la mente de la misma manera como aparecen los sueños. Cuando las personas piensan sobre las posibilidades, imaginan cosas tanto positivas como negativas. Como las posibilidades son infinitas, los sueños y las preocupaciones evolucionan de forma interminable y recurrente. En los sueños, las personas amplían sus deseos y encuentran alternativas para casi todo, pero no para la reducción de la ansiedad y del miedo. En los sueños se repite la tensión entre lo imaginado y la realidad, y entre el éxito y el fracaso.

La percepción sobre los peligros, la mayoría de las veces, poco tiene que ver con las referencias y los datos recolectados sobre el problema. La posibilidad de que ocurran daños es normalmente menor que lo que imaginan las personas al tomar decisiones y, por lo tanto, la percepción de riesgo es mayor que lo que la realidad demuestra.

A pesar de existir situaciones materiales de peligro, el riesgo es antes que todo una percepción individual y una construcción mental. Los estudios más profundos sobre percepción de riesgos sociales, originados en la perspectiva cognitiva, suponen el riesgo como subjetivamente definido por el individuo e influenciado por una variedad de factores psicológicos, sociales, institucionales y culturales (Slovic, 2000).

Por lo tanto, la percepción de riesgo tiene su dimensión interna y subjetiva; la manera como las personas sienten y atribuyen peso al riesgo influencia los comportamientos administrativos defensivos y preventivos (Starr, 1969; Slovic, 1987).

Obligados a realizar análisis de la realidad, los dirigentes y gerentes cuestionan los límites de su capacidad y de los recursos organizacionales de los cuales disponen. Acaban por ejercitar en el imaginario, incluyendo la percepción de riesgo, la búsqueda de solución para sus problemas.

Por lo tanto, la imaginación humana, el gran instrumento de creatividad y de ideación de la vida, es también la fuente de las dudas y de los recelos sobre la capacidad de respuesta. En una secuencia imaginativa interminable, las personas especulan sobre lo que les puede acontecer. Cuando toman conciencia de los obstáculos y riesgos, surge el miedo, o sea, la percepción de un hiato entre el sentimiento de vulnerabilidad frente al riesgo y la capacidad de respuesta exitosa. Ese hiato es siempre resultado de un juicio y de la imaginación. Así, lo que agudiza la ansiedad no es necesariamente el peligro real, pero sí la sensación de su proximidad.

VI. La intensidad de la preocupación por el trabajo: la predisposición para la ansiedad

En el trabajo hay mucho por lo que preocuparse, lo cual tiene un efecto significativo sobre la mente humana ⁶ (Hallowell, 1997). Esta premisa se muestra auténtica y acentuada entre los jefes y dirigentes. El 69,4% de los jefes se revela altamente preocupado por el trabajo, y un poco menos de 1/3 de la muestra presenta baja preocupación, conforme a la Tabla N° 1.

Tabla N° 1
Intensidad de preocupación por el trabajo

Intensidad	Frecuencia	%
Baja	47	30,5
Alta	107	69,5
Total	154	100,0

Uno de los hallazgos más interesantes de la investigación, que comprueba las percepciones corrientes en las teorías psicológicas, es la intensidad y la universalidad de las preocupaciones por el trabajo. Los dirigentes y gestores se muestran altamente preocupados por su trabajo. Esa preocupación, prácticamente, no depende de ningún otro factor, como el tiempo de trabajo o de ejercicio de la función, nivel educacional, edad, tamaño de la organización o número de subordinados. Esta constatación tiene soporte en los tests del Qui cuadrado hechos en la investigación.

No es de extrañar que en el trabajo haya ansiedad. En medio de relaciones amistosas y cooperativas, se convive con conflictos y rivalidades. En vez de ofrecer solamente seguridad, regularidad de renta y tranquilidad, el trabajo también es fuente de inseguridad y estrés. Trabajo es desigualdad, competencia y jerarquía: las diferencias individuales se muestran más claramente, y se acentúan las comparaciones entre las habilidades y las competencias de las personas; hay presiones por desempeño y metas desafiantes. La jerarquía limita la iniciativa y presiona para la conformidad.

Además, el trabajo moderno se tornó más individualizado, estimulando la competencia, y cada vez es más difícil revivir el espíritu de equipo y de relaciones solidarias. Por lo tanto, la ansiedad es una contingencia normal del trabajo contemporáneo. En las empresas, servicios públicos y entidades sin fines de lucro, las personas se descubren cada vez más recelosas y ansiosas.

1. La gran variación: dirigentes y gestores públicos

A pesar de la casi universalidad de la preocupación por el trabajo, dos diferencias revelaron variaciones significativas: el tipo de organización, pública o privada, y el género. De acuerdo con el resultado de la investigación, los dirigentes del sector público se muestran más preocupados y recelosos en el ejercicio

de la función que los dirigentes privados. Inicialmente, puede parecer paradójico frente a algunas creencias corrientes que sostienen que los dirigentes privados se encuentran en una situación de más presión y preocupación que los dirigentes públicos. Al profundizar el análisis sobre esta diferencia se pueden identificar algunos factores que acentúan la preocupación de los dirigentes públicos en el ejercicio de sus funciones, tal como se describe a continuación:

a) *Percepción sobre la mayor ambigüedad de la función del gestor público.* La administración pública se fundamenta en principios amplios, ambiguos y de definiciones controvertidas tales como interés público, libertad, justicia, equidad e integridad. Optar y actuar según esos principios es tarea compleja que exige la búsqueda de consenso entre una gran diversidad de intereses y de soluciones, que eviten privilegios y favoritismos, y generen apoyo entre los receptores de la decisión.

De ese modo, los dirigentes públicos actúan en un contexto en que deben atender, además de las demandas y especificidades de los clientes -típico del servicio privado-, otras expectativas y objetivos colectivos, definidos por la comunidad. Esas definiciones son normalmente ambiguas, conflictivas y resultantes de consensos muy frágiles. Así, los gestores públicos enfrentan dilemas sobre la visión de la comunidad, la perspectiva del cliente e, inclusive, valores mayores como la equidad y la justicia en la distribución de los servicios. Por ejemplo: agradar y encantar al cliente, hacerlo regresar a la entidad, puede no ser aplicado por igual a todos los servicios o clientes. Centrarse en el cliente, establecer diferencias en la satisfacción a los clientes, puede significar diferenciación de derechos e injusticia con la ciudadanía. De esa forma, los gestores públicos no pueden ejercer su función centrados con mayor énfasis en el cliente receptor del servicio, sino en otros factores diversos, conflictivos y de naturaleza política. Los dirigentes son responsables, sobre todo, ante los gobernantes electos y no ante los ciudadanos individualmente. Por lo tanto, se insertan en un juego político: para servir a los clientes no pueden contradecir las instancias superiores. Sienten así, la presión y la ansiedad originada de su función pública.

b) *Percepción acentuada de las luchas políticas y vulnerabilidad del cargo.* Por principios y tradiciones, la administración pública es una arena de intereses donde hay presiones variadas concomitantes a la proclamación de imparcialidad frente a las demandas públicas. Sus dirigentes se sienten más vigilados, presionados y controlados; trabajan en medio de luchas explícitas, peleas sordas y conspiraciones en relación con su función y su cargo. Los conflictos que alcanzan los cargos de dirección son de tal orden que los gestores públicos advierten una percepción de vulnerabilidad en el cargo por cada decisión que formulan. Además, tales dirigentes tienen conciencia que sus nombramientos reflejan más el arte del consenso entre coaliciones políticas y menos una propuesta estratégica de acción.

c) *Menor capacidad de respuesta a la percepción del riesgo.* La administración pública está constituida por una red altamente interdependiente de intereses políticos. Los dirigentes y servidores actúan en partes muy específicas de esa red y con poca autonomía administrativa para lidiar con esas interdependencias. Ningún gestor público tiene sobre su organización la autonomía y el control permitidos a un gestor privado. Por tener menos autonomía, los gestores públicos sienten una menor capacidad de respuesta al riesgo y a las presiones externas.

A pesar de importantes conquistas en la flexibilidad gerencial en el sector público, la mayoría de los controles tradicionales permanecen vigorosos, tanto como la falta de autonomía y de control sobre los instrumentos básicos de trabajo. Así, reglas centralizadas, sobre todo presupuestarias, se mantienen con la misma rigidez y sentido inhibitorio de la iniciativa de los dirigentes; de igual forma, no existe autonomía para el control sobre el personal y los subordinados: las reglas de carrera, promoción e incentivos son decididas muy distantes del lugar de trabajo.

Las tentativas de ruptura con las prácticas tradicionales, para insertar la autonomía y el espíritu emprendedor en la gestión del sector público, tuvieron resultados modestos. Autonomía, audacia y espíritu emprendedor son poco incentivados y practicados en la gestión pública. Se evita ceder a

dirigentes y jefes poderes capaces de alterar directrices gubernamentales superiores o incluso afectar coaliciones políticas. Se proclaman las decisiones públicas como garantías del bien común, y por lo tanto, en ellas deben prevalecer la racionalidad y la preferencia colectivas en detrimento de los juicios y prioridades de los gestores.

El espíritu emprendedor debe ser incentivado en el sector privado aceptándose los errores, naturales frutos de la iniciativa. Pero en el sector público, se consideran imperdonables los errores con los recursos públicos, pues causan perjuicios a la comunidad o daños al patrimonio público.

d) *Reacción constante de clientes y no clientes.* La administración pública debe atender a todos, inclusive a los que desconocen el servicio, necesitan de él pero no lo buscan; se presupone que actúa por igual frente a las necesidades y las demandas, llegando a ser criticada por los no atendidos. Aproximarse demasiado a determinados clientes ya es considerado iniquidad. Encantar clientes puede no garantizar apoyo, toda vez que éste depende también de los no atendidos, y cuidar de todos puede ser mejor que encantar a algunos. Los gestores públicos informan temer más a las reacciones políticas y a los cuestionamientos de los segmentos comunitarios sobre un posible uso arbitrario de los recursos públicos, que a las críticas de la clientela sobre la calidad de los servicios.

En la mayoría de las organizaciones públicas, los clientes están garantizados, no precisan ser capturados en el mercado y, normalmente, no son los que pagan por los servicios. Muchas instituciones públicas son incapaces de identificar previamente sus clientes y prepararse para ellos. Así, no se puede priorizar o concentrar recursos en clientes específicos, como ocurre en el sector privado, o descartarlos por falta de poder adquisitivo, o aun favorecer a los más próximos y fáciles de atender. La organización pública debe recibirlos a todos, inclusive, y principalmente, a los más pobres e ignorantes, tanto como a los críticos y contestadores del propio servicio.

e) *Constante visibilidad y cuestionamiento mediante la comunicación social.* Los dirigentes privados trabajan fuera del alcance de la prensa. Las ineficiencias en el proceso de trabajo son desconocidas por el gran público y resueltas internamente, inclusive por la acción del propio gestor; los productos y servicios deficientes son castigados por la elección de otros, producidos por un concurrente. Al contrario, las fallas e ineficiencias en la prestación de los servicios públicos dan origen a un cuestionamiento directo a los dirigentes de los respectivos órganos frente al público, a través de la comunicación social. Hay, por lo tanto, un énfasis en la atribución de culpabilidad a los dirigentes y gestores públicos en comparación a los gerentes privados, en que una culpa más amplia sobre un producto, servicio o empresa ofusca a la persona del gerente.

En el sector privado, los clientes insatisfechos se dirigen a otras empresas en busca de una mejor atención. En el servicio público, por causa del monopolio o de la falta de alternativas para los ciudadanos, los clientes insatisfechos presionan al sistema político, generando controversias y discusiones públicas. En este sector, la insatisfacción no reduce el número de clientes; o la buena atención no reduce conflictos políticos porque no significa necesariamente que se resolvieron problemas estructurales de equidad.

2. Género: la segunda gran variación

Otra diferencia que se mostró significativa en los tests del Qui cuadrado fue la de género. Sólo 7,6% de las mujeres jefes se mostraron intensamente preocupadas por su trabajo tanto como los dirigentes. Varias hipótesis levantadas en relación con el tema se refieren a la concomitancia de una variedad de tareas aún a cargo de las mujeres. Por ejemplo, la atención a las funciones domésticas y a los hijos puede ser un factor que diluye las preocupaciones por el trabajo. Una hipótesis interesante fue levantada en un grupo específico de cuarenta jefes, mitad hombres mitad mujeres, a los cuales se preguntó sobre el tipo de comunicación telefónica diaria durante la jornada de trabajo. La mayoría de las mujeres informó que se comunican algunas veces por día con hijos y otras personas (empleadas, personal de mantenimiento), y con organizaciones (escuelas, compañías de servicios como luz,

teléfono, reparaciones e instalaciones domésticas) para verificar actividades fuera del trabajo. Ese tipo de comunicación se mostró mínima en el caso de jefes-hombres.

VII. Los factores de miedo y ansiedad

Al construirse escalas sobre miedo y ansiedad en el trabajo fue posible jerarquizar un conjunto de factores en los que existe la mayor percepción de riesgo, de acuerdo con lo que se muestra en la Tabla N° 2.

Tabla N° 2
Miedo y ansiedad en el trabajo gerencial por factores específicos

Factores	Causa fuerte ansiedad (%)
Valor y reconocimiento profesional	95,5
Situación de terceros (organizaciones y personas) respecto a mí	90,9
Imprevisibilidad del contexto	86,4
Concurrencia u ocupación de espacio	76,0
Ineficiencia de socios y de prestadores de servicios	45,5
Evaluaciones y comparaciones con compañeros de trabajo	24,7
Interacciones personales con jefes y subordinados	23,4
Relacionarse públicamente, presidir o conducir reuniones, discursar	22,7
Imagen personal, forma de cuidarse	14,3

El mayor temor y ansiedad se encuentra en lo referente al valor profesional: ser humillado como profesional o ser públicamente juzgado como incompetente. Los dirigentes temen una evaluación negativa de su desempeño, no por su falta de competencia y dedicación a sus tareas, sino por no tomarse en cuenta factores ambientales negativos e incontrolables. Creen que deben competir siempre para demostrar su valor y alcanzar un desempeño por encima de la media. Revelan alta percepción de riesgo en relación con el mantenimiento o la pérdida de su función o empleo. Se consideran inseguros en el cargo dada la imprevisibilidad de factores con los cuales tienen que lidiar.

Los dirigentes desempeñan un papel visible y son constantemente evaluados por los de afuera, de arriba y de abajo: se sienten de alguna forma juzgados y observados en su comportamiento administrativo y forma de ser. Por más que lo intenten, nunca están fuera de escena. Inclusive los más indecisos y los que más delegan responsabilidades no dejan de ser vistos como desempeñando el papel principal.

Más que otros funcionarios, los dirigentes y gerentes recelan el fracaso. Temen ser considerados malos dirigentes, tomar la decisión incorrecta, perder el control de la situación y, principalmente, no alcanzar resultados.

Como los demás funcionarios, desconfían de los contactos con jefes que tienen sanciones sobre sus recursos de poder y sobre el propio empleo; resaltan el miedo de ser mal vistos públicamente, por la familia y por los amigos fuera del trabajo, como incompetentes, o de ser humillados por sus superiores. Como sus esfuerzos dependen de una colectividad de funcionarios, ellos no siempre se consideran culpables por los fracasos de su equipo, aunque sean responsabilizados por eso. Los más exitosos y de nivel más elevado recelan tener una carrera de éxitos perturbada por un evento dañino y no ser considerados como profesionales.

Es interesante notar que los daños causados por terceros aparecen en el tope de la lista de preocupación como un factor incontrolable y causante de alta ansiedad (90,9%). De modo que los factores clásicos sobre percepción de riesgo entre seres humanos se repiten en el área gerencial. El riesgo, por definición, tiene que ver con la falta de control; y así, el gran recelo de los dirigentes se

refiere a factores relacionados con actitudes y acciones de terceros respecto a sí mismos, y los de imprevisibilidad, como la falta de control sobre las actitudes de terceros.

En relación con la imprevisibilidad, se preocupan también por los cambios en las leyes, reglas y políticas gubernamentales (86,4%). Como factores de competencia y concurrencia, temen más el surgimiento de otras organizaciones para ocupar los mismos espacios de servicios o de mercado (76%). Así, los dirigentes empresariales recelan de nuevas empresas en el mercado y de dirigentes públicos nuevos u otras organizaciones públicas invadiendo sus áreas de actuación.

Causa también alta ansiedad la percepción de riesgo respecto a la ineficiencia de terceros, o sea, de personas e instituciones de las cuales dependen para el ejercicio de sus tareas, como suministradores y prestadores de servicio (45,5%). En la práctica, dirigentes y gerentes permanecen atentos a las señales exteriores que constriñen y limitan el propio comportamiento. Por ejemplo, las presiones de la competencia, las demandas de la clientela, los conflictos con los pares y con los subordinados, las metas no alcanzadas y los eventos ilícitos reportados por la auditoría, las presiones políticas, los informes periódicos o los nuevos proyectos.

Como la sociedad se tornó más violenta y las transformaciones tecnológicas substancialmente más rápidas e impactantes, se agudizaron también las percepciones subjetivas sobre las consecuencias adversas. La vida productiva se transformó en una guerra que se introdujo en lo íntimo de las personas. La percepción del riesgo se hizo más colectiva: está en el imaginario social y sujeta a influencias diversas. Las señales externas pueden ser intensas, de forma de crear preocupaciones excesivas y alta ansiedad. Las relaciones entre el mundo exterior e interior no son todas previstas en el consciente. Hay relaciones en el inconsciente y varias articulaciones de respuestas a estímulos externos que no pasan por el consciente. Así, la ansiedad puede surgir sin que haya mucha claridad del problema que la causa.

VIII. Miedo y ansiedad por las relaciones sociales

La ansiedad está también presente en la función gerencial a través de sus dimensiones sociales e interactivas (Laery y Kowalsky, 1995). Por definición funcional, los dirigentes y gestores ejercen actividades de fuerte interacción social. Más que otros profesionales, adquieren experiencia en el trato con las personas. Sin embargo, una parte substancial de los gestores revela aprehensión por esas relaciones, siendo que $\frac{1}{4}$ de ellos sienten fuerte riesgo, miedo y ansiedad en el ejercicio de esa interactividad. Vale notar que las percepciones sobre las relaciones personales no son fácilmente reveladas en investigaciones como éstas. Las personas son cautelosas, inhibidas y hasta recelosas de exponer sus percepciones sobre las relaciones en el trabajo. Los estudios de naturaleza más psicoanalítica revelan mayor intensidad de esos factores que a través de cuestionarios más genéricos, y en contraposición a otros factores de naturaleza menos personal. En realidad, la ansiedad es vivida por todos, en momentos específicos que definen una intensidad conforme la naturaleza de los eventos o vivencias y el impacto en cada persona (Laery e Kowalsky, 1995; Menninger, 1995; McCroskey, 1997)

A través de entrevistas más profundas con los mismos dirigentes, se aprende que las presiones del trabajo pueden llevar a las personas a recelar inclusive de los más simples contactos con compañeros, jefes y clientes. La ansiedad social se origina, frente a la posibilidad de una interacción humana, por imaginación, interacción, presencia y observación de otros en determinada circunstancia. Por ejemplo, algunas situaciones son poco gratas para las personas o inclusive las dejan recelosas, como las aprehensiones provenientes de la necesidad de comunicarse socialmente, recibir personas desconocidas y mantener diálogos genéricos; interactuar con visitantes ilustres y superiores jerárquicos; hablar en público, conducir reuniones; proferir discursos formales en situaciones solemnes; y despachar con personas del sexo opuesto. Aunque en menor grado, hay también recelos en revelar sentimientos de inferioridad frente a terceros, sentirse evaluado por interlocutores por la presentación, forma de vestir, condiciones físicas o por el cuerpo.

Aun más, en relación con la interacción social, vale notar que la ansiedad aumenta por causa de factores sobre los cuales las personas juzgan no tener influencia o control, tales como las acciones de terceros sobre sí mismo. Ese tipo de relación es controlada y activada esencialmente por otros. En lo que se refiere a la interrelación personal, se presume algún grado de control por parte de la propia persona. Así, por definición, hay la posibilidad de que los actores influyan mutuamente sus relaciones, por lo que revelan temer menos este tipo de relación.

IX. Reacción a la percepción de riesgo y a la ansiedad en la decisión

La mayoría de los dirigentes -73,4%- reaccionan con cautela al riesgo (ver Tabla N° 3). Estos comportamientos típicos serían los de concentrarse en el problema a resolver, no precipitar la decisión, reflexionar más antes de optar, solicitar a los asesores más datos y análisis sobre el problema o buscar ayuda o consejos de terceros. Sólo el 30,5% adopta comportamientos audaces: prefieren decidir rápido como forma de librarse de la ansiedad, intentan aparentar más coraje para no contagiar a sus funcionarios, y exageran el peligro para movilizar a las personas.

Tabla N° 3
Reacción a la percepción de riesgo y a la ansiedad en la decisión

Reacciones típicas	Refleja comportamiento habitual %
Cautela, prudencia	73,4
Audacia	30,5

Sin embargo, en relación con esos comportamientos hay algunas variaciones significativas: cautela y prudencia aparecen de forma más acentuada entre los que poseen un grado educacional más elevado. De los que reaccionan con mayor prudencia ante el riesgo, 67% posee formación superior. Tal vez la mayor capacidad de análisis y las habilidades profesionales expliquen esa variación. Las personas con mayor formación tienen mayor conciencia de las interdependencias entre los factores de riesgo y saben reunir percepciones de situaciones problemáticas para definir problemas y riesgos, de acuerdo con el resultado de esta investigación.

El nivel jerárquico de la dirección también provoca alguna variación en relación con la reacción al riesgo. Ocupantes de cargos de dirección de primer y segundo nivel jerárquico tienden a ser más cautelosos y prudentes que los de dirección intermedia (tercer nivel jerárquico en la muestra).

Los dirigentes perfeccionan sus juicios mediante el aprendizaje gerencial y la extensión de su experiencia en la función. Desarrollan una conciencia más realista del riesgo y de la incertidumbre, reduciendo la imaginación sobre falsos datos. Aprenden a observar, a seleccionar, a priorizar y a sistematizar datos según referencias mentales más realistas. Se concientizan sobre el tipo de información que los incomoda y aprenden a ser más realistas en relación con los problemas. Conociéndose mejor, pueden tomar acciones correctivas para reducir sus preocupaciones y ansiedades.

Aprender a seleccionar entre lo más y lo menos arriesgado significa una forma de priorizar riesgos y así instituir tranquilidad en ciertas áreas de decisión. Si no fuese por esa selección previa, el grado de ansiedad y de percepción de riesgo sería intolerable para la mayoría de los administradores.

De manera que, el aprendizaje y la experiencia gerencial desarrollan la habilidad de juzgar e interpretar eventos diferentes y enseñan a las personas a enfrentar mejor el riesgo y a obtener mayor rapidez en las decisiones.

Cuando se examina el ambiente de trabajo, parece realmente eficaz la manera como la mayoría de los ejecutivos modernos se adaptan y sobreviven en ese medio. Las experiencias adquiridas son normalmente valiosas y los hacen enfrentar las presiones cotidianas con mayor optimismo que la

realidad parece revelar. Las frustraciones temporales son intercaladas con éxitos y no afectan las propuestas de nuevas realizaciones.

En realidad, la mayoría de los dirigentes administra bien la interacción entre lo ficticio y lo real, selecciona relaciones, identifica aliados y adversarios, enfrenta rivalidades y responde bien a las aspiraciones internas, y a las demandas del mercado y de la comunidad.

Sin embargo, la sensación de peligro y la conciencia del riesgo no eliminan la reacción ansiosa. En la gerencia, la ansiedad es permanente y, como consecuencia, también la actitud de cautela.

Cuanto mayor la percepción de riesgo, mayor la predisposición para la acción cautelosa. Si en el futuro hay imprevisibilidades, no se conocen, en realidad, los resultados de las decisiones presentes. Además, por estar obligados a anticipar, a prever y a actuar para el futuro, los dirigentes jamás pueden ser inconsecuentes y valorizar solamente el presente. Hay una presión para la cautela, o sea, evitar el peligro, o reducir la exposición a factores de riesgo.

Nada más natural para un ser humano que querer protegerse de riesgos y de incertidumbres y buscar la seguridad.

Gerenciar el riesgo es reconocer que en el futuro existen algunas previsibilidades y defensas contra imprevistos. Si algunos eventos son previsibles, ellos pueden ser sometidos a cálculo de riesgo, y vale el esfuerzo de analizarlos para precaverse contra posibles daños. La incertidumbre se enfrenta, no se reprime. El riesgo se calcula, y no se ignora su existencia. La ignorancia se corrige con más informaciones y referencias para la decisión.

Si se considera el riesgo no minimizable por intervenciones de los dirigentes, se reduce el valor del análisis y del planeamiento. Aunque en la decisión gerencial el riesgo reciba un tratamiento más enfático en relación con su dimensión negativa, él también es visto en sus connotaciones positivas.

X. El riesgo, el miedo y la ansiedad como factores constructivos

En su sentido negativo, el riesgo deja implícito el peligro de las consecuencias adversas y sugiere el esfuerzo gerencial para concientizar su existencia, evitarlo o minimizarlo. Estar en riesgo es estar vulnerable a lo imprevisto o a factores que provocan daños, independientemente de las acciones individuales. Evitar el riesgo es intentar precaverse contra el peligro de lo inesperado, de lo no familiar o de lo inusitado. Cuando es visto como algo malo, el riesgo incentiva la búsqueda de seguridad. Minimizar o reducir el riesgo son expresiones que procuran dar seguridad a una decisión.

Vista como algo positivo, la percepción de riesgo: (1) revela el coraje de arriesgar a pesar de las adversidades; (2) concientiza a las personas sobre amenazas y daños potenciales y reales a la organización; y (3) valoriza el espíritu emprendedor y de proseguir y aventurarse en dirección al éxito. El riesgo llega a fascinar a algunas personas. No es por casualidad que los dirigentes se vanaglorian de su capacidad de correr riesgos. Muchas veces exageran la inexistencia de datos o su inexactitud, para realzar su capacidad de intuir y de proseguir a pesar de los consejos de actuar con cautela. Se proclaman más intuitivos de lo que realmente son para parecer más corajudos, hábiles y autónomos frente al riesgo.

Además, la preocupación y la ansiedad hacen compañía a la persona, ocupan su mente en momentos de soledad y pueden ser hasta placenteras, como parte de la aventura de decidir y de dirigir una organización. En deportes de alto riesgo, parte de la aventura es sentir temor.

La ansiedad tiene sus dimensiones positivas porque, antes que todo, provoca la atención hacia los problemas, además de generar comportamientos cautelosos ante el riesgo y la incertidumbre (Becker, 1999; Peurifoy, 1997; Bourne, 1995; Emery, 2000).

La ansiedad alerta a la persona y la hace actuar en el sentido de evitar o librarse del peligro. En realidad, es mejor falsas alarmas que no percibir una situación amenazadora. El anuncio del riesgo trae la ayuda de terceros. Los gerentes se benefician de la colaboración adicional. Por esa razón, muchos provocan el miedo para intentar reacciones más efectivas y tomar decisiones más radicales, las que

serían difíciles si todos no fuesen concientizados de la amenaza inminente. Las exageraciones ayudan a movilizar personas, pero conducen a una percepción más generalizada del riesgo, y por lo tanto, a más miedo y ansiedad.

Sin embargo, cuando se induce al miedo, también se disloca la atención de las personas de recursos importantes para acciones basadas en ilusiones prefabricadas. Posiblemente, esos recursos se destinarían mejor a otros proyectos de la propia organización.

En principio, la ansiedad moderada no reduce la eficacia organizacional, pero su mayor intensidad y constancia perjudican la calidad de las decisiones y acciones.

Cuando son moderados, la ansiedad y el miedo sirven de alerta para los problemas de la vida. Se trata de una forma del ser humano para adaptarse al ambiente. Para dirigentes y gestores, algo de ansiedad, miedo o preocupación avisan sobre los riesgos de las decisiones a tomar y los llevan a la búsqueda de más informaciones y a un mayor conocimiento de la realidad. Con moderación, muchas personas se sienten incentivadas por las nuevas preocupaciones y hasta creen que podrían ser más felices y eficaces conviviendo con el sentido de la aventura.

Edward Hallowell y John Ratey (1994) desarrollaron la ecuación de la preocupación moderada, que puede ser adaptada como una curva de la ansiedad. El desempeño mejora cuando la ansiedad aumenta hasta un cierto punto, después del cual, si la ansiedad continúa aumentando, el desempeño comienza a bajar. En otras palabras, el miedo y la ansiedad pueden ser vistos como factores motivadores sólo a corto plazo y de forma moderada; a largo plazo, son obstáculos.

La ansiedad constante perjudica el desempeño y no ayuda a promover un ambiente de trabajo saludable y de buenas comunicaciones. Las personas ansiosas tienen la mente ocupada debido a los temas que las preocupan, quedando poco espacio y atención a otras cuestiones. Para la mayoría de las personas, las presiones intensas y las amenazas no son estímulos: crean una distracción dañina.

¿Cómo explicar entonces que ambientes de trabajo de apariencia altamente competitiva pueden obtener buen desempeño? De acuerdo con Hallowell y Ratey (1994), muchas personas viven mejor el ambiente de competencia porque son motivadas no por el miedo, sino por la energía de la conquista de un objetivo. Es el ejemplo de aquellas atmósferas de alta intensidad, como bolsas de valores y salas de emergencia de hospitales: ellas motivan a las personas no por el miedo, sino por la intensidad del estímulo. Esas personas son poco motivadas por los estímulos medios comunes a la mayoría, pero se sienten estimuladas en ambientes de alta intensidad. Hay una diferencia entre miedo e intensidad, a pesar de que psicológicamente son muy semejantes. Personas con miedo, sin embargo, no gustan del ambiente y desean librarse del problema que les causa la ansiedad. Por el contrario, personas con intensidad gustan del ambiente y desean su permanencia; podrían hasta vivir permanentemente en ese estado.

Así, es necesario que algunos cuidados sean considerados por los jefes que constantemente viven de forma intensa la ansiedad y el miedo en las decisiones gerenciales. Para reducir la ansiedad, es preciso alterar el impacto de las tres variables que provocan el miedo, o sea, percepción de riesgo, sentimiento de vulnerabilidad e incapacidad de respuesta. Para reducir la percepción de riesgo, es necesario desarrollar el realismo y buscar datos para lidiar mejor con la incertidumbre. Para reducir el sentimiento de vulnerabilidad, es necesario el desarrollo de la autoconfianza y ser realista para la eliminación de los fantasmas de la mente. En relación con la incapacidad de respuesta, las indicaciones tradicionales consisten en una mejor preparación de sí mismo para la función gerencial, y sobre todo para la gestión estratégica y de cambios.

Notas

¹ El concepto de ansiedad sugerido por Aaron Beck parece ser el más claramente adaptable a la gerencia. Parte de una perspectiva cognitiva en la que el proceso central de adaptación de la persona es el procesamiento de la información. “Cuando hay perturbación en ese proceso, hay consecuencias

perturbadoras en el sentir y comportar”, surgiendo, por ejemplo, la ansiedad. Ver Beck, 1979; Beck y Emery, 1985; Barlow, 1988.

² El pánico es un estado agudo de ansiedad o una aprehensión muy fuerte del miedo; se caracteriza por la aflicción que alcanzan las personas en relación con la potencialidad de daños inmensos e irreparables. En situaciones de pánico, surgen actitudes y acciones normalmente desordenadas o juzgadas impropias.

³ Las teorías basadas en los patrimonios genético y social procuran mostrar cómo las personas más ansiosas tienen una autopercepción negativa: no se ven tan capaces como las demás. Algunas tienen más inseguridad afectiva y recelo de ser despreciadas y, por lo tanto, procuran más perfección y acierto en las decisiones como forma de ser reconocidas socialmente. Otras sienten más el riesgo en la procura de soluciones adecuadas a los problemas.

⁴ La creciente conciencia social del riesgo y la cultura del miedo han sido tratadas en diversos relatos sobre la vida cotidiana, sobre todo por Furedi (1998). Hay también relatos interesantes de cómo la ampliación de la percepción del riesgo puede originarse en las sospechas y en los problemas de confianza en la sociedad contemporánea (Mistral, 1996). Theis (1991) dice que las ciencias no suprimieron o redujeron la angustia asociada al riesgo; por el contrario, hoy las personas sienten más miedo, principalmente por los riesgos poco habituales, por baja capacidad de respuesta y cuyos efectos son inciertos e irreversibles. Hay estudios más específicos, como aquellos sobre los celos de clase, esto es, la movilidad social regresiva en vez de progresiva. El miedo de caída y transferencia inadvertida de clase y las inseguridades típicas de la clase media son tratadas por Ehrenreich (1989). Hay estudios acerca del peligro más acentuado y constante en la sociedad medieval, como los de Block (1968): el hombre encontraba cotidianamente toda forma de peligro que daba a su “existencia un sabor de precariedad perpetua”. Se observa también, sobre las dimensiones sociales del riesgo, en Swedo y Leonard (1996). Sobre la variedad cultural en la percepción de riesgo, ver Douglas y Wildavsky (1983); y Douglas (1992).

⁵ Para el análisis de la evolución del concepto y perspectivas epistemológicas del riesgo, ver Lupton (1999). Deborah Lupton es una adherente de la perspectiva sociocultural del riesgo. Para Lupton, la mayoría de las teorías socioculturales son débiles porque coinciden con dimensiones cognitivas. Muchas de esas teorías se aproximaron bastante a las teorías cognitivas al ver el riesgo en hechos objetivos sobre peligro, susceptible de cálculos racionales. Sin embargo, difieren del cognitivismo al centrar su atención no en el comportamiento individual, sino en la mediación y en la respuesta vía procesos culturales, sociales y políticos. Para ella, las teorías socioculturales tienen tres corrientes. La primera fue anticipada por la antropóloga Mary Douglas en la perspectiva simbólica cultural, enfatizando las maneras por las cuales el riesgo es usado para establecer y mantener límites conceptuales entre la propia persona y el otro, y cómo el cuerpo humano es usado simbólicamente y metafóricamente en discursos y prácticas sobre riesgo. La segunda corriente la asocia a Anthony Giddens, interesado en la teoría de la sociedad del riesgo: los procesos macrosociales y las características de las sociedades modernas avanzadas y sus relaciones con el riesgo; los procesos de modernización reflexiva; los movimientos críticos de la modernidad, y las rupturas con normas y valores tradicionales. Lupton asocia la tercera corriente a Michel Foucault, sobre todo sus análisis de la formación auto-ética para explorar el riesgo en el contexto de inspección y disciplina y regulación de poblaciones.

⁶ En el tratamiento de la preocupación, Edward Hallowell (1997) muestra cómo el trabajo tiene un efecto significativo sobre la mente humana.

⁷ De acuerdo con Laery e Kowalsky (1995), hay un número elevado de factores sociales causantes de ansiedad. Son comunes en la psicología social estudios de factores específicos que llevan a la ansiedad, y algunos más apropiados para levantar hipótesis sobre el medio gerencial, como los textos de Menninger (1995) y McCroskey (1997).

Bibliografía

- Alhakami, Ali y Slovic, Paul (1994), "A Psychological Study of the Inverse Relationship between Perceived Risk and Perceived Benefit", en *Analysis*, Vol. 14 No. 6.
- Barlow, David (1988), *Anxiety and its Disorders*, New York, Guilford Press.
- Baron, Jonathan (1994), *Thinking and Deciding*, Cambridge, University of Cambridge Press.
- Bayerish, Ruck (ed.) (1993), *Risk Is a Construct: Perceptions and Risk Perception*, Munique, Knesebeck.
- Beck, Aaron T. y Emery, Gary (1985), *Anxiety Disorders and Phobias: a Cognitive Perspective*, New York, Basic Books.
- Beck, Aaron T. (1979), *Cognitive Therapy and the Emotional Disorders*, New York, Penguin.
- Block, M. (1968), *Société féoldales*, Paris, Albin Meck.
- Becker, Gavin (1999), *Virtudes do medo: sinais de alerta que nos protegem da violência*, Rio de Janeiro, Rocco.
- Borne, Edmund (1995), *The Anxiety and Phobia Workbook*, Oakland, New Harbinger Publications.
- Bransford, John (1979), *Human Cognition: Learning, Understanding and Remembering*, Belmont, Wadsworth Publications.
- Bransford, John y Stein, Barry S. (1993), *The Ideal Problem Solver: a Guide for Improving Thinking, Learning and Creativity*, New York, W. H. Freeman.
- Carroll, John (1978), "The Effect of Imagining an Event on Expectations for the Event: an Interpretation in Terms of Availability Heuristic", en *Journal of Experimental Social Psychology*, N° 14.
- Churchill Jr., G. A. (1979), "A Paradigm for Developing Better Measures of Marketing Constructs", en *Journal of Marketing Research*, Vol. 16 N° 1, February.
- Douglas, Mary y Wildavsky, A. (1983), *Risk and Culture: an Essay on the Selection of Technology and Environmental Dangers*, Berkeley, University of California Press.
- Douglas, Mary (1992), *Risk and Blame*, London, Routledge (Essays in Cultural Theory).
- Downs, Alan (2000), *The Fearless Executive: Finding the Courage to Trust your Talents and Be the Leader You Are Meant to Be*, New York, Amacom.
- Ehrenreich, Barbara (1989), *Fear of Falling: the Inner Life of the Middle Class*, New York, Pantheon Books.
- Emery, Jean-Luc (2000), *Surmontez vos peur*, Paris, Odile Jacob (primera parte).
- Eysenck, Michael W. (1997) *Anxiety and Cognition: an Unified Theory*, Hove, Psychology Press.
- Fischhoff, Baruch ...[et al] (2000), "How Safe is Safe Enough?: a Psychometric Study of Attitudes toward Technological Risks and Benefits", en *The Perception of Risk*, Paul Slovic (ed.), Londres, Earthscan.
- Furedi, Frank (1998), *Culture of Fear*, London, Cassel.
- Hallowell, Edward (1997), *Worry*, New York, Ballantine Books.
- Hallowell, Edward y Ratey, John (1994), *Driven to Distraction*, New York, Pantheon.
- Hochschild, Arlie Russell (2001), "Emotion Work, Feeling Rules and Social Structure", en *Self and Society*, Ann Branaman (ed.), Oxford, Blackwell.
- Hochschild, Arlie (1983), *The Managed Heart: Commercialization of Human Feelings*, Berkeley, University of California Press.
- Howard Judith (2001), "A Sociological Framework for Cognition", en *Self and Society*, Ann Branaman (ed.), Oxford, Blackwell.
- Laery, Mark y Kowalsky, Robin (1995), *Social Anxiety*, New York, The Guilford Press.
- Luhmann, Niklas (1993), *Risk: a Sociological Theory*, New York, Aldine de Gruyter.
- Lupton, Deborah (1999), *Risk*, London, Routledge.

- McCroskey, J. C. (1997), *The Communication Apprehension*, Cresskill, Hampton Press.
- Menninger, Walter (1995), *Fear of Humiliation: Integrated Treatment of Social Phobia and Comorbid Conditions*, Northvale, Jason Aronson.
- Mistral, Barbara (1996), *Trust in Modern Societies*, Cambridge, Polity Press.
- Nisbett, Richard E. y Ross, Lee (1980), *Human Inference: Strategies and Shortcomings of Social Judgment*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Peretti-Watel, Patrick (2000), *Sociologie du risque*, Paris, Armand Colin.
- Peurifoy, Reneau (1997), *Overcoming Anxiety*, New York: Henry Holt and Company.
- Rothbart, M. (1970), "Assessing the Likelihood of a Threatening Event: English Canadians' Evaluation of the Quebec Separatist Movement", en *Journal of Personality and Social Psychology*, N° 5.
- Singer, Eleanor (1993), *Reporting Risk: How the Mass Media Portray Accidents, Diseases, Disasters and other Hazards*, New York, Russel Sage.
- Slovic, Paul (1987), "Perception of Risk", en *Science*, N° 236.
- _____ (2000), "Trust, Emotion, Sex, Politics and Science: Surveying the Perception of Risk-Assessment Battleground", en *The Perception of Risk*, Paul Slovic (ed.), London, Earthscan.
- Spector, P. E. (1992), *Summated Rating Scale Construction: an Introduction*, Los Angeles, Sage (Age Series: Quantitative Applications in the Social Sciences ; 82).
- Starr, Chauncey (1969), "Social Benefit versus Technological Risk", en *Science*, N° 165.
- Swedo Susan y Leonard, H. L. (1996) *It's Not All in Your Head*, New York, Harper-Collins.
- Taylor, Steven (1998), *Anxiety Sensitivity: Theory, Research and Treatment of the Fear of Anxiety*, Mahwah, L. Erlbaum Associates.
- Theis, Jacques (1991), *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, Paris, L'Harmattan.

La sociedad civil como campo de luchas, como recurso gerencial y como espacio ético *

Marco Aurélio Nogueira

Se sabe de tiempo atrás, que el universo de los estudios políticos y sociales no existe sin disonancia. Los conceptos que se emplean para interpretar la sociedad, la organización política y los hechos culturales, por ser históricos y por reflejar siempre un compromiso y una decisión de los investigadores, son muchas veces fluidos y fugaces.

Se puede recordar lo que pasa con la palabra democracia. Hoy en día, no hay quien no se diga demócrata. Perdemos horas preciosas, en numerosas reuniones, para establecer el sentido exacto de la expresión, que muchas veces sólo gana claridad cuando es debidamente adjetivizada, como si no fuera posible alguna concordancia en cuanto a su sustancia. Otras veces, sólo sabemos de qué se trata por oposición a dictadura o autoritarismo, o sea, no por lo que la democracia es, pero sí por lo que no es. Ocurre algo idéntico con el término libertad. Casi nunca se consigue dar una definición cabal y consensuada a la palabra, que circula revestida de intrincados detalles y matices.

Numerosos conceptos de la teoría social contemporánea generan constantes controversias. Uno de ellos es el de hegemonía. Se trata de un concepto empleado básicamente para caracterizar la capacidad que un grupo tiene para dirigir éticamente y establecer un nuevo campo de liderazgo. Pero como la palabra tiene origen militar, muchos se aproximan a ella bajo la idea de monopolio o uso intensivo del poder, es decir, la ven como sinónimo de fuerza, autoridad, imposición. El concepto de consenso sufre algo parecido: elaborado para calificar una articulación pluralista de ideas y valores, una unidad en la diversidad, acaba por ser reducido a la ausencia de disenso y divergencia, una situación más de silencio pasivo y unanimidad que de ruido y multiplicidad. Manoseado con este registro, el concepto de consenso pierde operacionalidad y se torna un jergón sin mayor utilidad. Cuando mucho, sirve para que se desmarque una u otra posición en términos políticos más inmediatos.

Ocurre algo aun peor con el concepto de sociedad civil. Al diseminarse por mucho tiempo, y llegando a formar parte del sentido común, del imaginario y del discurso político de las sociedades contemporáneas, el concepto perdió precisión: se emplea tanto por la izquierda histórica como por las nuevas izquierdas; tanto por el centro liberal como por la derecha fascista. Sus varios interlocutores se refieren a cosas distintas, pero emplean la misma palabra. Ciertamente, la referencia no siempre es Gramsci, pero Gramsci está presente siempre, es siempre recordado y muchas veces es presentado como el parámetro principal. Inevitable que la confusión prevalezca.

La sociedad civil sirve para que se haga oposición al capitalismo y para que se delinee estrategias de convivencia con el mercado, para que se propongan programas democráticos radicales y para que se legitimen propuestas de reforma gerencial en el campo de las políticas públicas. Se busca en esa idea el apoyo tanto para proyectar un Estado efectivamente democrático como para atacar a todo y a cualquier Estado. Es en nombre de la sociedad civil que muchas personas cuestionan el excesivo poder gubernamental o las interferencias y reglamentaciones hechas por el aparato de Estado. Es en su nombre que se combate al neoliberalismo y se busca diseñar una estrategia a favor de otro tipo de globalización, pero también es basada en ella que se hace el elogio de la actual fase histórica y se minimizan los efectos de las políticas neoliberales. Muchos gobiernos hablan de sociedad civil para legitimar programas de ajuste macroeconómico tanto cuanto para practicar las mismas políticas de

(*) Una primera versión de este texto fue presentada en la Mesa redonda “Sociedad civil y Estado en la era de la globalización”, integrante del Seminario internacional “Leer a Gramsci, entender la realidad”, promovido por la International Gramsci Society-IGS y por la Facultad de Servicio Social de la Universidad Federal de Río de Janeiro y celebrado en Río de Janeiro, del 19 al 21 de septiembre de 2001.

Traducido del portugués por **Marta Loza**. Título original: “A sociedade civil como campo de lutas, como recurso gerencial e como espaço ético”.

siempre con una retórica levemente modernizada, del mismo modo que otros tantos gobiernos progresistas buscan sintonizar sus decisiones con las expectativas de la sociedad civil. En suma, el apego a esta figura conceptual sirve tanto para que se defiendan la autonomía de los ciudadanos, como para que se justifiquen programas de ajuste fiscal y desestatización, en los cuales la sociedad civil es llamada para compartir encargos, hasta entonces eminentemente estatales.

El problema de la disonancia y del desentendimiento va más allá de los ambientes académicos. Acostumbramos presenciar polémicas interminables o debates políticos calurosos que son, en el fondo, divergencias por falta de claridad conceptual. Fricciones donde los discursos se oponen y generan animadversiones absurdas, no porque los interlocutores estén en campos políticos o ideológicos distintos, sino porque no establecen con rigor los términos con los que están lidiando o en torno a los cuales divergen.

En el texto siguiente, pretendo argumentar que convivimos hoy con tres principales conceptos de sociedad civil, que están estructurados a partir de distintos programas de acción y diferentes influencias teóricas. Fluctuamos entre estos conceptos tanto en el plano teórico como en el plano más inmediatamente político. Ellos, en realidad, se frecuentan recíprocamente, se remiten unos a otros. Pero tienen impactos y desdoblamientos políticos completamente distintos.

El punto fundamental a ser aquí privilegiado, sin embargo, es que en las últimas décadas se transitó de una idea de sociedad civil a otra. Pasamos de una imagen de sociedad civil como campo predominantemente político estatal, palco de luchas democráticas y nuevas hegemonías, a una imagen que convierte a la sociedad civil o en recurso gerencial -un arreglo societal destinado a viabilizar tipos específicos de políticas públicas-, o en factor de reconstrucción ética y dialógica de la vida social. Por un lado, la incorporación de la idea de participación al lenguaje de la planificación hace que la sociedad civil se disloque de su campo principal -el de la organización de nuevas hegemonías-, y se convierta en un espacio de cooperación y gestión de la crisis. Por otro lado, la expansión del activismo social, en un cuadro de crisis de la política, del Estado y de la democracia social, impulsó la búsqueda de un nuevo “lugar”, a partir del cual fuera posible establecer y difundir nuevos postulados éticos y nuevos procedimientos colectivos. De una fase en que el marxismo preponderaba en las discusiones y dejaba su marca, se ingresó a una fase en que la perspectiva liberal, anunciada o afirmada de modo ortodoxo, prevalece y opera como referencia principal.

Para intentar desarrollar tal argumentación, tomaré como parámetro el concepto gramsciano de sociedad civil. Mi objetivo no es, sin embargo, reconstruir con rigor la concepción de Gramsci, ni emprender un esfuerzo analítico dedicado a mapear y abordar críticamente las diversas corrientes que hoy influyen en los estudios respecto a la sociedad civil. Estaré concentrado en fijar lo que me parece ser el núcleo más auténtico de la concepción gramsciana y tomarlo como base para dialogar con las demás ideas de sociedad civil que hoy buscan afirmarse en el panorama político y cultural. Para esto, partiré del supuesto de que, en Gramsci, sociedad civil es un *concepto*, complejo y sofisticado, con lo cual se puede entender la realidad contemporánea. Pero es también un *proyecto político*, amplio e igualmente sofisticado, con el cual se puede intervenir e intentar transformar la realidad.

El concepto y su difusión

En términos generales, el concepto de sociedad civil se difundió en las últimas décadas, teniendo como base un proceso objetivo, estructurado por cuatro vertientes principales.

En primer lugar, la complejización, la diferenciación y la fragmentación de las sociedades contemporáneas, subproductos más expresivos del desarrollo capitalista de las últimas décadas. Las sociedades se hicieron más diversificadas e individualizadas, aunque atravesadas por muchos procesos de integración y estandarización. Se convirtieron en ambientes tensos y competitivos, donde predominan conductas cerradas en sí mismas, poco dialógicas y muy disgregadas. A partir de una disminución del peso relativo del gran sujeto histórico de la modernidad capitalista, la clase obrera, que funcionaba como vector de unificación social, se proyectó un amplio conjunto de “nuevos sujetos” que,

en su acción, se unifican con dificultad, y por eso mismo, extienden y complican la agenda de problemas y demandas sociales. La integración y la expansión de los mercados, que en épocas anteriores operaron como inequívoco factor de agregación e estructuración de acciones colectivas, pasaron a dar libre curso a intereses siempre más particulares y disgregados.

En segundo lugar, el concepto fue impulsado como consecuencia del pleno establecimiento de un mundo más interconectado e integrado, sometido tanto a redes de comunicación e información como a dinámicas estructurales que tornaron más relativo el poder de los Estados nacionales. Lo social ganó mayor transparencia y mayor autonomía relativa frente a lo político. Las sociedades entraron más en contacto unas con otras y pasaron a asimilar influjos culturales mucho más estandarizados, con lo que quedaron amenazadas la autonomía y la originalidad culturales nacionales. El mundo, sin embargo, no se volvió más igualitario: se volvió, en verdad, mucho más desigual, con un aumento sin precedentes de las distancias que separan a ricos y pobres, protegidos y desprotegidos, trabajadores y propietarios.

También contribuyó al “descubrimiento” de la sociedad civil, en tercer lugar, la expansión de la cultura democrática en general y de la cultura participativa en particular, con lo que ganaron impulso el activismo comunitario y los llamados nuevos movimientos sociales. Al lado de ciertas determinaciones de orden más inmediatamente económico y político, fue con base en esta expansión que se completaron, a lo largo de los años ochenta, el agotamiento y la sucesiva crisis terminal de los regímenes dictatoriales en América del Sur, y la derrota completa del sistema socialista del Este europeo. En ambos casos -que son muy específicos y no pueden ser reducidos a meras variantes de procesos de descompresión política-, el movimiento por la democratización se hizo junto a la expansión y el fortalecimiento de las respectivas sociedades civiles nacionales. Por extensión, se recuperó el concepto mismo de sociedad civil, ahora entendido como una especie de “tercera esfera, al lado del mercado y del Estado moderno”¹. Paradójicamente, en ambos casos, la democratización se combinó con una actitud de abandono del Estado, es decir, o con el rechazo de la política institucionalizada, o con el elogio unilateral de una sociedad civil que contendría toda la virtud y todo el dinamismo social, y se contrapondría así al momento autoritario, represivo y burocrático del fenómeno estatal. Al reconocido exceso de Estado registrado antes, se iría a contraponer una postura tendencialmente hostil a cualquier Estado. Con ello, la democratización se dejó capturar, en cierta medida, por el antiestatismo neoliberal y no tuvo cómo imponerse a la marea ascendente de la mundialización, que se hizo, como proyecto político y como proceso objetivo, teniendo en su centro la tesis de la naturaleza viciada del Estado, contrapunto necesario de la glorificación del mercado.

En este movimiento, la sociedad civil se incorporó al léxico contemporáneo antes que todo como sinónimo de rechazo al Estado y a la política, particularmente en su dimensión institucionalizada. Pero también hubo una incorporación de signo opuesto. Es que en el lenguaje de la planificación y de la gestión se pasó a valorizar fuertemente la idea de participación, llevando a una verdadera redefinición conceptual. Con eso, el concepto de sociedad civil sufrió una transfiguración: se dislocó de su campo principal -el de la organización de nuevas hegemonías- y se convirtió en un espacio de cooperación, gerencia de crisis e implementación de políticas.

La difusión del concepto también fue impulsado, en cuarto lugar, por la crisis de la democracia representativa y por las transformaciones registradas en el plano de la institucionalidad política, que hicieron que la política se tornara mucho más “espectacular”, mucho más mediática y mucho menos controlada por los tradicionales operadores políticos (líderes o partidos). El protagonismo adquirido por los medios de comunicación -y la televisión en particular-, alteró en profundidad toda la esfera de lo político: ya sea modificando la competencia inherente a ella, ya sea reformulando los circuitos en que se modelan las conciencias y la opinión de los ciudadanos; transformando, por tanto, el modo mismo como se produce consenso, como se forman culturas y orientaciones de sentido, como se construyen hegemonías. Con la fuerza adquirida por el proyecto neoliberal y con el aprisionamiento de los Estados nacionales (y de sus gobiernos) en la jaula de la globalización, el modo predominante de producción de consenso acabó por trabar la formación y el desarrollo de formas más politizadas de conciencia, en

beneficio de formas económico-corporativas o de actitudes mentales más inmediatamente consumistas, individualistas, mediocres, indiferentes a la vida en común. Tal situación provocó impactos negativos importantes sobre el funcionamiento y la identidad de los partidos políticos de izquierda, ya sacudidos por la dificultad de reproducción de los sujetos sociales “clásicos” y por la disminución del sentido de las grandes utopías políticas. En consecuencia, se reforzó el protagonismo de organizaciones y movimientos sociales de un nuevo tipo, es decir, autónomos en relación con la esfera inmediatamente política y con causas de naturaleza más “material”. Con su firme y progresiva diseminación, tales movimientos y organizaciones congestionaron la sociedad civil, confundiendo con ella. De espacio dedicado a la articulación política de los intereses de clase -de terreno para la afirmación de proyectos de hegemonía-, la sociedad civil se redujo a un campamento de movimientos. Creció la tasa de organización de los intereses y aun de la movilización democrática, pero se perdió en términos de unidad política.

Hoy vivimos en sociedades mucho más complejas e diversificadas, en las cuales la organización de los intereses se reforzó enormemente, el asociacionismo se expandió y adquirió formas nuevas (la de las ONG's, por ejemplo), el mercado ganó más espacio y el Estado retrocedió. Hay de hecho una gran pluralidad de movimientos, acciones y organismos que se enraizan en un terreno no propiamente reglamentado en términos estatales: que escapan, digámoslo así, tanto de la lógica operacional y de los controles del Estado, como de sus fronteras. Justamente por eso, tales movimientos y acciones acaban impulsando la idea de que habría finalmente surgido una “tercera esfera”, posicionada entre el Estado y el mercado, desvinculada de partidos, reglas institucionales y compromisos formales, tierra de la libertad, del activismo y de la generosidad social. La expresión sociedad civil quedó, así, unida a esta “tercera esfera”, y a ella fue transferida toda la potencia de la acción democrática más o menos radical, de la lucha por derechos y de la plena constitución de una auténtica esfera pública, es decir, una esfera pública no integrada a lo estatal (no-estatal) y asentada en el libre asociacionismo de los ciudadanos.

Evolucionando en un sentido distinto del que estaba implícito en buena parte de la trayectoria clásica del concepto (que, de Hegel a Gramsci, apareció como un espacio de unificación y organización político-estatal), la sociedad civil pasó a ser configurada como una arena donde se manifestarían los intereses, donde se descubrirían nuevas virtudes gerenciales, donde se afirmaría la autonomía social y donde los actores, por medio de interacciones dialógicas, comunicativas, como diría Habermas, crearían las conexiones de la convivencia democrática. Un arreglo, por lo tanto, más propenso a la prolongación de la fragmentación y de lo no-estatal que al encuentro de nuevas bases de unificación y unidad política. Un arreglo, en suma, donde habría poca búsqueda de consenso (hegemonía), poca organización y poca “fuerza”, y, en contrapartida, mucha “acción comunicativa”, mucha disposición para el diálogo y la colaboración.

Agregación y fragmentación

Para una mejor explicación de este cuadro y el delineamiento de estrategias con que enfrentarlo, puede ser útil presentar algunas proposiciones iniciales, que funcionarán como hipótesis de la argumentación que se seguirá.

a) La crisis del Estado, de la política y de la democracia representativa, junto con la diferenciación social, lleva a que la sociedad civil se proyecte, gane nuevas formas y asuma nuevos encargos.

b) La globalización enflaquece las organizaciones públicas, estimula la idea de que el Estado no funciona y sugiere que la sociedad civil debe sustituirlo.

c) En este proceso, la sociedad civil se expande, pero también se fragmenta. No se trata de mera diversificación o pluralización -que serían señales de fuerza-, sino de pérdida de cohesión: ella se congestiona de acciones y movimientos, mas no consigue ubicarse como espacio de unificación y agregación.

d) Una sociedad civil fragmentada es impotente. No se estructura como base de avances sociales sustentables ni consigue funcionar como factor de garantía de políticas públicas democráticas. La fragmentación de la sociedad civil fragiliza las bases de la contestación, bloquea la democracia e incentiva la improductividad de los gobiernos.

e) La conversión de la sociedad civil en escenario de la recomposición social depende de esfuerzos eminentemente políticos, dedicados a promover unificaciones y agregaciones superiores. El propio gobernar depende, hoy, de esfuerzos de este tipo. Los gobiernos mejoran en la medida en que son articulados por la sociedad civil e integran la sociedad civil a la gestión.

A estas proposiciones agrego algunas cuestiones puntuales, que me gustaría sugerir como rutas para un trabajo de investigación en torno a las potencialidades del concepto gramsciano de sociedad civil.

a) ¿Cómo lidiar (teórica y políticamente) con la fragmentación que parece haberse enraizado en el corazón de las sociedades contemporáneas?

b) ¿Cómo unificar intereses, acciones y movimientos sin disminuir la diferenciación y los grandes márgenes de libertad e individualidad conquistadas en las últimas décadas?

c) ¿Cómo *organizar la democracia* sin sofocarla, sin formalizarla demás y sin cancelar sus impulsos espontáneos y su creatividad subversiva?

d) ¿Qué sujetos podrían dar sustentación a este movimiento de unificación? ¿A partir de cuáles *proyectos*, de cuáles *identidades* y de cuál *institucionalidad política* podría avanzar?

Como se puede percibir, hay un presupuesto genérico en la base de estas proposiciones e interrogantes. Intentando hacer una referencia esquemática, diría que se está intentando fijar, aquí, la idea de que las formas colectivas de vida oscilan siempre entre la agregación y la fragmentación. Fuerzas potencialmente disgregadoras se manifiestan con mayor o menor intensidad en todas las épocas históricas, contraponiéndose a otras tantas fuerzas, predominantemente agregadoras y unificadoras. En una visión simplificada, sería posible decir que la modernización -que pese haber llevado a la constitución de los Estados nacionales, factor eminentemente agregador- acentúa las primeras en detrimento de las segundas, es decir, hace que las sociedades se tornen más susceptibles a la diferenciación y a la fragmentación, y tengan, por eso, que emprender mayores esfuerzos para articularse y ganar cohesión. En este sentido, el capitalismo -como forma radicalizada y “salvaje” de modernización- expande al máximo esta tendencia, sobre todo al asumir su plena realización como sociedad urbano-industrial. Pero es evidente, sin embargo, que el capitalismo es también integración y unificación, sea bajo la forma de la organización de los mercados y de los intereses, sea bajo la forma más reciente de la globalización económica. La dinámica unificadora del capitalismo, sin embargo, se hace exponenciando los factores de competencia, movilidad, diferenciación y fragmentación, como una vasta literatura ya lo ha establecido.

Entre las fuerzas potencialmente fragmentadoras, podríamos incluir las siguientes: a) la acumulación, el mercado y la competencia; b) la diferenciación y la movilidad sociales; c) la individualización; d) la cultura consumista y narcisista; e) la defensa corporativa estrecha de intereses; y f) la despolitización. Y entre las fuerzas de unificación, estarían: a) el Estado y las instituciones políticas; b) el asociacionismo; c) los partidos políticos; d) la educación para la ciudadanía y la cultura cívica; e) la democratización; y f) la gestión pública democrática.

El concepto de sociedad civil fue concebido por Gramsci -que lo rescató de la tradición iluminista y hegeliana de los siglos XVIII y XIX y lo renovó con radicalidad- como parte de una obra teórica y política dedicada a interpretar las imponentes transformaciones que se consolidaban en las sociedades del capitalismo desarrollado (alteraciones en el patrón productivo, expansión de la clase obrera, expansión del asociacionismo, de la diversificación y de la organización de los intereses, socialización de la política, mayor peso del Estado *vis a vis* el mercado, aumento de la regulación y de las políticas de protección y bienestar, etc.). Gramsci percibía que este movimiento era virtualmente unificador y contenía un impulso claro en dirección a formas más avanzadas de convivencia, pero estaba atravesado

por fuertes tendencias disgregadoras, competitivas, individualistas. Su idea de sociedad civil despejaría toda esta riqueza y contradicción: posibilitaría la plena expansión de las individualidades y diferenciaciones, pero acomodaría también, encima de todo, los factores capaces de promover agregaciones y unificaciones superiores. Ella sería la sede de múltiples organismos “privados”, pero ni por esto menos estatales. Sus integrantes estarían dispuestos, como vectores de relaciones de fuerza, como agentes de consenso y hegemonía, candidatos a “volverse Estado”.

La sociedad civil gramsciana condensa, en este sentido, el campo mismo de los esfuerzos societales dedicados a organizar políticamente los intereses de clase -constantemente fraccionados por la propia dinámica del capitalismo-, cimentarlos entre sí y proyectarlos en términos de acción hegemónica. El asociacionismo es la base de todo, siempre y cuando sea tratado políticamente. Gramsci no veía gran ventaja en la agregación por la agregación, en la agregación en función de intereses restringidos: su énfasis reposaba en la superación política de esta disposición espontánea de los individuos y grupos sociales. Ocurría lo mismo con la conciencia económico-corporativa: ella existía como estado primario de la conciencia social, y debía ser superada por la forma más sofisticada de la conciencia política, promoviéndose, como se dice en los *Cuadernos*, “el pasaje nítido de la estructura hacia la esfera de las superestructuras complejas” y el ingreso a una fase en que las ideologías luchan entre sí hasta que “una de ellas, o por lo menos una única combinación de ellas, tienda a prevalecer, a imponerse, determinando, más allá de la unión de los fines económicos y políticos, también la unidad intelectual y moral”². La propia noción de hegemonía -par lógico y político del concepto de sociedad civil- se desdoblaba en un emprendimiento unificador: en la idea de Gramsci, el sujeto hegemónico sería aquel que viniera a mostrarse con más vocación para agregar y unificar que para diferenciarse. Sería sólo en esta condición que él se podría afirmar como dirigente o como fundador de Estados.

Eso significa decir que la política -entendida como un factor de mediación, un campo donde se combinan actos, reglas e instituciones volcadas a la conquista del poder, de la dirección y del liderazgo, así como para la organización de los intereses y de la propia vida en común, o sea, entendida como campo del Estado en sentido amplio- es el principal motor de agregación y unificación de las sociedades. Evidentemente, se trata aquí tanto de la política de los políticos, esto es, la política practicada por los profesionales de la política, como de la política que es inherente al modo de ser del hombre -la política de los ciudadanos-³, tanto de la política institucionalizada como de la política socialmente experimentada.

Eso significa, también, que la sociedad civil gramsciana no se sustenta fuera del campo del Estado y mucho menos en oposición dicotómica al Estado. Ella es una figura del Estado, y fue descubierta por Gramsci como la gran novedad que, en el pasaje del siglo XIX hacia el siglo XX, modificaba la naturaleza misma del fenómeno estatal, encaminándola en dirección a la idea del “Estado ampliado”. Ella se articula dialécticamente en el Estado y con el Estado, sea éste entendido como “expresión jurídica de una comunidad políticamente organizada”, como “condensación política de las luchas de clase” o como aparato de gobierno e intervención.

Tres ideas de sociedad civil

Para intentar construir un parámetro con el cual pensar la problemática de la sociedad civil en este inicio del siglo XXI, partiré de la sociedad civil gramsciana, de perfil comunista y democrático. Llamaré a esta sociedad civil como *político-estatal*, pues en ella, la política comanda: lucha social y lucha institucional caminan abrazadas, articulándose a partir de una estrategia de poder y hegemonía. La famosa fórmula de Gramsci es, aquí, elocuente: **SP + SC = Estado**, es decir, “en la noción general de Estado entran elementos que deben ser remitidos a la noción de sociedad civil (en ese sentido, sería posible decir que Estado = sociedad política + sociedad civil, esto es, hegemonía acorazada de coerción)”⁴.

Gramsci revistió tal concepción de una categórica novedad, que la distinguía tanto de la visión de Hegel como del sentido dado a la palabra por los católicos -que veían la sociedad civil como sinónimo de sociedad política o Estado, en oposición a la sociedad familiar y a la Iglesia. Para él, el concepto de sociedad civil debe ser entendido “en el sentido de hegemonía política y cultural de un grupo social sobre toda la sociedad, como contenido ético del Estado”⁵. Justamente por esto, se trata de un espacio dedicado a promover la articulación y la unificación de los intereses, a politizar acciones y conciencias y a superar tendencias corporativas o concurrentes. Sus personajes típicos son actores del campo estatal en sentido amplio, que se dedican a organizar hegemonías y a conquistar al Estado. En consecuencia, el Estado que corresponde a esta sociedad civil es un Estado que pudiéramos llamar de máximo: un Estado social radicalizado, democrático y participativo, que se coloca como dinamo de la vida colectiva y parámetro general de los diversos intereses sociales, distinguiéndolos, de algún modo componiéndolos y, sobre todo, liberándolos para una afirmación plena y no predatoria.

En esta concepción, por lo tanto, la sociedad civil aparece como un espacio donde son construidos proyectos globales de sociedad, se articulan capacidades de dirección ético-política, se disputa el poder y la dominación. Un espacio de invención y organización de nuevos Estados y nuevas personas. Un espacio de lucha, gobierno y contestación, en el cual se forman voluntades colectivas.

Esta idea de sociedad civil, sin embargo, no es hoy hegemónica: no es capaz de dirigir. A ella se contraponen otras dos ideas, que deben ser cuidadosamente consideradas.

La primera de ellas es la *sociedad civil liberal*. En ella, el mercado comanda: la lucha social se hace en términos competitivos y radicalmente privados, sin mayores interferencias públicas o estatales. Su expresión podría estar en una fórmula contrapuesta a la de Gramsci: **SC + Mercado ≠ Estado**, o sea, el Estado se muestra como el otro lado tanto del mercado y de la sociedad civil como de eventuales alianzas o combinaciones entre el mercado y la sociedad civil.

En esta idea de sociedad civil no hay lugar para la cuestión de la hegemonía. En ella, no se trata de saber si algún actor puede o no prevalecer y dirigir la sociedad, pero sí cómo los actores actúan para obtener ventajas o extraer mayores dividendos para sí. Se trata de un espacio dedicado a promover una especie de “saqueo” a los fondos públicos o privados con vistas a la maximización de los intereses particulares y corporativos. Sus personajes típicos son actores que se organizan o bien de modo restringido, egoísta, o bien de modo des-institucionalizado (por ejemplo, en el plano del voluntariado o del asistencialismo tradicional). No hay acciones que pretendan la conquista del Estado, pero sí acciones contra el Estado. En consecuencia, el Estado que corresponde a esta sociedad civil es el Estado mínimo: un Estado reducido a las funciones de guardián de la ley y de la seguridad, más liberal y representativo que democrático y participativo.

En esta concepción, la sociedad civil aparece como un espacio fuera del Estado y a él contrapuesto, en que se busca compatibilizar la lógica de las burocracias públicas y del mercado con la lógica del asociacionismo socio-cultural. Un espacio a partir del cual se puede herir y hostilizar a los gobiernos, pero de donde no se estructuran gobiernos alternativos o movimientos de recomposición social. En este espacio puede existir *oposición*, mas no *contestación*.

Entre estas dos ideas, se inserta una tercera. En esencia, ella se muestra como una variante de la sociedad civil político-estatal, pero no siempre se distingue de la sociedad civil liberal.

Aunque empleando una expresión vaga e imprecisa, designaré esta tercera idea como *sociedad civil social*. En ella, la política está presente, pero no siempre comanda: la lucha social muchas veces excluye la lucha institucional y choca con ella, imposibilitando o dificultando el delineamiento y la viabilización de estrategias de poder y hegemonía. Su expresión pudiera estar en la fórmula **SC - SP ≠ Estado y ≠ Mercado**, o **SC - SP = ni Estado, ni Mercado**, es decir, la sociedad civil es vista como un campo alternativo a todos los demás ámbitos. Se resiste a dejarse “diluir” en lo institucional, entendido sobre todo como sistema político y partidario, ya que se concibe como mayor que él e inmune a sus desvíos y degradaciones típicos. Su lema pudiera ser tomado prestado del *slogan* “de espaldas al Estado, lejos del Parlamento”, usado como título de un conocido artículo de Tilman Evers⁶.

En esta sociedad civil hay lugar para la cuestión de la hegemonía, pero está imperfectamente definida. Y es que los intereses, aquí, se muestran refractarios a articulaciones superiores o a la quiebra de actitudes corporativas: su mayor virtud es la autonomía. Sus personajes típicos son actores que operan en la frontera entre el Estado y el mercado: los nuevos movimientos sociales, fuertemente concentrados en la vocalización de metas no “materiales” (étnicas, religiosas, culturales, de género). Se actúa para usar al Estado teniendo en vista la reforma de lo social. A la orientación supra-institucional se suma una orientación tendencialmente supranacional. Operando en red, y por intermedio de lo que convencionalmente se ha dado en llamar cibermilitancia, los movimientos sociales estarían activando la plena constitución de una sociedad civil mundial⁷.

En consecuencia, el Estado que corresponde a esta sociedad civil es un Estado que pudiéramos llamar cosmopolita: un Estado territorialmente desenraizado y categóricamente volcado hacia la protección de los derechos de ciudadanía -concebidos como viables en un terreno supranacional-, pero también capacitado para imponer límites y restricciones al mercado.

Tal modalidad de sociedad civil estaría compuesta por movimientos que se auto-organizan y se auto-limitan, y que pudieran, créase, disciplinar las instituciones más sistémicas, como el Estado y el mercado. Se trataría en el fondo de una especie de “tercer reino”, paralelo a la esfera política y a la esfera económica: disponiéndose como un sistema independiente y que se auto-referencia, la sociedad civil pudiera moderar los excesos del Estado y del mercado y establecerse como un campo donde la composición social se recrearía. Impregnada de la función de intermediar el sistema político y los grupos sociales, la sociedad civil crearía condiciones para que se formara una “voluntad pública” dotada de la capacidad de institucionalizarse en los cuerpos parlamentarios y en los tribunales, para hablar en un tono no muy distante del léxico de Habermas. No es por otro motivo que esta idea de sociedad civil se abre bastante a los temas de la comunicación inter subjetiva, de los vínculos culturales espontáneos, de la “desobediencia civil”, del movimientismo y del activismo ético.

En el fondo, la sociedad civil social excluye los intereses y las clases: se supone como una especie de universal abstracto, accesible sólo a los buenos valores, a los actores “éticamente superiores”, a los representantes de la “voluntad general”. Los intereses, en su materialidad bruta y sucia, estarían fuera de ella: en lo político, en los gobiernos, en el Estado. Por este camino, la sociedad civil social se despoja de lo político y se separa del Estado. Hay política en ella, con certeza, pero se trata de una política convertida en ética, que no se pone como poder, dominación, hegemonía, Estado: una política, por tanto, con pocas chances de efectivarse.

Tal idea de sociedad civil se sustenta, así, sobre una concepción dicotómica: en ella estarían el universalismo, la ética, el diálogo, al paso que en lo político estarían el particularismo, la fuerza, la corrupción. Su teoría trabaja con un constructo formal -un modelo- cargado de preferencias valorativas, a partir de las cuales se juzga la integridad moral y la estatura política de los actores, que son incluidos o excluidos arbitrariamente del terreno civil.

En esta concepción, por lo tanto, la sociedad civil aparece como un espacio situado más allá de la sociedad política, del Estado y del mercado. Un espacio de donde se busca extraer, de los gobiernos, elementos para restringir al mercado y liberar energías societales autónomas. En él se actúa para contestar al poder y al sistema, mas no para articular capacidades de dirección ético-política o fundar nuevos Estados.

Desdoblamientos y repercusiones políticas

Estas tres ideas de sociedad civil caben en la realidad contemporánea. En verdad, ellas aclaran esta realidad e intentan al mismo tiempo direccionarla: traen consigo sus correspondientes proyectos políticos e ideas de Estado. En buena medida, oscilamos y vivimos prensados entre estas tres ideas, sintiendo los efectos y los reflejos de ellas.

Es importante observar que muchos de los movimientos o acciones que se vinculan al llamado “tercer sector” -hoy muy numerosos, diversificados e ideológicamente plurales- transitan sin mayores tensiones y con bastante desenvolvura por estas tres modalidades de sociedad civil. Sin querer simplificar demás un cuadro que es seguramente complejo, creo que es posible sustentar que cuanto más una iniciativa social se deja contagiar por una perspectiva ético-política superior, más tiende a fluctuar entre la sociedad civil político-estatal (gramsciana) y la sociedad civil social. Por otro lado, cuanto más una acción se explicita, por ejemplo, como voluntariado o asistencialismo tradicionales, más tiende a afirmarse en el terreno de la sociedad civil liberal.

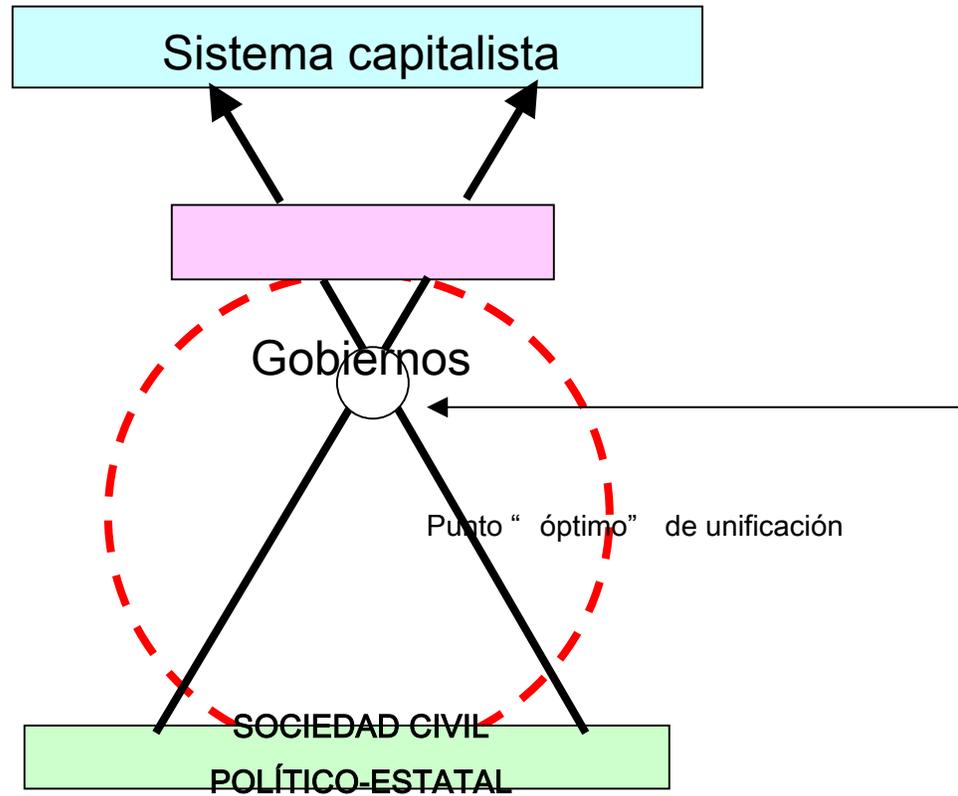
El hecho mismo que estas tres modalidades de sociedad civil encuentren legitimidad en el mundo contemporáneo hace que ellas, muchas veces, sobre todo cuando se traducen en acción práctica, se confundan y se inter-penetren unas con otras. Una iniciativa de promoción socio-educacional financiada por una gran empresa capitalista, que tiene en cuenta exclusivamente la mejoría de ciertas condiciones de vida o la atención de ciertas demandas, no dejaría de producir efectos de una sociedad civil comunista democrática, aunque, en buena medida, deba ser vista como típica de la sociedad civil liberal. Se daría lo mismo con los movimientos que se vinculan claramente a la sociedad civil social, algunos de los cuales transitan en la frontera misma con la sociedad civil político-estatal y con ella dialogan abiertamente.

En suma, para distinguir las acciones entre sí estaría el diverso modo de pensar el Estado y de concebir la relación con el gobernar, así como el modo de tratar el problema de las tensiones entre lucha social y lucha institucional.

En las figuras que aparecen abajo, sugiero las principales repercusiones que cada una de estas ideas tienen en el plano más inmediatamente político.

La sociedad civil político-estatal (gramsciana) sugiere una formación en líneas convergentes: fuego concentrado en el corazón del sistema, mayor capacidad de procesar y unificar demandas, mayores oportunidades de interferir en la vida colectiva como un todo (ver Figura N° 1).

Figura N° 1

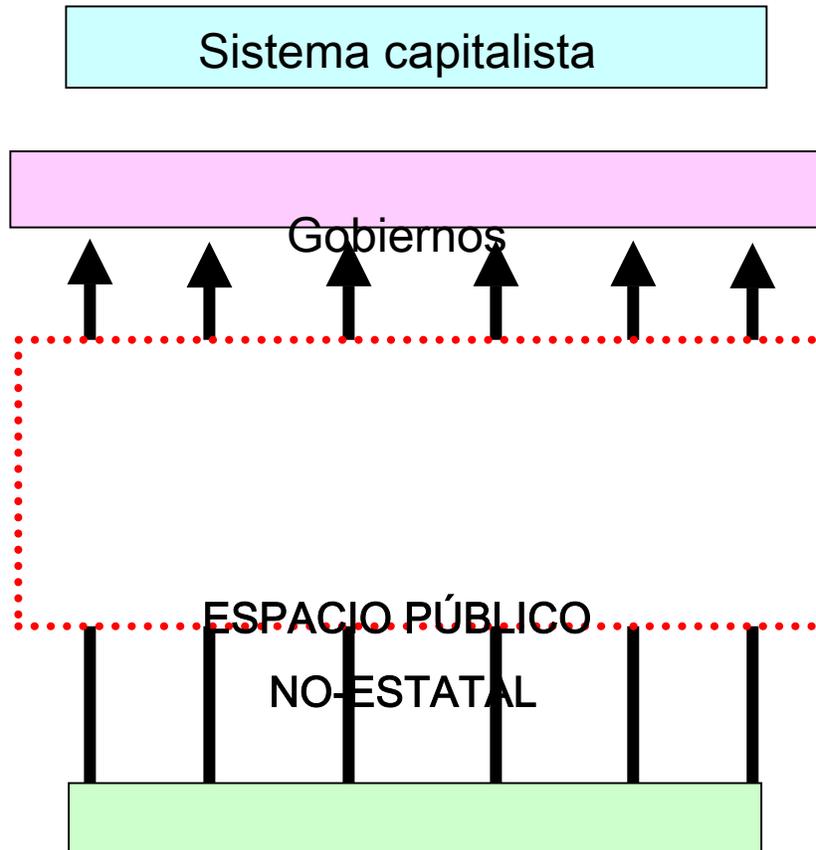


Fragmentación societal

En su dinámica “óptima”, esta sociedad civil produce incentivos básicamente organizacionales e integradores: unificación, politización, fortalecimiento del interés público y democrático. Desde este punto de vista, la sociedad civil político-estatal es el campo por excelencia del “buen gobierno” (del gobierno socialmente vinculado) y de la contestación política. En ella se pueden articular movimientos que apuntan tanto a la construcción de hegemonías como al control y el direccionamiento de los gobiernos, la regulación pública y el delineamiento de soluciones positivas para los problemas sociales.

La sociedad civil liberal, a su vez, sugiere una formación en líneas paralelas: las energías sociales corren de lado a lado, pero no se alimentan recíprocamente. Hieren a los gobiernos en un número mayor de puntos, pero no llegan propiamente a acorralarlos. Incluso, muchas veces son manipuladas por ellos. La dispersión de los movimientos ayuda a que apenas rodeen e irriten al Estado. La dinámica general no es anti-sistémica (ver Figura N° 2).

Figura N° 2



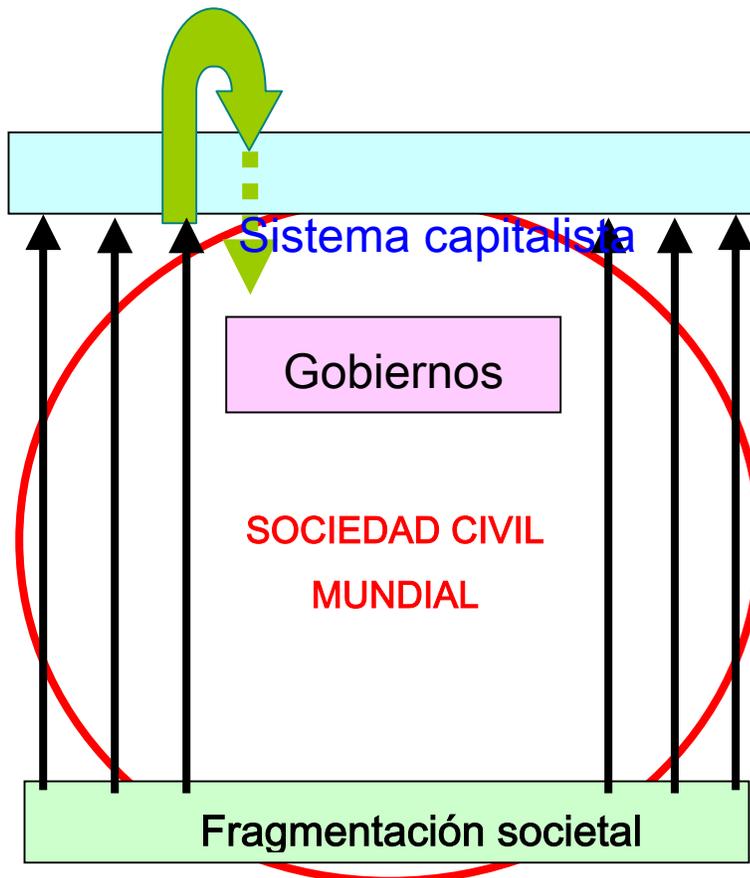
Fragmentación societal

En su dinámica “óptima”, esta sociedad civil produce incentivos básicamente competitivos: re-fragmentación, encerramiento corporativo de los intereses, despolitización. Desde este punto de vista, la sociedad civil liberal es el campo por excelencia de la oposición y de la concurrencia. En ella tienden a articularse movimientos dirigidos a valorizar intereses particulares, atender demandas, fiscalizar

gobiernos, des-construir y des-responsabilizar el Estado, reducir o desactivar dispositivos de regulación, y avanzar sobre los fondos públicos.

La sociedad civil social, por fin, también sugiere una formación en líneas paralelas, expresión de una cierta anarquía o de falta de mayor coordinación: las acciones se hacen casi siempre en red, sin prever regularidades o jerarquías organizacionales. Pero el blanco aquí es el sistema, más que los gobiernos propiamente dichos, que no llegan a ser demasiado molestados. Se trataría más bien de dar curso a la configuración de una sociedad civil mundial que de derrumbar gobiernos o luchar por la elección de gobiernos alternativos. La dispersión de los movimientos hace que la abierta contestación al sistema no se llegue a completar o a recibir un tratamiento políticamente más productivo. De cualquier modo, al menos en buena parte de las acciones, la expectativa es que la activación de la sociedad civil mundial promueva una especie de encapsulamiento de los diversos gobiernos, forzándolos a una actuación socialmente más responsable (ver Figura N° 3).

Figura N° 3



En su dinámica “óptima”, esta sociedad civil produce incentivos básicamente libertarios y movilizadores: movilización permanente, autonomía, adquisición de derechos. Desde este punto de vista, es un campo de contestación al sistema, pero no al gobierno del sistema. En ella se pueden articular acciones dirigidas a crear éticas alternativas, organizar redes y foros de resistencia, activar la ciudadanía mundial, presionar e acorralar gobiernos, postular nuevos modelos de políticas públicas, mayor justicia social o mejor distribución de la renta (entre grupos y entre naciones).

Articular la fragmentación

Frente a este cuadro, las preguntas se replantean: ¿cómo lidiar con la fragmentación que parece haberse instalado en el corazón de las sociedades contemporáneas? ¿Cómo unificar los intereses sin disminuir la diferenciación y los grandes márgenes de libertad e individualidad adquiridos a lo largo del tiempo? ¿Cómo unificar y organizar sin burocratizar, dificultar y homogeneizar?

La discusión sobre la sociedad civil es importante para que se encuentren respuestas a estas interrogantes. En ella se oculta, en el fondo, un problema mayor: el de la hegemonía, el de saber con qué valores, proyectos e ideales caminaremos a lo largo del siglo XXI.

El concepto gramsciano de sociedad civil -por su naturaleza eminentemente política y estatal, es decir, por su capacidad de reflejar aquel espacio que, en la realidad de las sociedades complejas, posibilita una oportunidad de unificación y agregación superior- muestra su validez y su utilidad justamente por crear una especie de zona-límite de la disgregación social. Él no es, sin embargo, hegemónico. Ocurre lo mismo con el propio pensamiento de Gramsci: aunque bastante diseminado y en buena medida incorporado a la cultura política democrática y a la teoría social, él aún no es estudiado de modo sistemático, ni es una referencia consistente en las ciencias sociales más institucionalizadas.

La sociedad civil social -que hoy es hegemónica en los ambientes democráticos liberales y de izquierda- expresa una indignación en marcha. Se trata, ante todo, de un campo de resistencia. Su fragmentación es en buena medida inevitable, ya que refleja una situación explosiva, multifacética, compleja, despojada de centros organizacionales. No hay en ella aún, por eso mismo, sujetos capaces de universalizarse, o sea, de fijar proyectos en condiciones de convertir la resistencia en “ataque”, en estrategia de poder, en anuncio de un futuro deseable para todos. La unificación de esta sociedad civil se torna, así, problemática; en cierta medida, su propio modo de ser la inviabiliza.

¿Cómo salir entonces de este verdadero *impasse* teórico y político? Una apuesta razonable sería emprender esfuerzos para que la sociedad civil político-estatal (gramsciana) gane mayor consistencia teórica, se mantenga como parámetro y, en la medida de lo posible, se superponga a la sociedad civil social, aislando o neutralizando a la sociedad civil liberal. Es a partir de una referencia como ésta que se puede imaginar el surgimiento de una fuerza que unifique y organice el actual movimiento anti-globalización y su sociedad civil correspondiente.

No se trata de una operación simple, incluso porque la lógica de las cosas conspira contra ella. Pero, ¿estaría muerto el Estado? ¿Estarían definitivamente enterrados los partidos y los movimientos políticos coherentes, estructurados como organizaciones permanentes? ¿Permaneceremos paralizados entre la visión que maximiza el Estado en detrimento del mercado, del individuo y de la espontaneidad social, y la visión que imagina la sociedad como mera extensión del mercado y de la libre concurrencia de los intereses? ⁸ ¿Entonces la historia, de aquí en adelante, transcurrirá bajo la presión de los procesos “ciegos” e “incontrolables” de la globalización o, en otra escala, bajo el influjo de movimientos horizontales, tendencialmente anárquicos y dispersos, desprovistos de centros organizacionales? ¿Podremos seguir de frente sólo con base en acciones éticas y voluntariosas, en batallas en el ciberespacio, en una movilización frenética, generosa e incansable para acorralar y desenmascarar el

sistema? ¿Así construiremos la anhelada sociedad civil mundial, a partir de la cual podrían ser encuadradas las múltiples y diversificadas sociedades civiles realmente existentes? No parece razonable⁹.

Si la respuesta a estas interrogantes no se muestra simple y genera dudas y divergencias, creo que estamos obligados, una vez más, a pensar en términos dialécticos -que eran los términos del marxismo de Gramsci, como sabemos-, y articular políticamente lo que está desagregado y lo que se muestra concebido para funcionar en red, sin vértices o comandos. Si pensamos dialécticamente, no tendremos cómo dar la espalda al Estado, quedar lejos del Parlamento o huir de la política. No tendremos cómo glorificar unilateralmente el mercado o la “sociedad civil”, ni cómo yuxtaponer la lucha social a la lucha institucional.

Hoy, al dar los primeros pasos en el nuevo milenio, no hay mucho que conmemorar, pero estamos lejos del caos incontrolable. El siglo XXI nos hace encaminarnos por un “futuro desconocido y problemático, pero no necesariamente apocalíptico” (Hobsbawm). Espesas nubes de humo, miedo y sufrimiento bloquean el entusiasmo, pero las posibilidades de avance se materializan a ojos vistos.

¿Qué vendrá más adelante? Tanto como en cualquier otra época, la historia continuará procesándose como un movimiento abierto, errático, repleto de alternativas. Pero la historia no es sólo un juego de circunstancias, decisiones gubernamentales, crisis estructurales, eventualidades y necesidades. En ella continuarán operando el ingenio, la generosidad y el empeño democrático de los pueblos de la tierra, con sus organizaciones, sus líderes, sus culturas. Si el mundo se tornó más mundo y los problemas que nos afectan son problemas globales, no hay salida sin diálogo, sin perspectiva política y esfuerzos de unificación, sin soluciones globales. Si los pueblos de la tierra se supieran aproximar y dar vida a acciones democratizadoras combinadas, a presiones inteligentes, a alianzas sustentables, capaces de imponer sus decisiones sobre todos, conseguiremos diseñar un pacto social de nuevo tipo -un pacto para dignificar la comunidad humana, sin distinciones de ninguna especie y con la debida promoción de los más frágiles- y hacer que prevalezca sobre la globalización económica.

Notas

1 Leonardo Avritzer, “Notas introductorias”, en L. Avritzer (org.), *Sociedade civil e democratização*, Belo Horizonte, Del Rey, 1994, p. 12. Es semejante la posición de Cohen y Arato, para quienes “el concepto de sociedad civil, en varios usos y definiciones, se tornó moda gracias a las luchas contra las dictaduras comunistas y militares en muchas partes del mundo; a pesar de esto, su *status* es ambiguo en las democracias liberales” (Jean Cohen y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 7). Siguiendo un camino analítico distinto, ya que considera que colocar la sociedad civil como una tercera esfera al lado del mercado y del Estado confunde más que esclarece el análisis de las sociedades contemporáneas, Fábio Wanderley Reis observa que, “desde el punto de vista de las discusiones teóricas deflagradas en el cuadro del ‘pos-socialismo’, la gran novedad es retomar e intensificar el re-examen del concepto de sociedad civil” (“Ciudadanía, mercado y sociedad civil”, en Fábio W. Reis, *Mercado e utopia*, São Paulo, Edusp, 2000, capítulo 8).

2 Antonio Gramsci, *Cadernos do cárcere*. Carlos Nelson Coutinho y Luiz Sérgio Henriques (eds.), Río de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 2000, Vol. 3, p. 41 (Cuaderno 13, §17).

3 Ver, a este respecto, Marco Aurélio Nogueira, *Em defesa da política*. São Paulo, Editora Senac, 2001, especialmente el capítulo 5.

4 Antonio Gramsci, *Cadernos do cárcere*, idem, p. 244 (Cuaderno 6, § 88).

5 Idem, p. 225 (Cuaderno 6, § 24).

6 Tilman Evers, “De costas para o Estado, longe do Parlamento”. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, Vol. 2 N° 1, abril de 1983, pp. 25-39.

7 A este respecto, ver Denis de Moraes, *O concreto e o virtual. Mídia, cultura e tecnologia*. Río de Janeiro, DP&A Editora, 2001, especialmente el capítulo “A cibermilitância: movimentos sociais na Internet”, y José María Gómez, *Política e democracia em tempos de globalização*. Petrópolis, Vozes, 2000.

8 “Si la gran lección a ser extraída del colapso del socialismo es la del penoso error envuelto en la pretensión de construir una ciudadanía democrática socialista prescindiendo enteramente del mercado y del principio del mercado, la experiencia de los países capitalistas avanzados y de tradición liberal-democrática deja claro que la construcción de una ciudadanía democrática en el ámbito del capitalismo no puede, a su vez, prescindir del Estado” (Fábio W. Reis, *ob. cit.*).

9 Para la discusión de estos temas desde la perspectiva de la gestión pública y de la reforma del Estado, ver Marco Aurélio Nogueira, *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo, Paz e Terra, 1998. Y también: Nuria Cunill Grau, *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad, CLAD, 1997; Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (orgs.), *O público não-estatal na reforma do Estado*. Río de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas/CLAD, 1999.

Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas *

Darío I. Restrepo

Presentación

En las últimas décadas, ciudadanos, comunidades, pobladores y organizaciones populares han reclamado, de manera creciente, su participación en las políticas públicas¹. Sin embargo, pocas son las reflexiones metódicas que den cuenta de los alcances, limitaciones, oportunidades y amenazas que nos enseñan las experiencias concretas de participación. La carencia de sistematizaciones analíticas ha sido reemplazada por discursos ideológicos sobre las potencialidades esperadas de la democracia participativa, la información sobre las normas, instituciones, programas y mecanismos de la oferta estatal, manuales de adiestramiento a la población sobre metodologías instrumentales para lograr una buena participación y la financiación de un sinnúmero de procesos concretos².

Ante esta carencia, la Fundación para la Participación Comunitaria - Parcomún decidió, hace ocho años, emprender ejercicios de sistematización de prácticas concretas de participación por organizaciones populares, mujeres, campesinos, indígenas, negros, fundaciones sin ánimo de lucro, población desplazada por la violencia, organizaciones sociales en zonas en las que arrecia el conflicto armado, movimientos urbanos en ciudades grandes e intermedias y municipios pequeños. La mayoría de los casos de referencia ocurren en Colombia, aunque un número no despreciable de experiencias en siete países de América Latina fueron estudiados.

Este documento se presenta como un balance general de dicho conjunto de tentativas y conceptos acerca de las prácticas participativas. La primera parte analiza la pluralidad de causas que generan su emergencia y la pluralidad de estrategias e intereses que se disputan sus usos y alcances. La segunda parte considera el nuevo escenario en el que se desenvuelve la política en general, analiza cómo ésta tiende a rebasar la exclusiva referencia al espacio nacional y al Estado, y plantea la contradicción entre la socialización y la privatización de lo público como eje articulador de todas las esferas de la política. Las prácticas participativas pueden contribuir a la socialización del Estado, la política, el mercado y las decisiones internacionales para mover la frontera de las conquistas sociales, pero sobre todo, para contribuir a gestar un nuevo paradigma de la democracia.

1. La pluralidad constitutiva de la participación

El origen de las prácticas participativas en Latinoamérica, más allá de sus particularidades nacionales, entre las que resalta la finalización de las dictaduras militares y civiles, se nutre esencialmente de dos causas comunes: una nueva subjetividad política, potencialmente emancipadora, y los requerimientos del ajuste estructural del capitalismo bajo la primacía de la estrategia neoliberal. Es por eso que todas las prácticas participativas están inmersas en un campo de relaciones conflictivo, confrontaciones estratégicas y opciones ideológicas, independientemente del grado expreso de elaboración conceptual sobre el quehacer de las organizaciones sociales y políticas. Entender las coordenadas de los antagonismos en curso es imprescindible para todos aquellos interesados en trascender la auto complacencia en sus propios convencimientos, la casuística que caracteriza los relatos de los estudios de caso de las múltiples e inagotables experiencias populares en participación, y el desprecio que muchos activistas, agencias de cooperación y movimientos sociales tienen respecto a la actividad

(*) Este documento fue financiado por la agencia de cooperación Diakonia, dentro del proyecto “Líneas estratégicas y metodologías promisorias para el fortalecimiento de la democracia participativa en Colombia”.

El trabajo es tributario de las contribuciones que desde la concepción general del escrito, la discusión de cada una de las tesis propuestas y los ejemplos que las ilustran aportaron Betty Pedraza, Pedro Cortés y Luis Hernando Briceño, miembros de la Fundación para la Participación Comunitaria, Parcomún.

teórica, como si ésta fuera una diversión académica sin consecuencias políticas, intrascendente e innecesaria³.

1.1. Las nuevas subjetividades políticas

Si algún valor atraviesa la gama más variada de reivindicaciones sociales y culturales es el reclamo de los derechos. El derecho de los niños a la ternura, al cuidado de los mayores y al no trabajo, el derecho de los viejos a la atención y la seguridad, el derecho a la vida y la muerte dignas, el derecho al ambiente sano y al espacio público; el derecho a la intimidad, al pelo largo o rapado, a esculpir el cuerpo o atravesarlo con metales; el derecho a ser homosexual, lesbiana, bisexual o travestí; el derecho a practicar cualquier culto religioso o carecer de él; el derecho a expresarse en su lengua, a ser respetadas las tradiciones y reconocidas las autoridades ancestrales; el derecho de las mujeres y la exigencia de la no discriminación por hacer uso de los anteriores derechos y condiciones de existencia; el derecho a la salud, la educación y la vivienda; el derecho de las localidades a dotarse de autoridades, recursos y competencias propias; el derecho a participar en los asuntos de nuestro interés; el derecho a tener derechos, a ser tenidos en cuenta, a ser reconocidos.

Estos derechos se suman a otros de anterior generación, como el derecho a la circulación, expresión y organización social, a elegir y ser elegido, al trabajo y la agremiación social, política y profesional. La insurgencia de la cultura de los derechos se plasma en casi todas las reformas constitucionales de la última década en América Latina y es un factor subjetivo que inspira y aglutina las demandas, reivindicaciones sociales y exigencias culturales contemporáneas.

El reclamo de los derechos es uniforme en su intención pero plural en sus contenidos. Es decir, en la actualidad, el pluralismo ético, moral y cultural se convierte en la condición misma para la promoción de los derechos específicos. Son por ello tan populares las exigencias de la tolerancia, no discriminación y respeto por el otro, y tan aborrecidos la imposición y el autoritarismo. La consulta y la concertación se convierten en exigencias a la práctica política pues sólo es legítima la acción pública que reconozca su interlocutor, respete las diferencias y tenga en cuenta la especificidad de intereses y derechos. La exigencia de participación social y comunitaria en las políticas de interés colectivo encuentra en el pluralismo normativo una de sus principales fuentes culturales⁴.

Quien defiende sus derechos específicos, rechaza al tiempo la subordinación a un derecho absoluto, principal u ordenador de la acción social. La lucha indígena no se subordina a las luchas de los trabajadores contra el capital, la lucha de las mujeres por la igualdad no se subordina a la brega de las comunidades locales por la autonomía, la lucha por un medio ambiente sano no se subordina a la reivindicación por el derecho al trabajo, la lucha por el reconocimiento a las opciones sexuales no se subordina a las exigencias por la ocupación del espacio público y así sucesivamente. En una perspectiva democrática, ningún derecho se subordina a otro, ninguna reivindicación se escalona en una jerarquía única, ni puede ser ordenada en una plataforma política o cultural específica.

Los derechos son irreductibles e innegociables. Todo sería menos complejo si se tratara solamente de derechos exclusivos a grupos específicos, los cuales podrían negociar plataformas unitarias a partir de una jerarquía de derechos según la correlación de fuerzas entre sectores sociales y políticos, o según acuerdos que busquen, mediante la transacción, un equilibrio de los derechos⁵. Lo propio de la cultura de los derechos es que estos atraviesan las diferentes comunidades, grupos sociales e individuos. A manera de ejemplo: una sindicalista que lucha por las reivindicaciones del trabajo, también es una mujer con reclamos propios a su condición sexual y una pobladora de un barrio con problemas específicos de ocupación del espacio público, de dotación de servicios o de calidad del ambiente. Es decir, los derechos no son exclusivos a un grupo social, por el contrario, una multiplicidad de derechos puede ser compartida por cada una de las personas, comunidades u organizaciones sociales.

Los reclamos de derechos diferentes, en la práctica, pueden ser contradictorios entre sí, es decir, excluirse los unos a los otros. Por ejemplo, el reclamo de la autonomía de los indios sobre un territorio que lucha por la expulsión de una empresa maderera no es compatible con el derecho al trabajo de los obreros de la empresa. En este caso se hace evidente la dimensión espacial de la vigencia de los derechos, es decir, la no vigencia universal, sobre el territorio nacional, de algunos derechos. Otros ejemplos: las exigencias de la actividad sindical pueden interferir en la repartición de funciones entre los géneros en el hogar; el derecho al trabajo de los vendedores ambulantes suele entrar en conflicto contra el derecho a la ocupación del espacio público por los transeúntes en general; y el derecho al aborto es contradictorio con el derecho a la vida.

¿Cómo hacer para que los derechos universales no riñan con los derechos particulares de ciertas colectividades, grupos sociales o personas? Esta es una pregunta central en la construcción de la utopía emancipadora para las próximas décadas. No se trata de un reto cualquiera porque, por una parte, la experiencia comunista sacrificó, a nombre del interés colectivo, las libertades políticas, culturales y étnicas particulares; y por otra, el liberalismo capitalista, so pretexto de defender las libertades individuales, construye un reino de la iniquidad, la insolidaridad y la explotación.

*¿Cómo evitar que el pluralismo de derechos no conduzca a la pasividad social?*⁶ Es decir, que no derive en el relativismo moral y político en el que todo vale igual porque ningún valor es superior; en la incapacidad de asumir posiciones políticas generales; en el desinterés por extender el universo de la conquista de derechos y en la automarginación respecto a las opciones de construcción de proyectos colectivos.

¿Cómo evitar que el pluralismo sea ordenado políticamente dentro de la construcción de un orden social de la segregación? El pluralismo estimula la fragmentación de las luchas mediante las cuales se promueven los derechos particulares y no se solidariza con los derechos de otros mientras no se afecten sus intereses. También en su nombre se justifica no asumir posiciones, la pasividad y el conformismo respecto a situaciones generales que rebasan la capacidad inmediata de acción⁷. Por lo tanto, el pluralismo, cuando expresa el relativismo moral y el conformismo social, es cuna fecunda para un nuevo orden totalitario, no el de la vieja aplanadora del orden político y cultural autoritario, sino el de la libre sumisión, seductor y tolerante, pero igualmente alienador.

¿Cuál es el centro que unifica la acción social emancipadora?, es decir, aquellos valores que podrían atravesar el conjunto de las luchas contra la dominación y la explotación, en tanto plataforma propositiva con base en la cual se podrían aglutinar sectores mayoritarios en la construcción de una nueva sociedad.

Por lo pronto, la búsqueda de la unidad del campo popular y democrático, conducida por una vanguardia a partir de una jerarquía de valores basada en la lucha contra la propiedad privada sobre los principales medios de producción, aparece como insuficiente. Debemos admitir que el socialismo real negó la validez de valores que no dependen de la socialización de la propiedad, como por ejemplo, el ambiente sano, la equidad entre los sexos, la autonomía de las etnias y pueblos constitutivos de la nacionalidad, y los reclamos de mayor espacio de autodeterminación de los gobiernos locales. En el horizonte aparece entonces la búsqueda de articulaciones entre reclamos específicos, grupos sociales y valores particulares que intentan construir una nueva hegemonía social, política y cultural⁸. Queda por definir si estas articulaciones son posibles únicamente de manera circunstancial o podrían ordenarse de manera permanente.

La participación ciudadana y comunitaria es un mecanismo entrañable en la promoción de los derechos y del pluralismo que la caracteriza. Una diferencia fundamental entre la democracia representativa y participativa es que la primera se ejerce a partir de un acto electoral único y rutinario, mientras que la segunda es un proceso recurrente y con tiempos impredecibles. La calidad de los procesos de participación se convierte en un indicador central para evaluar la pertinencia de una

movilización social. ¿Quién convoca, desde dónde, a quiénes, a dónde, a qué y para lograr cuáles alcances de política?, son las variables para calificar la calidad de los procesos de participación⁹.

Los procesos de participación se vuelven tan importantes como los resultados que a través de ellos se obtienen en la pugna por la definición de una política de interés colectivo. En efecto, la calidad de los procesos determina si se reconocen o se desconocen las organizaciones sociales representativas de una comunidad, si la agenda de discusión es pactada o impuesta, si el alcance de un proceso de concertación es para implementar una decisión tomada con anterioridad o para que el proceso de participación defina el quehacer público¹⁰.

La importancia de los procesos es tal que su calidad se convierte en fin mismo, algunas veces valorada de manera independiente del resultado de las políticas que se adopten. A manera de ejemplo, cuando el ex-alcalde de Bogotá, Enrique Peñalosa, decidió derrumbar un muro que invadía el espacio público, la comunidad concernida estuvo de acuerdo, pero exigió que se concertara con ellos el momento para la implementación de la decisión y las políticas compensatorias que en materia de seguridad deberían adoptarse. Muchos, cotidianos y similares ejemplos se presentan en toda la geografía nacional, como la discusión en las cárceles, la reubicación de poblaciones en zonas de riesgo de catástrofe natural, las políticas en los colegios, universidades y centros de salud, las iniciativas de los gobiernos locales y hasta las intervenciones de la fuerza pública.

De manera extensiva, el reclamo de participación en los procesos mediante los cuales se definen las políticas colectivas se erige como exigencia democrática. Mediante él, la lucha por el reconocimiento se asume como valor primario de la acción pública, en contra, incluso, de la eficiencia de los resultados si estos se obtienen por vía autoritaria e impositiva. Un ejemplo de lo anterior lo aporta el alcalde de Bogotá, Antanas Mokus, quien decidió restringir el tránsito del transporte público. De manera mayoritaria, la población de la capital estuvo de acuerdo con la medida e incluso los transportadores afectados; pero los primeros se sorprendieron con la imposición de esta regla y los segundos reclamaron y obtuvieron la concertación de su puesta en marcha.

En el fondo, la importancia otorgada a los procedimientos revela una reivindicación política más profunda que los reclamos específicos por satisfacer una necesidad básica de la población: el cambio en las relaciones entre la sociedad y el Estado, la autoridad y el ciudadano. Para lograr tal propósito es vital acceder a la definición de la forma y de la calidad de los ejercicios de participación, convirtiéndola en sí misma en un asunto en disputa.

1.2. La crisis del Estado y de la política

La crisis del Estado y de una cierta concepción y práctica de la política es la segunda vertiente que concurre en la vigencia de las prácticas participativas. El resultado es un mayor protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas, la crisis de la democracia representativa y corporativa, y una tendencia hacia la fragmentación y dispersión de las agremiaciones políticas.

Los procesos de globalización económica y cultural, de privatización de los activos y competencias estatales y de descentralización administrativa, fiscal y política debilitan la unidad nacional del Estado y de los partidos políticos¹¹. En virtud del proceso de globalización, se trasladan decisiones fundamentales de los Estados a escenarios regionales o mundiales, con lo cual los Estados nacionales, los congresos y los partidos políticos ven aminorada su incidencia en asuntos de trascendencia nacional y mundial. A partir de los procesos de privatización, el Estado y los partidos políticos pierden el control sobre ramas enteras de la economía y la administración de servicios sociales. Mediante los procesos de descentralización se debilita el control de las jefaturas nacionales de los partidos sobre la clase política local y se estimula una tendencia hacia la fragmentación de los partidos políticos por abajo.

En este contexto, crece la desconfianza en la responsabilidad exclusiva del Estado en las políticas públicas. Hasta hace algunas décadas se consideró al Estado como principal garante de la

democracia y el desarrollo. Por eso, el conjunto de las luchas sociales, políticas, gremiales y culturales se dirigieron al Estado para consignar sus conquistas en la promulgación de leyes, la creación de instituciones, la implementación de programas y la ejecución de presupuestos. Ante todo asunto de interés colectivo de gran sensibilidad social, le correspondió la creación de instituciones y políticas estatales de desarrollo, por ejemplo, políticas industriales, agropecuarias, comerciales, financieras y de servicios, como la educación, la salud y la vivienda.

Si bien estas pretensiones no han desaparecido, se combinan con una desconfianza creciente hacia la responsabilidad exclusiva del Estado en cuanto a la decisión y ejecución de las políticas públicas. Crece la exigencia de participación de los empresarios privados, ciudadanos, comunidades y diversos grupos sociales, en el control de los presupuestos, mandatarios y programas públicos, así como la pretensión de participar en la administración de recursos y proyectos, e incluso se reivindica la participación de la sociedad civil en las decisiones sobre los contenidos de las políticas de interés colectivo.

La democracia representativa y los partidos políticos están en crisis, lo cual se manifiesta de manera protuberante en las altas y persistentes tasas de abstención electoral. La utilización de la práctica político partidista como mecanismo de apropiación privada de los cargos públicos y el enriquecimiento particular de los mandatarios agrava la crisis de legitimidad de los partidos políticos y, por extensión, de la democracia representativa. Los partidos políticos han perdido coherencia ideológica y las fronteras entre ellos se desfiguran; a cambio aparecen como tramitadores de los intereses de grupos económicos y sociales poderosos. Al igual que ocurre con el Estado, los partidos políticos son percibidos como macro organizaciones que expolían las posibilidades de incidencia de los votantes, ciudadanos y comunidades sobre las políticas y recursos públicos.

Las prácticas participativas aparecen como antídoto contra las falencias de la democracia representativa. Contra la desconfianza en la delegación del poder de los ciudadanos a los representantes políticos y los funcionarios que administran los asuntos públicos se exigen consultas populares para escoger los candidatos a cargos de elección popular, los programas electorales y los planes de la administración pública. Más allá de transparentar los procesos de decisión de los partidos y la administración pública, las prácticas participativas tienden a disputarles competencias de decisión sobre políticas de interés colectivo relacionadas con el espacio público, el medio ambiente, la cultura y las políticas sociales, es decir, sobre aquellos temas relacionados con la cultura de los derechos.

La crisis de la política alcanza su punto más alto en la tendencia hacia la fragmentación y dispersión de las asociaciones políticas y gremiales. Los partidos políticos nacionales tienden a fragmentarse y constituirse como federación de alianzas electorales circunstanciales en eventos nacionales¹². La política se personaliza, es decir, se reemplaza la unidad alrededor de programas políticos para convertirse en agremiaciones alrededor de personalidades en búsqueda de imágenes y valores electoralmente vendibles. De tal manera, se debilita la unidad política nacional, se dificulta la elaboración de acuerdos de gobierno sobre los asuntos más trascendentales y urgentes, y se encarecen los costos de las transacciones políticas por tener que negociar las adhesiones de los representantes a cada una de las iniciativas del gobierno.

En los niveles territoriales crece la insurgencia de los liderazgos locales, de cuyos desempeños e intereses empiezan a depender funciones y objetivos políticos nacionales, como la modernización de la administración pública, la lucha contra la corrupción y la inflación, la guerra y la paz.

Los reclamos de participación y la fragmentación de las agremiaciones partidistas se combinan en un sinnúmero de experiencias inconexas. Difícil es garantizar la continuidad de los ejercicios de participación en la vida de los partidos políticos como en los programas públicos. Las experiencias de participación se reanudan una y otra vez sin lograr una sostenibilidad que permita la creación de redes permanentes de activistas, movimientos y administraciones alrededor de la socialización participativa de las políticas y presupuestos públicos¹³.

*Igualmente difícil ha sido el logro de la unidad de los movimientos sociales alternativos que sitúan las prácticas participativas en el centro de su accionar político*¹⁴. Sin embargo, en este terreno, la construcción de movimientos, frentes y partidos políticos parece más promisoría en el logro de la unidad de los sectores sociales que pugnan por la participación en las políticas públicas.

1.3. Las políticas sociales neoliberales

El neoliberalismo es una de las doctrinas ideológicas con mayor fuerza de arrastre en la transformación del Estado y la política. Hasta hace poco se le acusaba de carecer de una política social diferente al desmonte de la existente. Hoy es claro que la doctrina neoliberal impulsa, a través de su política social, cambios estratégicos en la sociedad.

La práctica política neoliberal acuerda un lugar central a la participación de los beneficiarios en los programas sociales. La estrategia neoliberal persigue varios objetivos en la promoción de las prácticas participativas¹⁵: abaratar los costos de las políticas públicas mediante el trabajo comunitario sin remuneración o mal remunerado; forzar la competencia entre comunidades pobres, las unas contra las otras por los subsidios; incentivar la conversión de las organizaciones populares en empresas contratistas del Estado; transformar los pliegos de peticiones de los sectores populares en proyectos susceptibles de competir por los recursos estatales y de la cooperación internacional; responsabilizar a los sectores populares de su suerte, mediante la participación popular en ejercicios que establecen las prioridades de los proyectos de la administración pública.

El conjunto de la estrategia busca desactivar el potencial radical de las ansias de participación social y popular, mediante el quiebre de la externalidad entre el mercado y el Estado con los sectores populares. Mientras que los sindicatos reivindicaban beneficios para sí al Estado y al mercado, a las organizaciones populares hoy se le ofrecen contratos para competir por la satisfacción de sus propias necesidades. Mientras, en el pasado, el movimiento popular erguía plataformas y pliegos ante el Estado y el mercado, ahora se pretende que participe en priorizar, administrar y controlar las políticas públicas. “Todos somos el Estado, todos somos el mercado”, tal es la consigna que combate la autonomía de los sectores populares y subalternos en la sociedad capitalista contemporánea¹⁶.

La oferta de participación neoliberal debilita la autonomía y la organización social de las comunidades atendidas. Es propio de las políticas sociales neoliberales no trabajar con las organizaciones sindicales u otras organizaciones sociales, sino directamente con individuos dispersos. De la misma manera, impiden la agremiación permanente de los usuarios y la apropiación colectiva de las políticas, los presupuestos y la administración pública. La participación neoliberal es en proyectos de corta duración que rechazan la generación de dinámicas perdurables. Los usuarios de las políticas no son permanentes sino alternados de manera continua mediante ejercicios de focalización de beneficiarios¹⁷.

El asistencialismo clientelista neoliberal perpetúa la dependencia de los beneficiarios de las políticas sociales. Individuos dispersos compiten por demostrar la postración en la que se encuentran sumidos, y grupos de personas elaboran proyectos específicos para ser meritorios de la benévola atención de los subsidios. La política neoliberal construye redes de atendidos que se benefician de los proyectos si no se unen en propuestas colectivas. De tal manera, el neoliberalismo garantiza las condiciones de la dependencia de los pobres respecto a los ejercicios de adjudicación de beneficios circunstanciales y con ello recrea el caldo de cultivo propicio para las prácticas clientelistas.

La focalización neoliberal de los beneficiarios niega la extensión universal de los derechos sociales. Por definición, la focalización de beneficiarios es implementada para llevar un alivio ocasional en la condición de pobreza a ciertos individuos. La focalización, los proyectos comunitarios y los subsidios a la demanda, no pretenden una cobertura universal en el acceso a los bienes y servicios sociales, sino generar filtros al acceso de ciertos pobres a las políticas públicas¹⁸.

Las prácticas participativas neoliberales levantan una cortina de humo sobre los factores defintorios del poder. La oferta de participación en las políticas sociales de la administración pública no conducen a una apropiación social del poder administrativo, sino a la integración subordinada y dispersa de los individuos a los objetivos, prioridades, agendas y tiempos burocráticos. Además, se convoca la participación en los costos de las políticas sociales y en la responsabilidad sobre los grados de acceso de cada cual según la carencia demostrada y el mérito empresarial logrado sobre otros. Por último, la participación neoliberal niega la incidencia social en las políticas financieras, productivas, comerciales, tributarias, laborales y sobre el uso de los recursos estratégicos.

1.4. Los procesos de descentralización

El Estado Nación está sometido a un triple vaciamiento de sus competencias: hacia afuera, hacia el mercado y hacia adentro. Hacia afuera, mediante los procesos de globalización productiva, comercial, financiera, política y cultural. Hacia el mercado, mediante los procesos de privatización de los activos y funciones estatales. Hacia adentro, mediante los procesos de descentralización fiscal (cesión de cuantiosos recursos a los gobiernos locales), administrativa (transferencia de las competencias en política social básica) y política (elección de mandatarios locales)¹⁹.

Pocas reformas del Estado levantan más esperanzas de democratización y desarrollo que el renacer de la vida local a través del fortalecimiento de las competencias, los recursos y la autonomía política²⁰. Suele culparse a la forma de organización centralizada de los siguientes males: la inaccesibilidad del común de los ciudadanos a la definición de los asuntos políticos grandes y pequeños, nacionales y locales; el abismo entre administrados y administradores, causa de corrupción e ineficiencia; la marginalidad de las mayorías nacionales desatendidas por el Estado; y el despilfarro de los recursos naturales y humanos de las regiones no integradas a las prioridades estratégicas nacionales.

Por el contrario, se suele creer que el proceso de descentralización aproxima al ciudadano a los asuntos políticos; los administrados a los administradores; difumina los beneficios del modelo de desarrollo; acerca el poder a las comunidades; y facilita la formulación de planes de desarrollo al servicio de las necesidades más sentidas de la población.

El proceso de descentralización reduciría las distancias espaciales y los tiempos entre la definición de las políticas públicas y los intereses sociales, aboliría intermediarios entre el Estado y los ciudadanos, e inauguraría una democracia por aproximación y contacto. De tal manera, los gobiernos locales, mediante el proceso de descentralización, serían los ámbitos espaciales privilegiados para la vigencia de las prácticas políticas que van desde la democracia participativa hasta la directa.

Las políticas públicas que se descentralizan son las sociales, principalmente la salud y la educación básica, el saneamiento ambiental, las políticas culturales y recreativas. La mayor intensidad de las prácticas participativas, bien sea por oferta estatal o por demanda social, ocurre respecto a las políticas sociales descentralizadas y demás asuntos de la administración y la vida local, como el ordenamiento territorial, el espacio público, la seguridad ciudadana y el medio ambiente.

1.5. Movimientos sociales y prácticas participativas

En las últimas décadas ha ocurrido una gran transformación en la conformación del campo popular que conlleva profundas repercusiones en las formas de organización y representación de intereses sociales²¹. El mundo popular se organizó de manera prioritaria desde el lugar de trabajo: la fábrica, la oficina y la tierra. Las relaciones laborales y la propiedad sobre los medios productivos ordenaron las reivindicaciones populares: salarios, jornada de trabajo, seguridad laboral, seguridad social en salud y pensiones, acceso a la propiedad de la tierra y estatización de las principales empresas productivas, comerciales y financieras. Para ello se construyeron organizaciones gremiales, profesionales y socio políticas que “arrancaron desde fuera” conquistas al Estado y el mercado.

Tales prácticas, reivindicaciones y organizaciones populares siguen vigentes pero han perdido importancia ante otros lugares de articulación y diferentes motivos de movilización social. El espacio y no la unidad productiva caracteriza buena parte de las movilizaciones y movimientos sociales: el barrio, la vereda, el municipio y la región. La prelación por las relaciones laborales y la propiedad cede ante la exigencia de la calidad de los bienes que organizan el territorio: espacio público, políticas sociales, servicios públicos, infraestructura de transporte, lucha contra la pobreza, acceso y desarrollo del mercado. Los derechos humanos, de los jóvenes, las mujeres y las etnias, y la defensa de la vida suscitan la movilización y organización social.

Las prácticas participativas son consustanciales a las expresiones sociales contemporáneas. De manera recurrente, los actores sociales buscan la participación directa en las políticas que suscitan el interés colectivo. No se trata sólo de arrancar al Estado y el mercado cosas para sí, sino de participar directamente en las decisiones de la sociedad, el Estado, el mercado y las organizaciones sociales mismas. El reclamo de participación en los programas de la administración estatal, en la elaboración y ejecución de proyectos de desarrollo, en el control a las empresas públicas y privadas, en la decisión sobre las prioridades de los planes de gobierno y el control a los mandatarios, presupuestos y programas, son características que claramente distinguen los movimientos sociales actuales de los del pasado.

2. Estrategias múltiples de participación

Así como es contradictorio el contexto en el que surgen las prácticas participativas, así mismo los usos y estrategias de participación son plurales y antagónicos. En efecto, existen prácticas de participación tecnocráticas, clientelistas, neoliberales, fascistas, autoritarias, democráticas y libertarias.

Las prácticas tecnocráticas propenden al adiestramiento instrumental de las comunidades para la consecución de objetivos técnicamente establecidos, en cuya decisión no existe el espacio azaroso de la incidencia comunitaria.

Las prácticas clientelistas incentivan la revelación de las preferencias y necesidades sociales para que el cliente las satisfaga, de una manera en la que se genere la dependencia social respecto del padrino político, el funcionario público o el gerente privado.

Las prácticas neoliberales buscan la reducción de los costos de las políticas públicas y la responsabilización de las comunidades sobre su propia suerte.

Las prácticas autoritarias imponen la agenda, los ritmos, los alcances y temas a los que se convoca la participación. Se distinguen de otras prácticas que instrumentalizan a las comunidades por su capacidad impositiva y por hacer parte de un proyecto político autoritario de orden, represión y disciplina.

Las prácticas fascistas poseen una propuesta de reconstrucción del Estado y la sociedad en la cual la participación ciudadana y comunitaria es una pieza imprescindible. “Todo dentro del Estado, nada fuera de él”. La participación en el Estado hace parte de un proyecto de orden, de seguridad total y sin resquicio, sin autonomía de las organizaciones sociales.

Las prácticas democráticas defienden el derecho de diferentes grupos a participar en la promoción de sus intereses y en la construcción de las normas y espacios que garanticen la expresión de la pluralidad de sectores que conforman la sociedad.

Las prácticas libertarias usan la participación como antídoto contra la construcción de todo poder de sometimiento ejercido por el Estado, el mercado y grupos sociales específicos sobre la sociedad y los individuos.

Todo sería más sencillo si a cada clase social, partido político, gremio del capital o del trabajo, grupo, sector u organización social correspondiera un uso específico y exclusivo de participación. Claro está que cada cual hace énfasis en una estrategia y uso particular, pero debemos reconocer que una pluralidad de usos estratégicos de participación atraviesa a todos los actores sociales y políticos.

3. La apertura de la política y su eje articulador

3.1. El nuevo escenario de la política

La política no es ya lo que era antes; se abren sus esferas, cambian sus temas, se multiplican sus actores y se ensanchan sus fronteras. Para algunos, situados al extremo derecho e izquierdo del espectro político y social, la política abandona el Estado y se desplaza hacia el mercado y la sociedad. Así es, aunque todavía el Estado es un referente inevitable de las relaciones sociales. La lucha por la democracia se debate contra el orden de la dispersión social e institucional que instaura el capitalismo contemporáneo y la cultura posmoderna que alimenta la fragmentación de los referentes culturales. La vieja dicotomía entre apropiación privada o social de los frutos del trabajo sigue escindiendo cada alternativa que se genera en el mercado, la política, la administración pública y las relaciones sociales. A la socialización de los escenarios y decisiones públicas pueden contribuir las prácticas participativas en una redefinición del paradigma democrático.

3.2. El quiebre de las fronteras entre lo público y lo privado

Quizás la mayor tensión en la que están inmersas las prácticas participativas es el cambio en las relaciones entre la representación social y la representación política. Estas relaciones estaban regidas por la existencia de ámbitos separados. Por una parte, se encontraba la frontera de lo público, que era potestad del Estado; por otra, la privada, que era el dominio de las familias; el mercado era el reino de las empresas; y el campo social refería a las formas de organización y representación cívicas. En la actualidad, la frontera entre estos dominios es menos clara y se desarrollan varios entrelazamientos de unos con otros.

Lo público ya no es el dominio exclusivo del Estado. Mediante el proceso de privatización las empresas privadas son llamadas a manejar sectores completos de políticas, programas y recursos públicos. Las comunidades, fundaciones de profesionales, organizaciones sociales y populares participan en talleres en los que se definen las prioridades de la intervención estatal, co-administran programas, ejecutan obras, y en circunstancias, manejan recursos públicos como si fueran dependencias de la administración estatal.

La vida privada está sometida a un creciente proceso de politización, es decir, los asuntos privados devienen públicos. Una de las más radicales transformaciones en la sociedad y la cultura es la conversión de las relaciones familiares entre los géneros en un asunto político de primera importancia. No menos sintomático es el reclamo de los derechos de los niños tratados como sujetos de derecho y no como menores ante los derechos de los mayores. De la misma manera, las opciones sexuales heterodoxas están saliendo del ostracismo, de los escondites privados, para invadir no sólo las calles, sino reclamar los derechos a la no discriminación en la sociedad²². La familia y la intimidad hoy son un campo de las luchas por los derechos, es decir, hacen parte de la discusión y la esfera pública.

Es presumible que el mercado se convierta en un escenario importante de la actividad política. ¿Qué es la política? La respuesta no es sencilla, pero cuando menos podemos afirmar que es el conjunto de instituciones y procesos mediante los cuales se define la representación de intereses, se optan las decisiones de impacto colectivo y se regulan privilegios y derechos. En este sentido, el mercado y las decisiones de las empresas siempre han requerido de la política para protegerse y fomentar intereses. Más aun, las decisiones en el mercado siempre tienen incidencia sobre la vida de las personas y por lo tanto su marco de regulación hace parte del sistema político.

La especificidad del mundo contemporáneo proviene del peso que las decisiones de las empresas privadas tienen en la vida de las personas. El Estado pierde capacidad de regulación, privatiza sus activos, renuncia al manejo de innumerables decisiones de impacto colectivo y las traslada a los grupos privados. Algunos centenares de empresas y personas manejan hoy más recursos que el 60% de los Estados nacionales y el conjunto de la población que en ellos habitan. En la actualidad, el mayor poder

económico está en manos privadas, las cuales usan a los Estados, doblegan la voluntad de los gobernantes, escapan a las regulaciones públicas, desarrollan un derecho y una regulación privada y paralela a la estatal. El mercado se ha apropiado del poder y, por ello, mañana la actividad política y las demandas sociales se volcarán también hacia las empresas privadas, las exigencias de regulación del mercado y el reconocimiento de las responsabilidades sociales de las actividades empresariales.

Las organizaciones sociales son escenarios mismos de la vivencia democrática y de la definición de lo público. Las organizaciones de cualquier tipo, empresariales, sindicales, de profesionales, sociales, culturales y comunitarias, han sido instrumentos de representación de los agremiados para la promoción de derechos, intereses y conquistas en el mercado y el Estado. Hoy son más que eso: lugares en los que se reclaman los derechos de representación y participación democrática. También, organizaciones que, al disputarse porciones crecientes de recursos y decisiones públicas, devienen escenarios mismos de las luchas por la democracia.

Más allá, la época se caracteriza por el surgimiento de un nuevo tipo de organización, menos formal y estable, más porosa y facilitadora de agremiaciones circunstanciales por objetivos. Somos testigos del surgimiento de un sinnúmero de organizaciones pequeñas, flexibles, de fronteras difusas y de conformación cambiante. Se trata de procesos organizativos adaptables a la cambiante oferta estatal en participación y a las transformaciones incesantes de la marea de reclamos sociales respecto a los intereses colectivos.

3.3. La insostenible estrechez de la política tradicional

Los temas, instancias, formas de organización y sujetos de la política se ensanchan. El medio ambiente, el espacio público, la diversidad cultural, el pluralismo lingüístico, jurídico, religioso e institucional son reclamados de manera creciente. El espacio de vida cotidiana (la cuadra, el barrio y la vereda) y las instituciones de la administración estatal y sus programas activan la mayor cantidad de actividad política. Ciudadanos, comunidades, pobladores y grupos sociales específicos pugnan por participar en las políticas de interés colectivo que los afectan directamente.

Las mediaciones y prácticas de la política tradicional son inevitablemente rebasadas. Múltiples prácticas de participación se ejercen sin necesariamente pasar por las formas tradicionales de representación política (partidos) y social (gremios y sindicatos). Además, muchos de los valores y reclamos de la nueva política no se traducen exclusivamente en bienes y servicios que se pueden objetivamente cuantificar y, por lo tanto, distribuir sus porcentajes en cuotas del poder político. Por ejemplo, no se puede distribuir el 20% de los derechos humanos, a cambio del 30% de derechos de los niños, o el 50% de recuperación del espacio público. Los nuevos valores poseen un fuerte componente subjetivo, cultural y posmaterialista, por lo que las instancias y prácticas políticas tradicionales tienen dificultades para canalizar las demandas; por eso también, muchos de sus promotores han catalogado sus plataformas y prácticas bajo la denominación de “antipolítica”²³.

3.4. Del Estado a lo privado, de la nación a la arena global

El referente fundamental de la política y por lo tanto del debate sobre la democracia ha sido el Estado, más exactamente, el espacio nacional de los Estados. En la actualidad, asistimos a una efervescencia incontenible por la construcción de valores políticos a escala global. La construcción de la democracia ha dejado de ser una potestad exclusiva de las naciones²⁴. El reclamo del pluripartidismo, eventos electorales sin presiones armadas o del poder presidencial, y los derechos de oposición son exigidos y vigilados bajo la tutela de la comunidad internacional. La vigencia de los derechos humanos y la abolición de toda forma de discriminación por convicciones políticas, prácticas religiosas u origen étnico hacen parte de la sensibilidad global en torno de las garantías para la actividad política. Sin embargo, no existe una agenda única y acatada sobre lo que se entiende por democracia, sino una disputa abierta por definirla y presionar al conjunto de naciones y Estados a respetarla.

La regulación del mercado mundial es uno de los principales temas de la disputa política. Para algunos, los procedimientos formales de la democracia liberal son la frontera exclusiva de la democracia global. Las decisiones del mercado no debieran ser sujetas a la disputa por la igualdad y la democracia, sino a la lógica exclusiva de la rentabilidad económica. La política debiera ser sólo la regulación del mercado en el sentido de la defensa del derecho a la propiedad privada, el cobro de regalías por los bienes y conocimientos patentados, la libre circulación del capital, los acuerdos de libre comercio y la prohibición de toda expropiación del capital. Para otros, la democracia en el mercado mundial y sus agencias, el acceso a la tecnología, la libre utilización de los conocimientos y descubrimientos científicos, la defensa contra el capital especulativo y la auto determinación de los modelos de desarrollo, hacen parte de la agenda política de la democracia global²⁵.

En la arena política global, los Estados han dejado de ser los únicos actores con poder. Las agencias internacionales, los grupos económicos transnacionales, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, las redes de activistas en temas ecológicos y sobre el uso de los recursos naturales, asuntos comerciales, productivos y financieros, étnicos y de derechos humanos, activistas en el tema de la paz y el control de las armas devienen actores políticos importantes, al lado de los Estados nacionales²⁶. Los actores privados, empresas, organizaciones y redes disputan hoy el protagonismo en la política mundial, al lado de los gremios del capital y del trabajo, y con mayor incidencia que los partidos políticos nacionales.

De la mano de las nuevas tecnologías de la comunicación y de las redes de activistas globales, los consumidores, ciudadanos, comunidades y organizaciones sociales encuentran nuevos medios para potenciar su capacidad de intervención política. En virtud del correo electrónico es posible hoy actuar políticamente en varios lugares al tiempo, sin estar físicamente en ninguno de ellos. Gracias a las campañas de las redes de activistas mundiales es posible socializar las luchas locales y conjuntar apoyos inmediatos en los conflictos particulares. De tal manera, los medios electrónicos se convierten en escenario novedoso de participación en asuntos políticos globales y locales²⁷.

La popularidad de las prácticas participativas se incentiva en medio de la disolución de las fronteras entre lo público y lo privado, el ensanchamiento de la política y la arena global en la que se juega. El monopolio de la definición de lo público por el Estado se derrumba y se traslada a los grupos e intereses privados, se quiebran las autonomías de unos y otros, y los ámbitos privados, sociales y el mercado se politizan. Los nuevos temas, instancias, formas de organización y sujetos de la política agotan las mediaciones y prácticas políticas tradicionales. La política y la lucha por la democracia ya no es un asunto exclusivo del Estado y actores nacionales. Asistimos al alba de un nuevo horizonte para la democracia: la lucha por una ciudadanía global.

En el nuevo escenario se confrontan varias opciones que se disputan el sentido de las relaciones entre lo político y lo social, entre lo público y lo privado, y entre lo local, lo nacional y lo global.

4. Dilemas y perspectivas de la participación

4.1. La suplantación neoliberal de la política por el mercado

*La doctrina y la práctica neoliberal niega la política al reducirla a lo económico*²⁸ bajo el principio de la eficiencia en la asignación de recursos según las leyes de la competencia en el mercado. Lo político es sólo valorado como moral, es decir, una vez más, a partir de la idealización del funcionamiento del mercado, como conjunto de condiciones de libertad e igualdad en la competencia, la transparencia en los procesos de asignación de contratos y la lucha contra la corrupción²⁹.

Una línea de fondo pertinaz e ininterrumpida de la teoría y práctica neoliberal es la lucha contra la agremiación de los intereses populares. La flexibilidad en los contratos de trabajo, la privatización de los activos estatales, la descentralización de las instituciones encargadas de la política social, la modernización de la administración pública, de los gobiernos locales y de las empresas estatales, la subcontratación de las cadenas productivas y comerciales, y la implementación de las nuevas

tecnologías conducen irremediablemente al debilitamiento de las condiciones estructurales para la agremiación del trabajo frente al Estado y el mercado³⁰.

La lucha contra los buscadores de renta, la disminución de los costos de intermediación y la financiación de la política social mediante la adjudicación de subsidios a la demanda son tres estrategias para reemplazar la política por las decisiones de mercado y debilitar la organización social frente al Estado y el mercado. Por buscadores de renta se refiere de manera selectiva al conjunto de conquistas sociales acumuladas durante el siglo XX y que protegen derechos, subsidios, fueros sindicales, protección social y niveles de empleo e ingresos. También al conjunto de regulaciones y procedimientos mediante los cuales los partidos políticos, la burocracia, personas y grupos empresariales mantienen privilegios, monopolios y subsidios para actividades no competitivas en el mercado. Mediante la disminución de los costos de intermediación se busca abaratar los costos de las decisiones y de la implementación de políticas estatales y privadas. Suprimir intermediarios, aclarar y reducir regulaciones, abolir impuestos y controles, ganar en certeza jurídica en defensa de la propiedad y promover la libertad de las empresas, son los objetivos más proclamados de esta estrategia. La adjudicación de subsidios a la demanda debiera reemplazar la financiación de las empresas estatales que prestan la política social y los servicios públicos domiciliarios. Entregar subsidios a los desvalidos mediante intermediarios financieros que se lucran de esta actividad, permite hacer buenos negocios, reducir el tamaño institucional del Estado y vincular los más pobres al consumo de bienes y servicios en el mercado estatal y privado.

La constelación de estrategias neoliberales socava las instituciones estatales y los actores de la democracia construida en el siglo XX³¹. Por una parte, se debilita los partidos políticos, los parlamentos, la intervención del Estado en defensa de conquistas y derechos populares. Por otra parte, se intenta elevar el imperativo de la eficiencia, la rentabilidad financiera y la competencia como valores supremos que someten a la política y la democracia. Los portadores de la nueva superioridad ética son la tecnocracia investida del conocimiento sobre el bien público y los empresarios particulares, para el reino de los cuales gobiernan los primeros.

4.2. La suplantación popular de la política por la sociedad

La desconfianza y lucha contra el Estado lleva a la negación de la política y su suplantación por una primacía de la sociedad popular sobre el Estado. El pensamiento de los anarquistas, marxistas y de las comunidades religiosas de base comparte esta tradición que desprecia los intermediarios, el parlamentarismo, la democracia representativa y la especialización burocrática de la administración estatal. En contraste, propugnan por la socialización de la administración, que no requeriría de destrezas especializadas, y por la socialización de las decisiones políticas, productivas y comerciales. Esta vieja tradición política se despliega hoy en Colombia bajo un espectro que va desde la reconstrucción de las instituciones mediante procesos de autogestión local, pasa por un reconocimiento de la necesidad histórica del Estado pero subordinado a la sociedad, y llega a la pérdida absoluta del Estado como referente en el despliegue de los intereses populares.

La estrategia de reconstrucción de las instituciones a imagen y semejanza de la sociedad propone rehacer todo el andamiaje estatal a partir de procesos de mutación institucional de las prácticas sociales, culturales y económicas de las comunidades populares locales³². El buen Estado es aquel que se erige como copia de los procesos de organización natural del campo popular, y la buena política es la pedagogía que conduce la mutación institucional de la primacía social.

Estado, mercado y sociedad conforman el trípode en el que se define la política y cada cual tiene su justificación y racionalidad. La sociedad capitalista hace primar las necesidades e intereses de los ganadores en el mercado sobre el Estado y la sociedad. Las sociedades comunistas, a nombre de las mayorías en la sociedad, coartaron el mercado y construyeron un Estado autoritario. La alternativa

progresista del mañana debería construirse sobre el eje “societal”, es decir, sobre la primacía en el Estado, el mercado y los procesos sociales de los intereses de las mayorías sociales³³.

El Estado es siempre una máquina de dominación y, por lo tanto, la construcción del poder popular debe prescindir de él en las estrategias de emancipación. Acudir a los llamados de participación en políticas estatales es correr el riesgo de la cooptación; invadir espacios en las políticas públicas es caer en el reformismo; enmarcar las demandas sociales en las agendas estatales es negar el principio de la autonomía de los sectores populares. Respecto al Estado sólo vale la exigencia externa y la confrontación, o la toma total del poder estatal. La consigna política hacia el Estado es “todo o nada”, porque “algo” es encerrarse en los límites impuestos por la dominación estatal. Por el contrario, la comunidad autogestionada que moviliza los recursos de la cooperación y la autogestión social, y las formas colectivas de propiedad y trabajo, son el espacio y el proceso de emancipación mismo³⁴. La política es contestación antiestatal y autorrealización social.

4.3. La inevitable relación entre el Estado, la sociedad y la política

La suplantación de la política por el mercado, la moral o la autogestión social supone reconocer el papel político del Estado como perverso e inconveniente. Signo paradójico de la época contemporánea: la derecha neoliberal y la izquierda libertaria se unen contra el Estado. El Estado no sólo sería una talanquera contra las legítimas aspiraciones del mercado y la sociedad, sino el obstáculo mayor, por lo que es menester debilitarle competencias y someterlo a la primacía de los actores y racionalidades del mercado o de grupos sociales particulares. Más aun, los que pretenden suplantar al Estado por el mercado o la sociedad también niegan, los primeros, el carácter político del mercado, y los segundos, la lucha política en cada intersticio de las relaciones sociales, en cada organización social, en cada plataforma y práctica que se reclama defensora de intereses sociales o populares.

La lucha política es el campo de la construcción de un orden deseado, de sus principios, reglas, orientaciones y actores. El Estado fue el principal referente de esta pugna política y es todavía un referente importante en la lucha por la construcción de las principales variables del orden social, así como también imprescindible en la regulación política del mercado y de la sociedad. A propósito de las prácticas participativas actuales, consideramos a continuación las inevitables relaciones políticas con el Estado.

De una u otra manera, todas las prácticas de participación y las experiencias políticas populares y democráticas interpelan al Estado. Bien porque el Estado ofrece oportunidades de participación a ciudadanos y comunidades; o porque sectores populares logran convenios con el Estado sobre asuntos de interés mutuo; o porque la lucha por el reconocimiento y la promoción de intereses se vuelca sobre las instituciones y programas estatales para coparlos; o finalmente, porque la autogestión comunitaria (cuando alcanza altos grados de empoderamiento social) adquiere una connotación cuasi estatal, es decir, de regulación y provisión de servicios sociales a las comunidades.

Las prácticas de participación iniciadas desde el Estado son hoy el campo más generalizado de participación popular en las políticas públicas. El Estado está logrando una gigantesca movilización de líderes, comunidades y sectores sociales medios alrededor de sus temas, agendas, tiempos y requisitos burocráticos y políticos. Cientos de miles de personas y miles de organizaciones sociales y populares se inician en la política alrededor de la oferta estatal en participación.

Las prácticas de participación con el Estado refieren a iniciativas en las que coinciden demandas sociales y propuestas estatales sobre temas particulares. Aunque de menor frecuencia respecto a las anteriores, expresan una cultura de la concertación de las políticas de interés colectivo entre el Estado y grupos sociales determinados³⁵.

Las prácticas de participación hacia el Estado son aquellas mediante las cuales movimientos, organizaciones y comunidades específicas intentan copar parcelas de la administración pública. Bajo el estímulo del proceso de descentralización, de los llamados a la participación ciudadana y

comunitaria en políticas públicas, y del fortalecimiento de los movimientos étnicos, se ha desplegado una inmensa movilización social hacia la apropiación de instituciones, programas, proyectos y gobiernos locales³⁶.

Las prácticas de participación desde la sociedad son aquellas experiencias de auto organización comunitaria para la resolución de necesidades básicas. La extensión natural de las prácticas de autogestión es la interpelación al Estado para que éste complemente los recursos sociales conseguidos, o asuma su entera responsabilidad en la provisión de los servicios básicos a las comunidades. En estos casos, la organización social desplaza su capacidad de gestión hacia la promoción de otros derechos, bienes y servicios esquivos.

El Estado posee, entonces, un carácter político inevitable para las prácticas participativas. Sin embargo, en el actual contexto histórico se ensanchan los actores, instancias, temas y sujetos que se disputan la acción política. La característica actual de la lucha política es la disputa por definir los intereses públicos, asunto que proviene del ámbito exclusivo del Estado y se ensancha hacia el mercado, la vida privada y las relaciones sociales. ¿Qué valores pueden entonces conducir la acción democrática en este contexto?

4.4. El legado liberal

La filosofía política liberal posee tres componentes que deben ser plenamente asumidos: una concepción negativa de la libertad, unos supuestos positivos de los derechos y una concepción procedimental de la democracia³⁷.

La concepción negativa de la libertad desconfía del poder, de todo poder: del Estado, del mercado y de las macro organizaciones privadas. El Estado amenaza las libertades individuales mediante el gigantesco poder del aparato administrativo y de seguridad, las autoridades políticas y las regulaciones coercitivas contra las libertades económicas, sociales y políticas. El mercado es también una amenaza por los monopolios que en él se construyen y que manipulan los precios y a los consumidores; las asimetrías en la información entre agentes económicos y sociales impiden tomar decisiones con pleno e idéntico conocimiento de causa; la sistemática violación al principio de la libre competencia impulsa a cada uno de los agentes económicos; y, finalmente, las grandes empresas manipulan el poder político, los medios de comunicación y el conjunto de las regulaciones estatales. Las macro organizaciones sociales son también una amenaza contra las libertades individuales porque expropian el poder de autodeterminación a los individuos y les impiden ejercer la igualdad de derechos en la definición de las políticas públicas.

En la base de la filosofía política liberal se encuentra la defensa de las libertades de los individuos contra todo poder de coerción político, económico y social. Es una concepción negativa de la libertad porque ésta se define como limitación de los poderes exteriores que subyugan a los individuos. Sin embargo, la libertad no es mera negación, también supone la afirmación de una serie de derechos positivos: el pluralismo, la tolerancia, los derechos humanos, civiles, políticos, culturales y económicos, la auto definición de la persona, la libertad de conciencia, de creencias, de organización y de acción.

La concepción liberal de la libertad defiende una visión procedimental y formal de la democracia. ¿Cómo garantizar la limitación del poder y a la vez la afirmación de los derechos positivos de la persona? Mediante la construcción de un conjunto de reglas y procedimientos. El sufragio universal, el pluripartidismo y las elecciones, la rotación del poder ejecutivo, la desconcentración del poder en su esfera central (legislativo, ejecutivo, judicial, administrativo y de seguridad) y descentralizada (los gobiernos locales), los derechos de oposición, de circulación, expresión, comunicación y organización. El conjunto de reglas y procedimientos para garantizar la libertad está inspirado en la construcción de un orden institucional de contrapoderes que impide la concentración absoluta de cualquier poder de sometimiento en el Estado, la política, el mercado y la sociedad.

La construcción de una hegemonía democrática debe asumir plenamente este legado de la filosofía política liberal. En la actualidad, esto supone la defensa de los valores pluralistas que irrumpen con la insurgencia de la cultura de los derechos, cada uno por su valor intrínseco, sin disposición a su renuncia o espera de cara a un mañana redentor, ni subordinado al valor de otro que circunstancialmente posea la fuerza de imponerse como superior. Como sugiere la tradición de la filosofía liberal, la plena vigencia del pluralismo de los derechos supone la construcción de instituciones públicas (en el Estado, el mercado y la sociedad) donde se promuevan espacios de autovaloración de los derechos. Se trata de construir un pluralismo institucional público con base en contrapoderes que impidan el sometimiento imperialista del mercado sobre la política y las mayorías sociales.

4.5. El legado socialista

*La filosofía política socialista descubre condiciones estructurales para el ejercicio de la libertad: el carácter social de la producción de la riqueza y las relaciones entre la política y las relaciones de producción*³⁸.

El socialismo parte también, en cierta medida, de una concepción negativa de la libertad: la denuncia y la lucha contra las condiciones estructurales que la impiden. Mientras exista la dominación económica de unas clases sobre otras y la opresión política del Estado sobre la sociedad, no existen condiciones para la plena libertad humana. En cada período histórico existen los hombres libres, aquellos pertenecientes a las clases económicas y políticamente dominantes, cuya libertad se erige sobre la opresión de las mayorías sociales.

La producción social de las riquezas mediante el trabajo es la mayor potencia de la humanidad, la única que puede hacerla superar el período de precariedad y dependencia de la producción de los bienes materiales, para levantarla hacia el arte, el ocio y la plena expansión de la libertad. No hay satisfacción de las necesidades sin trabajo, y no hay trabajo productivo que no sea el fruto de los esfuerzos colectivos de la sociedad. El desarrollo de las fuerzas productivas, de la ciencia y la tecnología, el comercio y la producción, el conocimiento y los saberes sobre el funcionamiento de la naturaleza y la sociedad, progresan mediante la cooperación social y la organización colectiva del trabajo.

Las instituciones y prácticas políticas predominantes en una época son la forma de organización hegemónica de un orden productivo. Es decir, siempre existen relaciones entre el ejercicio de la política, las formas y funciones del Estado con las relaciones productivas, las maneras como los hombres se organizan para producir, intercambiar y consumir³⁹. Por lo tanto, mientras subsistan la explotación económica, grandes poseedores de riqueza y mayorías desposeídas, el Estado tendrá la función de opresión política y de defensa de las minorías poderosas.

A pesar del derrumbe de los países socialistas, o quizás mejor decir, a causa del estrepitoso fracaso de los regímenes socialistas, tanto las condiciones estructurales para el alcance de la democracia para las mayorías sociales como la opresión de las clases medias y bajas de la sociedad por los Estados están desatadas de controles y contrapoderes vigorosos. Sin embargo, la cooperación social en la producción de la riqueza no sólo sigue siendo actual, sino que ahora rebasa localidades específicas, y aun el espacio nacional, para tender hacia la mundialización de las redes productivas, comerciales, financieras y culturales.

Se puede recoger de la tradición liberal y socialista la desconfianza en todo poder, en el Estado, el mercado y la sociedad, contra las libertades, en un contexto de dominación y explotación por los macropoderes económicos y políticos; un reclamo de la cultura extendida de los derechos y la brega por la construcción de un orden institucional (en el Estado, el mercado y la sociedad) que, con base en la cooperación social en la producción de la riqueza, construya las formas políticas que garanticen el ejercicio de la democracia para las mayorías.

4.6. Privatización o socialización de lo público

En este contexto, ¿cómo superar la dispersión política y social propia de la insurgencia de la cultura de los derechos? ¿Es lícito buscar la unidad del campo popular y democrático más allá de una concepción procedimental que defienda el derecho a promover los derechos de cada cual? ¿Existe todavía hoy una contradicción principal entre dominación y emancipación? Las respuestas a estas preguntas tienen una doble consecuencia. De ser negativas, como afirman algunos de los más connotados representantes del pensamiento progresista posmoderno, no habría un campo de unificación de las luchas por la emancipación, sino múltiples y plurales escenarios que negocian en cada circunstancia, articulaciones y terrenos comunes⁴⁰. De ser positivas, entonces existiría un eje de articulación privilegiado con base en el cual podría buscarse la unidad de las resistencias y de los eslabones propositivos de un nuevo orden social global.

Para Marx, la contradicción principal en el capitalismo era entre propietarios de los principales medios de producción y aquellos que no poseían sino su fuerza de trabajo para vender, los proletarios. La riqueza social se generaba en el proceso productivo y la plusvalía era la parte del trabajo que extraía el propietario para acumular riqueza y expropiar los frutos del trabajo al asalariado. Tal dicotomía suponía unas relaciones sociales en las que se ensanchara sin cesar la esfera productiva, una extensión del trabajo asalariado y una reducida propiedad privada de los medios sociales de producción.

Pero el capitalismo contemporáneo se ha transformado. No es ya el sector productivo el centro de la producción de la riqueza; tampoco se tiende hacia la universalización del trabajo bajo la relación asalariada⁴¹, ni la propiedad privada individual congrega la mayor cantidad de capital en las sociedades transnacionales y por acciones. El sector de los servicios crece más que el productivo y el sector financiero domina sobre las actividades productivas; la mayor productividad de las empresas se realiza expulsando el trabajo vivo, y las formas de contratación, producción e intercambio se desprenden del trabajo asalariado hacia la subcontratación, el cuenta propia, independiente e informal; las grandes empresas congregan el ahorro de asalariados, trabajadores independientes, familias, pequeños, medianos y grandes inversionistas en redes de propietarios que conforman los activos privados de las empresas⁴².

En sentido estricto, los sectores capitalistas dominantes ya no se identifican por la exclusiva propiedad privada, ni por la masificación del asalariado, sino por la capacidad de congregar y dominar el ahorro social de la humanidad⁴³ y por la expulsión del trabajo asalariado. La propiedad privada de los principales medios de producción, la apropiación del excedente económico que se obtuvo mediante la plusvalía no reconocida al trabajador y la masificación del trabajo asalariado no son ya el centro de la contradicción entre dominación y emancipación en el capitalismo contemporáneo. El capitalismo ha dispersado las contradicciones y los contradictores.

Se expanden por el mundo mercantil nuevos trabajadores, al lado de aquellos asalariados congregados en grandes industrias y centros administrativos, sindicalizados y politizados. Trabajadores en el área de los servicios, profesionales altamente calificados, cuenta propias independientes o trabajadores-patrones que son de manera alternada o simultánea pequeños empresarios, sub contratistas y trabajadores por productos. Al lado de ellos, persiste de manera ampliada el trabajador del sector informal en el tercer mundo y reaparece en el primero, de donde había desaparecido bajo el calificativo peyorativo de trabajo en negro, es decir, ilegal y clandestino. Las formas flexibles de contratación de los trabajadores por tiempo parcial, temporal o definido, y la descentralización del proceso productivo mediante la subcontratación, el ensamblaje y las redes de articulación productiva y comercial, completan el dispositivo que impide estructuralmente la centralidad del proletariado y la predominancia de las formas de agremiación del trabajo del siglo XX.

La dispersión y fragmentación de los trabajadores y la precariedad de las relaciones laborales se combinan con la difusión y extensión de las relaciones mercantiles en la sociedad. En cierta medida,

la contradicción no es ya entre los propietarios individuales de empresas y los trabajadores proletarios, sino que tiende a ser entre el conglomerado capitalista y el trabajador social. Lo propio del trabajador social es estar vinculado como eslabón de un momento del proceso extractivo, productivo, comercial, de servicios o de consumo. De tal manera, el capitalismo contemporáneo extiende la esfera social de la explotación más allá del trabajador asalariado, más allá del proletariado, hacia grupos sociales más amplios, hasta todos aquellos que concurren con su trabajo, subordinado o independiente, rutinario o creativo, del sector formal o informal, estable o precario, asalariado o pequeño y mediano patrón, en la producción de la riqueza.

La dificultad para percibir la nueva coordenada de la explotación es doble. Por una parte, caracteriza el trabajo social una creciente sensación de libertad, es decir, de carencia de mando inmediato derivada de la relación de sumisión salarial⁴⁴. Hasta en el sector informal, caracterizado por la precariedad de los ingresos y el marginamiento de la seguridad laboral, se reconoce la compensación de la libertad y la autodeterminación. Igual sensación de libertad posee el creciente sector de trabajadores independientes y los profesionales, las pequeñas empresas familiares, las cooperativas, asociaciones productivas y el creciente sector de las fundaciones sin ánimo de lucro. Por otra parte, la lucha de los trabajadores contra la explotación parece ceder ante el afán de sectores más amplios de la población contra la exclusión social, de tal manera que ser explotado por la relación salarial aparece como un privilegio ante la masa de millones de trabajadores marginados del consumo de los bienes del mercado, los servicios públicos básicos y los derechos sociales⁴⁵. La pobreza disciplina, restringe las expectativas, aminora la combatividad y señala el camino de la realización personal como integración al mercado y el Estado.

En este contexto, se nubla la contradicción entre capital y trabajo y todos apuestan a ser parte del capital, parte del mercado, hacerse a la propiedad y socios del Estado. La lucha no sería más contra el mercado y el Estado sino hacerse al uno y al otro, fundirse e integrarse en ellos. Tal es la máxima dificultad, también la máxima esperanza, apropiarse del mercado y del Estado. La solución a este reto vuelve y abre dos alternativas: la del capital y la del trabajo. Por lo tanto, la baraja se reparte una vez más y en la nueva circunstancia resurge una vieja dicotomía, la que atraviesa la humanidad desde hace varios siglos, entre apropiación privada o social de los frutos del trabajo. Nuestra apuesta reconoce el reto que rige varias centurias y levanta una vez más la perspectiva de una apropiación social de la riqueza.

La contradicción central, es decir, que funda y atraviesa toda la producción de la riqueza y la pobreza, es entre el trabajo social y la apropiación privada de los medios, el goce y los fines estratégicos del sistema productivo. De la misma manera, la principal contradicción en la construcción de las políticas públicas es la dicotomía entre privatización y socialización de decisiones, intereses, actores y beneficios.

Mientras la producción de la riqueza es una labor que condensa el acumulado del conocimiento, y la colaboración y la comunicación de millones de personas, los medios productivos, tecnológicos, administrativos y financieros están concentrados en grandes empresas, o son prisioneros subalternos de ellas. Las grandes empresas transnacionales materializan la contradicción entre la apropiación privada de los medios productivos y la concurrencia de un sinnúmero de empresas, trabajadores y accionistas que vinculan -en las redes de inversión y circulación- a millones de personas, sus capacidades productivas y de consumo.

El goce sobre los productos de la producción de la riqueza está altamente discriminado entre el hemisferio occidental y oriental, el norte y el sur, países del mundo y al interior de ellos. La causa no es una carencia de producción; se crean cada vez más bienes con menos cantidad de trabajo. En la abundancia de riqueza no se disminuye la marginalidad y la pobreza sino que se aumenta. La realización privada de las ganancias es la causa que explica la marginalidad de millones de personas del goce del trabajo social.

La exclusión social sobre la apropiación de los medios productivos y los productos del trabajo conducen a la pérdida del control sobre los fines estratégicos del trabajo social. Hace décadas se producen tantos alimentos como para erradicar el hambre en el mundo; sin embargo, 32.000 personas mueren diariamente por no tener qué comer. De manera reiterada asistimos a la destrucción de excedentes productivos de carne, leche y cereales, cuando la humanidad no ha llegado al umbral de la autosuficiencia alimentaria. La década del ochenta y noventa conoció un proceso de desindustrialización, es decir, de destrucción y cierre de empresas, no porque se hubiese llegado al pleno empleo, sino por el sometimiento de la actividad productiva a la rentabilidad financiera especulativa.

En el campo de las políticas públicas, como consecuencia de los procesos de privatización, las decisiones están gobernadas por la racionalidad, los intereses y los actores privados y, por lo tanto, los principales beneficiarios de las políticas de interés colectivo son las empresas privadas. La apropiación social de los espacios en los que se toman las decisiones públicas, a nombre de los intereses colectivos y para el beneficio de las mayorías, es la alternativa al proceso de privatización de las políticas públicas⁴⁶.

En términos de participación, la dicotomía entre privatización o socialización de las políticas públicas se expresa fundamentalmente en los siguientes términos: la extensión del campo de incidencia de la participación a los asuntos productivos, que supere el encerramiento de la participación como mera estrategia de supervivencia a través de las políticas sociales. La decisión estratégica sobre los fines del desarrollo contra las prácticas instrumentales, ocasionales, dispersas y subordinadas de la participación en las políticas públicas. La promoción de actores sociopolíticos autónomos a través de las prácticas participativas contra las relaciones de dependencia clientelista y tecnocrática que las caracteriza y que destruyen los tejidos sociales. La apropiación social del poder administrativo y de las instituciones contra la privatización y fragmentación impulsada por la extensión de las relaciones mercantiles.

En una frase, la perspectiva de la participación se juega en la invasión de los asuntos productivos en los que se determina la producción de la riqueza y la distribución del excedente económico, la determinación sobre los fines del desarrollo, la apropiación social de las instituciones y la administración pública y privada, todo lo cual requiere, como condición irremplazable, la generación y fortalecimiento de actores y organizaciones sociopolíticas.

Notas

¹. Véase *Las paradojas de la participación: ¿más Estado o más sociedad?* (1999), La Paz, Acción Ecuménica Sueca, Diakonia, Oxfam. Este libro presenta siete estudios de caso y cinco sistematizaciones sobre el Estado del arte de la participación en Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú, Brasil, Chile y Paraguay. En todos los países se constata una creciente demanda social y oferta estatal en participación ciudadana en políticas públicas.

². Con el propósito de facilitar la discusión del texto resaltamos en letra cursiva las tesis que guían el balance crítico sobre las ambigüedades, tensiones y perspectivas que recorren las prácticas participativas.

³. El desprecio por la teoría es una reacción contra el masivo abandono que los intelectuales han hecho respecto a las luchas e intereses populares, por una parte; y por otra, una desconfianza ante los discursos ideológicos de los “teóricos de la participación” que poco tienen en cuenta la producción de conocimiento que se genera en los procesos reales de participación. Ver Restrepo, Darío I. (1999), “De los procesos participativos a la investigación comunitaria”, presentado en el Primer Encuentro de Talentos, Experiencias y Esperanzas en Investigaciones Comunitarias, Bogotá, Red Nacional de Investigación Comunitaria, Instituto María Cano.

⁴. Un buen ejemplo de esta situación se percibe en Bogotá, ciudad en la que el 43,5% de las protestas sociales realizadas entre 1989 y 1999 estuvieron motivadas directamente por el rechazo a la forma en que se ejerce el gobierno. La mayoría de las protestas demandaron más presupuesto y más legislación a favor de la mujer y los niños, pero sobre todo exigieron diálogos, conversaciones y negociaciones para concertar los plazos, la periodicidad y las formas de aplicación de las políticas públicas nacionales y distritales. También suscitaron las protestas sociales el autoritarismo de los alcaldes distritales y la corrupción en universidades y hospitales. Véase Pedraza, Betty (2002), “La participación en Bogotá, una mirada a los noventa”, en *Enlaces y rupturas: experiencias de participación representativas de una década en Colombia*, Bogotá, Fundación para la Participación Comunitaria, Diakonia.

⁵. La transacción de derechos es practicada entre las comunidades étnicas indígenas y negras en el pacífico colombiano alrededor de la ocupación del territorio, el uso de las vías de comunicación y la explotación de los recursos naturales. La transacción entre derechos lleva a un equilibrio de convivencia; su imposibilidad, al enfrentamiento y posiblemente a la guerra.

⁶. Géhenno, Jean-Marie (1995), *El fin de la democracia: la crisis política y las nuevas reglas de juego*, Barcelona, Ediciones Paidós.

⁷. Lipovetsky, Gilles (1983), *La era del vacío: ensayos sobre el individualismo contemporáneo*, Madrid, Editorial Anagrama.

⁸. Harnecker, Martha (1999), *La izquierda en el umbral del siglo XXI: haciendo posible lo imposible*, Madrid, Siglo XXI de España Editores.

⁹. Restrepo, Darío I. (1997), “Relaciones Estado - sociedad civil en el campo social: una reflexión desde el caso colombiano”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 7, Caracas.

¹⁰. Un análisis sistemático sobre las contradicciones entre oferta estatal y demanda social en participación se puede leer en Restrepo, Darío I. (2002), “Dilemas de la planeación participativa: relaciones entre el Estado, las ONG y las comunidades”, en *Enlaces y rupturas*, obra ya citada.

¹¹. Esta tesis se desarrolla en: Restrepo, Darío I. (2001), “Descentralización y violencia”, en *Economía, crimen y conflicto*, Astrid Martínez Ortiz (ed.), Bogotá, Banco Santander Central Hispano, Universidad de Alcalá, Universidad Nacional de Colombia.

¹². La Gran Alianza por el Cambio, que permitió la elección del presidente Pastrana (1998-2002), es un ejemplo de unidad circunstancial de aparatos electorales y fracciones políticas. La ausencia total de unidad programática llevó a la prematura disolución de las mayorías de la Gran Alianza en el Congreso de la República.

¹³. En el caso de Colombia, a pesar del creciente reclamo social de participación en las políticas públicas y de los innumerables grupos y organizaciones urbanas conformadas alrededor del interés por participar en los asuntos de interés colectivo, el alcance, la orientación y la sostenibilidad de las prácticas participativas dependen de las cambiantes políticas de los alcaldes y sus equipos administrativos. La mayoría de los procesos participativos son “alcalde dependientes”.

¹⁴. Tal es el caso de los movimientos sociales que han presentado candidatos al Concejo Municipal y la Alcaldía de la ciudad de Medellín, los cuales no han logrado conformar listas únicas suficientes para la obtención de escaños, aunque la suma de votos de cada agrupación lo hubiera permitido. En el ámbito nacional, el Frente Social y Político intenta, una vez más, agrupar un crisol amplio de expresiones políticas, gremiales, sociales y culturales.

¹⁵. Una extensa presentación de estos objetivos la desarrollamos en “Dimensión espacial y política de la reestructuración capitalista” (2001), en *Economía, sociedad y territorio: Revista del Colegio Mexiquense*, Vol. 3 N° 9, México.

¹⁶. Una extensa sustentación de esta tesis se encuentra en: Restrepo, Darío I. ...[et al] (1996), “Las políticas sociales de la nueva era”, en *Globalización y Estado Nación*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública.

¹⁷. Restrepo, Darío I. (2001), “Eslabones y precipicios entre participación y democracia”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Año 63 N° 3, México.

¹⁸. Restrepo, Darío I. (1997), “Descentralización y pobreza”, en *Entramados territoriales del poder*, Rafael Tellez Sánchez y María E. Gallego Bedoya (comps.), Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander, Instituto de Educación a Distancia.

¹⁹. La presentación extensa de esta tesis la desarrollamos en: Restrepo, Darío I. (1994), “Los desfases de la democracia”, en *Democracia formal y real*, Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán, Bogotá.

²⁰. Una crítica a los supuestos teóricos detrás de las creencias en las virtudes inherentes a la descentralización la desarrollamos en: Restrepo, Darío I. (1991), “Transformaciones recientes en América Latina, la descentralización: mito y potencia”, en *Cuadernos de Economía*, N° 16, Bogotá.

²¹. Dichas transformaciones y sus incidencias en las prácticas participativas la desarrollamos en *Eslabones y precipicios entre participación y democracia*, obra ya citada.

²². Un síntoma del triunfo político de las prácticas sexuales discriminadas lo consignó la Corte Constitucional de Colombia cuando amparó el derecho de los homosexuales a pertenecer a las fuerzas armadas.

²³. El ejemplo emblemático de esta clase de nuevos líderes políticos en Colombia es Antanas Mokus, dos veces alcalde de la ciudad capital. El profesor Antanas está desprovisto de fortuna personal, maquinaria política propia o padrinos de hombros anchos sobre los cuales erguir o administrar una herencia política, es decir, carece de todos los activos de un político tradicional. De igual manera, sus campañas electorales y su ejercicio de gobierno es atípico, apolítico para algunos, por no repartir cuotas de poder según recomendaciones o activos electorales. Todas estas anomalías le permiten realizar un ejercicio de la política con base en bienes no transables, tales como la cultura ciudadana, la enseñanza de valores públicos por la vía de la interdicción y la represión, y los saldos pedagógicos de las obras con participación ciudadana.

²⁴. Géhenno, Jean-Marie (1995), *El fin de la democracia*, obra ya citada.

²⁵. Esta contradicción estratégica acaba de conocer un capítulo más. Mientras las multinacionales de medicamentos exigían el respeto al cobro de altos precios sobre los medicamentos patentados contra el Sida, los países del tercer mundo lograron el acuerdo para usar el conocimiento científico en la producción de medicina genérica y barata para luchar contra esta enfermedad. Se enfrentan aquí dos opciones: la apropiación privada del conocimiento bajo la figura de patentes, contra el reclamo de la propiedad social del conocimiento humano bajo la figura de los medicamentos genéricos. No sobra señalar que está en juego la acumulación de miles de millones de dólares, así como la vida de millones de personas, principalmente habitantes del tercer mundo.

²⁶. Beck, Ulrich (1998), *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós.

²⁷. Los sectores populares en Colombia han aprendido y se han beneficiado de estas redes globales para impedir masacres, denunciar violaciones a los derechos humanos y levantar apoyos económicos y políticos a sus causas. Frecuentes son las campañas electrónicas para la defensa del bosque húmedo en Bolivia, pedir la anulación de la pena de muerte en Estados Unidos, defender la vida y la libertad de expresión de un periodista en Costa Rica, o recién, solicitar al gobierno de Estados Unidos abstenerse de declarar la guerra étnica o religiosa, usar bombas atómicas, biológicas o cualquier otro medio de

destrucción masiva indiscriminada, como reacción a los atentados terroristas en Nueva York, Washington y Pennsylvania.

²⁸. En palabras de Nuria Cunill: “El proyecto hegemónico del neo conservadurismo en definitiva busca restaurar los fundamentos no políticos de la sociedad. Más aun, su objetivo último es el derrocamiento de la política misma y la limitación de la democracia estrictamente a una cuestión de procedimiento”. Cunill Grau, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD, Editorial Nueva Sociedad.

²⁹. Una clara y convincente presentación de esta tesis se encuentra en: Mouffe, Chantal (1993), *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Ediciones Paidós.

³⁰. Harnecker, Martha, *La izquierda en el umbral del siglo XXI*, obra ya citada.

³¹. Bobbio, Norberto (1986), *El futuro de la democracia*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica.

³². La pedagogía que defiende la reconstrucción de la política a partir de los procesos naturales de las comunidades populares locales puede ser leída en: Fals Borda, Orlando (2000), *Acción y espacio: autonomías en la nueva República*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Universidad Nacional de Colombia.

³³. El desarrollo de esta tesis se encuentra en: Sarmiento, Libardo (1996), *Utopía y sociedad*, Bogotá, Fundación Friedrich Ebert de Colombia.

³⁴. Esta tradición política es alimentada por comunidades cristianas de base y sectores populares como la Organización Femenina Popular del Magdalena Medio, de Colombia.

³⁵. En Colombia, el proceso de planeación participativa, formulación de proyectos y formación de líderes en San José de Cúcuta durante los últimos seis años, es el resultado de un convenio entre la fundación Parcomún, la alcaldía local, la Red de Solidaridad Social y el apoyo de la cooperación de la ciudad de Ginebra, Suiza, alrededor de objetivos y temas pactados.

³⁶. Los movimientos étnicos afrocolombiano e indígena expresan esta tendencia hacia la apropiación de las instituciones y programas en los que se define la política étnica y de los gobiernos locales en los que son mayoría. Entre muchos ejemplos: la organización de negros del Atrato Medio, ACIA, tiene representación en el consejo directivo de la Corporación para el Desarrollo del Chocó - CODECHOCO; los estatutos del Instituto Von Neuman fueron concertados con las organizaciones negras e indígenas del Pacífico; y Floro Turumbalá es el primer gobernador indígena en la historia del país.

³⁷. Nótese que hablamos del legado de la filosofía política liberal y no del liberalismo como sistema político.

³⁸. Nótese que hablamos del legado de la filosofía política socialista y no del sistema político socialista.

³⁹. Una interpretación sobre las articulaciones actuales entre relaciones de producción y formas de organización de la política la presentamos en: *Dimensión espacial y política de la reestructuración capitalista*, obra ya citada.

⁴⁰. La defensa más esclarecedora y contundente de esta postura se encuentra en Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal (1985), *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, Londres, Verso. Una visión parecida que recoge eventos más contemporáneos se puede leer en: Santos, Boaventura de Sousa (1998), *De la mano de Alicia: lo social y lo político en la postmodernidad*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Ediciones Uniandes.

⁴¹. Rifkin, Jeremy (1996), *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.

⁴². “En 1950 las acciones en Bolsa eran propiedad del 4% de las familias norteamericanas, en 1999, ese mismo porcentaje estaba en el 50%. O sea el sueño del capitalismo popular preconizado por Margaret

Thatcher hecho realidad”. Ver Jiménez, Carlos (2001), “Crisis, dictadura, guerra”, en *Revista Coyuntura Política*, N° 20, Bogotá.

⁴³. Los grandes conglomerados son redes de empresas por acciones que cotizan en bolsa, es decir, que canalizan el ahorro de sectores crecientes de la humanidad y que provienen de naciones de los cuatro ejes cardinales, lo cual no contradice la concentración de riqueza en manos privadas; por el contrario, como nunca ésta se concentra en pocas personas. Según datos de las Naciones Unidas, 380 personas poseen tantos ingresos como el 60% de las naciones del mundo y los habitantes de esos territorios.

⁴⁴. Negri, Toni (1992), *Fin de siglo*, Barcelona, Paidós.

⁴⁵. Forrester, Viviane (1996), *L'horreur économique*, Paris, Fayard.

⁴⁶. Restrepo, Darío I. (2001), *Eslabones y precipicios entre participación y democracia*, obra ya citada.

Lecciones de la experiencia en gestión pública de alto nivel: experiencias comparadas de países de la región *

Eglé Iturbe de Blanco

I. Contenido de la investigación

América Latina está iniciando un nuevo ciclo de revalorización del papel del Estado, después de largos años de deterioro de los valores públicos, consecuencia, entre otras, de la corriente de pensamiento liberal que dominó las últimas décadas del siglo pasado y que aún persiste con menor fuerza. Los modelos de gerencia privada aplicados, a veces a contrapelo en instituciones públicas, la privatización de los servicios públicos, la desregulación, la simplificación de modelos y trámites, el abandono de la preocupación por la visión de largo plazo y, sobre todo, la deslegitimación del papel político y social del Estado, son algunas de las características propias de esta etapa.

Las reformas estructurales no sólo dejaron afuera el concepto de desarrollo, sino que cuando lo plantearon lo hicieron en función del mercado y no del ciudadano, con lo cual los problemas sociales se han agravado; la distancia entre ricos y pobres se ha agrandado, el acceso a los servicios públicos se ha limitado aun más; la corrupción, lejos de reducirse con la desregulación y la privatización, se ha extendido y profundizado, y la ineficiencia del Estado para definir y aplicar políticas es manifiesta.

Cabría entonces preguntarse si las políticas macroeconómicas aplicadas y el modelo institucional seguido han tenido los resultados deseados para un gran número de países de la región, y cuáles han sido los factores que han influido en que las decisiones de política hayan tenido tan bajo impacto en el mejoramiento del nivel de vida de la región. ¿Qué piensan las personas que les ha tocado ser actores principales en el manejo de las políticas públicas en los últimos años? ¿Cómo definieron y abordaron las limitaciones que encontraron y las estrategias que aplicaron para cumplir con sus tareas?

Estos son los temas que se decidió abordar con un calificado grupo de altos funcionarios de distintos países de la región, distribuidos como se señala en el cuadro a continuación. Con ellos se analizó, directamente y sin limitaciones, la discusión de los temas señalados, con la idea de obtener de sus experiencias (disímiles por los países en los que cada uno se desempeñó y los momentos y circunstancias de su gestión, pero con mucha similitud en cuanto a las limitaciones encontradas y las formas de resolverlas) algunos elementos que se pudiesen identificar claramente para llamar la atención sobre ellos y la forma de abordarlos en la búsqueda de una mejor gobernabilidad.

(*)Este informe es el resumen de una investigación realizada entre 1999 y 2001. La autora expresa su agradecimiento a las siguientes personas por sus comentarios y sugerencias: Luis Raúl Matos Azócar, coordinador del Programa de Gobernabilidad, Universidad George Washington; Marianela Armijo, economista del Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile; y Gustavo Pérez Ortega, economista experto en el tema de reforma y modernización del Estado. Este informe incorpora también las sugerencias recibidas durante una reunión interna realizada por la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil (1° de octubre de 2001).

Las opiniones expresadas son de la autora y no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

¿Cómo nos aproximamos al tema?			
Entrevistas personales a funcionarios de alto nivel (*)			
Países		Áreas de responsabilidad	
Colombia	17	Económica	33
Costa Rica	18	Social	21
Rep. Dominicana	15	Apoyo	26
Venezuela	33	Dirección superior	6
Otros países	3		
Total	86	Total	86

(*) Ver Anexo

Este importante número de entrevistas, que cubrió cerca de la mitad de las personas designadas para los cargos seleccionados en los períodos escogidos (15 años), le confiere, a nuestro juicio, legitimidad a los resultados, por la amplitud de la muestra que participó en la investigación y la franqueza con que expusieron sus experiencias.

Para los cuatro países seleccionados, la investigación se adelantó en forma integral. Los mismos tienen estructuras institucionales comparables y desempeño diferente en el período analizado. Se agregaron, además, entrevistas individuales realizadas a ex ministros de otros tres países de la región.

No se trata de comparar el comportamiento de los equipos de gobierno de los países donde se hicieron entrevistas, ni de identificar mejores prácticas. Se trata de conocer los principales elementos que han limitado o favorecido la gestión pública, partiendo de la exposición de los hechos realizada por sus propios actores, para de allí sacar experiencias y establecer marcos de reflexión para el futuro de la función pública.

La mayor parte de los temas tratados en este estudio corresponden a realidades y situaciones a las que se tuvieron que enfrentar los entrevistados en el ejercicio diario de sus actividades. Por eso, los lectores que hayan sido funcionarios de alto nivel de alguno de los gobiernos de la región se van a sentir representados en algunas de las circunstancias analizadas, y los que aspiran a serlo, tal vez puedan identificar elementos a tomar en consideración para el futuro.

Se utiliza un enfoque integrador que trata de relacionar la gestión de alto nivel con las condiciones institucionales prevalecientes para el momento de la gestión. Agrega a los análisis convencionales, que se fundamentan en marcos legales, procedimientos y normas, una dimensión más amplia que permite analizar los factores de orden político y social, para, de esta manera, tratar de comprender las verdaderas fuerzas que están detrás de las distintas actuaciones de los gobiernos. Este enfoque metodológico se basa en el reconocimiento de que nos movemos dentro de organizaciones complejas cuya característica principal es la tensión basada en la diversidad de actores, clima, relaciones, acción política y exigencias económicas y sociales, entre otras, que al final determinan los resultados.

Si bien no se utilizó ningún modelo de desarrollo institucional o de gerencia pública para medir la gestión, se utilizó un modelo implícito de relacionamiento de las variables incluidas en el estudio que se consideraron determinantes para una buena gestión pública; en consecuencia, la investigación se centró en las siete categorías de análisis que se muestran en el cuadro a continuación. Sobre cada una de ellas se conversó ampliamente con los entrevistados para identificar en qué medida facilitaron o dificultaron su gestión y qué sugerencias se podían hacer para el futuro.

¿Con qué categorías se analizó la gestión?

- Visión de largo plazo.
- Misión de los funcionarios de alto nivel.
- Selección de equipos de gobierno.
- Instituciones políticas y administrativas.
- Recursos humanos.
- Liderazgo en los niveles directivos.
- Proceso de toma de decisiones.

La primera preocupación fue reflexionar sobre lo que había pasado con la visión de largo plazo en la región. ¿Sabemos hacia dónde vamos? ¿Estamos tomando decisiones con visión de futuro o sólo atendiendo los problemas de la coyuntura? Y ¿qué hay de la pobreza, la educación y la salud?, ¿podemos resolver los problemas que se presentan en estas áreas con una visión de corto plazo?

Nos preguntamos si la democracia en nuestros países está articulando las orientaciones ideológicas de los grupos políticos a la gestión de gobierno o si la pérdida de ideología de los partidos, que ha llevado al pragmatismo, está debilitando la democracia. ¿Qué papel están jugando las organizaciones partidistas más allá de ganar elecciones, y qué valor tienen las ofertas electorales en la gestión de gobierno?

¿Son política y técnicamente capaces los hombres y mujeres escogidos para gobernar? ¿Se están seleccionando las personas más adecuadas para las responsabilidades que tienen que asumir? ¿Entienden su papel de servidores públicos y la necesidad de gestiones coordinadas? ¿Sabemos que son parte de una orquesta y que su actuación sólo será exitosa si tocan en armonía con los demás miembros de la misma?

La toma de decisiones oportuna y de calidad es la expresión de un buen gobierno. Ésta no consiste sólo en aplicar técnicas y herramientas adecuadas en el campo público; es más que eso; es relacionar lo deseable con lo posible a costos económicos razonables, con alto beneficio social y tomando en cuenta la capacidad institucional, el entorno económico, el político y el social. Nos preguntamos entonces: ¿Qué factores están influyendo directamente sobre las decisiones? ¿Se está entendiendo el efecto que está teniendo la falta de una visión de largo plazo, la debilidad de los equipos de gobierno y el alejamiento respecto a las aspiraciones nacionales?

Para tomar decisiones oportunas y de calidad no basta estar en capacidad de definir las políticas adecuadas; hay que contar con una base institucional y legal, con el equipo humano capacitado y comprometido para llevarlas adelante y con los recursos de poder necesarios para lograr su implementación. Por eso, se hicieron un conjunto de reflexiones acerca de las debilidades institucionales y se enfatizó en el papel de la burocracia, a todos los niveles, como agente de cambio y transformación.

Nos preguntamos si el desarrollo de la carrera pública permite la modernización institucional y la capacitación del recurso humano; si acompaña proactivamente la gestión o si, por el contrario, es una limitante. ¿Cómo abordaron esta realidad los ministros entrevistados y qué sugerencias pueden aportar para el desarrollo de un servicio civil adecuado a las necesidades de cada país?

La alternabilidad democrática está generando oportunidades de mejora de la estructura pública y la crisis social. Desde su lado positivo, está generando importantes y profundos cuestionamientos a la gestión de los gobernantes, obligando a repensar muchos de los esquemas prevalecientes en nuestros países. La pregunta es: ¿Quiénes están llamados a tomar este liderazgo transformador? ¿Se puede rescatar el valor de lo público sin fortalecer los partidos políticos ni revalorizar la labor del funcionario público?

¿Qué percepción se tiene del papel de los partidos políticos y su relación con la gestión de gobierno? Cómo desarrollar líderes públicos con valores políticos y conocimiento técnico, fue otro de los tópicos tratados.

Los resultados de las experiencias analizadas nos llevan a pensar que en América Latina “somos muy diferentes, pero nos parecemos tanto” que vale la pena el esfuerzo de identificar las verdaderas limitaciones para la toma de decisiones oportuna y de calidad, que es en definitiva la base de un buen gobierno. Los resultados sólo muestran lo que podríamos llamar “la punta del iceberg” de las carencias de la administración pública para tomar buenas decisiones que fortalezcan la gobernabilidad de los países de la región, y entre más personas entrevistamos y más experiencias se recabaron, se hizo más evidente la necesidad de continuar profundizando sobre el tema. Por ello, el resultado que aquí se presenta no refleja sino la inquietud inicial que se ha intentado sistematizar pero que aún tiene enormes lagunas y puntos de reflexión. El estudio pretende ser una contribución inicial a los procesos de modernización del Estado, partiendo de las realidades de la región.

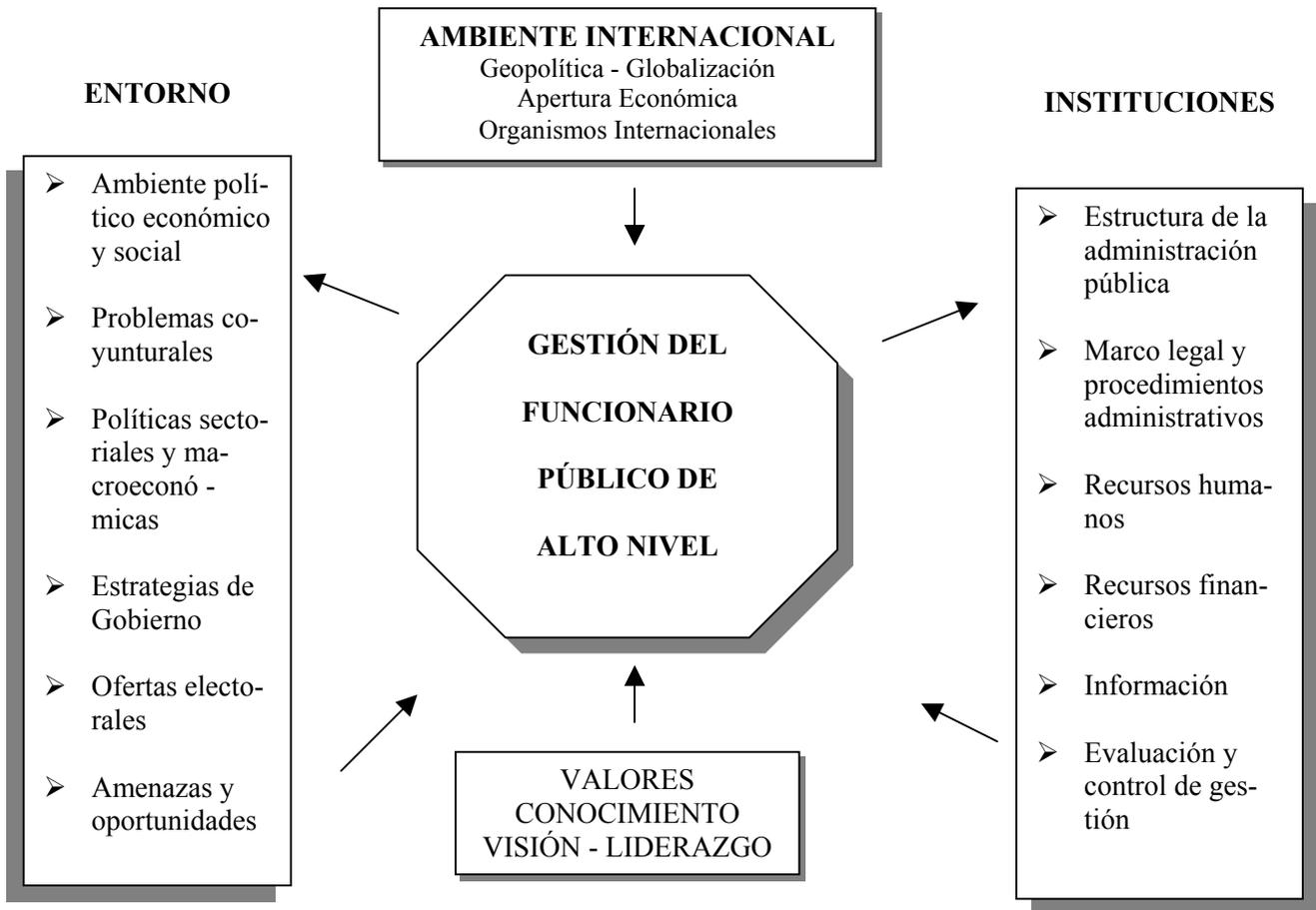
II. Resultados por categorías de análisis

El tema de la gestión pública es de amplio alcance, sin delimitaciones precisas, por lo cual hablar de las experiencias de gestión con cada entrevistado significó abarcar un sinnúmero de áreas, las cuales era preciso concretar en temas comparables para efectos de la investigación. Por eso, se seleccionaron aquellos que se consideraron que tenían un mayor impacto en la toma de decisiones de alto nivel, sin menoscabo de que en algunas oportunidades hayan estado presentes hechos más relevantes en esa circunstancia histórica.

Se partió de la base de que las acciones del gerente público se producen en un marco de tensiones propias de las relaciones sociales, con un alto contenido de incertidumbre y con relativamente poco apoyo institucional. El estudio tomó un enfoque integrador que considera una relación de dependencia importante entre las decisiones del gerente público de alto nivel respecto al entorno que lo rodea, nacional e internacional, y las condiciones institucionales del país en el momento de la gestión, apoyado en sus valores, conocimientos, visión y liderazgo. Esto queda expresado en la gráfica a continuación (ver Figura N° 1).

Las categorías de análisis que se seleccionaron para analizar las interrelaciones señaladas no son compartimentos estancos, sino que, por el contrario, se retroalimentan las unas a las otras, de manera que la separación es más formal que real, para facilitar el análisis de los temas.

Figura N° 1



Visión de país, programas de gobierno y planes de la nación

Partimos de la base de que las decisiones de alto nivel de un gobierno deben estar enmarcadas, implícita o explícitamente, dentro de una visión que se tiene del país. Esta visión puede ser de corto, mediano y largo plazo. Cuando un gobierno tiene una visión predominante de corto plazo, son los problemas de la coyuntura y las presiones diarias del entorno los que definen la gestión del gobierno. Cuando el gobierno organiza sus metas y prioridades en un programa de acción concreto, en lo que generalmente se denomina Plan de la Nación, podemos asumir que tiene una visión de mediano plazo sobre la cual establece sus prioridades y define sus políticas. Cuando se tiene un proyecto de país de largo plazo, decimos que se tiene una visión de largo plazo en la cual enmarcar las acciones de política de impacto estructural.

Las tres visiones son importantes para la gestión de gobierno porque nos permiten aproximarnos a los temas desde distintas ópticas e identificar acciones de diferente impacto. La visión de corto plazo está siempre presente y ha venido opacando las visiones de mediano y largo plazo, porque los problemas de la coyuntura económica y la mayor presión social hacen que la gestión de gobierno se concentre en la solución de los problemas inmediatos, al punto que uno de los entrevistados decía que *cómo se le podía exigir pensar en el largo plazo si se le estaba quemando la casa*.

Tres de los cuatro países donde se realizó la investigación tienen planes formales de desarrollo, los cuales sirven de rectores de las prioridades del gobierno, incluso con rango legal. Sin embargo, el valor de los planes de la nación ha venido decayendo en todos los países como herramienta clave de priorización de sectores y de definición de política. Su pérdida de importancia ha venido pareja con el debilitamiento del sector público y con el descrédito de los planes como herramienta para resolver los problemas de las grandes mayorías nacionales. Por lo general, los planes tienen alta coherencia técnica, pero baja viabilidad política.

Entre los elementos que han influido en la pérdida de la viabilidad política de los planes está el debilitamiento de las ideologías políticas de los partidos tradicionales y emergentes, asociada a la pérdida de valor de las ofertas electorales de los candidatos presidenciales, las cuales han pasado de ser una herramienta de diagnóstico de las necesidades y de planteamiento de soluciones concretas, a un documento para captar votos, canalizando durante la campaña las inquietudes y energías de diversos grupos de la población que ven en la alternabilidad democrática una forma de resolver los problemas pendientes. Al lado de este elemento interno, está el debilitamiento de la importancia de la planificación como concepto de desarrollo y su poca flexibilidad para adaptarse a las cambiantes situaciones que se presentan, frente al pragmatismo de los nuevos modelos y concepciones económicas.

Los agobiantes problemas que están enfrentando los habitantes de la región (como el dramático aumento de la pobreza, el desempleo y la marginación de importantes grupos de la sociedad), unidos a la decepción de la gestión de los sucesivos gobernantes, está llevando a un debilitamiento progresivo de la confianza en la democracia como forma de gobierno capaz de brindar el mayor bienestar a la población. Empezamos a ver cuestionamientos serios del valor de la democracia como forma de gobierno y el surgimiento de líderes carismáticos desvinculados de los partidos políticos tradicionales que están captando la atención de la mayoría de la población en algunos países de la región.

Los problemas más graves que ahora se enfrentan no son los problemas económicos, para los cuales se han desarrollado recetas de amplio espectro que permiten controlar la inflación, la pérdida de reservas internacionales o el déficit fiscal. Los problema más graves se centran en la pobreza, la educación, la salud, la falta de oportunidades y la seguridad ciudadana. Ninguno de estos problemas tiene solución sin una visión de largo plazo porque las medidas deben ser consistentes, afectar varias generaciones y mantenerse en el tiempo. No es una tarea de un gobierno, es una tarea de Estado.

Lo que encontramos en la investigación es que falta una visión de país para el largo plazo en forma explícita, a pesar de la existencia en algunos países de planes de mediano plazo. Pareciera que la visión de país ha sido sustituida o quedado definida por los conceptos de competitividad y globalización. En consecuencia, las decisiones vinculadas a los ajustes estructurales se apoyan en las condiciones prevalecientes en el corto plazo y poco se hace para medir su impacto en el largo plazo.

El tema social ha pasado a ser la prioridad en el discurso de los gobernantes, pero aún persisten tres situaciones que actúan en contra. Por una parte, el peso de las decisiones con orientaciones fundamentalmente económicas sin medición del impacto en lo social; por otra, la selección más cuidadosa en términos de integrar conocimiento técnico y político de los ministros del área económica, frente a los del área social, con el consecuente efecto de menor capacidad de negociación por parte de los ministros del área social a la hora de tomar decisiones que involucren asignación de recursos presupuestarios. Y, en tercer lugar, pero no menos importante, la debilidad institucional del sector social.

No en todos los países donde se trabajó se observaron estos fenómenos con igual intensidad. En el caso de Costa Rica, el tema de la visión de largo plazo ha estado muy enraizado en la gestión política, porque los dos partidos mayoritarios que se han alternado en el poder en los últimos cuatro períodos constitucionales tienen una base ideológica que determina una visión del desarrollo vincu-

lada a sus respectivas orientaciones políticas. Sin embargo, pareciera que Costa Rica se ha movido entre el debilitamiento de la visión de largo plazo como proyecto estratégico integral y el fortalecimiento de la visión de largo plazo en áreas fundamentales como educación y salud.

En el caso de Colombia, la existencia del Frente Nacional en lo político parece haber hecho innecesario, hasta el pasado reciente, la definición de prioridades de largo plazo porque permitió una alternabilidad negociada entre los dos grandes partidos tradicionales, y más bien ha llevado a los gobiernos sucesivos a administrar la coyuntura dentro de un enfoque de mediano plazo dado por los sucesivos planes de desarrollo.

Esta circunstancia particular que favoreció la visión de largo plazo y que permitió, por una parte, estabilizar el crecimiento económico y desarrollar una burocracia económica de alto nivel, y por otra, la institucionalización del Plan de Desarrollo como guía de la gestión gubernamental, ha empezado a debilitarse por la fuerza de los problemas sociales y políticos derivados de la entronización del narcotráfico, la guerrilla y la violencia en la sociedad y la economía colombiana. La desaparición de los acuerdos políticos de concertación y la agravación de los problemas sociales, sin duda, crean una nueva presión para la definición inmediata de un proyecto de país de más largo plazo para poder concertar la paz.

En el caso de República Dominicana, a la vez que se reconoció, por parte de los entrevistados, la falta de una visión del país que se quiere en el largo plazo, hubo consenso en la importancia de tener esta visión como guía de la gestión de gobierno; se reconoció que la apertura, la globalización y las leyes del mercado son importantes pero no sustituyen los criterios de políticas públicas. Esta inquietud está generando algunas iniciativas en este sentido por parte de fundaciones y centros de estudios.

Venezuela no escapa a la falta de visión de largo plazo. Luego de haber sostenido por más de dos décadas la visión de largo plazo, asociada a la optimización del petróleo como herramienta de desarrollo, ha perdido completamente la perspectiva en este sentido, absorbida por la presión de los grandes problemas sociales y de la incapacidad para solucionarlos de parte de los equipos de gobierno de las últimas dos décadas. El país se movió hacia un líder carismático buscando soluciones de corto plazo a problemas estructurales.

En los cuatro países, y en la opinión de los entrevistados de otros países, el tema prioritario inmediato para poder combatir los problemas sociales con medidas de largo alcance y preparar la sociedad para los cambios del presente siglo, es tener una visión políticamente viable del país que se quiere y concertar esfuerzos de las distintas maneras posibles para adelantar acciones sistemáticas en sectores clave de cada uno de los países. En Colombia, el tema es la paz; en Costa Rica, la profundización de la educación; en República Dominicana y Venezuela, el desarrollo de oportunidades y el combate a la pobreza, ambos apoyados en una mejor educación y en condiciones de salud satisfactorias. *Visión de largo plazo y concertación política y social en el corto plazo son los temas clave.*

Visión de largo plazo

- Debilitamiento de la visión de largo y mediano plazo como elemento de toma de decisiones y de definición de prioridades.
- Pérdida de importancia de las ofertas electorales en la gestión de gobierno.
- Tema social como prioridad en el discurso pero no en los hechos.
- Diferenciación en países estudiados.

Misión

La falta de una visión de largo plazo, las debilidades de las ofertas electorales, las presiones externas y el peso de los problemas inmediatos, ha llevado en la mayoría de los casos a que no exista una directriz o línea de gobierno que defina claramente la misión de cada uno de los ministros, entendiendo como tal, la definición de su gestión en concordancia con los objetivos del gobierno y dentro del marco legal que corresponde a su área de actividad.

Prácticamente todos los entrevistados manifestaron haber tenido una gran libertad para definir el manejo de sus despachos, dependiendo del estilo gerencial del presidente de la República, y en consecuencia, definieron sus prioridades con base en los criterios de mayor relevancia para cada uno de ellos.

En el caso de Costa Rica, la mayoría de los ministros manifestó amplia libertad para definir sus prioridades, lo cual no repercutió en diferenciaciones importantes en la gestión porque, en general, los ministros designados para las áreas clave compartían el enfoque político del presidente y habían participado en la preparación del programa de gobierno.

La estable situación económica, política y social de Costa Rica, por otra parte, ha permitido que los ministros concentren su gestión en el desarrollo de programas de mejoramiento de cada área, más que en el combate permanente de los problemas inmediatos, lo cual ha dado tiempo para interactuar con los funcionarios de nivel medio, transmitir la visión del ministro y estimular la participación técnica en la solución de los problemas.

En el caso de Colombia, la mayoría de los entrevistados manifestó haber definido su propia misión dentro del ámbito fijado por los marcos legales de su área, manejándose de diferente manera dependiendo del momento en que le tocó desempeñar su labor. Sin embargo, se consideró común el deseo de cambiar todo lo que ha hecho el ministro antecesor, aun cuando sea del mismo partido político. La necesidad de dejar su propia huella fue definida por uno de los entrevistados como *el complejo de Adán y Eva, es decir, el mundo empieza con nosotros y nada de lo que ha hecho el ministro anterior tiene validez y hay que cambiar para poner nuestro propio sello. Desde los muebles hasta las políticas.*

Esta observación vale no sólo para Colombia; se observa en las entrevistas realizadas especialmente en Venezuela y República Dominicana, y es producto, a nuestro juicio, de la falta de un proyecto de país que establezca prioridades en el tiempo y no permita el malgaste de recursos en programas que se empiezan y no se terminan, en remodelaciones innecesarias y en ideas que no prosperan, con el consecuente reciclaje de los problemas sin que se puedan solucionar.

En el caso de República Dominicana, se señaló además que si bien los ministros tienen autonomía para definir sus misiones, hay una gran centralización de las decisiones en la Presidencia de la República, lo cual entorpece la toma de decisiones y ocupa demasiado tiempo a los secretarios de Estado para tratar de posesionarse de sus responsabilidades sectoriales y evitar las interferencias en las líneas de mando, la confusión de roles entre despachos y a veces el excesivo número de funcionarios sobre el mismo tema.

Misión

- Misiones heterogéneas.
- Misiones desvinculadas de una visión global de país.
- Predominio de misiones personales.
- Concertación de atención en áreas de interés particular.

En el caso de Venezuela, la amplitud para definir la misión depende de los equilibrios de poder dentro del gobierno y de la fortaleza política del ministro. No ha habido, en los últimos años, una línea de acción coherente y compartida por la falta, no sólo de un proyecto de país de largo plazo, sino, aun mucho más grave, de un plan de acción para resolver los problemas inmediatos. La improvisación y la influencia y presión de los medios y del entorno terminan definiendo la prioridad de los despachos, poniendo, por lo general, lo urgente antes de lo importante.

Equipos de gobierno

Se ha denominado en la presente investigación como equipos de gobierno, el grupo de personas - hombres y mujeres- que el presidente de la República designa para ser sus más cercanos colaboradores en su gestión de gobierno. Los criterios con que son seleccionados, la forma en que son designados y la percepción que sobre ellos tenga la ciudadanía, especialmente en los despachos clave, tienen una alta influencia en la gestión de gobierno.

Lo que se encontró, en general, es que hay muchos y variados criterios para seleccionar los equipos de gobierno, que en todos los casos tienen que ver con la necesidad de lograr satisfacer las expectativas de los grupos de presión y apoyo al presidente electo y al partido de gobierno, y con la necesidad de colocar los mejores donde los problemas son más agudos. Estos dos elementos definen las negociaciones iniciales que los presidentes se ven obligados a realizar para armar sus equipos, y dependen del estilo de cada uno de ellos y de la situación política del momento.

Se apreció una diferenciación importante en los criterios de selección de los colaboradores del gobierno, dependiendo de si van al área económica o al área social, y se notó, en algunos, una falta de conocimiento del funcionamiento de la administración pública, no por desconocimiento de las materias o temas de su responsabilidad, sino por la falta de una preparación sistemática para desempeñar tan altas posiciones, y porque la mayoría de los ministros no están enterados de que serán designados para esos cargos hasta el momento mismo de la decisión o en un período previo muy corto, lo cual no les permite prepararse, en caso de no estarlo, para asumir tan altas responsabilidades.

En general, la máxima representación de un área de gobierno se considera un privilegio, bien político o personal, pero no se asume como una responsabilidad integral a una gestión de gobierno. El resultado en muchos casos es que se selecciona *el cargo para la persona y no la persona para el cargo*, con el consecuente efecto en la gestión del gobierno.

En Colombia, los equipos de gobierno del área económica han presentado en los últimos 30 años un perfil altamente tecnocrático, sin diferencias políticas, lo cual le ha dado una gran continuidad a las políticas económicas. Esto no ha sido así para los equipos del área social, los cuales han estado sujetos a las negociaciones políticas necesarias para lograr los equilibrios de cada gobierno y a las prioridades de cada presidente de la República. En la mayoría de los casos, parte importante del grupo de personas que acompañaron a los candidatos presidenciales en las campañas electorales accedieron a cargos ministeriales, combinándose con personas amigas del presidente y representantes de intereses económicos o regiones. Se señaló también la gran interacción entre el gobierno, el sector económico y la academia.

En el caso de Costa Rica, la selección de los equipos de gobierno ha estado muy ligada a las tecnocracias de la campaña electoral y a las personas que en una u otra forma formaron parte de los equipos del programa de gobierno de los candidatos respectivos. Estos equipos se complementaron con líderes políticos, algunos empresarios y personas de confianza de los presidentes. El criterio de selección de los equipos de alto gobierno, en todos los períodos, ha tenido un alto componente de conocimiento de los temas que se les asignan. Se observa también una alta estabilidad de los equipos de alto gobierno, con una muy baja rotación de sus integrantes.

Uno de los elementos interesantes en el caso de Costa Rica, es la poca diferenciación en términos de poder político, calidad técnica y capacidad de toma de decisiones entre los ministros del

área social y los del área económica. Aunque se reportaron diferencias en algunos momentos entre los ministros de lo social y los de lo económico, en general parece haber habido un buen balance y una alta prioridad explícita de lo social. Las universidades han tenido un papel importante en la conformación de estos equipos, porque muchos de los ministros han sido y se mantienen vinculados al proceso de enseñanza universitaria.

En el caso de República Dominicana, la designación de los equipos de gobierno ha obedecido al logro de los equilibrios de poder necesarios para gobernar con minoría en el Congreso o con margen estrecho. Los presidentes han utilizado en su mayoría personas con vinculaciones políticas y de muy variada formación y experiencia. El estilo de los presidentes no ha sido de trabajar con equipos coordinados y armónicos. Ha sido un estilo individual, centralizado y a veces hasta confrontacional. No se observó en República Dominicana la existencia de una tecnocracia política especializada como en los casos de Colombia y Costa Rica, ni continuidad en las políticas.

En el caso de Venezuela, la selección de los equipos de gobierno ha obedecido a tres criterios principales, los cuales tuvieron mayor o menor importancia dependiendo del área de selección. Para el área económica, los criterios de selección más mencionados por los ministros entrevistados fueron los criterios político-partidista, la amistad y lealtad personal, y el conocimiento del área en ese orden. Para el área social, el orden fue el inverso, el conocimiento del área fue el criterio predominante.

En la década de los noventa, cuando los gobiernos dejaron de ser de partidos, la negociación política para construir coaliciones que garantizaran el funcionamiento del gobierno sustituyó al criterio político-partidista, obligando a conformar equipos más heterogéneos. También se generalizó la incorporación de *exitosos* gerentes privados y de la industria petrolera, en algunos casos, sin conocimiento ni vocación política. En algunas oportunidades, esto creó conflictos de intereses que se tradujeron en demora de decisiones o en distorsiones de las mismas. En los últimos dos años ha surgido un nuevo criterio para la integración de los equipos de gobierno: la lealtad a la revolución bolivariana. Esto se ha traducido en la selección de un número cada vez más creciente de militares en los cargos de alta dirección del gobierno, incluyendo la industria petrolera.

Equipos de gobierno

- Muchos y variados criterios para su selección.
- Equipos cada vez más heterogéneos.
- Diferenciación en la selección del equipo económico y del equipo social.
- Tecnócratas y políticos.
- Vinculación entre instituciones políticas y gobierno.

En síntesis, la importancia de la selección de los equipos de gobierno ha definido en cierta forma la calidad de la gestión. No en términos de equipos con mayor número de postgrados, sino equipos con coherencia y objetivos claros para cumplir su misión. La dificultad en este punto estriba para los presidentes de la República, en la compatibilización de los elementos que le permitan garantizar la gobernabilidad, a la vez que realizar una buena gestión.

En el área económica, en dos de los cuatro países se ha privilegiado el conocimiento técnico, pero ello no parece haber sido suficiente para lograr una exitosa gestión en términos de los ciudadanos de esos países.

Aspectos institucionales

Los aspectos institucionales sólo fueron considerados como el telón de fondo donde se desenvuelven los funcionarios públicos y, por lo tanto, no se realizó un análisis de su situación. Se conversó con los entrevistados acerca de cómo el marco legal, los procedimientos, la organización administrativa, la información y los recursos fiscales habían apoyado o limitado su gestión.

Sin duda, el atender la modernización institucional en sintonía con las realidades nacionales es un punto fundamental para el desempeño de gobiernos exitosos. No basta con adelantar programas de modernización aislados en áreas o sectores específicos porque la problemática es global y debe atenderse en todos los frentes, aunque con distintas estrategias dependiendo del país y la situación. La adopción de medidas cortoplacistas como la creación de organizaciones *ad hoc* para las áreas críticas, o el uso de asesores o coordinadores de programas al margen de la estructura institucional, en lugar de abordar la reforma necesaria, solamente ha logrado incrementar el debilitamiento institucional.

La modernización administrativa es una tarea de largo plazo que debe llevarse con continuidad y objetivos claros por más de un gobierno, por eso requiere de voluntad política y de visión estratégica para proponer y lograr los acuerdos políticos e institucionales necesarios para llevarla a cabo. De no atenderse con urgencia se va a seguir gastando enormes sumas de dinero en programas y proyectos de modernización de efecto transitorio y a veces contraproducente.

Sobre este aspecto, los organismos de financiamiento multilateral tienen una especial importancia para orientar y apoyar, evitando exigir una mayor atomización institucional frente a la necesidad de preservar la eficacia de los recursos que se prestan.

El encontrar incentivos para dar prioridad a lo formal frente a lo informal es un punto crucial de la modernización institucional. Los puntos más relevantes, señalados por los entrevistados, tienen que ver con los aspectos que se señalan a continuación.

Instituciones administrativas y políticas

- Rezago en la modernización institucional; duplicidad de funciones.
- Marco legal débil o incompleto.
- Falta de información oportuna y de calidad.
- Recursos financieros insuficientes.
- Informalidad en las relaciones institucionales.
- Deterioro de los partidos políticos.
- Inadecuado o insuficiente relacionamiento entre instituciones administrativas y políticas.

Recursos humanos

La eficacia de los funcionarios públicos fue identificada como la piedra angular para una eficiente gestión de gobierno. No sólo de los funcionarios técnicos y medios que soportan la estructura institucional, sino también, y en especial, los de alto nivel, aunque ambos grupos con características diferentes.

El deterioro de la administración pública en la región ha venido paralelo a la pérdida de prioridad de la misma al debilitarse el papel del Estado y priorizarse los procesos de desregulación, privatización y apertura económica. Paradójicamente, estos procesos se deben apoyar en Estados más pequeños pero con una alta capacidad de regulación para poder mantener la adecuada supervisión de los procesos mencionados y corregir sus deficiencias. En la mayoría de los países de la región, los procesos de apertura, privatización y desregulación se han iniciado con anterioridad a la creación de capacidad de supervisión y tenido que enfrentarse con administraciones débiles, sin criterios claros ni funcionarios competentes, lo cual ha complicado los procesos en lugar de facilitarlos.

Este retraso no ha ocurrido solamente en el marco regulatorio, que en algunos casos ha sido adecuadamente planteado, sino en la administración de los procesos en sí, porque la prioridad ha estado en definir las leyes y normas, pero no en entrenar y motivar al funcionario para su aplicación.

Se destacaron dos niveles de acción en el tema del fortalecimiento de la gestión pública. Uno tiene que ver con la recuperación del *valor social* del funcionario público y va muy atado a la recuperación del concepto de Estado. Lo que ha pasado es que se ha estereotipado el papel del Estado a través de la valoración de lo privado frente a lo público. *Todo lo privado es eficiente, todo lo público es deficiente*, en consecuencia la gestión pública está catalogada de ineficiente e ineficaz por definición.

Por otra parte, la propia burocracia se defiende de los cambios, tanto en países con sistemas relativamente organizados de carrera administrativa como en aquellos donde la burocracia no tiene protección ni programas de desarrollo y depende de los cambios políticos. En el primer caso, se encontró que las leyes de carrera administrativa han priorizado la estabilidad frente a la mejora de la productividad y la calidad, lo cual ha creado una situación de perpetuación en la carrera administrativa de funcionarios leales y cumplidores de las normas pero sin motivación para acometer los nuevos retos de una gerencia moderna. La excesiva estabilidad también ha limitado la flexibilidad necesaria de los altos funcionarios en los momentos de alterabilidad democrática, teniendo que recurrir al expediente de los asesores, en muchos casos pagados por empresas o programas internacionales, con el consecuente efecto de *eficiencia flash*, que se apaga cuando el ministro es cambiado y se lleva con él su equipo de asesores.

El uso de asesores externos en cargos de decisión política se da con igual o mayor intensidad en todos los países estudiados y su efecto ha sido positivo en el corto plazo, pero de deterioro de las estructuras formales del gobierno en el mediano plazo, porque distorsiona las líneas de mando, establece niveles de decisión informales más importantes que los formales (al punto que en algunos casos pareciera que *las decisiones las toman los que pueden y no los que deben*) y la eficacia de los asesores no se trasmite a la organización. Cuando el ministro se retira, se retiran también los asesores, quedando de hecho una mayor debilidad institucional.

La pérdida de valor social del funcionario público se ha unido al debilitamiento de los marcos legales de protección y estímulo al funcionario público. No es que no existan leyes de carrera administrativa o servicio civil, ya que ellas están vigentes en todos los países, pero su cumplimiento en cuanto a capacitación y desarrollo de carrera no se cumple ni siquiera medianamente, porque al no tenerse claro las distintas necesidades del Estado no se pueden formar funcionarios para atenderlas, concentrándose en las reivindicaciones salariales y la estabilidad en el cargo.

El segundo punto en relación con el servicio civil, tiene que ver con la adaptación de la burocracia a las nuevas exigencias de la vida moderna. En Costa Rica se considera que hay una burocracia de nivel medio bastante buena, pero sin estímulos para mejorar su calidad porque la Ley de Servicio Civil se ha centrado en la estabilidad más que en el mejoramiento del recurso humano, a tal punto que es común oír la expresión “los funcionarios compran sus cargos...” para referirse a la imposibilidad de retirar un funcionario ineficiente de la administración pública. Igual de difícil es incorporar técnicos de alto nivel, lo cual ha llevado a la práctica ya mencionada de usar asesores en posiciones clave. Una cualidad de la burocracia costarricense en su composición política, porque la alternabilidad democrática ha permitido la convivencia de técnicos de los dos partidos mayoritarios en la administración, lo cual facilita la transición entre un gobierno y otro.

En el caso de Colombia, se reconoció la existencia de una burocracia preparada y estable en los despachos económicos, como el Banco Central, y los ministerios de Hacienda y de Planeación, que tienen mucho que ver con la forma en que Colombia ha priorizado durante muchos años la continuidad de su política económica. En el área social no se ha dado el mismo fenómeno y a pesar de algunos interesantes experimentos en el sector salud, donde se han nombrado varios ministros eco-

nomistas con el ánimo de establecer puentes con el sector económico, persisten las mismas ineficiencias tradicionales.

Se consideró que un factor importante en el debilitamiento de la calidad de la burocracia tiene que ver con el debilitamiento de los dos partidos políticos mayoritarios y, en especial, en su actividad de capacitación de un número adecuado de sus militantes para incorporarse al servicio público, aun cuando ambos mantienen fundaciones para este propósito.

En el caso de República Dominicana, se resaltó la baja motivación y capacitación de los funcionarios de nivel medio de la administración, los cuales se encuentran altamente politizados y sin una herramienta contundente para su estabilidad y capacitación. Esto se da por igual en lo económico y en lo social. Aquí también se reconoció que la falta de una institucionalidad partidista ha afectado la calidad de la burocracia al no estar aportando al gobierno personas conocedoras de la realidad nacional en los diferentes campos.

Recursos humanos

- En franco deterioro.
- Pérdida del valor social del funcionario público.
- Marcos reguladores inadecuados.
- Estructuras paralelas, formales e informales.
- Falta de capacitación y reconversión para la nueva gestión pública.
- Clientelismo y corrupción.

En el caso de Venezuela, el deterioro de la burocracia en los últimos 20 años es dramático; no sólo no se mantiene ni capacita la actual, sino que se ha desmantelado la que venía de atrás con motivación y conocimiento. En el caso de ministerios como Energía y Minas, Relaciones Exteriores y Hacienda, se había mantenido una tecnocracia media relativamente estable.

Venezuela intentó modernizar su administración pública durante la década pasada, incorporando al alto nivel del gobierno *gerentes privados exitosos* o altos funcionarios de la industria petrolera, partiendo de la base, por una parte, de que si el sector privado y la industria petrolera eran eficientes, esta eficiencia podría transferirse al sector público, y por la otra, partiendo del convencimiento de que los partidos políticos mayoritarios no estaban en capacidad, como en el pasado, de suministrar técnicos capaces de enfrentar los problemas nacionales, a lo que se unía la atomización política que obligaba a escoger los colaboradores dentro de un amplio espectro bastante heterogéneo y sin experiencia de gobierno.

El resultado de esta estrategia ha sido un mayor debilitamiento de la capacidad de respuesta del aparato público, porque por más de una década se ha visto enfrentado a la creación de grupos informales de asesores paralelos a las organizaciones, las cuales se deterioraban aceleradamente a la vez que crecía el desprestigio de funcionarios de carrera y progresaba la corrupción. La falta de conocimiento de la realidad política ha limitado a las personas provenientes del sector privado para tender puentes con otros poderes y lograr articular las coaliciones necesarias para llevar adelante las políticas planteadas. Por otra parte, la falta de respuesta de las propias instituciones a las técnicas y formas de gerenciar privadas ha sido fuente de grandes frustraciones para algunos de estos colaboradores.

El elemento más determinante de la debilidad de la administración pública, en términos de recursos humanos, tiene que ver con la ausencia de un proceso de *reconversión* o reentrenamiento de los recursos humanos para que pasaran de ser administradores de incentivos y privilegios a orientadores de políticas y supervisores de los procesos de apertura.

Uno de los puntos cruciales y con mayor gravedad en el caso de Venezuela, ha sido el desplome de los partidos políticos y la atomización existente, que no está permitiendo la formación de interlocutores preparados para el futuro inmediato. La democracia depende de la fortaleza de sus instituciones, y las organizaciones políticas son el eje para canalizar las aspiraciones populares y convertirlas en acción de gobierno. Si no se trabaja en el fortalecimiento de ellas, las consecuencias pueden ser nefastas para la democracia y la eficacia de los gobiernos.

Liderazgo público

La pérdida de valoración social del funcionario público y el debilitamiento de los partidos políticos han limitado el desarrollo de líderes para el sector público, entendiendo como tales aquellas personas motivadas y decididas a dar su aporte en forma sistemática para el desempeño de un Estado eficiente.

Para dos de los ex presidentes de la República entrevistados, el tema del liderazgo público tiene mucho que ver con las expectativas de la población en relación con las capacidades de la democracia de resolver los problemas fundamentales del país y la incapacidad en que se encuentran los gobiernos de atender estas expectativas, en algunos casos por problemas de índole fiscal y en otros por la percepción de que la democracia debe resolver todos y cada uno de los problemas individuales. Uno de los ex presidentes señalaba, como percepción de la ciudadanía, *que si el progreso no pasa por la puerta de mi casa, el gobierno no está cumpliendo lo que ofreció*.

El divorcio entre la oferta electoral y la gestión de gobierno es otro elemento que está influyendo en lo que algunos llamaron “la mentira de los políticos”; se ofrecen cosas para ganar las elecciones y se hacen otras después que no es lo que espera la ciudadanía. Al lado de esta falta de cumplimiento de las promesas de campaña, está la creciente y amenazante corrupción administrativa, que ha llevado a ver a todo político como corrupto y a todo funcionario público como ladrón, y en consecuencia no como un apoyo a la solución de los problemas de la ciudadanía sino como una amenaza para el bienestar colectivo.

Obviamente, esta percepción, aunque basada en hechos, ha estado siendo estimulada por los que preconizan la reducción a ultranza del papel del Estado y las bondades de la gestión privada, creando expectativas adicionales de reconocimiento público al gerente privado.

Sin duda, la pasividad de los partidos políticos y el creciente debilitamiento del Estado han reforzado la percepción anterior y cada vez tenemos menos Estado y más ineficaz, cuando se requiere de un Estado más pequeño pero más fuerte y capacitado para ser el interlocutor válido de los agentes económicos y sociales en el mundo globalizado. La apertura y la participación exigen respuestas y contrapartes adecuadas.

¿Cómo rescatar el valor social del funcionario público y del líder político honesto? ¿Cómo generar confianza en la ciudadanía? ¿Cómo profesionalizar la política y la gestión pública?

Algunas preocupaciones que habría que atender en este sentido fueron expresadas en las entrevistas:

- Pérdida del papel de mentores por parte de los líderes tradicionales por su deseo de mantenerse en el poder, cercenando las posibilidades de líderes más jóvenes. Estos casos se han dado en República Dominicana y Venezuela (Balaguer, Pérez y Caldera); en Colombia, con el predominio de familias políticas que ostentan la Presidencia (Lleras, Pastrana); y en el caso de Costa Rica, la aspiración a la reelección del ex presidente Arias.

- Aumento del abstencionismo por parte de los jóvenes que no se ven identificados con los líderes políticos y en consecuencia no se involucran en forma colectiva en la solución de los problemas del país.

- Partidos políticos sin organizaciones funcionales que sirvan de ventana a la sociedad civil para canalizar sus aspiraciones.

- La percepción de que la función pública no requiere conocimiento y preparación específica para el desempeño de los cargos públicos de alto nivel.

Todo lo anterior, unido al descrédito de los políticos, el cual se fundamenta en lo que algunos llamaron “la mentira de los políticos” para señalar que durante las campañas electorales se ofrece solucionar los problemas de los electores y luego no se cumple.

A la par que se discutieron los elementos que han limitado el desarrollo del liderazgo público, se intercambiaron ideas acerca de las cualidades que debería tener un gerente público de alto nivel, identificándose cuatro aspectos fundamentales durante las conversaciones con los entrevistados venezolanos, que fueron compartidas por varios colegas de otros países. Estos fueron: manejo político, capacidad gerencial, competencia profesional y valores sólidos.

Liderazgo para el sector público

- Escasez de liderazgo por pérdida del valor social del funcionario.
- Pérdida del papel de mentores de los líderes tradicionales.
- Falta de oportunidades para los jóvenes.
- Aumento del abstencionismo entre los jóvenes.
- Separación entre políticos y tecnócratas.

En síntesis, la recuperación del valor social del funcionario público está estrechamente ligada al desarrollo de un fuerte liderazgo para la función pública, cimentado en valores sólidos, capacidad gerencial, competencia profesional y manejo político. El fortalecimiento de las instituciones políticas y los puentes de éstas con la sociedad, son el caldo de cultivo para el desarrollo de tan importante liderazgo. Sin conductores con visión clara e intereses sociales, la democracia puede continuar deteriorándose.

Proceso de toma de decisiones

El tema central de la investigación se centró en el concepto de que un buen gobierno es aquel que toma decisiones oportunas y de calidad para lograr el mayor bienestar de todos los ciudadanos.

El proceso de toma de decisiones en el sector público no es un proceso lineal ni predecible; en general, no obedece a reglas de comportamiento al aplicar determinadas herramientas. El tiempo, la calidad en la preparación y los factores que la influyen, dependen del entorno económico, político y social; del momento histórico en que se encuentre el país, y del marco institucional prevaliente. A estos elementos se unen los resultados de cada categoría de análisis estudiada, para determinar en conjunto la calidad y oportunidad de las decisiones en el alto nivel del gobierno.

En el Cuadro N° 1 se presenta una síntesis de los principales elementos mencionados que, a juicio de los entrevistados, afectaron la toma de decisiones en el momento de su gestión y cómo estos elementos produjeron decisiones con características específicas.

De los aspectos mencionados en el Cuadro N° 1, se profundizó en el tema de la formalización de la toma de decisiones a través de identificar los órganos formales existentes y su operatividad. El máximo nivel formal de toma de decisiones en todos los países a nivel del Ejecutivo, lo conforman el presidente de la República y sus ministros, a través de las reuniones de Consejo de Ministros o Consejo de Gobierno, con sus órganos auxiliares como son los gabinetes sectoriales. Los mecanismos formales funcionan con distinto grado de eficacia dependiendo de la organización del Estado, la situación política y económica, y el estilo gerencial del presidente.

Todos los presidentes de la República han establecido sus niveles informales de toma de decisiones que operan dependiendo de las fuerzas de poder detrás del gobernante, bien sean políticas,

económicas, militares o personales. La importancia de estos mecanismos informales, representados por consejeros o asesores del presidente, ministros con más poder o confianza, y grupos pequeños de distinta naturaleza cercanos al presidente, mediatizan el funcionamiento de los mecanismos formales a la vez que atienden las realidades políticas que no están contempladas en el funcionamiento de los mecanismos formales, y algunas veces cubren su incapacidad legal o administrativa para dar respuesta a la problemática más urgente con decisiones oportunas. Con bastante frecuencia, los mecanismos formales suelen validar las decisiones ya adoptadas en los mecanismos informales a fin de darles la legalidad necesaria.

El seguimiento y la evaluación del impacto de las decisiones que se toman en el nivel alto es una de las principales debilidades observadas; sólo en el caso de Costa Rica se encontró un sistema limitado pero institucionalizado en este sentido. En Colombia hay una mayor formalización de la toma de decisiones que en Venezuela y República Dominicana, especialmente a nivel de su preparación y seguimiento.

Los mecanismos formales de toma de decisiones en Colombia -el Consejo de Gobierno y el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES- se encuentran institucionalizados desde hace mucho tiempo. A pesar de que estos mecanismos institucionales para la toma de decisiones funcionan, se señalaron elementos externos que las condicionan o limitan la posibilidad de su instrumentación. Entre los más importantes que se identificaron, están la presión de los grupos económicos, los equilibrios políticos en el Congreso con los partidos, y la tecnocracia (que no asume el costo político de las decisiones que se toman). La toma de decisiones en el área social fue considerada débil en comparación con la del área económica por los factores de poder que participan en ella.

En el caso de Costa Rica, el órgano formal de toma de decisiones es el Consejo de Gobierno, integrado por el presidente de la República, los vicepresidentes y los ministros de los despachos ejecutivos. La importancia y operatividad del Consejo de Gobierno depende del estilo gerencial del presidente y de hecho se mencionaron dos estilos muy diferentes.

Costa Rica ha sido pionera, como ya señalamos, en establecer un sistema de seguimiento y rendición de cuentas de los altos ejecutivos públicos. Funciona desde hace varios años un programa que se apoya en la firma de una “carta-compromiso de resultados” entre cada alto Ejecutivo y el presidente de la República. Estos compromisos de metas concretas son revisados y evaluados por el Ministerio de Planificación, y al final del período correspondiente se presentan los resultados.

En República Dominicana, las decisiones están excesivamente centralizadas en el nivel de la Presidencia de la República, y aunque existe un mecanismo formal de toma de decisiones que es el Consejo de Gobierno, éste en realidad se reúne poco y principalmente para el manejo de las crisis más que para la conducción regular del gobierno. Al lado de la excesiva centralización mencionada, se identificó una marcada debilidad en la preparación de las decisiones, poco compromiso de los responsables sectoriales y muy poco seguimiento de las mismas.

En el caso de Venezuela, los mecanismos formales de toma de decisiones: el Consejo de Ministros y los gabinetes sectoriales, funcionan desde la segunda mitad del siglo pasado con bastante regularidad, pero su efectividad se ha deteriorado por la influencia de los mecanismos formales laterales y, más recientemente, por la fuerte centralización de las decisiones en el presidente de la República, aunque una nueva figura, la del vicepresidente ejecutivo de la República empieza a tener espacio y responsabilidades crecientes en la organización de la toma de decisiones de alto nivel.

No escapa a las características anteriores en los países analizados, la influencia del estilo gerencial del presidente de la República, el cual marca en cada caso, la forma de abordar los diferentes temas y la fijación de las prioridades, la que, por lo general, viene dada por los problemas inmediatos que la prensa pone en relieve diariamente.

No todas las decisiones que toman los gobiernos se instrumentan. Algunas, porque no corresponden a soluciones acordes con la naturaleza del problema que se quiere atender. Otras, porque tienen como requisito la aprobación legislativa de parlamentos que o bien no están alineados con el partido de gobierno, o bien tienen una agenda diferente a la del gobierno. En muchas ocasiones, el Ejecutivo olvida la necesidad de mantener una gestión coordinada con el Legislativo y no establece buenos canales de comunicación, produciéndose enfrentamientos y entramientos de la gestión de gobierno.

Como resultado final de las características del proceso de toma de decisiones y el comportamiento de las principales categorías de análisis, resalta la debilidad en la toma de decisiones producto de la falta de preparación de las mismas, la inoperancia de los órganos formales, la debilidad de las instituciones, la heterogeneidad y falta de claridad de las acciones de los equipos de gobierno y, en última instancia, como telón de fondo, la falta de una visión de largo plazo del país que se quiere, lo cual hace que se gobierne para lo inmediato, para lo urgente y no para lo importante.

Cuadro N° 1
Principales elementos que inciden en la toma de decisiones

Países	Áreas	Económica	Política	Social	Institucional
Colombia		Tecnocracia económica. Continuidad modelo aperturista. Efectos económicos del narcotráfico y guerrilla. Intereses grupos económicos.	Inseguridad interna. Proceso de paz. Relaciones con EE.UU. Concertación entre partidos mayoritarios.	Efecto social lucha contra narcotráfico y guerrilla. Poca participación ciudadana en la toma de decisiones.	Estilo del presidente. Estructura de los equipos de gobierno. Papel de los organismos financieros internacionales.
Costa Rica		Deuda interna. Situación fiscal. Condicionalidad préstamos externos.	Relaciones Congreso - gobierno. Falta presencia política en concertación decisiones fundamentales.	Intereses corporativizados en ciertas áreas.	Estilo del presidente. Organización operativa del Consejo de Gobierno. Papel de asesores y del ministro de la Presidencia.
República Dominicana		Recursos externos. Alto crecimiento. Predominio problemas de corto plazo.	Fuerza de los partidos. Alianzas estratégicas. Congreso minoritario. Equipos de gobierno mayoritariamente partidistas. Grupos de presión.	Mejora nivel de ingreso. Alto desempleo. Altas demandas sociales.	Débil organización de la administración pública. Falta mecanismos colegiados de toma de decisiones. Presupuesto con alta influencia del presidente. Poca coordinación equipos de gobierno.
Venezuela		Predominio problemas coyunturales. Situación fiscal. Deuda externa. Mercado petrolero. Condicionalidad organismos internacionales.	Relaciones partido gobierno. Composición Congreso. Calidad org. políticas. Conflictividad sindicatos y gremios. Medios de comunicación.	Deterioro situación social. Desempleo.	Calidad de la administración pública. Poca coordinación equipos de gobierno. Deterioro organizaciones políticas.

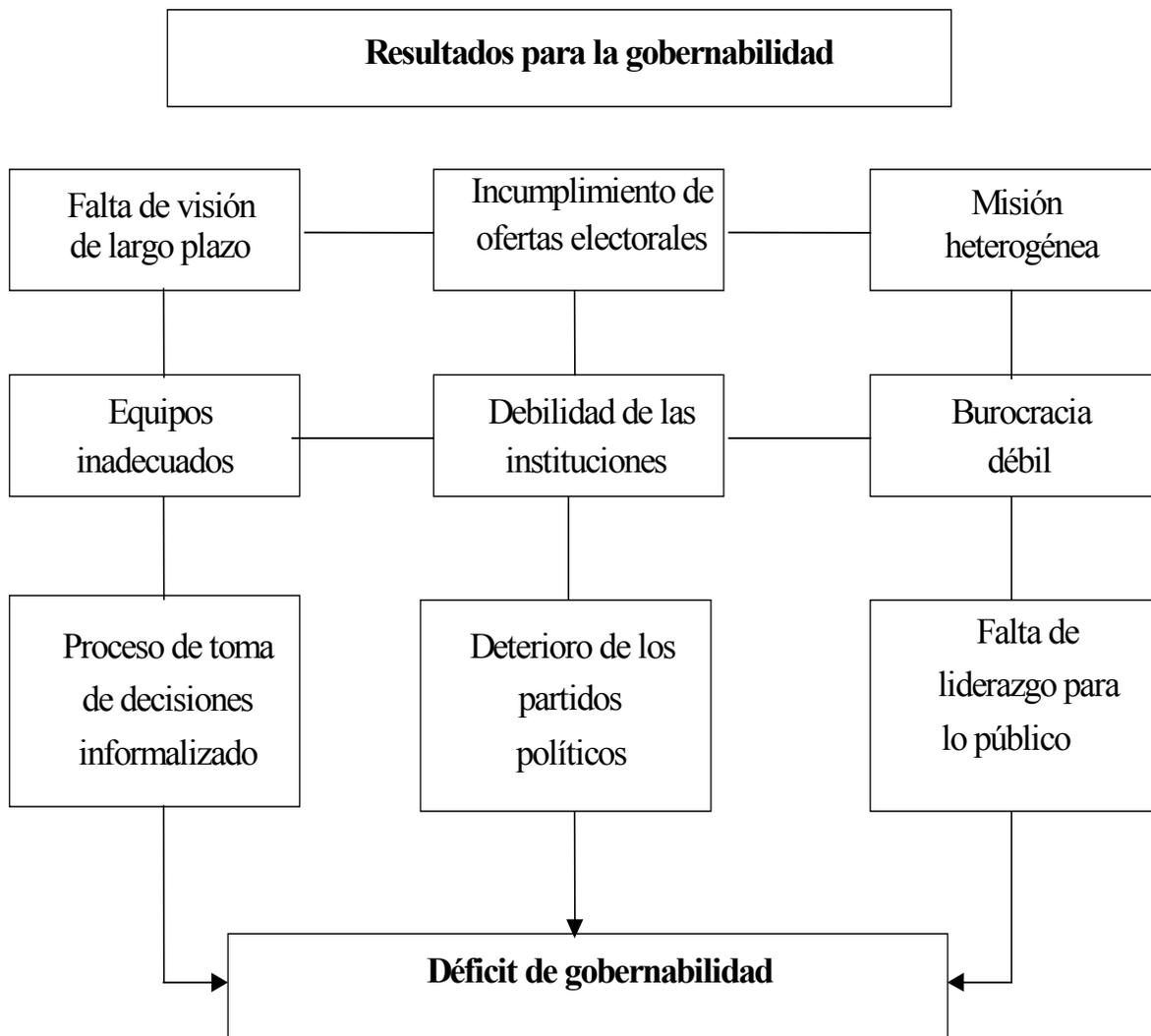
Cuadro N° 2
Consecuencias de las características del proceso de toma de decisiones

Colombia	Decisiones con alto predominio económico. Debilitamiento del Plan de Desarrollo como orientador de decisiones de política económica. Fuerte influencia del combate a la guerrilla y al narcotráfico. Preparación técnica de las decisiones.
Costa Rica	Preparación técnica y medición de impacto político de las decisiones. Consideración del impacto social de las decisiones económicas. Seguimiento parcial de la implantación de las decisiones y responsabilidad por su cumplimiento.
República Dominicana	Decisiones centralizadas. Poca coordinación entre programas. Predominio de acciones de corto plazo. Falta de medición del impacto de las decisiones.
Venezuela	Predominio de acciones de corto plazo con baja fundamentación. Decisiones con alto predominio económico. Fuerte influencia de factores externos. Poca vinculación política de las decisiones. Débil instrumentación.

Impacto en la gobernabilidad

Analizadas las distintas categorías estudiadas, quedaría preguntarnos ¿cuál ha sido el resultado de estos comportamientos para la gobernabilidad? La respuesta es “déficit de gobernabilidad”, pero no imposibilidad de gobernabilidad (ver Figura N° 2). El haber podido analizar los elementos que están afectando la gestión de gobierno permite identificar los correctivos necesarios y tratar de aplicarlos en el futuro, dependiendo del país y la circunstancia económica, política, social e institucional concreta. Hemos aprendido que aunque la problemática de una buena gestión pública en América Latina pueda ser muy parecida, no hay recetas homogéneas porque cada país tiene sus peculiaridades y diferentes grados de déficit de gobernabilidad, según se muestra en el Cuadro N° 3 de resultados por países.

Figura N° 2



III. Resultados por países

Cada uno de los países donde se realizó la investigación presenta su perfil propio, de acuerdo a los marcos de referencia históricos y culturales y a las circunstancias económicas, políticas y sociales del período que abarcó el estudio. No obstante lo anterior, para cada una de las categorías de análisis se encontraron puntos coincidentes y preocupaciones comunes para su mejor desempeño, lo cual nos llevó a afirmar que, en la región, somos tan diferentes, ¡pero nos parecemos tanto!

En el cuadro N° 3, se presenta una síntesis de la situación de las principales categorías de análisis. Es importante hacer notar que la tipificación realizada no involucra juicios de valor sobre la calidad de la gestión pública en cada país, ni establece comparaciones cualitativas entre países; sólo trata de recoger con fines metodológicos los resultados alcanzados.

Cuadro N° 3
Comportamiento de las diferentes categorías de análisis por país

Países	Colombia	Costa Rica	República Domini- cana	Venezuela
Visión de largo plazo	3	4	9	9
Coordinación de misiones insti- tucionales	3	4	3	3
Oferta electoral - gestión de gobierno	3	4	3	9
Equipos de gobierno	4	4	3	3
Proceso de toma de decisiones	3	4	9	9
Vinculación gobierno - ciuda- danos	3	4	3	3
Recursos humanos en el sector público	3	3	9	9
Instituciones políticas y admi- nistrativas	3	3	9	9
Liderazgo público - institucio- nes políticas	8	7	8	7

4 Relación más positiva con el proceso de toma de decisiones

3 Área que requiere revisión en algunos aspectos

9 Áreas que requieren mayor atención

8 Estable

7 Deterioro

Fuente: Investigación directa.

IV. ¿Qué hemos aprendido?

En la región estamos gobernando con muchas dificultades, pero en democracia, lo cual quiere decir que es posible resolver las insuficiencias detectadas y contribuir a hacer más perfectible la democracia. Las limitaciones que hemos identificado en los elementos que contribuyen a la toma de decisiones se han agrupado en seis puntos que comentamos a continuación y sobre los cuales conviene continuar debatiendo en el futuro.

Gobernar no se improvisa

Gobernar no se improvisa; hay que prepararse para ello. Para que los gobiernos funcionen adecuadamente, en sintonía con las necesidades populares, deben diseñarse para tal fin. Es decir, que para asegurar la gobernabilidad, se debe tener claro para qué y para quiénes se va a gobernar, escoger el equipo adecuado para adelantar esa tarea, definir al inicio la forma en que se actuará y restablecer los marcos para la concertación intragobierno, con los demás poderes y con la sociedad civil.

La gobernabilidad tiene requisitos. La gobernabilidad es un problema político y no de administración, por lo tanto deben darse las condiciones políticas previas al gobierno para asegurar la gobernabilidad durante el gobierno.

Es decir, durante el período de campaña electoral, los aspirantes a gobernar deben escoger los candidatos idóneos para la legislatura y poderes regionales y locales que los van a acompañar en el gobierno, deben diseñar en forma realista la oferta electoral para no cosechar el rechazo del pueblo por no cumplir lo ofrecido, hay que decir la verdad durante la campaña y no sólo lo que se cree que la gente quiere oír. Hay que rescatar la credibilidad en los políticos y escoger, dentro de las circunstancias, el mejor equipo de gobierno; no necesariamente el más capaz técnicamente, sino aquel que garantice la coherencia y claridad de las políticas.

Miramos al futuro con lentes del presente. En forma mayoritaria, se coincidió en la falta de una visión de país para el largo plazo de manera explícita. La que hubo en el pasado se ha ido perdiendo en el tiempo y pareciera que el pensamiento estratégico se ha debilitado, quedando las decisiones vinculadas al desarrollo apoyadas en las condiciones prevalecientes en el corto plazo y en los paradigmas internacionales, sin medir su impacto en el largo plazo.

Desempeño deficiente. La falta de visión de largo plazo, el deterioro político de las instancias partidistas y la inadecuada selección de algunos colaboradores, aparecen como los elementos más importantes en la falta de coherencia de los equipos de gobierno y en la desarticulación de la toma de decisiones. Las consecuencias han sido políticas contradictorias, acciones desarticuladas, competencia entre funcionarios de alto nivel y concentración de atención en áreas de interés particular o coyuntural, que además de producir un pobre desempeño del gobierno, ha llevado a la frustración de colaboradores calificados que se han visto limitados por las circunstancias del entorno, especialmente las de orden político e institucional, más que por su propia capacidad gerencial.

Separar lo urgente de lo importante

Hubo coincidencia en que hace falta tomarnos un tiempo para dejar de ver sólo los árboles y ver el bosque en su conjunto. Ello permitirá separar lo urgente de lo importante y en consecuencia definir prioridades que atiendan ambas instancias en su debida proporción.

Lo social es prioridad en el discurso, no en los hechos. El tema social ha pasado a ser la prioridad en el discurso de los gobernantes, pero no en la acción de los mismos. Persisten tres situaciones: por una parte, el peso de las decisiones con orientación fundamentalmente económica sin medición del impacto en lo social; por la otra, la selección más cuidadosa en términos de integrar conocimiento técnico y político de los ministros del área económica frente a los del área social; todo ello con el telón de fondo de la debilidad institucional en lo social. Mientras no se dote a los actores sociales de capacidad de negociación para la toma de decisiones, de recursos para llevar a cabo los programas, se dé prioridad real a la atención de los problemas sociales, y se establezcan las organizaciones adecuadas, no se estará gobernando con equidad.

Articular adecuados equipos de gobierno

Los criterios más importantes que a juicio de los entrevistados orientaron la selección de los más cercanos colaboradores del presidente de la República, basados principalmente en arreglos políticos, equilibrio de poder y confianza personal en los designados, han devenido en equipos de gobierno desarticulados, con poca coherencia en la acción, llenos de contradicciones y de poca efectividad. No siempre, ni en todos los países, se ha dado con la misma intensidad, pero se reconoció la necesidad de encontrar fórmulas que combinen la flexibilidad política con el desempeño eficiente. Se propuso trabajar este tema con los aspirantes presidenciales antes que asuman la primera magistratura y dentro de las realidades políticas y esquemas culturales de cada país.

El cargo para la persona y no la persona para el cargo. Del intercambio de informaciones acerca de la forma en que los ministros y las ministras entrevistados fueron designados, se puede concluir que en muchos casos se buscó “el cargo para la persona y no la persona para el cargo”, con el impacto que esto ha tenido en el desempeño de una gestión de gobierno coherente, con la carga de contradicciones, retardo en las decisiones y pérdidas de oportunidades en nuestros países.

Misiones independientes. Se encontró, en general, una falta de orientación en los gobiernos, en términos de definición de prioridades y coherencia en la acción, lo cual ha llevado a los ministros designados a definir su misión independiente de la del gobierno, con la consecuencia directa de que cada ministro trata de optimizar su actuación apoyado en su propia agenda y no necesariamente dentro de un enfoque coherente con el equipo de gobierno.

Perfeccionar el proceso de toma de decisiones

Los mecanismos formales de toma de decisiones, como el Consejo de Ministros, el Consejo de Gobierno o los gabinetes sectoriales, no funcionan de manera óptima, generando retraso y falta de análisis profundo de las decisiones, lo que ha llevado en muchos casos a su retardo o a que no todas las decisiones que se toman se instrumenten y pongan en vigencia en tiempo oportuno. Las mayores deficiencias se observaron en las decisiones en materia social, las cuales por lo general adolecen de los recursos técnicos, financieros e institucionales, y el poder de negociación necesario para llevarlas adelante.

Las decisiones las toman los que pueden y no los que deben. La debilidad en el funcionamiento de los mecanismos formales de toma de decisiones ha sido cubierta por mecanismos informales de toma de decisiones: asesores de alto nivel, amigos de confianza, grupos de presión, entre otros. Esto induce a sesgos particulares en las decisiones y a debilitar el poder institucional de los funcionarios que deben asumir esas responsabilidades.

Decisiones sin medición de impacto. Casi todos los entrevistados coincidieron en la falta de preparación adecuada de un gran número de decisiones y en la ausencia de seguimiento de las decisiones que se adoptan, así como de una evaluación sistemática de sus efectos en la economía y la sociedad. Esta falta de evaluación del impacto de las decisiones no permite saber si se está gobernando en beneficio de las mayorías o de grupos privilegiados, ni permite introducir los correctivos necesarios a tiempo.

Priorizar el desarrollo del servicio civil y estimular el liderazgo público

Una de los temas de mayor preocupación de los funcionarios entrevistados fue el papel de la burocracia para un buen gobierno. La falta de un servicio civil moderno y comprometido con la gestión pública se identificó como una debilidad en la mayoría de los casos y se asomó también como una fortaleza cuando se adoptan las formas adecuadas para su desarrollo. Se reconoció que cuando los funcionarios tienen liderazgo, motivación e incentivos se convierten en los grandes aliados de la gestión de gobierno, pero a pesar de este reconocimiento, hubo consenso en que se está haciendo muy poco para adecuar la burocracia a las nuevas exigencias de la función pública, lo cual se está convirtiendo en un enorme obstáculo para una acción eficiente del gobierno.

Desarticulación de la carrera pública. Buena parte de los ministros entrevistados comentaron, durante la entrevista, la enorme cantidad de fórmulas imaginativas que tuvieron que desarrollar para vencer las dificultades de contar con colaboradores eficientes, y sugirieron vías para fortalecer y modernizar la carrera pública. Muchas de estas fórmulas pasaron por la designación de asesores al más alto nivel, pagados con recursos de programas de organismos internacionales o prestados por el sector privado del país, los cuales cumplieron funciones importantes al lado de funcionarios de alto nivel. Sin embargo, al concluir su gestión, la institución quedó en condiciones más débiles en términos de recursos humanos que al inicio, además de los efectos desmoralizantes que estas prácticas

tuvieron sobre la burocracia formal, que veía usurpadas sus áreas de responsabilidad, y el poco estímulo a su superación.

Debilitamiento del liderazgo público. Distintas opiniones se recogieron sobre este punto. Para algunos, el liderazgo es indivisible; no importa si se da en el campo público o en el privado, siempre favorecerá el desempeño eficiente y generará confianza. Para otros, el énfasis debe estar en la formación de líderes sociales para llevar adelante los programas de combate a la pobreza y fortalecer la capacidad de negociación del sector social. En ambos casos el déficit de liderazgo se consideró como uno de los elementos que han contribuido a la pérdida de valor del papel del Estado.

Construir instituciones políticas y administrativas para el desarrollo

Las estructuras operativas del Estado no están adecuadas para una toma de decisiones efectiva. Se encontró que las instituciones y organizaciones públicas, aun en los países con mayor desarrollo institucional, presentan debilidades importantes producto de su falta de actualización a las nuevas formas de gestión. Se empieza a notar un aumento de la prioridad asignada al tema de la reforma institucional y modernización del Estado en las agendas de gobierno, frente a lo que se observaba unos años atrás. En casi todos los países, y con apoyo de los organismos multilaterales, se están adelantando programas de modernización y reforma en diferentes áreas de la administración pública, de fortalecimiento de los gobiernos regionales, de modernización de los parlamentos y de saneamiento y modernización del Poder Judicial.

Deterioro de los partidos políticos. La debilidad de los partidos políticos y su divorcio de las expectativas de la ciudadanía fueron identificados en casi todos los casos como elementos fundamentales de este debilitamiento de la democracia, y se reconoció, asimismo, que no se observa en ninguno de los partidos mayoritarios de los países del estudio, una conciencia clara en sus dirigentes de que este hecho está amenazando y cuestionando seriamente su existencia. El surgimiento de nuevos líderes que interpretan el sentir popular y de nuevas organizaciones de la sociedad civil, está amenazando seriamente la existencia de los partidos tradicionales, si éstos no se renuevan.

Papel de las instituciones multilaterales. En este proceso de modernización institucional, se puso de manifiesto la importancia que está teniendo la reflexión que en voz alta o internamente está empezando a surgir de las organizaciones multilaterales, cuestionando sus propios modelos y abriendo campo a iniciativas distintas a las tradicionales, especialmente en el reconocimiento del deterioro social y la pobreza como limitantes al desempeño de los países, y al reconocimiento de que a la hora de tomar decisiones, la política cuenta, y de que las condicionalidades tradicionales no están contribuyendo a construir capacidades para el desarrollo; en consecuencia, una nueva relación entre organizaciones multilaterales y los países, más afianzada en las realidades sociopolíticas, parece inevitable, y cuanto antes mejor.

V. Recomendaciones y propuestas concretas

- Reiniciar un diálogo acerca del futuro (visión de largo plazo) de los países de América Latina y el Caribe, intentado insertar en el mismo las condicionantes del ambiente externo: apertura y globalización, y una nueva forma de mirar la integración con rostro humano del continente.
- Estimular la participación de los conductores del núcleo estratégico del Estado, el presidente de la República y sus ministros, en el proceso de replantearse los objetivos futuros y las formas para alcanzar el mayor bienestar de los pueblos bajo su gobierno. Se reconoció la importancia de estas reflexiones periódicas haciendo un alto en el camino empedrado de problemas diarios, para elevar la vista y buscar soluciones globales.
- Estimular, en los países, la transmisión de las experiencias de gobierno entre los equipos salientes, las nuevas autoridades y las organizaciones de la sociedad civil con intereses colectivos, que permita transferir las lecciones de la experiencia sobre temas complejos y conocer las posibili-

dades de concertación, para de esta manera optimizar los esfuerzos y concentrar acciones en áreas donde se requieran resultados de más largo alcance.

- El seguimiento de las decisiones estratégicas y la información oportuna para la toma de decisiones fueron relevadas como fundamentales en el proceso, entendiendo que en la medida en que no se apoyan en realidades concretas y no se evalúan los efectos de las mismas, no podrá conocerse si están cumpliendo su objetivo. Esto es especialmente relevante en el campo social, y por lo tanto, se recomienda concentrar esfuerzos en el diseño de instrumentos flexibles y sencillos para el seguimiento y evaluación del impacto de las decisiones estratégicas.

- La urgente necesidad de dar prioridad a la formación y capacitación de un servicio civil a la altura de las necesidades de un Estado moderno, a la vez que valore la función pública para estimular a incorporarse y permanecer en ella a las personas con motivación, honestidad, capacidad y conocimiento que exige el nuevo modelo de inserción mundial.

- Trabajar con prioridad en el desarrollo de la carrera pública, definiendo sistemas que permitan, por una parte, la estabilidad, meritocracia y capacitación del funcionario, pero que a la vez mantengan la flexibilidad necesaria para adaptarse a la alternabilidad democrática de nuestros países, y a la necesaria modernización institucional, sin tener que recurrir a fórmulas que debilitan el aparato estatal.

- Capacitar a los funcionarios de carrera del sector público en el conocimiento político y en el funcionamiento del Estado, para evitar que al asumir altas posiciones, su tarea se vea frustrada por la falta de viabilidad política de los planes y proyectos. Esto es imprescindible, también, para las personas del sector privado que se incorporan al gobierno en altas posiciones.

- Iniciar de inmediato un proceso de identificación de las actividades que se realizan en la región para la capacitación de líderes y funcionarios públicos de alto nivel, tanto en los partidos y organizaciones políticas como en instancias académicas y de los gobiernos.

- Continuar profundizando en los estudios de toma de decisiones de alto nivel en otros países de la región con características distintas a los que se han incluido en el presente estudio, y para núcleos decisorios específicos, como oficinas de la presidencia y mujeres en posiciones ejecutivas de alto nivel.

- Buscar nuevas formas de concertación política que estimulen el surgimiento de un nuevo liderazgo con visión integral y comprometidos con la modernización del Estado. Lo anterior atañe no sólo al desarrollo y fortalecimiento de las instituciones políticas, sino también a nuevas formas de relación de poder entre los políticos y los tecnócratas, y entre el Ejecutivo y el Legislativo.

- Las reformas institucionales deben tener un objetivo claro, propósitos definidos e instrumentos adecuados para que puedan ser efectivas. Es necesario hacer un esfuerzo para adaptarlas a las realidades nacionales y lograr la viabilidad política para el éxito de las reformas. Aun reformas parciales o sectoriales deben enmarcarse dentro de un objetivo de más largo plazo, como garantía de su permanencia dentro de entornos tan volátiles.

- Sugerir a los presidentes de la República y funcionarios de alto nivel, la búsqueda de fórmulas en la selección de sus equipos de gobierno, que permitan una mayor interacción entre ellos y facilite el trabajo en equipo, integrando especialmente lo económico y lo social.

- Sugerir a los organismos multilaterales el tomar en cuenta con mayor prioridad, las características propias de cada país al hacer recomendaciones sobre reforma y modernización, en especial en cuanto a no debilitar las instituciones existentes en función del éxito de un programa concreto, sino, por el contrario, reforzar la institucionalidad para darle capacidad de llevar adelante, en forma sostenida en el tiempo, los proyectos que inicie**.

(**) El documento original finaliza señalando áreas en las que el Banco Interamericano de Desarrollo, quien ha tenido la iniciativa de esta investigación, puede contribuir con su apoyo técnico y financiero a través de programas concretos.

Anexo**Presidentes, ministros y otros funcionarios entrevistados por países, área de actividad y período de gobierno**

Nombre	Despacho	Período
Colombia		
Alarcón, Luis Fernando (3)	Hacienda y Crédito Público	1990-94
Bula, Germán Alberto (3)	Educación	1998-00
Díaz Uribe, Eduardo (3)	Salud Pública	1988-90
Echeverry, Juan Carlos (5)	Planeación Nacional	1998-00
Estopiñan, Francisco (4)	Hacienda	1999-00
Flores, Luis Bernardo (3)	Planeación Nacional	1986-90
Gaitán, Carlos Julio (3)	Desarrollo Económico	1997-98
Junquito, Roberto (3)	Agricultura Finanzas	1982-83 1984-85
Londoño, Juan Carlos (3)	Salud Pública	1992-94
López, Cecilia (3)	Planeación Nacional Agricultura y Ambiente	1982-86 1994-98
Montoya, Germán (3)	Secretaría General de la Presidencia	1986-90
Moreno, Luis Alberto (3)	Desarrollo Económico	1990-94
Rey de Marulanda, Nohra (4)	Planeación Nacional INCOMEX	1986-90
Suárez de Melo, Lilian (3)	Educación	1985-86
Tenjo, Fernando (4)	Planeación Nacional	1998-99
Urdinola, Antonio (3)	Hacienda y Crédito Público	1996-98
Villegas, Fabio (3)	Secretaría General de la Presidencia	1990-94
Costa Rica		
Arias, Oscar (1)	Presidencia de la República	1986-90
Burgues, Antonio (3)	Economía, Industria y Comercio	1988-90
Camacho, Edna (4)	Hacienda, Egresos	1998-00
Chaverri, Danilo (3)	Ministerio de la Presidencia	1998-00
Dorian, Eduardo (3)	Educación Pública	1994-98
Fajardo, Gonzalo (3)	Economía, Industria y Comercio	1990-93
Fallas, Helio (3)	Planificación Nacional y Política Económica	1990-94
Figuérez, Muni (3)	Comercio Exterior	1986-88
Fischer, Astrid (2)	Vice Presidencia de la República	1998-00
Garnier, Leonardo (3)	Planificación Nacional y Política Económica	1994-98
Grispan, Rebeca (2)	Vice Presidencia de la República	1994-98
Gutiérrez, Francisco de Paula (3)	Hacienda	1996-98
Herrera, Marvin (3)	Educación Pública	1990-94
Naranjo, Fernando (3)	Hacienda	1986-89
Pacheco, Francisco (3)	Educación Pública	1986-90
Salazar, José Manuel (3)	Comercio Exterior	1994-98
Solís, Ottón (3)	Planificación Nacional y Política Económica	1986-90

Vargas, Thelmo (3)	Hacienda	1990-91
República Dominicana		
Almánzar, Nicolás (3)	Educación	1989-91
Aybar Sánchez, José Andrés (3)	Educación	1985-88
Blanco, Salvador Jorge (1)	Presidencia de la República	1982-86
Caram, Guillermo (3)	Secretaría Técnica de la Presidencia Finanzas	1986-89 1986
Ceballos, Juan Octavio (3)	Salud Pública	1996-00
Fernández, Leonel (1)	Presidencia de la República	1996-00
Guzmán Macelino, Altagracia (3)	Salud Pública	1997-99
Malagón, Jacquelín (3)	Educación	1991-95
Marte de Barrios, Licelot (3)	Finanzas	1990-93
Rincón Martínez, Rodolfo (3)	Finanzas	1989-90
Rojas Gámez, Onofre (3)	COPRE	1996-00
Sang Ben, Miguel (3)	Secretaría Técnica de la Presidencia	1993-94
Selman, Eduardo (3)	Secretaría Técnica de la Presidencia	1996-98
Taveres, Luis (3)	Finanzas	1994-95
Toribio, Daniel (3)	Finanzas	1996-00
Venezuela		
Aguiar, Asdrúbal (3)	Secretaría de la Presidencia Relaciones Interiores	1996-97 1997-98
Azpuruá, Manuel (3)	Hacienda	1986-88
Bello, Felipe (3)	Sanidad y Asistencia Social	1989-90
Caldera, Andrés (3)	Secretaría de la Presidencia	1994-96
Cárdenas, Antonio Luis (3)	Educación	1994-98
Carnevali, Leopoldo (3)	Planificación	1985-86
Cisneros, Imelda (3)	Fomento	1991-92
Consalvi, Simón Alberto (3)	Secretaría de la Presidencia Relaciones Exteriores	1994-95 1996-98
Corrales, Werner (3)	Fomento Planificación	1994-95 1995-96
Espinoza, Ramón (3)	Secretaría de la Presidencia	1993-94
Figueredo, Reinaldo (3)	Secretaría de la Presidencia Relaciones Exteriores	1989-91 1991-92
Gurfinkel, Laura (3)	Educación	1987-88
Iturbe de Blanco, Eglé (3)	Hacienda	1989-91
Izaguirre, Maritza (3)	Planificación Hacienda	1982-83 1999-00
Lauría, Carmelo (3)	Secretaría de la Presidencia Fomento	1975-78 1996-98 1976-79
Lerner de Almea, Ruth (3)	Educación	1984-85
Matos, Luis Raúl (3)	Planificación Hacienda	1984-85 1995-96
Oletta, Félix (3)	Sanidad y Asistencia Social	1997-98
Palacios, Luis Carlos (3)	Planificación	1994-95
Pérez, Carlos Andrés (1)	Presidencia de la República	1974-78

		1989-93
Petkoff, Teodoro (3)	Planificación	1996-98
Pocaterra, Roberto (3)	Hacienda	1992-93
Poletto, Alberto (3)	Fomento	1996-97
Pulido, Mercedes (3)	Desarrollo de la Mujer Familia	1979-83 1994-96
Pulido, Pablo (3)	Sanidad y Asistencia Social	1992-93
Rodríguez, Miguel (3)	Planificación	1989-92
Rojas Parra, Fredy (3)	Industria y Comercio	1997-98
Roosen, Gustavo (3)	Educación	1989-91
Sáez, Irene (6)	Alcaldesa del Municipio Chacao Candidata Presidencial Gobernadora del Edo. Nueva Esparta	1994-98 1998 1999-00
Salcedo Nadal, Pablo (3)	Sanidad y Asistencia Social	1985-86
Sardi, Milena (3)	Juventud	1994-98
Vallenilla, Pedro (3)	Fomento	1993-94
Yabur de Caldera, Elizabeth (3)	Educación	1992-93
Otros países		
Bacca, José Francisco (3)	Economía y Finanzas	1998-99
Jarquín, Edmundo (3)	Asuntos Internacionales	1981-84
Paiva, Paulo de Tarso Almeida (3)	Trabajo	1995-98

Notas: (1) Presidente
 (2) Vicepresidente
 (3) Ministro
 (4) Viceministro
 (5) Subdirector
 (6) Alcalde

Fuente : Investigación directa.

Tres reformas sobre tres administraciones originalmente similares: Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá. Del Estado de Bienestar al dogma privatista *

Guillermo Martín

1. Introducción

En la década del 70, el concepto de “Administración Pública”, vinculado hasta entonces a la aplicación de una serie de derechos y a la existencia de valores -como democracia, responsabilidad, equidad y probidad-, y sólo parcialmente a la eficacia, fue migrando hacia el de “Gerenciamiento Público” o “*Public Management*”, a partir de la influencia del pensamiento originado en algunas universidades norteamericanas.

Introducir la idea de *management*, conducción o gerenciamiento, trasunta una orientación instrumental, obteniendo respuestas a la pregunta: cómo hacer que las organizaciones públicas de gobierno cumplan con su misión en la forma más rápida, barata y eficiente. Por consiguiente, para los grupos que asumieron la promoción de este tipo de reforma del manejo del sector público, su objeto explícito fue lograr un cambio de las estructuras y procesos de las organizaciones que integran el Estado para que funcionen mejor.

Durante los años setenta y principios de los ochenta, numerosos problemas influyeron concurrentemente en las sociedades de muchos países, hasta desencadenar serias crisis: a) déficit fiscales y/o deudas externas e internas, b) procesos inflacionarios, c) crisis del petróleo, d) expansión indefinida e incontrolable de las estructuras gubernamentales de los diferentes Estados, e) excesiva normatización y regulación pública, tomada como sinónimo de ineficacia, f) paralización del crecimiento de la economía en sociedades acostumbradas a la expansión permanente, g) el advenimiento de nuevas tecnologías comunicacionales y la aceleración del proceso de recambio tecnológico, h) temor hacia una posible recesión como la de los años 30, e i) supuesto agotamiento del Estado keynesiano. Todo ello llevó a la demanda de profundos cambios.

Podrían citarse aun más causas para justificar las demandas sociales ejercidas por los ciudadanos y grupos de poder alrededor del mundo sobre los respectivos gobiernos. Fueron las enunciadas y muchas otras las que limaron la confianza en el modelo anterior, elevando el valor de las opciones ofrecidas por las corrientes de pensamiento alternativas a las predominantes hasta entonces, a través de teorías y discursos que serían adoptados por electores, gobernantes y decisores de todo tipo.

Según se ha afirmado “...la interfaz entre la administración pública y la sociedad civil es una calle de dos vías, incluyendo la implementación de las políticas públicas tanto como las demandas políticas de los actores privados hacia los hacedores de las políticas” (Pierre, 1995). Cuando se producen cambios extraordinarios en las sociedades, resulta inevitable y aun predecible el cambio de sus instituciones.

En cada uno de los casos nacionales, será a partir del reconocimiento de la profundidad de su crisis que la reforma del Estado ocupará los primeros renglones de la agenda de los políticos. Desde entonces, cuándo y cómo se reformará dependerá de la coyuntura y habilidad de los promotores ideológicos y grupos de interés, la destreza de los políticos más pragmáticos, la gobernabilidad del sistema en que se desempeñen, y el tipo de cultura y exigencias que plantee esa sociedad civil. Semejante cóctel desemboca inevitablemente en cambios institucionales y sociales dentro de plazos perentorios.

Hacia fines de los 70, las organizaciones del Estado comienzan a ser identificadas -mucho más de lo que había planteado el viejo conservadurismo- como dinosaurios en el maravilloso país de Alicia.

(*) El autor agradece al Dr. Alejandro Estévez, al Dr. Carlos Acuña y a las autoridades de la Universidad de San Andrés de Argentina por su apoyo y sugerencias para este trabajo. También reconoce la ayuda invaluable de la Prof. Saula Morchón González y de las Licenciadas Mariana Martín y Maricel Giaccardi, por la lectura crítica y corrección de textos.

Tal como plantea Thomas S. Khun (1971) para las revoluciones científicas, los cambios en el concepto del mundo preparan en forma invisible las revoluciones, y luego éstas se presentan como rupturas, dislocaciones respecto al funcionamiento “normal” previo. Este pensamiento es tan válido para la ciencia como para la sociedad, quizá porque para ambas prima el método experimental.

Es así como el paradigma del *Welfare State* o Estado de Bienestar dominante hasta principios de los ochenta, fue quedando desubicado y dejó de ser sostenido por la sociedad que había fomentado su instauración progresiva durante décadas. El nuevo paradigma sustituto, preeminente mediante el poder acumulado por una serie de instituciones (*think tanks*) y expandido como pandemia por medio de organizaciones internacionales que lo adoptaron como receta cuasi religiosa, no es otra cosa que un cambio de visión, académicamente aceptable y sobre cuyo éxito práctico se hablará en las conclusiones de este trabajo.

¿Por qué un cambio conceptual tendiente a introducir instrumentos eficientes para dar respuesta a las necesidades ciudadanas, reflejado en las teorías del *New Public Management* (NPM), ha alcanzado una condición deidificada por las voces más fundamentalistas? En primer lugar, porque nada escapa al ultraje que sobre cualquier teoría puede hacer cualquier fanático. En segundo lugar, porque durante la lenta decadencia del Estado de Bienestar, sus defensores se replegaban sin ofrecer nada distinto y venían perdiendo adhesiones, apoyos y entusiasmo. En tercer término, porque como las nuevas ideas aparecieron en centros de pensamiento tradicionalmente liberales, facilitaron la creación de un nuevo discurso en beneficio de los sectores políticos afines. Luego, fueron estos últimos quienes se apropiaron de los conocimientos, los tomaron como una antorcha olímpica, y dieron con ellos la vuelta al mundo alimentando su ambición de poder.

¿Es el *managerialismo* una teoría de derecha? Si bien no es el tema del presente trabajo, se pueden hacer algunas apreciaciones. ¿Es antirreligiosa la teoría evolucionista de Darwin? No, no lo es. Simplemente es una sistematización distinta de conocimientos previamente disponibles, unida a una gran cantidad de comprobaciones irrefutables. Quizá debamos diferenciar la teoría de su manipulación.

Dentro de una visión histórica, no pueden separarse las reformas más extremas del Estado en los 80 del debilitamiento y posterior caída del modelo anticapitalista de la URSS ni de la fuerza de la personalidad de los más conspicuos actores intervinientes (Reagan, Thatcher, etc.). Del mismo modo, no se puede olvidar la exultancia política de los decisores coetáneos, consecuente del triunfo del capitalismo más rampante, de la autoconvicción exagerada sobre su éxito, ampliada a todos los terrenos, ni a partir de ello desconocer que la conducta de las principales figuras políticas internacionales fue hacerse abanderadas del supuesto modelo único incuestionable, del “fin de la historia”, ser apóstoles reformistas universales, con un fundamentalismo digno de mejor causa. Junto con ellos, multitud de líderes de menor escala, por convicción u oportunismo. Para el caso, si se emplea un cuchillo para un corte (o un “recorte” del Estado), el principio que se aplica será el mismo, pero no es lo mismo un bisturí que un puñal.

Se tratará de demostrar a continuación, cómo cada una de tres sociedades geográficamente alejadas, pero unidas por una serie de instituciones originales comunes que les han dado cierta semejanza, decidieron democráticamente orientarse hacia direcciones bien diferentes, empleando como justificativo las mismas ideas. En consecuencia, hoy están modelando sociedades futuras con características distanciadas entre sí.

2. Los casos elegidos, semejanzas y diferencias para explicar el contexto

Cuadro N° 1
Datos descriptivos físicos, sociales y políticos. Evolución institucional

Aspecto	Reino Unido (RU)	Nueva Zelanda (NZ)	Canadá	Observaciones
Superficie (km ²)	244.100	267.515	9.976.140	Canadá, 2° país más extenso del mundo.
Población	60	3,8 (1998)	29,8 (1996)	En millones.
Densidad	245,8	14,2	2,99	Hab. /km ²
Capital	Londres (7)	Wellington (0,4)	Otawa (0,8)	Millones de habitantes.
Mayorías y minorías	Pueblos británicos: 94,2% Hindúes, paquistaníes y africanos: 5,8%	Maoríes: 12%	Británicos: 40% Franceses: 27% Otros eur.: 20% Aborígenes: 1,5%	Situación Canadá-Quebec. Situación RU-Irlanda.
Idioma	Inglés (oficial), galés y escocés.	Inglés y maorí.	Inglés y francés. Esquimal en su estado.	
Religión oficial	Anglicana	Ninguna	Ninguna	
Religiones profesadas	Anglicanos, presbiterianos: 69,5% Católicos: 17,4% S/Rel.: 8,8%	Protestantes: 74% Católicos: 13,8%	Católicos: 46,5% Protestantes: 41% S/Rel.: 7,4%	
Colonización europea	Milenaria.	1642 llega James Cook.	1603 llega Jean Cartier. 1608 se funda Quebec. 1763 Francia cede Quebec a RU	
Primera organización política propia	Monarquía constitucional desde 1215.	1840. Colonia por acuerdo Waitangi c/maoríes. 1852. 1° autogobierno 1947. Status autónomo	1774. Acta Quebec. 1° autogobierno. 1867. Acta Am. Norte. 1931. Estatuto Westminster. 1982. 1° Constitución.	
Pertenencia global	Commonwealth. Unión Europea.	Commonwealth.	Commonwealth. NAFTA.	

Fuente: elaboración propia.

Las tres naciones partieron de un origen institucional común, fijado por las autoridades de RU para todas los territorios miembros de la Corona, con reglas de autonomía progresiva. Así es como -con mayores o menores traumas- fueron pasando de gobiernos militares o civiles a colonias (NZ en 1840, Canadá en 1774), después a dominios (NZ en 1907, Canadá en 1867) y luego a estados autónomos (NZ en 1947, Canadá en 1931), pero asociados dentro de un conjunto común.

La fuerte presencia institucional inglesa predeterminó muchas de las formas en que se han desenvuelto estas sociedades y cómo han podido ir enfrentando sus problemas, básicamente a través de la negociación de sus conflictos y un relativo gradualismo.

Ninguna de las tres sociedades consideradas tenía, hacia principios de los 80, una distribución de ingresos muy desigual entre sus segmentos sociales internos, debido a las grandes guerras y a la crisis del 30, que facilitaron las ideas keynesianas en la economía y la concepción del Estado de Bienestar.

Mientras las economías se mantuvieron dinámicas, la distribución de los ingresos parecía equitativa; había crecimiento indefinido e inclusión social, y se concebía una visión incrementadora de los beneficios sociales y del Estado, necesario para dicha distribución, es decir, para garantizar la continuidad lineal de los buenos resultados obtenidos a lo largo de cinco décadas.

No obstante, las diferencias territoriales y sociales no son inocuas. Desde un inicio institucional tipo “*Westminster*”, cada uno de los Estados resultantes fue adaptándose paulatinamente a sus

circunstancias propias: geográficas, espaciales y económicas, y enfriando el ascendiente del centro político-cultural de origen. La relación se hizo más laxa, consecuencia de las influencias provenientes de los múltiples centros de un mundo globalizado, cada vez más distinto de aquél que diera lugar primero al Imperio Británico y luego al *Commonwealth*.

Lo dicho vale para las dos ex colonias en análisis. Para la sede del antiguo imperio, su rol histórico en los últimos cien años ha cambiado profundamente: ahora participa del centro de un mundo, y a la vez de su periferia, según de qué tema se trate y cuántas “acciones” posea para sentarse a la mesa de las decisiones de la actual sociedad de naciones de primera línea.

Aun cuando RU, NZ y Canadá son tres naciones consolidadas, no se puede ocultar que enfrentan problemas y conflictos de gran envergadura, cuya solución requiere de una gran imaginación y amplitud de visión de todas las partes. Quizá la convivencia razonable con los conflictos y el modo de intentar atenderlos, sea una explicación positiva que las diferencie profundamente de otras sociedades que no enfrentan los problemas con semejante fluidez.

Cuadro N° 2
Datos económicos de las tres naciones

Aspecto	RU	NZ	Canadá	Observaciones
PIB	1.365	52,4	568,9	Miles de millones dólares EE.UU.
Renta p/ habitante	22.750	12.093	19.330	Dólares EE.UU.
Economía OCDE en %	5,5	0,3	2,29	Ref.: USA 35,3%, Japón 13,2%
Principal actividad económica	Financiera y servicios, tecnológica.	Lácteos, textiles, forestal, agroindustria.	Ind. celulosa y papel. Servicios.	
Sectores económicos	Servicios. Industria.	Agrícola, lácteo, forestal, minería, textiles. Servicios.	Agrícola: 2,1% Servicios: 72,1% Industria: 25,7%	
Mercados exp.	Múltiples - UE	RU - Asia y Pacífico	USA 90%	
Exp. bienes como % PIB	22,5	21,7	34,9	
Gastos de los gobiernos en bienes y servicios, % del PIB	21,1	14,4	18,7	

Fuente: OCDE 1996, según Pollit y Bouckaert (2000). Renta p/hab. según Naciones Unidas, en Diccionario Enciclopédico Espasa Calpe, 1994.

Se trata de tres economías con un grado de desarrollo privilegiado, menor en NZ. Todos son países con indicadores sociales superiores, que los ubica entre los primeros países del mundo.

La situación económica de las tres naciones es dinámica, pero sensible a períodos de recesión que atentan contra el nivel de vida de su población, la distribución inmediata de los ingresos y el empleo. Siendo países de rápida adaptación a los cambios tecnológicos en las empresas e instituciones, pequeñas variaciones de la calidad de vida son percibidas como muy graves entre la población. Persisten además valores que otorgan a estas sociedades un mayor grado de transparencia política y burocrática. Cambios que serían imperceptibles en sociedades de países económicamente periféricos, resultan sensibles y condicionantes para el pensamiento predominante en un contexto democrático arraigado.

Es notable la enorme capacidad exportadora y de integración al mundo económico global que han manifestado estos países, que sólo puede provenir de un acumulado de aplicación de conocimientos, tecnología, pragmatismo, capital y capacidad dirigente.

Cuadro N° 3
Datos políticos de las tres naciones

Característica	RU	NZ	Canadá	Observaciones
Organización	Monarquía constitucional.	Monarquía constitucional.	Monarquía constitucional.	Comparten una monarquía.
Sistema	Parlamentario bicameral.	Parlamentario unicameral.	Parlamentario bicameral.	En Canadá las provincias son unicamerales.
Sistema	Unitario.	Unitario.	Federal.	RU tiende a reformas federales desde 1998.
Partidos	Conservador. Laborista. Liberal Demócrata (menor).	Nacional (conservador). Laborista. Alianza Liberal New Labor (menor).	Conservador. Liberal.	
Sistema electoral	Uninominal.	Uninominal (hasta 96); luego proporcional.	Uninominal.	
Predominio político previo a la reforma	1951-64 Conservador. 1964-70 Laborista. 1970-74 Conservador. 1974-79 Laborista.	1960-72 Nacional. 1972-75 Laborista. 1975-84 Nacional.	1963-84 Liberal.	Sólo dos décadas anteriores a las reformas.
Principales conflictos políticos	Irlanda del Norte. Integración a la CEE, luego UE. Valor de la libra.	Integración comercial general. Act. nuclear regional. Integración maorí.	Quebec. Integración comercial con EE.UU.	Salvo las explosiones nucleares del Pacífico, el resto de los problemas son sistémicos.

Fuente: elaboración propia.

La semejanza institucional de las tres naciones es el resultado de la aplicación de una fórmula común de organización, basada en la experiencia inglesa y trasladada a ámbitos muy alejados entre sí y dispersos en el planeta. En los casos considerados, la mayoría poblacional predominantemente inglesa o anglófila favoreció el éxito del experimento, si bien existe un lento desplazamiento hacia la aplicación de fórmulas cada vez más diferenciadas en la gestión del interés común.

En los tres casos, el sistema político es cuasi bipartidista y los partidos mayoritarios son uno conservador y el otro liberal o laborista. Los partidos considerados conservadores han sido, hasta fines de los 70 y aun entrada la década del 80, cautos para criticar o desmontar el Estado de Bienestar, cuestionándole sólo matices y con frecuencia fortaleciéndolo. Entender a las respectivas derechas como partidos de los ricos o del *establishment* sería una lectura apresurada del contexto partidario; más bien hay que explicarlos como entidades que atienden al predominio del capital y del mercado, con injerencia ideológica del *establishment*. Su contracara, las izquierdas vernáculas, poseen tantas vinculaciones con fuentes ideológicas compartidas, que las posiciones y los candidatos suelen quedar apenas sutilmente diferenciados.

Merece destacarse que, tomando las dos décadas anteriores al ingreso del gobierno que comenzó las reformas de cada país, RU tuvo diez años de gobierno liberal y diez de conservador, de los cuales los cinco últimos fueron ejercidos por uno liberal. NZ tuvo diecisiete años de gobierno conservador y tres de uno liberal, con precedente conservador por nueve años. Canadá tuvo veinte años continuos de gobierno liberal previo.

Cuadro N° 4
El contexto previo a los grandes cambios. El origen de la crisis política

Situación	RU	NZ	Canadá
Fuertes tensiones originadas en reparto de poder local y nacional.	Sí	No	Sí
Grave crisis económica.	Sí	Sí	Regular
Falta de competitividad.	Sí	Sí	Sí
Excesivas regulaciones e impedimentos a los cambios.	Sí	Sí	Regular
Peso excesivo del Estado de Bienestar.	Sí	Sí	Sí, parcial
Huelgas, “estanflación”.	Sí	Sí	No
Pérdida del rol político internacional anterior.	Sí	No	No
Impacto de la crisis del petróleo.	Grave	Grave	Regular
Deuda externa.	Relativa	Sí	Sí
Déficit fiscal.	Sí	Sí	Sí
Recesión.	Grave	Grave	Relativa
Desprestigio de las instituciones públicas.	Parcial	Sí	No
Desprestigio de las empresas estatales.	Sí, parcial	Sí, parcial	No
Influencia intelectual del NPM.	Sí	Sí	Sí
Desentendimiento del gobierno anterior sobre la economía.	Sí	Sí	Parcial
Año de irrupción de los gobiernos reformistas.	1979	1984	1984

Fuente: elaboración propia.

Sólo se han tomado algunas de las motivaciones citadas por los estudiosos en cada uno de los tres casos.

Un dato insoslayable acerca de la existencia de un centro y su periferia es la sincronía reformista. El gobierno de M. Thatcher comenzó en 1979, y si bien sus reformas efectivas comenzaron recién en su segundo mandato, predominaban intelectualmente las ideas del *Public Choice* y del *NPM* tanto en esa sociedad como en la de R. Reagan. Para entonces, ya había en marcha pequeños ensayos tipo “Chicago” sobre economías de naciones periféricas, por ejemplo en Latinoamérica. El despliegue pandémico inicial de la ideología de la reforma -mucho más que el uso aséptico de herramientas de buen gerenciamiento- y la euforia neoliberal, mostraban éxitos en apariencia indiscutibles.

El fenómeno no podría entenderse si no se analizara dentro de un mundo globalizado con consensos neoliberales predominantes, inversos al keynesiano y previendo ya la inevitable derrota de la Unión Soviética como utopía del socialismo aplicado, en la última etapa de la carrera armamentista bipolar. Tampoco se explicaría apropiadamente de no ser por la previa y reiterada aplicación de herramientas de gobierno evidentemente obsoletas y a veces sin una reflexión profunda acerca de sus consecuencias.

Para NZ, a partir del ingreso de RU en la CEE en 1970, el mercado con la metrópoli cayó a una tercera parte del total de las exportaciones, dejando de ser su gran proveedor de capitales. Paralelamente, aumentó más de dos veces la proporción de las exportaciones a Asia. La respuesta fue expansiva: más intervención del Estado. La crisis del petróleo de 1974 cambia negativamente los términos del intercambio y ello provocó inflación, aumento del déficit público y de la deuda. Para 1984, NZ tenía propiedad estatal sobre los servicios públicos, la empresa forestal, industrias, corporaciones de comercio exterior y sobre los ferrocarriles. Simultáneamente, había bajado del sitio 10° al 20° de los 24 países miembros de la OCDE y se hallaba en virtual bancarrota.

La diferencia más notable entre estas tres sociedades durante el período precedente a la reforma se encuentra en el grado de percepción social de la crisis. Fue considerada muy grave en RU, grave en NZ y reducida en Canadá. No obstante, ese es sólo uno más de los ingredientes causales del ambiente de cultivo de las reformas que motiva que los gobiernos de Mulroney (Canadá) y Lange (NZ) lleguen condicionados. El primero estaba convencido firmemente de la ventaja de introducir reformas neoliberales y acoplarse al progreso de las ideas de Reagan y Thatcher. El segundo no parece haberlo

siquiera considerado y sus prioridades estaban en otros temas. En tal sentido, los dos primeros dirigentes citados son periféricos y actuaron *a posteriori*, como consecuencia de la influencia global de los dos últimos.

Notablemente, la grave crisis de NZ, su condición de periferia política y su dependencia de la economía de RU, crearon condiciones para la aplicación de una reforma ideológica extrema realizada bajo un gobierno laborista que dejó de defender el Estado de Bienestar. Tal reforma nunca estuvo en la agenda original que lo llevó al gobierno. Fue ese renglón vacío el que permitió que la tarea se resolviera por medio de los “especialistas” (empresariado, Banco Central, Tesoro).

Llamativamente, el nivel moderado de la crisis en Canadá y el consenso social alrededor de su estilo de capitalismo a la escandinava, más la comprobada validez de su democracia y de las fórmulas moderadas para superar conflictos, condicionaron y limitaron el fuerte discurso neoliberal y las influencias provenientes del poderoso vecino territorial. Las fuertes resistencias e impedimentos internos amortiguaron el primer impacto ideológico.

Los gobiernos precedentes a las reformas, en los tres países, cayeron por su débil atención o su negativa hacia las demandas del electorado. En dos de ellos (RU y Canadá), el voto que llevó al gobierno a cada uno de los iniciales líderes reformistas consintió la oferta de drásticos cambios no muy explícitos, es decir, sin saber exactamente cuáles habrían de ser. Los tres gobiernos, en plena fase inicial de las reformas, fueron plebiscitados en -por lo menos- una nueva elección, por lo que la oferta de cambio desde el poder fue premiada electoralmente.

3. Los tres líderes

Cuadro N° 5
Condiciones subjetivas de los dirigentes de la revolución neoliberal

País	Líder, partido, períodos	Biografía
RU	Margaret Thatcher. Partido Conservador. 1979-1983 1983-1988 1988-1990	Nació en 1925 en Gran Bretaña como Margaret Roberts. Lic. en Química en Oxford. Casada con Dennis Thatcher. Fue ministra de Educación de 1970 al 74. Fue la primera mujer en dirigir el Partido Conservador, en 1975. Primer Ministro en 1979 y renovó en 1983, para caer en 1990 al ser puesta en minoría por su propio partido. Fue designada noble por la reina. De profundas convicciones de derecha, lideró alianzas internacionales pragmáticas y descarnadas entre los líderes políticos más ultramontanos, bajo sus intereses británicos e ideológicos. Se le llamó la Dama de Hierro.
NZ	David Lange. Partido Laborista. 1984-1987 1987-1989	Nació en Otahuhu, Auckland, en 1942. Se graduó en la Universidad de Auckland como abogado en 1966. Practicó su profesión de 1970 a 1977 cuando entró al Parlamento. En 1979 fue electo líder parlamentario laborista y en 1983 líder del partido y de la oposición. Se transformó en el Primer Ministro más joven del siglo en 1984 y fue reelecto en 1987 por una amplísima mayoría. Dirigió la Commonwealth, el South Pacific Forum y la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1985. Su gobierno cayó en 1989 y se mantuvo como procurador general hasta 1990, permaneciendo como diputado hasta 1996.
Canadá	Brian Mulroney. Partido Conservador Progresista. 1984-1988 1988-1993	Nacido en 1939 en Quebec, graduado como abogado en la Universidad de Laval. Fue vicepresidente de la Federación Universitaria Conservadora de Laval. Adquirió notoriedad al ser comisionado para estudiar la industria de la construcción en Quebec en 1974-75, donde descubrió corrupción y violencia. En 1976 se postuló para líder conservador federal pero perdió en tercera vuelta. De 1976 a 1977 fue vicepresidente de la Compañía de Oro y Plata y luego presidente hasta 1983. En 1983 alcanzó el liderazgo conservador y una banca en la Cámara de los Comunes. En 1984 llevó a los torios a su máxima mayoría histórica (211 bancas) y la amplió en 1988. En 1993 se retiró de la política.

Fuente: elaboración propia.

El perfil de los tres líderes ilustra sobre la brillante carrera de los dos abogados de Canadá y NZ, su rápida decisión de ingresar a la política, con un ascenso muy veloz dentro de ella. Obsérvese que Mulroney tenía 45 años al asumir y Lange 42.

En los tres casos se trata de personajes pertenecientes a sectores pudientes que estudiaron en universidades reconocidas como formadoras de líderes, y dispusieron de amplias posibilidades de representar al *establishment*.

En el caso de Thatcher, la “Dama de Hierro” alcanzó el poder a los 54 años, vinculada a grupos inversionistas. Su mayor mérito personal es haber liderado como mujer un partido conservador dentro de una sociedad no muy abierta, para lo cual debe haber invertido una gran energía, mucha de la que luego aplicó para introducir cambios en la sociedad. Todo ello implica quizá una brillantez menos aplicada a su carrera profesional previa, presumiblemente consumida por las necesidades de una madre de dos hijos, que a ser la primera mujer en el liderazgo político británico y a lograr el reconocimiento político desde posiciones ideológicas renovadoras, dentro de sus pares.

La introducción de las ideas neoliberales y su potenciación dentro de RU y del mundo, tiene su sello personal, y su impronta representa un peso enorme en la historia, no sólo para sus enemigos, sino aun para sus partidarios, que ahora reniegan de ella como una carga insostenible.

La personalidad de Thatcher marcó una época; sus caricaturas llenan páginas de internet, y su alianza con Reagan no encontró dudas ni cuando se asoció a los peores regímenes políticos para dar el embate final contra el enemigo comunista. Su historia refleja una visión maniquea y fundamentalista y una determinación incomparable para el logro de sus objetivos. Así, no trepidó en enfrentar a ningún oponente, bombardearlo o ir a la guerra; así cayó del gobierno y continúa exactamente hoy defendiendo posturas ultraconservadoras. Algunas de ellas, para un mundo que evoluciona, son hoy impresentables. Thatcher tuvo las dotes y la plataforma británica para ser un líder global implacable e influyente.

Mulroney es un líder producto de la sociedad canadiense, mediano, hábil y componedor. Lange es un líder laborista, con una impronta personal extraordinaria, discurso social y total analfabetismo económico, que privilegió los temas internacionales primero y los de educación después, mientras actuaban los reformadores. Dentro de una sociedad como la de NZ, se le puede ver como carismático y algo oportunista, aproximándose a lo que fue después la tercera vía, o sea una vía por el medio.

4. ¿Qué querían cambiar? El contrato electoral para explicar la agenda

En estos países, en los 80, concurren múltiples causas para formular una realidad fuertemente binaria. Por una parte, oficialismos visiblemente asociados a la continuidad del Estado de Bienestar y a la ausencia de respuestas a las crisis, principalmente en materia económica, presupuestaria, administrativa y gerencial. Por otro lado, una oferta académica y su correlato político neoliberal eficientista, el ofrecimiento de nuevas ideas, la exigencia de la entrega de servicios gubernamentales con calidad, consideración al cliente y menor costo; todo ello relacionando con el precio de los impuestos directos e indirectos.

Tanto en RU, NZ y Canadá, como en muchos otros países, las más cruciales elecciones gubernamentales se dieron entre ofertas del pasado y falta de novedad -más de lo mismo-, versus un futuro con nuevas reglas. Se desafiaba a un enemigo subordinado a huelgas, reclamos, a la convivencia crónica con la crisis, al incremento ilimitado del Estado y a la ausencia del rol deseado por los actores privados. Los adversarios políticos (liberales/laboristas vs. conservadores), que se enfrentaban desde la Segunda Guerra Mundial, encontraron elementos para su diferenciación extrema según cual fuera la postura ante la inflación, ante el abuso en el empleo de los beneficios sociales, ante el gasto público expandido sin límite, los privilegios de algunos funcionarios, los nuevos argumentos e ideas, el reglamentarismo, y ante las estructuras burocráticas consideradas inútiles, entre otras cuestiones.

La agenda de los políticos inicialmente reformadores de las tres naciones de este estudio, no se entiende sin comprobar que la de todos los países del mundo era similar. Y que fueron los líderes salientes, tibios o ya desgastados por el largo ejercicio del poder (Wilson y Callagan, Muldoon,

Trudeau), los que frente a los nuevos desafíos quedaron descalificados electoralmente, siendo reemplazados por líderes de distinto signo, e insoslayable impronta personal.

Las promesas y compromisos en los primeros momentos de la irrupción de estos nuevos líderes se describen en el Cuadro N° 6.

Cuadro N° 6
Promesas y compromisos

Agenda electoral	Thatcher	Lange	Mulroney
Debilitar al sindicalismo.	Sí	No	No
Reducción de la inflación.	Sí (27% en 1979)	No, centralmente	No, centralmente
Fortalecimiento de la autoridad del Estado.	Sí	Sí	Sí
Contramarxismo.	Sí, con más cercanía a EE.UU. que a Europa.	No	Sí, parcial
Privatizar empresas y propiedades del Estado.	Inicialmente limitado a casos concretos	No, o muy limitado	Limitado
Flexibilización estatal.	Sí, fuerte	No	Sí, fuerte
Reforma del Servicio Civil.	Sí	No	Sí
Reducción del N° de empleados públicos.	Sí	No	Sí
Reducción del déficit.	Sí	Sí	Sí
Dinamización de la economía.	Sí	Sí	Sí
Política nuclear.	Pro	Anti, eje de la campaña.	No
Atención a problemas sociales.	Sí, por derrame	Sí, eje de la campaña.	No
Gerenciamiento privado sobre lo estatal.	Sí	No	Sí
Descentralización y relaciones entre niveles.	Sí, central	No	Sí, central
Relación central c/ autoridades locales y comunidades especiales.	Sí, central	Sí, central	Sí, central

Fuente: elaboración propia.

Nota: en negrita sólo los aspectos coincidentes de las tres propuestas.

Según se observa, durante las campañas de los que posteriormente fueron los gobiernos reformadores del Estado de Bienestar, sólo se definieron líneas de acción alternativas muy simples. Esto podría interpretarse como una débil ruptura inicial contra el modelo en crisis. Los grandes cambios no se definieron en las elecciones del 79 (RU) y 84 (NZ y Canadá); lo que se determinó en ellas pareció ser la dirección del cambio. En el cuadro superior y en el texto que sigue se describen particularidades de las tres agendas.

RU era en 1979 todavía una nación con reminiscencias de un pasado imperial, que no había digerido la disminución de su peso político global. Era una rémora decadente de su pasado. Las promesas de patriotismo, nueva alianza, reducción y refuncionalización del Estado, modernización y cambio en el gerenciamiento, pueden comprenderse dentro de ese contexto. Para su primera elección, Thatcher propuso una economía dinámica, otras alianzas internacionales, privatizar algunas empresas recientemente estatizadas, flexibilizar las regulaciones estatales, vender a los inquilinos las casas del *Public Housing*, mejorar los servicios públicos e intervenir en las relaciones centrales respecto de las locales. No fue una agenda detallada de lo que vendría pero era drástica.

NZ era en 1984 un país preocupado por las explosiones atómicas en el Pacífico y por los problemas sociales crecientes derivados de la debilidad de su economía, la disminución de precios de los *commodities*, la falta de competitividad y la integración de la minoría maorí. Pero como no había agenda económica propia en el laborismo, ésta se dejó en manos de los “especialistas” como algo secundario y técnico. La agenda que se votó no fue la que generó las reformas; fue el diagnóstico

crítico posterior que le acercó al Primer Ministro el grupo vinculado a la Secretaría del Tesoro, el cual fue aceptado por el gobierno, incluyendo en el contenido el recetario neoliberal.

Canadá era en 1984 un país con inconvenientes económicos manejables, con una burocracia exitosa, influido por las ideas promovidas por Reagan y Thatcher. Pero la fuerte agenda ideologizada y neoliberal debía considerar el prestigio social del funcionariado estatal y de las empresas proveedoras de servicios, dentro de una sociedad poco adicta a los grandes golpes de timón. Había un discurso y una agenda fuertes, dentro de una sociedad que disfruta con la negociación y la continuidad.

Si se analiza el cuadro de más arriba, se verá que las coincidencias en las tres agendas no son muchas, pero ello se explica porque Lange no tenía una agenda neoliberal, sino que permitió que se aplicara durante su mandato. Precisamente su aplicación fue la que lo llevó a renunciar en 1989, siguiendo un año más de gobierno liberal (Geoffrey Palmer), al que continuó un gobierno conservador (Mike Moore).

Lo que más llama la atención es que los temas coincidentes son los derivados de la crisis económica. Es ahí donde aparece la receta única, aplicada con distintas dosis.

5. La agenda real. Los principios en que se sustentaron las reformas

Más allá de las propuestas electorales y de las primeras muestras de reforma, tras la consolidación en el poder, y sobre todo tras llegar a un segundo mandato logrado con holgura en los tres casos, los líderes se lanzaron a la aplicación de programas antes no explícitos, que habían surgido de grupos cercanos al poder (Cuadro N° 7).

Cuadro N° 7
Origen explícito de las reformas de cada país

RU	NZ	Canadá
1979. <i>Efficiency Unit.</i>		
1983. <i>Financial Management Initiative.</i>	1987. Informe del Tesoro: <i>Government Management.</i>	1984. <i>Nielsen Task Force.</i> 1985. <i>Increased Ministerial Authority and Accountability (IMAA).</i>
1988. <i>Next Steps.</i>	1988. <i>State Sector Act (SSC) y The Public Finance Act.</i>	1989. <i>Special Operating Agency Programme.</i>
1991. Carta de los Ciudadanos.	1994. Informe del Tesoro. <i>Fiscal Responsible Act.</i>	1994. “ <i>Programme Review</i> ”. 1995. <i>Strengthening Government Review.</i> 1996. <i>Getting Government Right.</i>

Fuente: elaboración propia.

En RU, el gobierno de Thatcher se inició bajo los siguientes postulados: a) el criterio de preferencia por lo privado y por las fuerzas del mercado; b) la recentralización para ganar en ejecución en la relación con los condados, saliendo del inmovilismo derivado del sistema colegiado de consejos; y c) el repudio a la influencia de los gremios. Sólo después de la consolidación en el poder se plantearon programas de privatización. Las ideas *managerialistas* se explicitaron primero en la *Financial Management Initiative*, y fueron reforzadas en 1988 con el fin de reducir la importancia del servicio civil tradicional. Las aplicó también John Major a partir de noviembre de 1990.

La reforma del servicio civil británico fue una respuesta a profundos cambios en la sociedad. La concepción de los cambios pretendidos puede resumirse en estas ideas, originadas en el *NPM*: a) compulsión a la competición, b) separación entre la autoridad sobre un servicio y la responsabilidad para la provisión del mismo, c) desarrollo de un rol de facilitación social, d) claras relaciones entre pago de impuestos y servicios recibidos, e) énfasis en el derecho a la elección por parte del “cliente”, f) importancia del sector privado para la provisión de servicios considerados públicos, g) pretensión de

generar *management* local apropiado, y h) priorización de la información originada en consultoras sobre la provista por oficinas estatales.

En NZ, donde se produjo la reforma más teórica, los principales principios sostenidos fueron: a) primacía del sector privado por sobre las organizaciones estatales, especialmente para el desempeño de funciones comerciales; b) preferencia por las “agencias” por sobre el Servicio Civil para aplicar políticas públicas; c) predilección hacia las organizaciones pequeñas y con propósitos únicos, con estructuras jerárquicas planas u horizontales; d) heterogeneidad de las estructuras administrativas en vez de uniformidad burocrática en niveles de jerarquía tradicional; e) separación entre el nivel político y el nivel administrativo; f) separación de las funciones de gestión de servicios, de regulación y de auditoría; g) preferencia por las líneas directas de imputabilidad o de rendición de cuentas; h) descentralización; i) transparencia; y j) impacto.

En Canadá, si bien los principios fueron los del *NPM*, coincidiendo con los puntos anteriores (NZ) ofrecidos por la teoría, éstos no fueron aplicados textualmente. No se pretendió o no hubo poder para debilitar el Servicio Civil, y puede decirse que sobre todo valieron allí los principios de a), e), h) e i) del párrafo anterior, más la introducción de la gestión por resultados, el respeto a las estructuras y a la capacidad de los funcionarios de carrera.

Por eso podría decirse que los principios particulares de la reforma canadiense fueron: a) confianza en la importancia del rol del Estado, b) reconocimiento de la necesidad de reestructurarlo para darle eficiencia y que pueda responder a desafíos más grandes e inmediatos, c) disminución del rol del Estado en los asuntos económicos, d) reducción de la influencia de la burocracia en la política, y e) descentralización. En lo particular, esto incluyó: evaluaciones presupuestarias de costos y resultados, pérdida de rigidez en el sistema de recursos humanos, entrega de autoridad por parte de los ministerios y las agencias a niveles inferiores, más planificación que antes y reconocimiento de la importancia de los ciudadanos como “clientes” de los servicios.

6. ¿Qué cambiaron? Las principales medidas aplicadas

Reino Unido

A fines de los 70 había graves problemas económicos y desempleo, unidos al colapso de las industrias tradicionales. En respuesta, Thatcher comenzó su primer gobierno con ideas monetaristas, con propuestas muy puntuales y sencillas. La palabra “privatización” no aparece en el vocabulario inicial, sino que fue incorporada con posterioridad. Las grandes reformas comenzaron en 1982, una vez que el gobierno logró afirmarse, tras la guerra de las Malvinas.

Muchas de las principales reformas tuvieron por destino el conflicto entre el gobierno central y los gobiernos locales. Estos últimos, organizados como concejos electos, datan de 1835 (“*Municipal Corporations Act*”); bajo sucesivas reformas (1888-1894-1964), han motivado gastos cada vez mayores, subsidiados desde el gobierno central. En los años 70 se delegaron en ellos crecientes responsabilidades, considerándoseles como proveedores directos de servicios y expandidos paralela e ilimitadamente junto con el aumento de la población.

Hacia fines de los 70, los ejecutivos locales eran comités colegiados (“*Local Government Acts*”) mientras en el gobierno central las decisiones eran unipersonales (ministros), lo que llevó a serios problemas para la coordinación entre ambos niveles.

Hasta los 80, el financiamiento de los gobiernos locales surgía de una combinación de subsidios centrales, tasas locales y otros ingresos. El incremento de los gastos locales no guardaba relación con el tipo de servicios entregados ni con decisiones responsables sobre sus costos. Como la relación entre subsidios centrales / ingresos locales fue una fuente de conflicto y exigencias mutuas, el gobierno central optó por reasumir el control, limitando los subsidios. Los gobiernos locales se resistieron y continuaron expandiendo el gasto, proceso que terminó cuando el gobierno central se impuso, fijó techo a los gravámenes locales y obligó a la toma de responsabilidades locales hacia el electorado.

Con posterioridad, el impuesto doméstico fue reemplazado por el conocido “*poll tax*”. Éste fue muy resistido y contribuyó a la caída de Margaret Thatcher. Luego fue reemplazado por el “*council tax*”, una tasa a la propiedad con descuentos.

En 1979 se creó la “*Efficiency Unit*”, que redactó la plataforma de acción. Pero es recién en 1983 que surgió la “*Financial Management Initiative*”, que contiene los principios del “*New Public Management*”.

En 1982 se disolvió la Oficina del Servicio Civil Británico a causa de una huelga, porque ése fue el estilo del gobierno marcado por Thatcher: avanzar a golpes de fuerza.

Los dos gobiernos conservadores de los 80 y 90 pusieron gran atención en las finanzas. Fue después del 87 cuando se realizó la reestructuración de la provisión de los servicios públicos, eliminando gran parte de los suministrados por las autoridades locales, aunque con control del sector público. A la vez, se introdujo algo de competencia en muchos servicios: autopistas, viviendas, limpieza de calles y de edificios, provisión de alimentos, escuelas, mantenimiento de vehículos, mantenimiento de terrenos, manejo de los deportes y otros.

En educación, se dictó la “*1988 Education Reform Act*”, transformando el rol de las autoridades: los presupuestos serían desarrollados entre el gobierno y los padres. La responsabilidad por el personal permaneció en el gobierno, proveyendo éste los fondos y desarrollando un sistema nacional de evaluación.

En el sistema de alquiler de viviendas oficiales, se dio la opción de salir del control de la autoridad local y pasar a conformar asociaciones privadas. En los servicios sociales, se introdujo una economía mixta. También se desarrollaron programas para regeneración urbana (corporaciones de desarrollo).

En 1988 se difundió “*Next Steps*”; se definieron en este documento las “agencias”. Fue un tiro al corazón del Servicio Civil.

Si se analiza bien, las medidas resultaron de la aplicación de los principios ya enunciados a los problemas que se fueron enfrentando. Las principales ideas fueron extraídas de propuestas efectuadas por el asesor Derek Reiner, y de la consultora Cooper y otras, de gran influencia en el gobierno, con criterios del *Public Choice*.

En 1983 se privatizaron los puertos y los hoteles del servicio de trenes. En 1984 se repite el proceso con British Telecom y Jaguar; en 1987 se vende o concede British Gas, British Airways, los aeropuertos y Rolls Roys, y en 1988 British Petroleum. Como la mayoría de las empresas británicas cotizaban en la bolsa, el mecanismo de privatización fue simple. No obstante, antes de hacerlo se crearon marcos reguladores apropiados.

Thatcher creó agencias independientes compitiendo entre sí. Las aplicó tanto para escuelas como para servicios sociales, al punto que actualmente más de las dos terceras partes de la administración británica funciona por agencias, perdurando estructuras del Servicio Civil para el resto. En las agencias, los contratos son por tres años.

En 1991 se difundió la “Carta de los Ciudadanos”, con una especie de nomenclador de los servicios que produce la administración, para introducir la idea de calidad. Se han elaborado veintiuna cartas. Con ellas se logró instalar el tema en la sociedad.

A la caída de Thatcher, John Major continuó con las reformas y las privatizaciones (British Railway, British Coke y las centrales nucleares), y aun el liberal Blair siguió aplicando los mismos principios sin desmontar la nueva estructura del gobierno e impulsando la privatización del subterráneo londinense. En 1997, Blair publica el “*Service First*”, con los principios de eficiencia del *NPM*, pero con un criterio más amplio y social. Allí son cinco mil consumidores quienes evalúan resultados.

Nueva Zelanda

En 1984, las primeras medidas fueron: a) 20% de devaluación y flotación libre del dólar; b) abolición de todo tipo de control de cambios (internos y externos); c) liberalización de la economía; d)

desregulación de todas las actividades económicas; e) establecimiento de un nuevo impuesto al consumo que gravó los bienes y servicios, comenzando con una tasa del 10% que más tarde fue llevada al 12,5%; f) supresión de los impuestos a los ingresos y a las ventas que existían previamente; g) supresión de los subsidios al agro y al consumo; h) supresión del sistema de licencias para exportar e importar, avanzando en la liberalización del mercado; i) reforma en el sistema previsional -a las remuneraciones más elevadas se les obligó a devolver dinero al Estado-; j) creación del sistema de las *SOE* (*State Owned Enterprises Act*, 1986): las compañías del Estado tuvieron que informar sus estados contables, objetivos, políticas, *performance*, como lo hacían las privadas que cotizaban en bolsa, luego debieron transformarse para poseer capital accionario, a los efectos de poder proceder a su venta en 1987/90 (la transformación accionaria permitió una rápida venta de las *SOE*) y a partir de 1987, después de las elecciones, se aceleró la reforma; y k) disolución de la mayoría de los ministerios y departamentos, que pasaron a ser agencias públicas con metas y *performance* establecidos por la *SSC* (*State Services Commission*) y gerentes reclutados preferentemente en el sector privado, donde los empleados no serían empleados públicos sino empleados del gerente, contractualizados y sin homogeneidad salarial.

Mientras las *SOE* siguieron siendo públicas, fueron tratadas como empresas del sector privado teniendo la eficiencia por meta. También se contractualizó a sus dirigentes, los que fueron evaluados con base en su desempeño.

En 1988 se promulgó la *State Sector Act*, que introdujo en el sector público metodologías de incentivación de conductas que son habituales en el sector privado. La búsqueda de la calidad de los servicios fue el gran *leit motiv* de esta ley. Se enfatizó el interés por cubrir los cargos vacantes de la administración pública con personal proveniente del sector privado. El control del desempeño de las agencias recayó sobre la *SSC*, el control del dinero utilizado sería llevado a cabo por el Tesoro, y la rendición de cuentas (*accountability* o imputabilidad) debió hacerse frente al gabinete del Parlamento.

The Public Finance Act, 1988, cambió la lógica del proceso presupuestario al centrarse no tanto sobre los insumos y en las actividades, sino en los productos y en los impactos.

El grueso de las privatizaciones de las *SOE* se llevó a cabo entre los años 1987/90. Dieciocho empresas estatales fueron privatizadas mediante la venta de acciones en la bolsa. Se puso un máximo del 49,9% como restricción para el capital foráneo. No obstante, los capitales estadounidense y japonés alcanzaron una gran presencia en este proceso.

Durante el gobierno del *National Party*, que asumió en 1990, se siguió poniendo el énfasis en la idea del desempeño y del “producto” de las organizaciones públicas. Fue así como en 1991 se sancionó la “*Employment Contracts Act*”, con la finalidad de desregular el mercado de trabajo. Dio a los gerentes de las agencias una gran libertad para proveer calidad de servicios al contribuyente. Se remarcó la orientación hacia el “cliente” de las organizaciones públicas y se enfatizó la idea de eficiencia del gasto del “contribuyente”.

En 1993 se difundió “*Strategic Result Areas for the Public Sector, 1994/97*”, en donde se determinaron los grandes “impactos” que debían perseguir las agencias públicas de NZ. Entre los impactos pretendidos pueden citarse los siguientes: a) fomento del crecimiento económico, b) fomento de la empresa y la innovación, c) ampliación de los contactos externos de NZ, d) incremento de la seguridad ciudadana, e) mejoramiento de la asistencia social, f) mejoramiento de la salud y la prestación de servicios para discapacitados, g) mejoramiento del procesamiento de las quejas, y h) protección y mejoramiento del medio ambiente.

En “*The Fiscal Responsibility Act, 1994*” se obligó al gobierno a establecer claramente sus objetivos fiscales, a explicar cómo éstos se relacionan con los principios declarados, y a una gerencia fiscal responsable. A diferencia de la reforma de Gran Bretaña, donde las agencias británicas están orientadas hacia el producto, en NZ quedaron orientadas hacia el impacto de las políticas públicas, considerando éste como la diferencia entre efecto esperado y obtenido de una política.

Canadá

La administración Mulroney desarrolló una serie de iniciativas específicas sobre la base de actitudes partidarias y sociales generalizadas, y prejuicios contra el Servicio Civil, que jamás fueron expuestas como un verdadero plan.

Las primeras medidas de su gobierno respecto a los funcionarios de carrera fueron de fuerza. Creó múltiples ministerios para fragmentar el poder del Servicio Civil considerado opositor y nombró funcionarios políticos para su control. Designó 40 ministros, cargos adjuntos a la línea y numerosas comisiones ministeriales, es decir un gran aparato político considerando la historia de Canadá. Fue una ruptura de la tradición de continuidad.

Recién a fines de 1984, en el documento “*Una nueva dirección de Canadá, una agenda para la renovación económica*”, Mulroney dio a conocer los cambios de su política económica.

Ante la crisis económica, la primera prioridad era reducir la deuda nacional, los déficit anuales y la intervención del gobierno federal en la economía. El gobierno tendió hacia un sistema más pequeño, descentralizado y desregulado, a fortalecer una economía de mercado y a privatizar la propiedad estatal. En un plazo relativamente corto, Mulroney liquidó quince de las cincuenta y siete corporaciones de la Corona, con sus ciento treinta y cuatro filiales, y privatizó veinte más, incluyendo la Havilland Aircraft of Canada Ltd. y la empresa internacional de comunicaciones Teleglobe.

Eliminó la *Foreign Investment Review Agency (FIRA)*, cuya función era -entre otras- vigilar las adquisiciones de empresas por parte de los estadounidenses. La reemplazó por *Investment Canada*, que funciona como una agencia promotora de inversiones.

En 1985 dictó la *Increased Ministerial Authority and Accountability (IMAA)* para el aumento de la autoridad y responsabilidad ministerial, que se diseñó con el fin de dar mayor flexibilidad a ministros y gerencias departamentales en la asignación y reasignación de recursos dentro de sus departamentos.

En 1989 se firmó el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-EE.UU. (ALC), revirtiendo la política exterior del anterior gobierno liberal, y aumentando el comercio en más del 80% en los siguientes 10 años.

En 1989 dictó el *Public Service 2000* para renovar el sector público e incrementar su eficiencia mediante la capacitación, el recorte de la burocracia y la mejora de la gestión. En 1990 se publicó *The Renewal of the Public Service in Canada*. En el mismo año apareció *Special Operating Agencies (SOA)*, similar al “*Next Steps*” thatcheriano, con un año de atraso respecto a la difusión de ese modelo. Nació con esto en Canadá el sistema de agencias descentralizadas, con gran flexibilidad de gestión dentro de los departamentos ministeriales.

En 1992 se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) entre Canadá, México y Estados Unidos. Para un país federal, es llamativo que haya liberalizado su comercio con EE.UU. antes de haber eliminado las barreras internas entre provincias canadienses a la libre movilidad del comercio de bienes y servicios y de las inversiones.

En 1993 cayó la administración conservadora progresista. Desde entonces, la reforma pasó de ser impuesta desde afuera a ser internalizada por el propio Servicio Civil. Se puso énfasis en mejorar y flexibilizar el modo de provisión de los servicios, en especial al hacerlo junto con las provincias. Se introdujo tecnología informática avanzada, mayor transparencia y *accountability*. Los sucesivos informes al Parlamento dan idea de la aplicación de estos principios y su relación con los resultados. Se introdujeron *websites* y mucha información pasó al dominio público.

Con el liberal Jean Chretien en el poder, cayó el discurso neoliberal, pero continuó la profundización de las medidas de ajuste, los recortes presupuestarios y la transferencia de fondos federales a las provincias, en especial en las áreas de educación, salud y asistencia social.

Cuando en 1994 el déficit federal se ubicó en 6% del PIB, con la deuda pública y las tasas de interés subiendo, los funcionarios de carrera del Servicio Civil decidieron aplicar medidas de modernización bajo la confianza de un gobierno más amigable que el de Mulroney. Para lograr el

equilibrio fiscal se tendió a bajar el gasto público más que a aumentar impuestos. Como resultado, hacia 1997/98 se logró el primer equilibrio presupuestario en treinta años.

En 1994 se realizó el “*Programme Review and Performance (RAPST)*”, examinando todos los programas gubernamentales. “*Strengthening Government Review*” (1995) fue el primer reporte anual del Presidente del Tesoro al Parlamento con una estrategia basada en resultados. Luego vino “*Getting Government Right*” (1996) para modernizar programas y servicios federales, con los principios de clientelización y evaluación por resultados. Siempre ha sido la Secretaría del Tesoro la que ha tenido y hoy tiene la responsabilidad sobre el desempeño diseñando las iniciativas de reforma.

Con el nuevo “*Expenditure Management System*” (1995), que incluyó datos sobre el desempeño, se logró una mayor noción de la responsabilidad en el manejo público y en el control. Poco a poco la metodología fue mejorada.

Para 1998, el Servicio Civil había desarrollado una serie de iniciativas, vinculadas sobre todo a aplicar: a) el concepto de productividad y su medida a través de indicadores, b) la reducción relativa del tamaño de la administración federal, y c) la reducción del déficit a cero.

En 1999, el Reporte Anual del Presidente de la Secretaría del Tesoro comprendió datos sobre desempeño, contraloría, colaboración intergubernamental e interdepartamental, indicadores socioeconómicos, mejoras en el sistema contable y reportes al Parlamento. El “*Performance Management Programme*” estimuló la excelencia mediante el reconocimiento y recompensa al logro de resultados relacionados con planes de negocio y la demostración de liderazgo, valores y ética en el servicio público.

Un ejemplo del nuevo *management* para los servicios públicos en la complejidad, fue la iniciativa de los Grandes Lagos 2000, que reunió al Ministerio de Medio Ambiente de Canadá con otros seis departamentos federales y cuatro ministerios estatales de Ontario, estableciendo 50 metas de desempeño para el medio ambiente y para mejoras en salud pública.

7. Resultados e impacto social

Cuadro N° 8

	RU	NZ	Canadá
Tipo de reforma	Ideológica.	Originalmente pragmática, luego ideológica.	Táctica, pragmática.
Duración	Extensa.	Extensa y continúa.	Extensa y continúa.
Intensidad	Rupturista.	Rupturista.	Moderada.
Agencias	70% de la administración.	90% de la administración.	Muy específicas.
Privatizaciones	Generalizadas.	Generalizadas.	Específicas.
Impulso económico	Fuerte.	Fuerte.	Moderado.
Tipo de sociedad	Dual.	Dual.	Homogénea.
Reducción empleo estatal	- 40%	- 59%	0

Fuente: elaboración propia.

Reino Unido

En 1999, dos tercios de la opinión pública británica estaba en contra de las privatizaciones y preferiría reestatizar el suministro de agua y los ferrocarriles. Todo el proceso estuvo impregnado de una atmósfera de corrupción. Los precios de los servicios subieron y la calidad resultante fue en general inferior a la anterior. En muchos casos los servicios fueron entregados como monopolios privados regionales. Se cuestionó que los precios de las acciones fueran fijados políticamente en valores bajos, que luego de entregados, ascendieron.

Si bien el electorado británico es pragmático y evalúa los resultados, la ideologización del proceso dejó de lado la competencia y la eficiencia, y reaparecieron los monopolios privados. Por otra parte, se contrajo el déficit público pero no desapareció como se pretendía.

El sistema de agencias creó conflictos con los ministerios de los que dependían.

La sociedad cambió drásticamente; aumentó el PIB y se reactivó la economía, pero con costos sociales inmensos. Reapareció en la sociedad británica la doble segmentación presocialista, con enormes diferencias entre clases. Aumentó el gasto en policía. La experiencia británica sugiere que sólo se justifica introducir cambios de semejante envergadura en condiciones muy especiales.

En la relación centro/concejos, las críticas se concentran en lo siguiente: a) la reducción de la capacidad de elección local de las personas e instituciones; b) la fragmentación de los servicios y las autoridades de control (policía, las ciudades, bomberos, servicio de salud, transporte público, corporaciones, etc.); c) el problema de la responsabilidad de cada cuerpo, cuyos miembros muchas veces no son locales; d) la contractualización y la fragmentación en múltiples agencias; y e) la inestabilidad institucional de los gobiernos locales, que más tarde se regionalizaron entre Inglaterra, Escocia y Gales.

Nueva Zelanda

La reforma neozelandesa tuvo un elevado contenido teórico, basado en las ideas del *Public Choice* y del *New Public Management*. Un grupo de intelectuales, economistas pertenecientes al Tesoro, se ocupó del proceso reformista.

Es evidente que uno de los resultados de esta reforma fue la eliminación del Estado de Bienestar que se había desarrollado en NZ. Las reformas han cambiado el perfil de esa sociedad.

En NZ se ha transformado en agencias el 90% de su administración pública. Es una reforma tomada como modelo y reconocida como profunda.

El caso neozelandés es un ejemplo de reforma dura. No comenzó con un gobierno de línea ideológica marcadamente conservadora como la británica, pero las ideas del *Public Choice* adquiridas luego, sobre las que basaron toda la reforma, la transformaron en una reforma profunda y hostil hacia el Servicio Civil. La perspectiva central de los reformadores fue la de reflejar las demandas del “pagador de impuestos”. El cambio fue principista.

Pese a los intentos, el programa de agencias no atrajo al número de gerentes privados deseados. Más del 70% de los postulantes surgió del sector estatal. La reforma pretendió imitar al sector privado, captar buenos gerentes públicos, y mejorar el gerenciamiento de la “cosa pública”. Llamativamente, luego de la reforma, se comenzó a valorizar al antiguo “analista de políticas públicas”, un perfil que los reformadores habían creído conveniente erradicar. La “agencialización” y contractualización de los funcionarios de la reforma hizo rebotar el proceso, revaluando la capacidad de análisis desde la generalidad y la multifuncionalidad.

El empleo público cayó. Hasta 1984 había casi 88.000 empleados en el Servicio Civil, cifra que bajó a 36.000 en 1994 (-59%) .

Una de las críticas que ha recibido este caso es su excesiva dependencia de indicadores de desempeño e impactos. Si bien la idea de trabajar con base en indicadores de impacto es muy avanzada, determinar los verdaderos impactos de una política pública puede ser complejo. Puede haber múltiples causas. Según los textos, pensar en impactos en lugar de resultados tuvo su origen en las críticas que hacía la opinión pública sobre la real efectividad de las políticas de las agencias.

Según Pollit y Bouckaert (2000), al modelo de reforma de NZ le caben las siguientes críticas: a) el alto costo de la reforma nunca estimado, siendo uno de ellos la ruptura de la continuidad de la burocracia tradicional, la pérdida de memoria institucional y la fragilidad organizacional posterior; b) la excesiva aplicación de principios, que centró la atención primero en los productos, descuidando los impactos de las políticas públicas, llevando más tarde el sistema hacia los impactos, descuidando los productos (en 1994); c) el quiebre de la *accountability*, y de la posibilidad de auditar el funcionamiento de algunos organismos públicos; y d) el aumento del desempleo desde cerca del 5% en 1984, al 10% en 1992.

Canadá

Las medidas adoptadas en la etapa conservadora progresista llevaron a la economía canadiense a crecer sólo 1%, con una tasa de desempleo de 11%. Entre 1984 y 1993 la deuda pública neta se incrementó de \$C 168 mil millones a \$C 508 mil millones (tres veces), por lo que el gobierno no cumplió con la promesa de ahorro y rebaja de impuestos. La magnitud real del déficit cambió poco: en 1991-1992 fue de 34.600 millones de dólares canadienses (similar al de 1984-1985); sin embargo, como porcentaje del PIB, declinó de 8,7 a 5,1 en los mismos años. No hubo casi reducción del empleo público: apenas 15.000 agentes, más que nada transferidos a los niveles provincial y municipal.

La deuda nacional continuó en ascenso: de \$C 206.000 millones (46% del PIB) en 1984-1985 a \$C 457.500 millones (63%) en 1991-1992. Luego, la caída económica de 1990 transcurrió en un ambiente de 1,5 millones de canadienses viviendo de la beneficencia pública, y cerca de 1,2 millones más del seguro de desempleo. Muchas industrias tuvieron muy pocas ganancias y el Estado recaudó menos.

La segunda etapa de la reforma -en manos liberales- fue la verdaderamente efectiva dentro del Servicio Civil. Aparece como menos consistente que las de NZ o RU y no tuvo el alto perfil del “*reinventing government*” de los Estados Unidos. La definió el secretario del Consejo Privado, Jocelyne Bourgon, en su informe (1998) al Primer Ministro: “La reforma del sector público fue realizada de una manera típicamente canadiense: tranquilamente, competentemente y sin mucha fanfarria”. Lo que había comenzado a principios de los 80 fue un período de cambios que llevaron a reducciones de personal, a privatizaciones y a la búsqueda de efectividad, bajo el principio de “menos gobierno”.

En el presente, Canadá es el país más descentralizado del mundo. La administración de la educación, la salud y la seguridad social han sido otorgadas a los gobiernos provinciales; y del resto, mucho se negocia con flexibilidad entre niveles. Aun hoy hay una gran experimentación en función de: a) nuevas relaciones entre niveles de gobierno, tomando o dividiendo responsabilidades; b) nuevas asociaciones en cualquier dirección; y c) nuevas relaciones entre gobierno y ciudadanos, incluyendo tecnologías para la proximidad. La flexibilización del *management* estatal permitió ampliar las relaciones con el sector privado.

El servicio resultante de la reforma se basa en: a) la provisión de servicios se organiza en función de las necesidades de los ciudadanos, no de las necesidades de los que los proveen; y b) las políticas son integradas según la naturaleza compleja y horizontal de los resultados requeridos.

A diferencia de otras reformas drásticas, se preservó el profesionalismo y la neutralidad política del Servicio Civil, y su lealtad a los intereses públicos, mediante la colaboración con los representantes políticos y los valores de respeto por la ley y el debido proceso administrativo.

El modelo canadiense de reforma administrativa cuestiona la minimización del Estado, asimila nuevas formas de organización, resulta “incremental, antidoctrinal, calmo, profesional y sin excesivo ruido” (sic). Se orienta hacia el cliente y a la medición del desempeño. Para una burocracia relativamente prestigiosa dentro de su sociedad, la autorreforma posterior al 94 se puede interpretar como una reacción táctica positiva.

Si bien al comienzo de la reforma hubo una retórica política cercana a la de Thatcher y Reagan, no hubo un programa sistemático de privatizaciones; sólo las tolerables para una sociedad con un elevado concepto acerca de la calidad de los servicios recibidos desde su Estado.

El empleo en el Servicio Civil entre 1991 y 1995 se redujo apenas de 217.818 a 212.154 agentes. En igual período, las corporaciones de la Corona disminuyeron su empleo de 155.828 a 142.499. No es un gran ajuste, pero es un cambio de tendencia respecto al incrementalismo anterior. En relación con el capital financiero, el 75% actualmente es estadounidense y la transnacionalización está muy avanzada.

8. Datos comparados

Cuadro N° 9
Evolución del empleo del gobierno general respecto del total de empleo
(en % del empleo total)

País	1985	1990	1996	%
RU	21,7	19,5	13,8	- 36%
NZ	16,2	16,5	14,2	- 12%
Canadá	20,7	20,5	19,9	- 4%

Fuente: Pollit y Bouckaert (2000), pág. 104.

Cuadro N° 10
Variación del gasto público durante las reformas
(en % del total presupuestario de cada ejercicio fiscal)

País	Seguridad social		Gasto corriente		Intereses y capital deuda		Transferencia y subsidios	
	1980	1996	1980	1996	1980	1996	1980	1996
RU	14,2	13,7	48,1	47,8	16,0	11,4	21,8	27,1
NZ	S/d	S/d	S/d	S/d	S/d	S/d	S/d	S/d
Canadá	13,3	17,2	47,4	45,3	20,1	25,3	19,2	17,0
Francia	33,3	33,2	38,6	34,5	10,0	12,7	18,1	19,7

Fuente: Pollit y Bouckaert (2000), pág. 106.

Cuadro N° 11
Evolución del tamaño del Estado
(en % del PIB)

País	1960	1970	1980	1990	1996
RU	32,2	39,2	44,9	42,3	43,7
NZ	27,7	34,4	47,0	50,0	42,3
Canadá	28,6	35,7	40,5	47,8	46,4

Nota: Fuente: Gwartney ...[et al] (2000), tabla 1, pág. 5, según datos de OCDE y otros.

9. Conclusiones

Sólo el pragmatismo predominante explica que en dos de los tres países las reformas hayan sido aplicadas por conservadores, mientras que en uno (NZ) fueron realizadas por los liberales. El pragmatismo y las agendas de los partidos, que no siempre responden a divisiones ideológicas contrapuestas.

Es notable cómo se logró que en Estados muy consolidados, sus gobiernos hayan podido realizar estos cambios con apoyo popular. Pero tampoco puede olvidarse que pese a que quienes introdujeron las reformas fueron reelectos en los tres casos para un segundo mandato, las consecuencias de estas reformas, una vez percibidas, los hicieron salir de la escena bajo críticas despiadadas. No sólo cayeron los líderes, sino que sus partidos han quedado despedazados y todavía no han podido reconstruir sus bases.

Las cifras que figuran en los cuadros 9, 10 y 11 facilitan la comparación e identifican el tipo de reforma aplicada en cada caso. Queda en claro que estas tres economías se han dinamizado luego de la aplicación de drásticos recortes en el gasto y de la introducción de principios de mercado.

También resulta incontestable el funcionamiento de pulsos democráticos de acción y reacción. Podría decirse que las reformas más duras fueron hechas con una anuencia pública indudable, en especial donde el Estado había avanzado tal vez en demasía sobre el resto de la economía y sobre la sociedad.

Pero estos aspectos no explican todos los resultados: una cosa es que la economía se dinamice y otra que sirva eficazmente a la sociedad en la que se desarrolla, dentro de un mundo globalizado. La concentración de los ingresos en grandes corporaciones y en un pequeño segmento social también ha sido el producto de las reglas del mercado. Una economía puede crecer en PIB, pero una parte sustancial de la misma puede depender de decisiones ajenas a los intereses de los ciudadanos o transferirse a los grandes centros del capital. En tal caso, estaríamos ante una captura total o parcial de los beneficios de la reforma, sorprendentemente por los mismos sectores que la impulsaron.

Ni la política ni la economía cambian a causa de un conjunto de buenas ideas; nunca están en manos inocentes. Es pertinente recordar aquí lo dicho en el segundo párrafo de la introducción.

Respecto a la transnacionalización financiera, las dudas anteriores subyacen en el proceso de NZ y aun en el de Canadá; no tanto en el caso de RU porque todavía es un centro financiero mundial.

Si las reformas se identifican con “soberanía fiscal”, los tres Estados avanzaron en mejorar su perfil externo, lograron introducir criterios de competitividad en sus gobiernos y ampliaron la de sus países.

La aplicación de nuevos dogmas y la ilusión basada en la fe en ellos, no suele ser buena consejera para los asuntos de Estado, pero alienta las revoluciones. Esta revolución conservadora tuvo éxito en los tres países en relación con su *performance* inmediata anterior y en dar una salida a la crisis, pero abrió tantos otros capítulos nuevos que podría decirse que ha sido tan victoriosa como injusta, si contáramos a los pocos verdaderos ganadores de la misma.

Actualmente, podría desconfiarse de los efectos benéficos de estas reformas en el largo plazo. Una vez interrumpido el criticable mecanismo de expansión indefinida del Estado a manos del Estado de Bienestar, tampoco debiera creerse en el principio inverso: la contracción continua del Estado mientras las sociedades se expanden, por cuenta del NPM.

Por lo dicho, de las tres reformas comparadas, la de Canadá aparece como la menos espectacular, pero la que paga menos costos sociales; es más profesional y ofrece menos riesgos.

La irrupción del pensamiento neoliberal y sus ideas sobre el Estado, implicó una revolución respecto del pensamiento “tradicional” reconocido como “normal” para la época, pero aún está por verse su capacidad para inducir cambios positivos permanentes y profundos, sobre todo si lo que estamos tratando -la relación entre la esfera pública y la esfera privada- es un mero instrumento, un medio y no un fin. De lo contrario, éste sería otro tipo de análisis.

El paradigma sustituto del Estado de Bienestar, dominante a través del poder acumulado por una serie de instituciones (*think tanks*) y expandido como pandemia por medio de organizaciones internacionales que lo adoptaron como receta casi religiosa, no es otra cosa que un cambio de visión, académicamente valioso y cuyo éxito depende de múltiples condiciones. Resulta recomendable intentar -si ello fuera posible- separar el positivo aporte académico e instrumental, de la carga ideológica y de los intereses que se le adosaron. Lo que parece inseparable es la oportunidad en que fueron planteados.

Aún hoy existe una ceguera sectorial sobre los efectos “indeseados” (¿indeseados?) del modelo. Un triunfalismo que comprende los años 90 y que deja de lado el hecho de que -en este caso- las tres sociedades reformadas vinieran de una secular matriz británica, y de la impronta, en gran parte positiva, del Estado de Bienestar, cuyo impacto -aun después de haber pasado gobiernos mayoritarios que retóricamente renegaran de tal precepto- ni siquiera hoy es desdeñable.

La dualidad social parece la marca indiscutible del fenómeno reformista. Más economía, poco derrame, ricos más ricos y mala distribución de los ingresos, sociedades sujetas a la volatilidad del capital financiero global, minimalización del precio proporcional de los activos físicos. Seguramente el retorno de crisis recesivas hará regresar nuevos enfoques neokeynesianos.

Si el gerenciamiento público es un instrumento y no un fin, su introducción ha servido para renovar y ampliar concepciones previas. Su aplicación ha traído un debate y una práctica útil, en tanto no se considere erróneamente y con soberbia -en la que ha caído la eufórica derecha en su paso por el

poder- que hay una sola solución para la administración de lo público, en cualquier momento y circunstancia.

Un medio para lograr eficiencia, para vincular inversión pública con efectos concretos, para reducir gastos indeseables y la disipación de esfuerzos de una sociedad, ha servido absurdamente como fórmula mundial antisocialista. La confusión entre medios y fines no es patrimonio de estas dos últimas décadas de la historia. ¿Por qué confundir entonces método con doctrina?

Bibliografía

- Boston, Jonatan (1999), "New Zealand's Model of Public Management: the Promise and the Reality", en *NIRA Review*, Vol. 6 N° 2, Spring, Tokyo.
- Boston, Jonatan; Martin, J.; Pallot, J.; y Walsh, P. (1996), *Public Management: the New Zealand's Model*, Auckland, Oxford University Press.
- Bourgon, Jocelyne (1998), Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada, Sixth Annual Report, Ottawa, mimeo, <http://www.pco.gc.ca>.
- Canadian Labour Congress (2001), Getting to Know Privatization. Going Public in Our Communities: Public Service-Our Right, Ottawa, Congres du Travail du Canada, mimeo, <http://www.clc-ctc.ca>.
- Cardoso, Oscar Raúl (2001), "El neoliberalismo es una ideología agotada", entrevista a John Gray (filósofo), en *Clarín*, Buenos Aires, 2 de septiembre, pp. 28-29.
- Cardoso, Oscar Raúl (2001), "La antiglobalización no debe imitar al imperialismo", entrevista a Jane Kelsey (jurista), *Clarín*, Buenos Aires, 9 de septiembre, pp. 30-31.
- Estévez, Alejandro y Calle, Fabián (2001), El institucionalismo ingenuo: las reformas del Estado de segunda generación, Buenos Aires, mimeo.
- Feingebau, Harvey; Henig, J.; y Hamnett, C. (1998), *Shrinking the State: the Political Underpinnings of Privatization*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Government of Canada (1992), *Public Management: Profiles 1992*, Ottawa, Privy Council Office, Ministry of Treasury and Economics.
- Government of Canada (1997), *The Public Service of Canada at a Glance*, Ottawa, Public Service Commission, Treasury Board Secretariat, Privy Council Office.
- Gwartney, James; Holcombe, R.; y Lawson, R. (2000), *Taille de l'État et richesse des nations: cahier de recherche*, Montreal, Institute Economique de Montreal.
- Khun, Thomas S. (1971), *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pierre, J., (ed.) (1995), *Bureaucracy in the Modern State: an Introduction to Comparative Public Administration*, Aldershot, Edward Elgar.
- Pollit, Christopher y Bouckaert, Geert (2000), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- www.margarethatcher.com, Independent Website about Prime-Ministers.com Project (this site is owned and maintained by Iain Dale).
- www.nlc-bnc.ca/primeministers, National Library of Canada and National Archives of Canada, Ottawa.
- www.primeminister.govt.nz/oldpms/1984lange.html, Oficial Website of the Prime Minister of New Zealand, David Lange.
- www.thatcheronline.co.uk, The Margaret Thatcher Site (the net's largest and most extensive site dedicated to Margaret Thatcher).

Gobierno electrónico y participación. Factores de éxito para su desarrollo *

David Sancho Royo

1. Introducción

A principios del siglo XXI, el conocimiento, no sólo la información, es la materia prima más importante con la que trabajan nuestras administraciones públicas. Poco a poco, un nuevo paradigma de relación social parece dibujarse en el marco de la interacción entre poder público y ciudadano, gracias a las posibilidades que ofrece la utilización intensiva de las nuevas tecnologías de la comunicación. Ello genera nuevas oportunidades, nuevos retos y nuevos riesgos en la relación ciudadano - Estado, que intentaremos abordar en este trabajo.

La capacidad política de nuestros gobiernos, nacionales, subnacionales y locales, para canalizar las oportunidades que ofrecen las innovaciones tecnológicas, es un factor de desarrollo y crecimiento tanto en el ámbito social como económico. Pero a la vez, es imprescindible garantizar que este desarrollo sea equilibrado, sin exclusión en el acceso y la utilización de las nuevas formas de vinculación ciudadano - gobierno, por motivos de ningún tipo, ni económicos, ni sociales, ni culturales, ni territoriales.

En este documento se repasa, en primer lugar, el concepto de gobierno electrónico, distinguiendo entre las distintas iniciativas vinculadas con las políticas públicas de la Sociedad de la Información (SI) y la administración electrónica. Argumentaremos que es importante resaltar la importancia de vincular las propuestas de actuación en este campo a los diferentes entornos socioculturales y económicos. No es igual desarrollar propuestas de acción pública en un ámbito administrativo anglosajón, que en uno continental europeo, o en uno de los distintos modelos gubernamentales que podemos identificar en América Latina. Cada uno requiere una específica adaptación de las pautas de concepción de los mecanismos de gobierno electrónico que pueden llevarse a término.

En segundo lugar, en el presente trabajo se estudia el impacto de la introducción de las iniciativas de administración electrónica en el ámbito del desarrollo económico y social, con especial referencia al tema de la gobernabilidad, la participación ciudadana y las nuevas formas de interacción entre administración y ciudadanos. Veremos cómo la tecnología ofrece nuevas oportunidades, a la vez que nuevos problemas a resolver, en especial los relativos a la desigualdad en la participación y a la consolidación de la legitimidad política y social de los gobiernos. En este sentido, nos encontramos ante un difícil reto, que requiere una fuerte apuesta política y técnica para afrontarlo.

En tercer lugar, se analizarán elementos clave en la configuración, desarrollo y evaluación de los procesos de implementación de estrategias de gobierno electrónico, intentando definir una serie de factores de éxito que constituyan indicadores relevantes para el decisor público a la hora de enfrentarse a un proceso de diseño, implementación y evaluación de programas de administración electrónica.

2. Gobierno y nuevas tecnologías

En la década de los noventa, las actividades relacionadas con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se han vinculado estrechamente con el crecimiento económico y el progreso social (Castells, 2001). Del mismo modo, los distintos niveles de gobierno han ido asimilando, eso sí, con diferentes ritmos y grados en cada país, que la difusión de las tecnologías de la información y la comunicación constituye un elemento generador de externalidades positivas en el conjunto económico y social (Jordana, 2002), así como que ofrece nuevas oportunidades para la evolución de las estrategias de relación entre ciudadano y gobierno (Hague y Loader, 1999).

(*) Versión revisada del documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002.

Esta visión es resultado de la coincidencia, en las dos últimas décadas, de una serie de factores políticos y técnicos que han propiciado el impacto de las TIC en la evolución socioeconómica de nuestros países. Así, factores técnicos como la convergencia entre informática, electrónica y medios de comunicación, la constante evolución de la innovación tecnológica (Comisión Europea, 1998), o factores político - económicos como el constante crecimiento de los mercados de telecomunicaciones, y la paulatina convergencia de las políticas regulativas de las telecomunicaciones en los distintos Estados, han marcado claramente el desarrollo y la extensión de la utilización de las TIC en determinados segmentos del entramado económico y social.

Las esferas gubernamentales no podían quedar al margen de este proceso. Inicialmente, y desde una perspectiva muy centrada en el desarrollo económico, los programas de actuación estatal relativos a la Sociedad de la Información (SI) han presentado formas muy diferenciadas. Algunos países partieron de un enfoque global de intervención pública, abarcando distintas esferas de acción, como la promoción económica, el desarrollo social, la gobernabilidad o la introducción de la utilización intensiva de las TIC en la administración, todo ello mediante una planificación estratégica coordinada (Jordana, 2001). En otros países, las iniciativas estatales han consistido en acciones puntuales, abarcando sólo algunos de los ámbitos de acción antes mencionados, y posteriormente han tendido a la sistematización de sus líneas de actuación en planes de acción de una mayor dimensión.

La temporalización y secuencia de este tipo de acciones políticas, así como el grado de “anticipación” o “reacción” de los distintos gobiernos nacionales, también han sido muy variados, y vinculados en gran medida al nivel de evolución económica y de riqueza relativa del entorno social en cuestión. En nuestra opinión, las diferencias en el grado de permeabilidad de los distintos países en relación con la utilización de las TIC por los gobiernos como fenómeno impulsor del desarrollo político y social, han estado condicionadas también por las formas de transición hacia el régimen de competencia en el mercado de las telecomunicaciones. El rol y la responsabilidad estatal respecto a las políticas de la SI en los noventa ha quedado, en muchas ocasiones, en un segundo plano ante la prioridad del establecimiento de una regulación que garantizara la estructuración de las telecomunicaciones y la competencia sectorial en el propio país (Sancho, 2002a).

Seguidamente analizamos, desde una perspectiva amplia, cuáles han sido las principales líneas estratégicas de intervención gubernamental en el campo de la Sociedad de la Información.

2.1. El contenido de la actividad gubernamental en materia de la SI

La intervención pública en materia de la SI puede clasificarse en tres grandes áreas de actuación (Jordana y Sancho, 2001): “En primer lugar la regulación, en segundo lugar la promoción, y en tercer lugar la difusión. Podríamos decir que la primera trata de definir las reglas del juego en que se mueven los actores económicos y sociales, incluyendo desde las reglas de la competencia hasta la concreción de lo que es público y de lo que es privado, pasando por la definición de las condiciones para la creación de empresas en el mercado de las TIC o el establecimiento de garantías de derechos, como la propiedad intelectual.

La intervención pública en promoción trata de potenciar la oferta de factores necesarios para el desarrollo de la nueva economía. Aquí, las iniciativas públicas pueden abarcar desde los estímulos fiscales hasta la creación y gestión directa de empresas, incluyendo el impulso a la formación de los técnicos y emprendedores responsables de controlar estas tecnologías.

Finalmente, la tercera área de acción pública, la difusión, en la que se puede inscribir el gobierno electrónico, trata el problema desde el lado de la demanda: potenciar la demanda de nuevos servicios y utilidades para que se produzca la masa crítica que haga que estos sean provechosos y se genere un círculo virtuoso de aprendizaje y crecimiento”.

Hemos de resaltar un alto grado de convergencia en los últimos años respecto al desarrollo de iniciativas relativas a estas tres líneas de acción en las políticas nacionales europeas sobre SI. Ello es resultado de la influencia del mimetismo o “transferencia de políticas” que se da en este contexto

político (Sancho, 2002a). Más allá de este contexto, y a partir de la segunda mitad de los años noventa, se ha producido una cierta extensión a escala latinoamericana del uso de instrumentos gubernamentales relativos a la SI, que han pretendido la introducción del cambio organizativo a través de la adopción a escala nacional de aquellos ejemplos de intervención que en otros países habían resultado exitosos.

En este sentido, DiMaggio y Powell (1991) distinguen dos tipos de isomorfismo institucional, fenómenos que podremos detectar en los procesos de formulación de las políticas gubernamentales relativas a la SI: en primer lugar, un isomorfismo “coercitivo” a partir de las presiones formales o informales ejercidas por las instituciones supranacionales, cuyo objetivo es facilitar la coordinación de las políticas sobre SI de los distintos países. Sería el caso de la acción de la Unión Europea sobre los Estados miembros, que ha propiciado la emergencia de una agenda común en materia de telecomunicaciones y la SI. En este sentido, desde los años ochenta, las iniciativas europeas se convirtieron en una referencia obligatoria para los políticos y actores europeos a escala nacional (Alabau, 1998).

En segundo lugar, podemos hablar de un isomorfismo “mimético”, que supone la imitación de referentes que se consideran ejemplos a seguir. Así, los “*policy makers*” nacionales aprenden las “lecciones” de éxito o fracaso de intervención pública de otros países, mimetizando alternativas de actuación. Este tipo de isomorfismo está propiciado por el fortalecimiento de las redes internacionales de profesionales que intercambian conocimientos y experiencias, favoreciéndose la extensión de las “prácticas consideradas adecuadas” (Sancho, 2002b). Esta segunda modalidad de adaptación se ha dado con fuerza en los últimos años en las políticas relativas a la SI desarrolladas por los países de América Latina.

Como antes hemos mencionado, las iniciativas de gobierno electrónico se encuadran en una de las áreas de acción pública, las estrategias de difusión, vinculadas al tema de la potenciación de la demanda. Podemos definir tres categorías de actuación pública en este ámbito de difusión:

En primer lugar, las acciones destinadas a la facilitación del acceso de ciudadanos y empresas a las TIC.

En segundo lugar, las iniciativas relativas a la mejora de las habilidades de uso.

Estas dos primeras líneas de acción se plantean, entre sus objetivos, contribuir a la disminución de la brecha digital, en sus distintas acepciones, territorial, social, económica y cultural.

En tercer lugar, aparecen los programas de acción pública que intentan introducir el uso intensivo de las TIC en los distintos procesos de diseño, implementación y evaluación de la acción pública, ámbito en el que se encuadrarían las estrategias de gobierno electrónico.

Veamos algunos ejemplos de los elementos característicos de estas tres categorías de actuación pública.

Respecto al primer punto, las acciones destinadas a la facilitación del acceso de ciudadanos y empresas a las TIC, Jordana y Sancho (2001) examinan las distintas iniciativas públicas que tienen como objetivo reducir las desigualdades de los ciudadanos en el acceso, entre las que se resaltan las siguientes líneas de acción:

- “Impulsar la extensión de las redes de telecomunicaciones y, en su caso, la ‘alta velocidad’ a todos los ámbitos territoriales y sectoriales.
- Establecimiento de puntos de acceso gratuito a la red situados en kioscos, organismos públicos, bibliotecas, espacios culturales o escuelas.
- Impulsar las iniciativas para facilitar las ventas de ordenadores vía incentivos fiscales o reciclaje.
- Ayuda a la reducción de los costes de conexión mediante el establecimiento de tarifas especiales para facilitar la conexión a internet a determinados colectivos.
- Introduciendo el acceso a internet dentro de la noción de servicio universal.
- Subvenciones de material multimedia para trabajadores y empresas.

- Estableciendo sistemas de información gratuitos para empresas que asesoren sobre cómo situar sus productos en red.

- Impulso del comercio electrónico generando una mayor confianza a los agentes sociales a través de mecanismos de seguridad de la red: firma electrónica, encriptación, protección de datos, derechos de los ‘e-consumidores’, propiedad intelectual o la legislación laboral del teletrabajo”.

En relación con las iniciativas relativas a la mejora de las habilidades de uso de las TIC, tanto por parte de ciudadanos como de empresas, y en especial de las pequeñas y medianas empresas, Jordana y Sancho (2001) estructuran una nueva categorización de líneas de actuación pública con base en las políticas públicas educativas. En este sentido, las estrategias de acción pública más exitosas son aquellas que tienden a la incorporación del uso de las TIC en el conjunto de actividades docentes “normales” de los centros educativos, en sus distintos niveles de formación. Para ello es necesario:

- Equipar y conectar escuelas, institutos y universidades.
- Mejorar la formación del profesorado.
- Desarrollar técnicas pedagógicas virtuales.
- Fomentar redes de escuelas y educación no presencial.
- Incentivar la generación de programas de formación universitaria en esta materia, de forma que se consiga una vinculación directa con empresas del sector asentadas en el territorio.

- Formación continuada para la inserción laboral a través de cursos en temas vinculados a las TIC.

- Programas para atraer personal especializado en TIC en el extranjero.

Más allá de las actividades directamente formativas, hay un conjunto de posibilidades adicionales para fomentar la mejora de las habilidades, utilizando los propios instrumentos de las TIC (por ejemplo, estableciendo portales específicos de información especializada), o bien ofreciendo sistemas de auto aprendizaje para habilidades específicas. También hace falta destacar la posibilidad de establecer centros de teletrabajo, o telecentros, donde además de poner a disposición de los usuarios las infraestructuras necesarias, se configuren como centros de orientación y asesoramiento a ciudadanos y pequeñas empresas en relación con actividades vinculadas a la utilización de las TIC.

Por último, y en tercer lugar, la intervención pública en materia de SI y nuevas tecnologías abarca el ámbito específico de lo que podemos encuadrar en el concepto de gobierno electrónico. En este sentido, la administración se convierte en elemento de difusión y liderazgo en la utilización de las nuevas tecnologías de la información. A este punto vamos a dedicarle una atención especial.

3. Las iniciativas de gobierno electrónico

Mediante los conceptos de gobierno electrónico, gobierno digital o administración electrónica pretendemos referirnos a aquellos programas de acción pública que intentan introducir el uso intensivo de las TIC en los distintos procesos de diseño, implementación y evaluación de la acción pública. Coincidimos con Criado, Ramilo y Salvador (2002) en que estas iniciativas se estructuran a partir de tres ejes básicos de actividad, que son útiles como elementos de guía para nuestro análisis.

Eje primero: la mejora en la relación del gobierno con los ciudadanos y empresas en relación con la prestación de servicios. Algunos ejemplos:

- Facilitar el acceso telemático de los ciudadanos y empresas a las bases de datos públicas.
- Promoción de servicios administrativos “on line”.
- Garantizar la identificación electrónica de ciudadanos y empresas.

Eje segundo: el aumento de la eficacia y eficiencia de la gestión interna gubernamental. Algunos ejemplos:

- Reorganización interna a través del uso intensivo de las TIC.
- Integración de la información y de la comunicación intergubernamental.
- Reingeniería de procesos mediante el uso de las TIC.
- Programas de políticas de recursos humanos basados en TIC.

- Nuevas formas de contratación, incentivando a los contratistas mediante procedimientos y facturas electrónicas.
- Sistemas integrados de información y control de la gestión pública en los procesos de diseño, implementación y evaluación.
- Estrategias de gestión y desarrollo de políticas públicas y gestión de servicios en formas de gobierno multinivel.

Eje tercero: la potenciación y mejora de las dinámicas de gobernabilidad. Algunos ejemplos:

- Nuevas formas de participación democrática. Aumento de la implicación ciudadana en los asuntos públicos. Discusión, debate informado, participación en los procesos de decisión.
- Sistemas de incentivos para el aumento de la transparencia de la acción pública.
- Iniciativas para la mejora de la legitimidad de la actuación gubernamental.
- Potenciación de las redes sociales y el capital social.

A partir de la identificación de los ejes básicos que componen las estrategias de gobierno electrónico, vamos a realizar seguidamente una reflexión sobre los elementos básicos a tener en cuenta a la hora de implementar programas de acción pública en cada uno de los tres ejes de acción mencionados.

3.1. Eje primero: mejora en la relación del gobierno con los ciudadanos y empresas

La extensión de las redes de telecomunicaciones está generando el nacimiento de la demanda de servicios públicos a través de medios electrónicos (World Bank, 2001). El ciudadano tiene la capacidad de comparar los servicios privados a los que puede acceder a través de la red con las prestaciones que por la misma vía puede obtener del gobierno. Si pueden realizarse transacciones económicas o financieras a través de internet, ¿por qué no demandar lo mismo respecto a los servicios públicos? Esta dinámica introduce mayor presión político-administrativa sobre los responsables de la gestión pública, presión que hemos de prever en creciente aumento en los próximos años, y que debe ser gestionada de forma efectiva para no saturar la capacidad de reacción de nuestras administraciones. En el próximo epígrafe nos extenderemos en los aspectos organizativos relativos a cómo afrontar este reto.

Aun así, las demandas de servicios electrónicos a los que nos referimos son todavía incipientes, limitadas por varios motivos. En primer lugar, porque gran parte de la población sigue excluida del acceso a las redes telemáticas (OCDE, 1998). La brecha digital sigue siendo un elemento clave en la desigualdad de acceso a los servicios telemáticos, desigualdad de acceso referida a criterios geográficos, económicos, sociales o culturales. Esta fractura digital no es sino reflejo de la desigualdad social presente en nuestros países, por lo que no debe ser solamente afrontada con medidas de promoción del acceso digital, sino también con políticas que se dirijan directamente a combatir el problema de raíz, las causas de la desigualdad y la pobreza.

Dicho de otro modo, el combatir la brecha digital no es efectivo si no se combina con una acción decidida de promoción de la equidad social, estableciendo políticas de redistribución de la riqueza y posibilitando la mejora de las condiciones socioeconómicas de los escalones sociales más desfavorecidos. De otro modo, podemos augurar que la exclusión en el acceso a las redes de telecomunicación seguirá redundando en un aumento creciente en la desigualdad social a escala agregada.

Por otro lado, si nos ceñimos a los colectivos sociales con acceso a las TIC, seguimos detectando que sólo un pequeño porcentaje de ciudadanos utiliza la red para obtener información de la administración pública y para realizar transacciones electrónicas con el gobierno. Uno de los motivos de esta situación es el hecho de que la introducción de procesos de gestión de servicios “*on line*” por parte de los poderes públicos ha venido dada por la adaptación de los procedimientos existentes a procesos automatizados, sin que ello haya guardado relación con un análisis de las necesidades y demandas de servicio de los distintos colectivos ciudadanos a los que los servicios en principio irían

dirigidos. Con ello, lo que se consigue es reproducir dinámicas de interacción gobierno - ciudadano claramente superadas por las expectativas ciudadanas (Sancho, 1999).

Los poderes públicos deben esforzarse en configurar las características de la oferta de servicios electrónicos a partir de un análisis pormenorizado del valor público requerido por parte de los ciudadanos. Ello ha de conducir, en muchos casos, a romper con el aislamiento de los procesos interjurisdiccionales en la gestión pública, a realizar cambios en las estructuras organizacionales y a integrar sistemas de información no compatibles. El ciudadano concibe la administración pública como “una única” institución, que debe prestarle servicio y que debe preocuparse de solventar los problemas de coordinación de sus procesos administrativos, aunque estos abarquen diversas jurisdicciones administrativas diferenciadas. Por ello, todo proceso de incorporación de servicios administrativos a la red requiere un trabajo previo de reingeniería administrativa que no puede olvidarse nunca (Ramió, 1999a).

3.2. Eje segundo: aumento de la eficacia y eficiencia de la gestión interna gubernamental

La utilización intensiva de las TIC por parte de las administraciones públicas supone un cambio técnico, pero sobre todo un cambio organizacional (Harvard Policy Group, 2000). Ello requiere una planificación coordinada que afecte a todos los niveles de la organización y que vaya más allá del simple proceso de informatización de un expediente administrativo. Para el aumento de la eficacia y la eficiencia de la gestión gubernamental a través de las TIC hace falta reconsiderar cualitativamente las formas de organización del trabajo, las relaciones humanas en el seno de las organizaciones públicas y, consiguientemente, las estructuras de poder dentro de la propia administración.

La introducción efectiva de la administración electrónica en su vertiente interna favorece la disminución del número de niveles administrativos, gracias a la mejora de los sistemas de control y coordinación en manos de los gerentes. Incentiva el rediseño de los sistemas y puestos de trabajo y el incremento del grado de flexibilidad tanto de la organización como de su personal. Cambia de forma profunda las dinámicas de relación de la organización con los agentes sociales y los proveedores y, por último, introduce nuevos parámetros informativos en la toma de decisiones organizativas (Barkin, Bennet y Remez, 2001).

Todo ello nos muestra que la introducción de estrategias de gobierno electrónico puede producir en el seno de la administración un impacto organizativo de gran magnitud, que afecta tanto a su estructura, a sus procesos de gestión y a sus relaciones internas y externas de poder. De otro modo, si esto no fuera así, no estaríamos hablando de introducción efectiva de la administración electrónica, sino de mero maquillaje de modernización ficticio, disfrazado de innovación tecnológica.

De ahí la importancia de insertar las estrategias de introducción de iniciativas de gobierno electrónico en los planes globales de modernización y cambio organizativo. El rediseño de procesos, la definición de puestos de trabajo, los sistemas de formación, las estructuras de incentivos que se introducen a través de las iniciativas de administración electrónica, deben ser planeados de forma global, en función de cada cultura organizativa y atendiendo tanto a las demandas externas como a las necesidades que se plantean dentro de la propia estructura administrativa. Sólo así el desarrollo de iniciativas de gobierno electrónico puede constituirse como una oportunidad para la introducción del cambio y mejora organizativa.

Del mismo modo que la introducción del uso intensivo de las TIC en las administraciones públicas genera un impacto en la estructura y en los procesos administrativos, el efecto es también relevante en el ámbito de los recursos humanos y de la cultura organizativa (Barkin, Bennet y Remez, 2001). Por ello debe preverse una consideración especial respecto a la transformación de los perfiles laborales, las necesidades en formación y las repercusiones que la introducción del cambio genera en las expectativas de carrera profesional dentro de la organización. Cada organización plantea retos distintos en función de sus recursos humanos, de sus características sociales, educativas,

motivacionales, de estructura de pirámide de edad, etc. Estos elementos demandan distintas estrategias de acción, que no deben ser dejadas de lado si se pretende conseguir la implantación exitosa de un proceso de administración electrónica (Salvador, 2002). Cuidado especial merece la figura del directivo público, ya que será el encargado de liderar administrativamente la introducción del proceso de cambio, compaginando las demandas de mejora organizativa con las necesidades y expectativas de los trabajadores públicos.

Los incentivos motivacionales y la formación son también dos elementos básicos para el éxito de la implantación de una iniciativa de administración electrónica. Para ello, es necesario implicar a todos los miembros de la organización en la estrategia de cambio, sensibilizándolos sobre las nuevas formas de organización y procedimientos, a la vez que contando con su participación en el diseño y reingeniería de los nuevos circuitos administrativos (PUMA, 2001). De esta forma puede afrontarse la inevitable resistencia al cambio y a la introducción de novedades, así como el miedo a la pérdida de poder por el hecho de que las nuevas tecnologías hacen más transparente la gestión y descentralizan el control de la información (OCDE, 1998). Por último, no deben olvidarse los aspectos relativos al clima y a la cultura organizativa, que modelan las actitudes de los miembros de la organización. Por ello, es importante definir, consensuar y asegurar la asimilación de los valores públicos básicos que deben subyacer en las nuevas formas de acción administrativa (Ramió, 1999b): valores como la responsabilidad en la gestión, la objetividad y transparencia, la equidad, el servicio igualitario o la ética de la acción administrativa, no deben faltar en el diseño de estrategias de implementación de servicios públicos a través de las TIC.

3.3. Eje tercero: potenciación y mejora de las dinámicas de gobernabilidad

La utilización intensiva de las TIC por parte de los gobiernos puede tener un impacto potencial positivo para la mejora de la gobernabilidad de nuestros Estados. Si analizamos cuáles son los elementos que caracterizan un entorno de “buena gobernabilidad”, podemos considerar los posibles “impactos” en ellos del uso intensivo de las TIC por parte de los gobiernos. Detengámonos unos instantes a analizar estos elementos.

Un primer elemento básico de una “buena gobernabilidad” es la legitimidad de la intervención pública. Una acción pública con legitimidad democrática se caracteriza por su capacidad de dar respuesta a las demandas y expectativas de los ciudadanos, lo que garantiza la credibilidad en la actuación gubernamental. Mediante la incorporación de sistemas integrados de información, la gestión pública podría aumentar su capacidad de detección y análisis de las necesidades y demandas de los ciudadanos, lo que constituye un elemento básico para garantizar un diseño de políticas públicas más acorde con aquellas preferencias que los ciudadanos manifiestan.

La idea de servicio público está íntimamente ligada al concepto de necesidades sociales, es decir, a la noción de demandas de actuación por parte de la comunidad, de tal manera que la actividad pública se muestre como respuesta, en forma de prestación regular ante una petición de actuación pública planteada por la ciudadanía. Podemos identificar, siguiendo a Meny y Thoenig (1992), diversas tipologías de necesidades o demandas de actuación, atendiendo a la forma de definición de las mismas: Así, en primer lugar, encontraríamos las necesidades normativas, que serían aquellas explicitadas como tales por los líderes políticos o por los expertos en la materia, utilizando criterios ya sean políticos o puramente técnicos. En este caso serían los responsables políticos o los especialistas técnicos los que definirían qué es lo que la ciudadanía demanda y en qué grado. Una segunda modalidad estaría compuesta por aquellas necesidades detectadas a través de procesos de investigación social, mediante los cuales pueden definirse factores como la intensidad de una demanda, el tamaño del conjunto ciudadano que la plantea, las características de la misma, etc. Una tercera modalidad de definición de necesidades sociales partiría de manifestaciones o actos concretos de la ciudadanía.

Las anteriores modalidades de definición de las demandas de acción pública ponen de relieve el hecho de que aunque las necesidades sociales nacen de carencias objetivas de la sociedad, deben ser

interpretadas subjetivamente como tales por los responsables de los poderes públicos, lo que nos lleva a la esfera de aplicación de criterios políticos para su definición. Esta es una característica importante del ámbito público: debe establecerse un consenso sobre cuál es realmente la demanda social, lo que implica que la determinación de los objetivos operativos de la organización pública sea también política. Por ello es importante que el responsable público pueda tener acceso a un verdadero conocimiento sistematizado de la realidad social, conocimiento que puede ser facilitado mediante la utilización de los nuevos sistemas de información.

Un segundo elemento de “buena gobernabilidad” lo constituye el respeto a la legalidad. El seguimiento de la normativa vigente constituye un requisito elemental de toda acción pública. Mediante las TIC se podrían sistematizar nuevos mecanismos de control y seguimiento de los procesos de intervención pública, de forma que fuesen más fácilmente detectables las desviaciones y corruptelas en los procesos de implementación de las políticas públicas. Para lograr un avance en la lucha contra la corrupción no basta la existencia de una cultura cívica, de un régimen político democrático, o de una clase política responsable: no se puede confiar en la mera autorregulación ética de los gobernantes; es preciso establecer sistemas de control que sean útiles como mecanismos de prevención de las estrategias de corrupción que se desarrollan en nuestras administraciones (Villoria, 2002). Los sistemas de control interno, las inspecciones de servicios, la intervención económica, los procedimientos administrativos, el establecimiento de estándares de calidad, las cartas de derechos de los ciudadanos, son todos ellos mecanismos cuyos objetivos pueden ser facilitados por el establecimiento de sistemas de control que utilicen intensivamente las TIC.

Vinculado directamente con el tema anterior, encontramos el principio de transparencia, que implica el escrutinio público del diseño, la implementación y la evaluación de la acción gubernamental. Las TIC podrían constituirse en utilidad estratégica en este campo, facilitando información en tiempo real a los ciudadanos, tanto en los aspectos técnicos, de gestión y económicos como en los propiamente políticos de la gestión pública. Como ejemplos de ello podemos citar el acceso telemático a los planes de órganos gubernamentales, la puesta a disposición de la ciudadanía de las referencias técnicas que han servido para sustentar las decisiones administrativas, o la utilización de internet como sistemas para la difusión de las posiciones de los distintos agentes sociales vinculados a un tema de política pública. Esto afectaría no sólo a la interacción entre político y ciudadano, sino también a la vinculación entre este último y los burócratas encargados de los asuntos públicos. La difusión social de los elementos básicos y de los principios de la actuación pública podría ser una nueva forma de contribución de las TIC al poder gubernamental.

Todo lo anterior nos lleva a considerar el principio de responsabilidad tanto de políticos como de gestores públicos en sus acciones frente a los ciudadanos. Los procesos de transacción electrónica pueden incorporar sistemas de seguimiento y control que proporcionen al ciudadano armas para exigir responsabilidades públicas en caso de incumplimiento de normas o de desviación de la actividad pública. Así por ejemplo, las cartas de servicios, las que a partir de una definición de estándares de calidad y de unos compromisos administrativos en caso de incumplimiento, pueden mejorar su efectividad si se organiza para ellas un sistema de indicadores de control, cuyos resultados sean accesibles de una forma fácil y rápida por parte de la ciudadanía. El aumento de la información y la facilidad de contacto son dos instrumentos que podrían presentar grandes beneficios en esta dirección.

Pero la responsabilidad sobre lo público no debe quedar restringida a políticos y profesionales de la gestión pública. Un “buen gobierno” supone la implicación del colectivo social en la “cosa pública”. La gobernabilidad mejora con una mayor participación e implicación del ciudadano en las decisiones y los temas públicos. Más allá del aumento de la legitimidad, el acceso ciudadano a la toma de decisiones garantiza la presencia de sus preferencias a la hora de decidir las prioridades de intervención pública. Las TIC ofrecerían aquí multitud de mecanismos para facilitar la comunicación bidireccional entre gobierno y ciudadanos, a la vez que constituirían un medio ideal para la agregación de intereses dispersos de los distintos colectivos sociales. Así, tanto la libertad de expresión como la de asociación

podrían ser potenciadas desde esta perspectiva, con lo que ello puede suponer de fortalecimiento del capital social de una colectividad.

El principio de responsabilidad tiene un impacto directo en el funcionamiento de los organismos administrativos. En primer lugar, porque convierten la administración en más receptiva, facilitando la adaptación de los procesos de gobierno y de las formas de prestación de los servicios públicos a las constantes transformaciones de los valores de la sociedad. Deben anticiparse de forma proactiva los cambios en las preferencias de los ciudadanos, y poder transformar así de una manera efectiva las formas de gestión pública. De nuevo las TIC podrían ofrecer oportunidades en esta dirección, a través de los sistemas integrados de tratamiento y análisis de la información. Ello implica conseguir una administración más eficaz, que satisfaga realmente las demandas ciudadanas, gracias a la adaptación de aquella en sus estructuras y procedimientos de actuación. La reingeniería de procesos a través de la incorporación de las TIC podría ser una palanca para reorientar la cultura administrativa hacia el principio de servicio público. Por último, no podemos olvidar el principio de eficiencia: las instituciones públicas son responsables de la obtención de resultados al menor coste económico y social posible. Cada día aumentan las demandas de actuación pública, pero no así los recursos económicos a disposición de los responsables públicos. Por ello, las TIC podrían ofrecer una oportunidad en cuanto a configurar nuevas estrategias para la gestión de servicios al menor coste económico, y sobre todo, al menor coste social para el ciudadano, en términos de no discriminación y de facilidad de acceso a la prestación de servicios públicos.

Las anteriores consideraciones las hemos establecido conscientemente en tiempo verbal condicional, porque aunque el uso intensivo de las TIC por parte de los gobiernos puede presentar en un futuro una potencialidad positiva en términos de gobernabilidad, estamos lejos de que esto sea hoy una realidad. En primer lugar, por el ya comentado problema de la brecha digital, que imposibilita un uso homogéneo de las potencialidades de las TIC en nuestros países. En segundo lugar, porque las TIC pueden suponer un sistema de estímulos y apoyo para la mejora de la gobernabilidad, pero nunca sustitución de un compromiso político y social, sin el cual cualquier iniciativa en esta dirección no tiene ningún futuro. Las nuevas tecnologías no pueden por sí solas solucionar las carencias de estabilidad jurídica o institucional de un país, por lo que debemos tener claras las limitaciones que las estrategias de gobierno electrónico presentan en este sentido.

4. Reflexiones a modo de conclusión: factores de éxito de las experiencias de gobierno electrónico

Hemos escuchado muchas veces posiciones que argumentan que el gobierno electrónico es la solución a muchos de los problemas que presentan nuestras administraciones públicas, e incluso a los relativos a la gobernabilidad. Nosotros preferimos adoptar una posición mucho más escéptica, que aun reconociendo el potencial de cambio que significa la utilización de las TIC por parte de los gobiernos, es consciente de las limitaciones que en la actualidad presentan.

Para algunos autores, el gobierno electrónico constituye la vía para superar el retraso en la consolidación institucional tanto del servicio público como de una buena gobernabilidad, pero creemos que este tipo de visión no se corresponde con la realidad, y es peligrosa en el sentido de que puede generar expectativas que difícilmente puedan cumplirse, generando una visión negativa y desconfianza respecto a la utilidad del uso intensivo de las TIC en la acción gubernamental.

Hemos de ser conscientes de los aportes reales que hoy ofrecen las TIC. Constituyen una oportunidad de innovación y ofrecen vías para la introducción de mejoras en la acción de los poderes públicos. Mejoras que, aunque limitadas, es bueno no prescindir de ellas si queremos avanzar hacia la modernización del sector público; pero como hemos comentado más arriba, mejoras que no pueden sustituir la acción y el compromiso político de cara a la consolidación institucional de nuestras administraciones públicas.

Para finalizar, creemos importante mencionar un conjunto de factores de éxito, respecto a los cuales existe cierto consenso, como guías de acción para el responsable público que deba plantearse

procesos de introducción de iniciativas de gobierno electrónico. Así, podemos destacar:

1. La necesidad de conocer las demandas de los colectivos a los que se quiere prestar servicio de administración electrónica y adaptar la prestación a las características de las necesidades detectadas.

2. La importancia de la reorganización: para que una iniciativa de administración electrónica funcione es necesario previamente introducir cambios organizativos, formación, motivación de recursos humanos y reingeniería de procesos en el área administrativa en donde se quiera implantar. Hay que prestar una especial atención al rol de gerente público que debe liderar el proceso y que es el que recibe gran parte de la presión político-administrativa.

3. Los servicios públicos en línea generan muchas expectativas, por lo que hay que demostrar capacidad de respuesta rápida y segura. Debe evitarse “vender” la bondad de los nuevos servicios electrónicos sin que ello se corresponda con la realidad.

4. La difusión de los servicios en línea ha de garantizar la no exclusión de colectivos ciudadanos, por lo que debe ser complementada con políticas de promoción del acceso a la red.

5. Deben establecerse estrategias de comunicación de los nuevos servicios, centradas en el valor que se ofrece al ciudadano. Junto a ello, es importante realizar una oferta de incentivos para conseguir un primer núcleo crítico de usuarios.

6. Compartir información, consensuar los proyectos, incentivar la participación y la implicación del personal dentro de la propia organización son elementos clave para el éxito de un proyecto de administración electrónica.

7. Debe existir un liderazgo político fuerte y situado al más alto nivel, para conseguir superar las resistencias al cambio y garantizar la implantación horizontal de los proyectos.

8. Son necesarios recursos económicos, pero también recursos en términos de conocimiento, formación y capacitación técnica de funcionarios y gerentes, así como recursos éticos fomentando una cultura de servicio público.

9. Las iniciativas de gobierno electrónico deben insertarse dentro de los programas generales de mejora y modernización de la administración pública, teniendo en cuenta los cambios institucionales y legales que deban llevarse a cabo.

Como hemos visto, los procesos relacionados con el gobierno electrónico presentan claras potencialidades de desarrollo y crecimiento, tanto político como social y económico de nuestras sociedades. Pero a la vez, plantean riesgos en cuanto a su capacidad de mantener o hacer aumentar las dinámicas de exclusión económica, social, cultural o territorial. Que la balanza se decante hacia un lado o hacia otro, no será sino el resultado de la apuesta y compromiso político del gobernante, y en definitiva, de una auténtica consolidación institucional de nuestras administraciones con base en los principios de actuación públicos: ahí está el reto de la política.

Bibliografía

- Alabau, A. (1998), *La UE y su política de telecomunicaciones*, Madrid, Fundación Airtel.
- Barkin, C.; Bennet, A.; y Remez, S. (eds.) (2001), *Knowledge Management: the Catalyst for Electronic Government*, Vienna, Management Concepts.
- Castells, M. (2001), *La Galaxia Internet*, Barcelona, Plaza y Janés.
- Criado, J. I.; Ramilo, M. C.; y Salvador, M. (2002), “La necesidad de teoría(s) sobre gobierno electrónico: una propuesta integradora”, mención honorífica en el XVI Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y la Modernización de la Administración Pública del CLAD.
- Comisión Europea (2002), Informe de evaluación comparativa de la acción e-Europe, mimeo.
- Comisión Europea (1998), Libro verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información: un recurso clave para Europa, mimeo.
- DiMaggio, P. y Powell, W. (1991), *The New Institutionalism and Organization Theory*, Chicago, University of Chicago Press.

- Hague, B. y Loader, B. (eds.) (1999), *Digital Democracy: Discourse and Decision-Making in the Information Age*, New York, Routledge.
- John Fitzgerald Kennedy School of Government. The Harvard Policy Group on Network-Enabled Services and Government (2000), *Eight Imperatives for Leaders in a Networked World*, Cambridge, JFK School of Government.
- Jordana, J. (ed.) (2002), *Governing Telecommunications and the Information Society in Europe*, Glasgow, Edward Elgar.
- Jordana, J. (2001), “Las administraciones públicas y la promoción de la sociedad de la información: opciones estratégicas y modalidades de intervención”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 16.
- Jordana, J. y Sancho, D. (2001), “Políticas de difusión de la sociedad de la información en Cataluña: ¿de qué forma puede estimularse la demanda?”, en *Notas de Economía*, Nos. 69-70, Barcelona, Generalitat de Cataluña.
- Meny, I. y Thoenig, J. C. (1992), *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- OCDE (1998), *Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality*, Paris, OCDE.
- Public Management Service (2001), *Project on the Impact of e-Government*, Paris, PUMA.
- Ramió, C. (1999a), “Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical”, en *Instituciones y Desarrollo*, Nueva Edición, N° 5, diciembre.
- Ramió, C. (1999b), *Teoría de la Organización*, Madrid, Tecnos.
- Salvador, M. (2002), “Gobierno electrónico y gobiernos locales: transformaciones integrales y nuevos modelos de relación más allá de las modas”, presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Sancho, D. (1999), *Gestión de servicios públicos: estrategias de marketing y calidad*, Madrid, Tecnos.
- Sancho, D. (2002a), “National Platforms for the Information Society Development”, en *Governing Telecommunications and Information Society in Europe*, J. Jordana (ed.), Glasgow, Edward Elgar.
- Sancho, D. (2002b), “La intervención pública en el sector de las telecomunicaciones: una aproximación a las políticas regulativas”, en *Enfoques analíticos y políticas públicas sectoriales en España*, M. Grau y A. Mateos (eds.), Valencia, Editorial Tirant lo Blanc.
- The World Bank (2001), *Information Infrastructure: the World Bank's Group Experience*, Washington, The World Bank.
- Villoria, M. (2002), *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*, Madrid, Tecnos.

La mejora de los servicios públicos y la revisión de las relaciones entre la administración y el ciudadano: las Cartas de Servicios *

Blanca Olías de Lima Gete

1. La administración y el ciudadano

Las relaciones con el ciudadano constituyen una parte esencial de la misión de la administración. En los últimos años, sin embargo, la naturaleza de esa relación ha sufrido una notable transformación caracterizada por la emergencia del concepto de ciudadano-cliente que se inserta en un contexto de globalización, el predominio de la ideología del mercado, la demonización del Estado de bienestar, la proliferación de políticas de *re-marketización* y la erosión del servicio público en términos de amplitud, papel, capacidad y compromiso.

Aunque gran parte de los procesos de modernización que se han llevado a cabo lo han hecho bajo la promesa de restituir y fortalecer el papel de la sociedad civil, y por ende del ciudadano, los instrumentos empleados para llevarlos a cabo dejan un amplio espacio para la duda. Así, se ha podido destacar (Haque, 1999) que la creciente similitud entre la administración pública y la empresa privada, en términos de objetivos, actitudes y reglas, ha debilitado la posición del ciudadano y la identificación del servicio público como una institución especial, que representa y sirve el interés público. Junto a ello, otros autores han observado que están convergiendo en las estrategias de modernización (Pollit y Boukaert, 1995) algunas políticas de mejoramiento de los servicios públicos y la potenciación de nuevas formas de democracia en la sociedad, como la participación.

La divergencia en los aspectos que estos autores señalan representa no sólo dos puntos de vista sobre un mismo fenómeno, sino que es también el reflejo de las profundas contradicciones y las incoherencias de un modelo que no ha acabado de encontrar el punto de equilibrio entre eficacia y equidad necesario para la acción pública. Tomando como ejemplo la idea de la potenciación (*empowerment*), que incluye tanto a los servidores públicos, a los que se estimula para tomar iniciativas y resolver en el ámbito de su trabajo, como a los ciudadanos, que pasan a ser sujetos activos que intervienen en la definición de los servicios, se puede observar que en la práctica ambos principios no son fácilmente reconciliables.

De una parte, si tanto los empleados como los clientes están capacitados para hacer valer sus puntos de vista e incidir sobre las condiciones del servicio, entre ambos pueden surgir diferencias difíciles de resolver. Los empleados públicos pueden ver con malos ojos que personas sin especial preparación técnica y que ignoran las complejidades de los procesos, co-dirijan o co-evalúen. Una cosa es consultar a los ciudadanos, atender correctamente al público y mejorar los estándares del servicio, y otra muy distinta darles la posibilidad de intervenir en ellos.

La mayor libertad de acción de los gerentes, los ganadores potenciales de la nueva gestión pública (Dunleavy y Hood, 1995), puede enfrentarse a similares contradicciones. La afirmación de que el gobierno no puede presuponer lo que valoran los ciudadanos implica dar a los directivos de las organizaciones públicas una considerable discrecionalidad para identificar los servicios valiosos para la comunidad. Esto conlleva una relativa pérdida de poder para los políticos y es un riesgo potencial para su legitimidad. Al mismo tiempo, esa mayor libertad de acción se ve recortada desde el momento en el que el ciudadano está autorizado para participar en la toma de decisiones. Pero si estas tensiones no se resuelven adecuadamente, reajustando a favor del ciudadano los roles y las expectativas, éste puede sentirse más indefenso que bajo las antiguas burocracias. El cliente insatisfecho puede considerarse peor tratado y más alienado, y puede entender que su confianza ha sido defraudada. Su disconformidad

(*) Versión corregida y ampliada del documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002.

Título original: "Nuevos compromisos, viejos problemas: las Cartas de Servicios".

no se dirigirá únicamente hacia el servicio o hacia los funcionarios que lo atienden, sino que alcanzará a su último responsable: el gobierno. El impacto de esta desilusión en la percepción de la acción de gobierno puede repercutir en la adhesión democrática y en la gobernabilidad.

2. La nueva gerencia pública (NGP) y los valores

Para empezar a afrontar estos dilemas podríamos situarnos en el contexto de cambio y transformación que implica pasar de un sistema de jerarquía de valores tradicional, que enfatiza primero la legalidad, después la equidad, seguido de la efectividad y la eficiencia, y, en último lugar, la economía, a otro que invierte el sistema de preferencias. Las orientaciones predominantes de los nuevos servicios públicos subrayan primero la economía, seguida de la eficiencia, la efectividad, la equidad y finalmente la legalidad (Pollit y Boukaert, 1995: 170).

En el conflicto de valores que representa la transición de un sistema burocrático a otro más próximo a las orientaciones de mercado, la cuestión no está en discutir qué lugar debe ocupar la eficiencia o la eficacia, aunque no carece de importancia, sino qué lugar ocupa la equidad o la justicia social. En otros términos, cómo se insertan los valores de lo público en la provisión de servicios.

La primacía de la eficiencia en la NGP permite, según Harrow (2002: 144), articular cuatro visiones sobre esa ecuación:

1. la NGP nunca ha intentado incorporar la preocupación por la equidad o la justicia social;
2. aunque la NGP no se ha propuesto excluir los temas de equidad, en la práctica ha creado un catálogo de iniquidades;
3. la ideología y la práctica de la NGP están demasiado entusiasmadas con su orientación al mercado, lo que ha creado un sentimiento de que no puede proporcionar justicia social;
4. la justicia y la equidad han dejado de ser el centro de los valores públicos y no se puede esperar que la NGP los incorpore.

A pesar de estas convicciones, y de la parte de verdad que en ellas se puede encontrar, creemos que la NGP y la justicia social no son, o no deben ser, excluyentes. La eficiencia puede considerarse un pre-requisito de una equitativa provisión de bienes y servicios. Alternativamente a los enunciados anteriores pueden establecerse otras proposiciones, menos benévolas que las de este autor, pero en la misma línea:

1. aunque la NGP, en nombre de la eficiencia y la efectividad, ha ayudado a relegar las cuestiones de la justicia social de las agendas gubernamentales, es posible incorporar los fines de equidad, incluso de una mejor manera;
2. la NGP, que viene precedida por amplias iniquidades, puede ser acusada de injusta *per se* cuando se asume su versión más radical (la de los “fundamentalistas del mercado”) y si se renuncia a aprovechar las oportunidades que ofrece para mejorar esa situación;
3. el énfasis de la NGP en la apertura de los servicios y la responsabilidad, facilita la incorporación de los valores de la justicia social y proporciona un renovado interés por “qué se hace y por qué se hace”;
4. el característico uso que la NGP hace de la competencia y la iniciativa anima a las organizaciones a revisar sus criterios de eficiencia y eficacia, una de las mayores fuentes de deslegitimación del modelo tradicional.

Estas promesas y posibilidades de la NGP requieren, sin embargo, ir más allá de la tecnología de producción, en la que a menudo se encierran tanto los teóricos como los profesionales de la NGP. Una de las conclusiones que hoy se puede extraer, de la ya amplia bibliografía sobre la nueva gestión pública, es que el engarce entre el nivel macro y el micro es todavía débil. Esto permite que se puedan mantener fundamentadamente posturas contrapuestas.

El punto de vista que vamos a mantener aquí es que las posibilidades de la NGP para constituirse en un enfoque apropiado para producir mayor “valor público”, esto es, equidad y justicia social,

dependen en gran medida de las políticas de modernización que se adopten. En este proceso de renovación y cambio resulta crucial el papel y la posición que se confiere a la ciudadanía.

Nuestro estudio se va a centrar en un instrumento que ha tenido gran difusión en Europa, a partir de la experiencia innovadora del gobierno británico: las Cartas de Servicios. Examinaremos, en primer lugar, la experiencia británica no sólo por ser la pionera en la implantación de las Cartas, sino por el amplio recorrido que han tenido en un contexto fuertemente orientado por las propuestas de la NGP. El caso francés y el belga representan dos visiones distintas de las Cartas en contextos fuertemente burocráticos. La experiencia española, la más reciente, representa un esfuerzo por introducir instrumentos de modernización selectivos, con una estrategia de bajo ritmo.

Las Cartas se conciben inicialmente como un compromiso de los servicios públicos con los ciudadanos. Las Cartas tienen una doble función. Por una parte, exigen una revisión de los objetivos de las organizaciones públicas y de sus procesos administrativos, definiendo con claridad la misión de la organización y estableciendo mecanismos para su control y evaluación. De otra, pretenden informar a los usuarios de lo que pueden y deben esperar del servicio, de las formas de reclamación por los incumplimientos o el trato inadecuado y, en su caso, de los mecanismos de satisfacción. Esta idea central admite numerosas modalidades y es susceptible de una variedad importante de aplicaciones. Pero sería un error considerarla como una cuestión meramente técnica o de adaptación a diferencias políticas o culturales innegables. Las reformas y los planes de modernización son siempre auténticas políticas públicas que traducen preferencias e intereses de las mayorías que forman el gobierno.

3. El surgimiento de las Cartas de Servicios: la experiencia británica

Las Cartas de Servicios son inicialmente un producto de las políticas conservadoras de reforma del sector público iniciadas en el Reino Unido por el gobierno Thatcherista, y representan, en cierta manera, su consolidación en la dirección de transformar radicalmente los servicios, acercándolos al sector privado. La primera Carta fue aprobada al final de 1991, por iniciativa del entonces primer ministro, John Major, con el objetivo de establecer el principio de la soberanía del consumidor.

La idea de convertir al ciudadano en cliente tenía el objetivo de sacudir la inercia de los servicios estableciendo la soberanía del usuario-consumidor. La potenciación del usuario es a título individual. La atención se pone en los estándares del servicio, la eficiencia y la eficacia, la accesibilidad y el buen trato, facilitando la emisión de quejas y reclamaciones.

En realidad se presta escasa atención a la idea de la ciudadanía, relegando a segundo plano los aspectos colectivos y de solidaridad que unen a los miembros de una comunidad, y se emplean términos alternativos (usuario, público, cliente, consumidor) más en sintonía con la nueva manera de entender las obligaciones públicas. El giro que representan respecto de las concepciones clásicas del servicio civil puede sintetizarse en el lema “del servicio público, al servicio al público”.

La idea de otorgar unos derechos efectivos a los usuarios en la prestación de servicios es una idea atrayente, especialmente dada la escasa sensibilidad de la burocracia tradicional hacia las necesidades peculiares de cada persona. Pero los nuevos derechos establecidos en las Cartas son en realidad reduccionistas respecto a la noción de ciudadano, pues contemplan esencialmente su vertiente como consumidor.

Esta visión de los derechos, según Falconer y Ross (1999: 342), pone de manifiesto:

1. que las Cartas han introducido una visión muy selectiva y altamente individualista de los “derechos”, que está lejos de fortalecer la idea de ciudadanía;
2. hay significativas barreras a la potenciación (*empowerment*) del público, que es uno de los objetivos prioritarios de las Cartas;
3. mientras que las Cartas establecen los estándares de resultados que el público puede exigir, los usuarios no tienen nada que decir respecto a los procesos que establecen esos estándares;
4. en contra del principio de la soberanía del consumidor, la gerencia domina los servicios del sector público;

5. la habilidad de los usuarios para expresar sus deseos e influenciar el sector público es limitada, y más bien reactiva que proactiva;

6. en relación con los proveedores del servicio, los usuarios tienen títulos débiles y poderes frágiles, si es que tienen alguno, en comparación con los que detenta el sector público orientado al mercado.

Aunque el British Council (1999: 2) reconoce que quedan formidables obstáculos para llevar las ideas de las Cartas a la práctica, la asunción de que la gestión del sector público puede contemplarse de la misma manera que la gestión del sector privado, ignora las diferencias reales entre los dos. Y hay una diferencia importante entre ambos que se sustancia en los conceptos de “ciudadano” y de “cliente”.

La escasa atención prestada al ciudadano en las Cartas de Servicio británicas tiene que ver con distintos factores. Algunos provienen inevitablemente de la propia concepción de las Cartas, al menos en sus inicios, que se preocupan sobre todo por incidir en el nuevo orden que pretenden implantar: volcar las organizaciones públicas hacia la consecución de resultados, sacudiendo la rutina y el conformismo. Otros pueden relacionarse con una determinada concepción política, la conservadora, del papel y la misión de las organizaciones públicas.

La evolución de los contenidos de las Cartas (ver Cuadro N° 1) permite precisar mejor el contenido y la dirección de los cambios.

Cuadro N° 1
Evolución del contenido de las Cartas de Servicios británicas

<i>Carta conservadora Major 1991</i>	<i>Carta conservadora Major 1994</i>	<i>Carta laborista “Service first” 1998</i>
Estándares	Estándares	Estándares
Apertura	Consulta	Consulta y Apertura
	Calidad (enderezar las cosas equivocadas)	Calidad (enderezar las cosas equivocadas)
Información		Información
Elección	Elección	Elección
No discriminación	Cortesía y asistencia	Trato justo
Accesibilidad	Rentabilidad (valor a cambio de dinero)	Innovación y mejora
		Trabajar con otros proveedores

Fuente: Elaboración propia a partir de las Citizen’s Charter, Bovaird (1996), y Falconer y Ross (1999).

En primer lugar se podrá apreciar la reiteración de algunos elementos clave, como el establecimiento de estándares para los servicios, la información, la apertura hacia los usuarios y la consulta sobre las condiciones del servicio. En la Carta de 1991 se instauran los principios esenciales que, en buena medida, se mantienen durante todo el período y que, si de una parte se vinculan con la orientación al mercado y el “consumerismo”, por otra ofrecen oportunidades para echar abajo las barreras entre la administración y el ciudadano.

La posibilidad de elegir entre proveedores alternativos, que es difícil de implementar en la práctica, es más radical ya que supone diluir o eliminar lo específicamente público, y abre la puerta a las prácticas más agresivas de los negocios. Una segunda consideración tiene que ver con la creciente progresión de los contenidos en la línea del *public management*. El informe de 1994 que da lugar a la segunda Carta británica, avanza decididamente en la mejora de los procesos y la consecución de

resultados, introduciendo los principios de enderezar las cosas equivocadas, valor por dinero, y cortesía.

Los contenidos que en la primera Carta tenían mayor relación con la concepción política de la ciudadanía, el principio de la no discriminación y de accesibilidad a los servicios, desaparecen definitivamente.

La decisión del gobierno laborista de retomar y revisar las Cartas, cambiando su denominación, es del todo significativa. El nuevo título, “Primero el Servicio” (*Service First*), en el que se suprime el término ciudadano, refuerza la visión de los servicios públicos como una relación de mercado entre el proveedor y el de cliente-usuario-consumidor. En consonancia con esa preocupación productivista y reductora, la Carta laborista añade los criterios de innovación y mejora, y trabajar con otros proveedores.

La única puerta abierta para retomar una concepción más amplia y sustanciosa del ciudadano-cliente es el refuerzo de nuevas formas de participación de los usuarios. En qué medida puede abrirse un diálogo entre el gobierno y los ciudadanos sobre la provisión de servicios que vaya más allá de la mejora de sus resultados y sus estándares de producción es todavía algo incierto, pero la crisis detectada en algunos servicios puede facilitararlo.

La posibilidad de reconstituir un nuevo concepto de ciudadanía a partir del consumidor es problemática. Para empezar, la capacidad del usuario para expresar sus deseos y necesidades está condicionada por la misma oferta del servicio. Habría que comenzar por conocer cuáles son los deseos de los ciudadanos, y luego implementarlos de la manera más eficiente. Pero, sobre todo, la calidad de vida y el fortalecimiento de los valores democráticos sólo en una cierta medida tienen que ver con la calidad de los servicios. Contemplar al ciudadano básicamente como un cliente significa ignorar su vertiente política y su capacidad de compromiso con los valores de la sociedad en la que quiere vivir.

4. La experiencia de otros países europeos. Las Cartas de Francia y Bélgica

Las Cartas de servicios han tenido un amplio eco en gran parte de los países europeos (Francia, 1992; Portugal, 1992; Italia, 1994; Bélgica, 1993; etc.). Todas las Cartas establecen estándares para los servicios, indicadores de calidad, normas de acceso y atención al ciudadano. Pero es cierto también que las diferencias son importantes en cuanto a compromisos y derechos del consumidor. Para los propósitos de este trabajo nos fijaremos en la Carta francesa y la belga, precisamente porque ofrecen versiones distintas del modelo anglosajón.

Los diferentes programas de reforma en Francia se han llevado con una destacable continuidad y parten de la proclamación de los valores republicanos, que otorgan un papel capital a los poderes públicos como garantes de la cohesión social y el acceso en condiciones de igualdad a todos los ciudadanos a los servicios públicos (Conde, 2001: 381). La importancia del servicio civil y el papel de los usuarios forman parte de las constantes reformadoras. La Carta francesa es una buena muestra de la inserción de los principios de la soberanía del consumidor-ciudadano en un contexto burocrático, altamente juridificado. Los principios básicos que se establecen son:

- garantizar la igualdad, la neutralidad y la continuidad de los servicios;
- accesibilidad a la información y a los servicios;
- establecimiento de estándares de calidad;
- transparencia y atención al ciudadano;
- asistencia.

El compromiso con la modernización de los servicios públicos belgas fue recogido en la Carta de Servicios publicada en el diario oficial de 22 de enero de 1993. El reconocimiento de los derechos de los usuarios a obtener unos servicios adecuados se establecía como base de una política que debía ser compartida por todas las administraciones.

Los principios establecidos en la Carta (Carta del Usuario de los Servicios Públicos), que cada servicio debe desarrollar con arreglo a su propia iniciativa, invitan a los ciudadanos a realizar una legítima presión sobre las administraciones para obtener calidad en los servicios (Bovaird, 1996: 83). Los principales compromisos son:

- accesibilidad y transparencia (identificación de los empleados públicos, transmisión y compulsión de documentos, descentralización de los tribunales administrativos);
- legibilidad y simplificación de documentos;
- aplicación de las obligaciones legales (motivación de los actos, organización del derecho a ser escuchado, protección de los datos personales, publicidad, etc.);
- información y política de educación (derecho a obtener información y educación permanente, libertad de expresión para los funcionarios, receptividad hacia el público);
- concesión automática de beneficios y pago de intereses por demora;
- simplificación, codificación y evaluación de normas.

La comparación de los principios recogidos en ambas Cartas (ver Cuadro N° 2) muestra similitudes y diferencias respecto del documento británico. La más evidente y destacable es la mención explícita a los derechos ciudadanos jurídicamente protegidos en las Cartas continentales, que no existen en el documento británico. La conocida disparidad entre el sistema inglés y el continental en cuanto al valor y el papel de las normas, puede explicar en buena medida este hecho. Pero sólo en parte.

Cuadro N° 2
Comparación de los principios de las Cartas de Servicios británica, belga y francesa

<i>Carta británica 1991</i>	<i>Carta belga 1993</i>	<i>Carta francesa 1992</i>
Estándares	Estándares	Estándares
Apertura	Transparencia	Transparencia
	Simplificación y evaluación	
Información	Información	Información
Elección		
No discriminación	Aplicación de las obligaciones legales	Igualdad, neutralidad y continuidad
Accesibilidad	Accesibilidad	Accesibilidad y atención al ciudadano

Fuente: Elaboración propia.

A la idea anterior habría que añadir las dispares opciones en la estrategia y la concepción de las reformas de los servicios. En los países europeos señalados, las decisiones acerca de la conversión del ciudadano de mero usuario en cliente de los servicios, es un cambio más pausado y menos radical. Los principios establecidos no inciden tanto en hacer competitivos los servicios y proporcionar capacidad de elección a los usuarios, según las reglas del mercado, cuanto en mejorar los procedimientos y los resultados de las organizaciones públicas. Pero al mismo tiempo, y esto es decisivo, aprovechan la ocasión para hacer efectivos y fortalecer los derechos de los consumidores como ciudadanos (igualdad y neutralidad de los servicios, motivación de los actos administrativos, confidencialidad de los datos).

Desde esta perspectiva, se abre una vía para que las Cartas de Servicios puedan constituir una herramienta a favor de la ciudadanía, haciendo operativos y fortaleciendo los derechos y el Estado de Derecho. La inclusión de estos principios en las Cartas es también un reconocimiento implícito de un

insatisfactorio cumplimiento de las garantías jurídicas esenciales en países con larga trayectoria democrática. Ahora bien ¿no son estos derechos, al mismo tiempo, típicamente garantistas y con escasa incidencia en los más sociales de la equidad y la justicia social?

La coincidencia de las Cartas continentales en el principio de transparencia, y por tanto en la posibilidad de controlar las actuaciones públicas, conecta con requisitos propios de un orden democrático, pero también con aspectos sustanciales para erradicar la irresponsabilidad o la ineficiencia.

El núcleo de coincidencias de las tres Cartas es amplio en torno a los principios más característicos de la nueva forma de gestionar los servicios públicos: el establecimiento de estándares de calidad, el compromiso por mejorar la eficiencia y la eficacia, el trato cordial y respetuoso con el público, la consideración de los empleados públicos no como autoridades sino como facilitadores del servicio, la información exacta y pertinente de lo que el ciudadano puede esperar, y exigir, en cada caso, y la accesibilidad.

5. La Carta de Servicios en España

El proceso de modernización administrativa en España no arranca sino hasta el comienzo de los años 90. El centro impulsor durante todo el período va a ser el Ministerio de las Administraciones Públicas, lo que ya de partida revela una cierta debilidad en esta política pública, que no logra el compromiso abierto de los presidentes de gobierno. Las iniciativas del Ministerio encargado de la reforma tienen que hacer frente también a la indiscutida hegemonía del Ministerio de Hacienda en los consejos de ministros.

La modernización administrativa en España tiene tres planos: la acomodación de las estructuras organizativas a la nueva distribución territorial del poder establecida por la Constitución de 1978, y a la asunción progresiva de competencias y servicios por parte de las comunidades autónomas; el proceso de adelgazamiento del Estado, privatizando una parte sustantiva del sector público estatal (telecomunicaciones, energía, monopolios fiscales, etc.); y, finalmente, los aspectos funcionales o de la gestión, con importantes repercusiones en el diseño organizativo. Es en este último plano donde se insertan las Cartas de Servicios.

La reforma administrativa en España no se propone alterar la organización burocrática tradicional. En las distintas ocasiones que ha habido para alterar sus reglas básicas, la última de ellas concretada en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE, 1997), se ha optado por una línea de renovación, de carácter evolutivo, que incide sobre todo en los métodos y los instrumentos para obtener una utilización eficaz y eficiente de los recursos y una mejora de los servicios.

Las principales actuaciones (ver Cuadro N° 3) van asumiendo las corrientes europeas de mejora de la gestión que culminan con la implantación del modelo de calidad de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (European Foundation for Quality Management - EFQM) para el sector público.

Las Cartas de Servicios son un documento mediante el cual la administración informa a los ciudadanos por anticipado sobre qué clase de servicios pueden esperar y sobre los compromisos de calidad que asume.

Cuadro N° 3
Los principales hitos de la reforma administrativa en España

Año	Actuación	Medidas
1990	Estudio Delphi. Reflexiones para la modernización de la administración del Estado.	Diagnóstico de las necesidades de modernización.
1992	Plan de Modernización. Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo (30/1992).	Acuerdo con los principales sindicatos sobre medidas de modernización. Introducción de la gestión por objetivos. Actualización de derechos ciudadanos. Simplificación de procedimientos. Uso de las tecnologías de la información.
1993	Observatorio de la calidad de los servicios públicos.	Inicio de la implantación del enfoque de la calidad. Evaluación de algunos servicios.
1996	Relación de procedimientos administrativos. Sistema de gestión de quejas y sugerencias.	Ordenación y clarificación de los principales procedimientos. Mejora de la gestión de quejas y sugerencias.
1997	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). Ventanilla única.	Mejora en los procedimientos. Posibilidad de presentar reclamaciones sin el carácter de recursos administrativos. Interconexión de los registros de todas las administraciones para presentación de escritos.
1999	Creación de la e-administración. Cartas de Servicios. Premios a la calidad y las mejores prácticas.	Puesta en marcha de una intranet administrativa. Compromisos de calidad de los servicios. Estímulos a la mejora. Evaluación de servicios.
2000	Libro blanco de los servicios públicos.	El nuevo papel de la administración y de los servicios públicos orientados al cliente.

Fuente: Elaboración propia.

Los objetivos generales de las Cartas son múltiples, e incluyen al menos tres aspectos. Aquellos relacionados con la legitimidad democrática, mediante la difusión de información y la rendición de cuentas de los servicios financiados con fondos públicos. Aquellos que tienen que ver con los derechos ciudadanos y sus garantías, haciendo efectiva la influencia de los ciudadanos en el contenido de los servicios. Y, finalmente, aquellos que afectan la mejora de los servicios y la responsabilidad de los gestores, fortaleciendo los sistemas de evaluación.

Son objetivos expresos de las Cartas de Servicios: la transparencia, la información, la accesibilidad, los compromisos de calidad, la participación y consulta de los usuarios, y la responsabilización de los gestores públicos.

La Administración General del Estado no ha establecido un modelo cerrado y único de Carta. Al tratarse de un programa global para todos los ministerios, se establecen unas pautas generales o elementos mínimos, y se deja al criterio de cada organismo responsable la especificación de sus contenidos.

Prácticamente la totalidad de los ministerios, y sus delegaciones territoriales, cuentan hoy en día con Cartas en diferentes servicios, aunque quedan todavía muchos centros pendientes de elaborarlas. Sus contenidos y compromisos son bastante variables.

Las informaciones y compromisos asumidos en las Cartas son de tres órdenes:

- *Información sobre el servicio.* La identificación y descripción detallada de la misión, catálogo de servicios y normas reguladoras de las prestaciones. Debe incluir los derechos concretos de los usuarios y la forma para presentar quejas y reclamaciones.

- *Compromisos de calidad.* Determinación de los estándares que de manera cuantificada (por ejemplo, tiempos y plazos de respuesta) y verificable sean asumidos por el servicio. Debe incluir los indicadores para evaluar la calidad. Estos niveles de calidad, en todo caso, comprenderán:

- plazos previstos para la prestación de servicios y/o la tramitación de procedimientos;
- mecanismos de comunicación e información;
- horarios y lugares de atención al público;
- indicaciones que faciliten el acceso al servicio;
- sistemas de aseguramiento de la calidad, protección del medio ambiente, o seguridad e higiene;
- indicadores para la evaluación de la calidad.

- *Información de carácter complementario.* Directorio (postal, telefónico y telemático), medios de acceso y transporte, etc.

Las informaciones y compromisos asumidos en las Cartas permiten que el ciudadano pueda presentar quejas y reclamaciones -dispone de un Libro de Quejas y Reclamaciones- que pueden tener una respuesta más rápida que los recursos administrativos típicos, con lo que esto conlleva de actualización de unos derechos que, de otra manera, pueden necesitar años para su satisfacción.

6. Compromisos y dilemas del sector público

Las Cartas de Servicios ofrecen amplias posibilidades para reconfigurar el sector público de acuerdo con criterios de calidad, eficacia y satisfacción del ciudadano. Aunque las Cartas están siendo utilizadas en contextos diversos, eso no significa que sean una herramienta neutral de la que se pueden extraer utilidades significativas para la mejora de los servicios sin afectar el orden de prioridades o los valores de la acción pública.

Hemos señalado más arriba que la NGP ofrece posibilidades para incorporar la equidad y la justicia social. Pero esto no significa que sea un resultado “natural” de sus propuestas, fuertemente ancladas en el empleo de mecanismos de mercado y en preocupaciones sobre mejora, eficiencia y satisfacción individual. La potencialidad de las Cartas de Servicios estriba en las oportunidades que ofrecen para mejorar el control, la responsabilidad y la participación de los ciudadanos, no sólo respecto a los productos o servicios que obtienen, sino a las decisiones relevantes sobre su diseño y provisión. Las políticas de reforma son cruciales en este sentido, y la capacidad y propósitos de los gobernantes. Pero habrá de tenerse en cuenta también los riesgos y las limitaciones que conllevan.

Podemos diferenciar tres niveles en la consideración de estas cuestiones: el *nivel macro*, que discurriría sobre las pautas y los principios de organizar la vida en común; el *nivel meso*, que implica considerar las repercusiones de las Cartas en el conjunto del sistema público de provisión de servicios; y el *nivel micro*, que afectaría a los servicios y las organizaciones concretas que prestan servicios. Intentaremos reflexionar sobre algunos aspectos que afectan principalmente a los niveles meso y micro, poniendo de relieve sus principales dificultades y contradicciones.

Las Cartas de Servicios representan una oportunidad para tres tipos de actores fundamentales: los políticos, los gerentes y empleados públicos, y los ciudadanos. Cada uno de ellos puede obtener ventajas significativas para sus intereses, pero al mismo tiempo deben correr con algunos riesgos que afectan a sus aspiraciones y a su posición relativa en el equilibrio de fuerzas que domina su situación actual.

a) *Políticos y gobernantes.* Para los gobernantes, las Cartas son un medio de restablecer la confianza de la ciudadanía no sólo en unos servicios concretos, sino, más ampliamente, en el Estado y en sus instituciones. En un cierto sentido pueden ser vistas como un intento de renovar el contrato social establecido entre los gestores y los gestionados. Pero también se ha señalado que las Cartas pueden conducir a una perversión ideológica (Pollit y Boukaert, 1995): pueden verse como un camino para crear una publicidad favorable para el gobierno, canalizando el descontento ciudadano hacia el diseño de los procedimientos y la gestión. En otras palabras, las Cartas animan a los ciudadanos a presionar a los servicios para obtener mejores prestaciones, mientras se imponen recortes en los gastos y en las plantillas de personal, exigiendo a los servidores públicos una mayor productividad. Si los servicios no están a la altura de lo que los ciudadanos demandan, si hay retrasos, procedimientos tortuosos y complejos, o baja calidad, hay que poner en cuestión los sistemas públicos de provisión y, especialmente, la falta de compromiso de los funcionarios con los resultados. La desconfianza hacia los empleados públicos autoriza el control central de los estándares y de los presupuestos. La centralización de los gastos es la contrapartida de la descentralización de los servicios.

El sentido de esta política coincide, una vez más, con las posiciones conservadoras. Si la buena voluntad del gobierno no se ve recompensada por la diligencia de los servicios, si los intereses corporativos pueden más que la responsabilidad y el servicio a los ciudadanos, hay que cambiar las pautas de comportamiento y devolver al mercado la provisión.

Si el mercado es una opción más segura para satisfacer las preferencias de los ciudadanos, entonces hay que dar más poder a los gerentes para decidir. Los directivos públicos están capacitados tanto para establecer “cómo” ser eficientes y alcanzar resultados como para definir “qué” es lo que el público desea.

En contrapartida, los gobernantes, que hasta el momento poseían la legitimidad y el monopolio para decidir, con arreglo a unas opciones políticas refrendadas en el proceso electoral, qué tipo de servicios demanda la ciudadanía, tienen que compartir su poder con los gerentes y los ciudadanos. Bien sea bajo la idea de “dejar que los gestores gestionen”, bien con la más limitada de “hacer que los gestores gestionen”, se entiende que los gestores serán capaces de captar y traducir los deseos de los ciudadanos e implementarán servicios de acuerdo con las características que más satisfagan las necesidades sentidas y expresadas.

Aun suponiendo que no se presenten otros problemas, quedan pendientes dos importantes repercusiones de esta autonomía de gestión. ¿De quién será la responsabilidad por el fracaso o por las irregularidades que se cometan? El problema de la responsabilidad puede ser formulado como la pregunta acerca de la manera de medir y atribuir responsabilidades por los resultados de esa compleja red de organizaciones autónomas en la que se convierte el sector público (Lynn, 1998).

El problema de la responsabilidad en un sistema democrático es uno de los mayores obstáculos que deben enfrentar las nuevas formas de gestión y provisión de servicios, y una incitación al control y la centralización.

b) *Gerentes y empleados públicos.* La visión que los gerentes tienen de lo que son las necesidades del público está mediatizada por varios factores. En primer lugar, habría que preguntarse por la naturaleza del compromiso que los directivos públicos mantienen, si su compromiso es con los objetivos del servicio o con el servicio público en sí (Oliás de Lima, 2001). La insistencia de la NGP en introducir en el sector público directivos emprendedores, orientados al logro, con capacidad para asumir riesgos e introducir innovaciones, acentúa una visión del éxito basada en consideraciones estrictamente personales, de poder o retribuciones. Se incrementa así la tendencia a que la organización

sea utilizada en beneficio propio y a que se produzca la captura del servicio en interés de sus directivos y empleados.

Bajo la forma más tecnocrática de entender la mejora del servicio, que inevitablemente es consustancial a los enfoques de la calidad, los empleados públicos de estas organizaciones, especialmente de los estratos medios y altos, pueden fortalecer su posición haciendo valer su alta capacitación, su destreza, y el conocimiento acumulado que poseen de los resortes organizativos. Las complejidades tecnológicas del servicio pueden ser un buen recurso para satisfacer intereses personales.

Frente a ello, se puede constatar la existencia de funcionarios comprometidos con los intereses públicos en un buen número de organizaciones, que ven en el trabajo bien hecho y en su colaboración al bienestar de la sociedad una satisfacción intrínseca. El dilema de la nueva orientación en la gestión es cómo preservar el espíritu público si los estímulos, y las recompensas, se orientan a la competencia y el rendimiento, según criterios de mercado. En el conflicto potencial entre los intereses generales del servicio y la presión para adecuarse a los estándares establecidos y cumplir los objetivos, no hay muchas posibilidades de que ganen aquéllos. Hay casos dramáticos¹ de conflicto entre las especificaciones del servicio y las necesidades de los ciudadanos. En términos generales, la nueva orientación de los servidores públicos les puede hacer menos sensibles a los requerimientos de igualdad, imparcialidad y trato justo (Haque, 1999). La inclusión de estos principios en algunas Cartas (ver Cuadro N° 1) debe tener traducción operativa en cada servicio. Pero estos principios son difíciles de concretar y dependen en gran medida de las orientaciones predominantes.

Un conflicto subsidiario puede provenir de las distintas maneras de entender el servicio por los diferentes estratos administrativos. Los empleados de base son los que sufren en mayor medida las quejas o las insatisfacciones de los usuarios, y los que están más sensibilizados a sus necesidades concretas. Los estratos técnicos, medios y superiores, pueden considerar irrelevantes o distorsionadoras esas pretensiones, defendiendo que sus propios criterios tienen más en cuenta la naturaleza del servicio. Finalmente, la gerencia debe tener en cuenta las prioridades establecidas y tratar de satisfacer requerimientos de distinta procedencia (políticos, técnicos y de los usuarios). Este conflicto, que es característico de toda organización jerarquizada, se resuelve mediante los objetivos operativos que cada unidad debe alcanzar. Frente a las posibles quejas de los ciudadanos, el servicio puede mostrar largas listas de datos y abundantes gráficos que avalan las mejoras y la calidad de las prestaciones.

Para las organizaciones concretas, los compromisos de calidad pueden ser también una fuente poderosa de recursos. El establecimiento de Cartas (los compromisos del servicio) es un medio para definir y proyectar la imagen corporativa y para legitimarse. La iniciativa de los gestores, su competencia para lograr resultados, su capacidad para liderar el cambio, les proporciona una visibilidad profesionalmente muy satisfactoria y la posibilidad de ejercer una influencia sobre la organización y sobre los productos desconocida en el ámbito público. Por muy genéricos o fáciles de cumplir que sean los estándares, cuestión que la mayor parte de los ciudadanos no se detiene a estudiar, la organización sale reforzada. Al mismo tiempo, estos compromisos circunscriben el compromiso de cada unidad, y constituyen un valioso aliado frente a la exigencia de responsabilidad. La reducción de expectativas para los usuarios, que los estándares implican, es además un valioso auxiliar para tratar con el público.

c) Los ciudadanos. Los ciudadanos-clientes son, según los objetivos explícitos de las Cartas, los beneficiarios principales de las transformaciones de los servicios. Los usuarios reciben una herramienta que permite salvar la tradicional separación entre la administración y el ciudadano, y los convierte en el eje de la acción de la administración. El trato personalizado abre la puerta a un diálogo continuado que aumentará la satisfacción del ciudadano e incrementará la legitimidad y los apoyos a la acción del gobierno.

Una constatación contradictoria con estos presupuestos, que se está produciendo en distintos países (Arenilla, 2002; Falconer y Ross, 1999), es que la modernización administrativa y los cambios radicales en la forma de entender la provisión de los servicios, apenas han arañado ligeramente los

resultados de las encuestas de opinión sobre satisfacción de los usuarios. Algunos datos permiten afirmar que es mayor la aceptación y la estima de los servicios entre sus usuarios y clientes que entre los que no hacen uso de ellos. La mayor satisfacción detectada entre aquellos que hacen uso de los servicios no afecta, sin embargo, su percepción global (Arenilla, 2002) sobre el rendimiento del sector público.

La pregunta sería entonces si los ciudadanos o los usuarios entienden que son escuchados y se hace lo posible por atender sus necesidades. Algunas condiciones relativas al sistema de diálogo que se abre entre ambas partes no parecen reunir los requisitos necesarios.

Los procedimientos habituales para pulsar el nivel de satisfacción del usuario (servicios de atención al cliente, encuestas, buzones de sugerencias, control de quejas y reclamaciones, cuestionarios, evaluaciones, etc.) se producen en el marco del servicio que se da, en cuya definición no se ha intervenido. Los esfuerzos por alcanzar objetivos exigentes y establecer condiciones de mejora pueden representar un esfuerzo pírrico si el orden de prioridades no coincide con el del usuario.

Una posible salida es abrir los servicios a la participación de los ciudadanos y entablar una negociación no condicionada sobre sus distintos aspectos. La participación de los clientes es una sugestiva y bella palabra pero, más allá de la retórica, exige que los usuarios tengan oportunidades reales de co-decidir y co-gestionar, implementando políticas eficaces e imaginativas que den realmente la palabra a los clientes. Aunque quizás es demasiado radical afirmar (Hill, Klages y Löffler, 1996) que los enfoques de la calidad, de los que se hacen eco las Cartas, difieren poco del *management* científico de principios del siglo XX, su alto contenido tecnológico amenaza convertirse en la preocupación esencial del servicio.

La negociación continua entre el cliente y los servicios sobre las condiciones de la prestación, e incluso sobre la prestación misma, es poco realista en el sector público. Además de la dificultad de llegar a compromisos si suponen incremento del gasto, los usuarios no son los únicos interesados en la oferta de bienes públicos. En el ámbito público, las relaciones con los clientes están determinadas por factores más amplios que una mera relación bilateral (Parrado y Ruíz, 1999). La presencia de otras partes concernidas, los beneficiarios, y de grupos de interés, hacen que el diseño de las políticas y la toma de decisiones sobre los servicios sean más complejos.

En el sector privado, la idea de beneficiario no tiene cabida. En el sector público, en cambio, los usuarios directos son sólo una parte de aquellos que se benefician de las actuaciones públicas. Además hay grupos o colectivos que legítimamente pueden tener expectativas sobre los servicios, idea también inédita para el mercado. Todo ello hace que la decisión sobre bienes y servicios no pueda restringirse a la relación bilateral entre el cliente y el servicio. Los distintos grupos afectados por las actuaciones públicas pueden tener intereses y visiones distintas de los objetivos y de los procedimientos.

Es en esta compleja red de relaciones, expectativas y posiciones que hay que entender las Cartas de Servicios y valorar sus promesas. Las contradicciones y los dilemas que acaban de ser señalados no son desconocidos para la NGP, aunque adquieren perfiles propios. Al contexto nacional y las variaciones políticas y culturales de cada país se une una manera, así mismo peculiar, de entender y acometer las reformas administrativas y los procesos de modernización. Las Cartas diseñan una política propia de mejora y rendición de cuentas.

Pero las Cartas recogen también en algunos países principios clásicos del sistema burocrático (caso francés), e intentan revitalizar derechos jurídicamente protegidos de la ciudadanía (como en la Carta belga). Ello sugiere tres preguntas o líneas de trabajo complementarias, cuya respuesta sólo podemos apuntar aquí:

- cómo se insertan las Cartas de Servicios en un contexto burocrático y cómo se resuelven las tensiones entre principios de organización diferentes;
- en qué medida estos documentos pueden imprimir un nuevo vuelo y actualizar los contenidos de los derechos de los ciudadanos;

- cuáles son las nuevas formas de impulsar la justicia social y de abordar la integración de los excluidos.

En otras palabras, cómo se plantea la identidad de lo público en un contexto de competencia y mercado.

7. Anotaciones sobre la experiencia europea

Si comparamos la Carta española con la de otros países europeos (ver Cuadros N° 4 y N° 5) podremos apreciar algunos datos de interés. En primer lugar, que lo que podemos llamar las Cartas continentales (española, belga y francesa) se asemejan en alto grado. De los siete principios considerados, en cuatro hay una coincidencia total (estándares, transparencia, información, accesibilidad); además de la accesibilidad, la Carta francesa subraya la atención al ciudadano, mientras que la española habla de consulta y participación. Hay coincidencia parcial en “simplificación y evaluación”, que incluyen la española y la belga. La Carta española se pronuncia por la responsabilidad de los gestores, que está ausente en los otros documentos.

Cuadro N° 4
Las Cartas de Servicios continentales

<i>Carta española 1999</i>	<i>Carta belga 1993</i>	<i>Carta francesa 1992</i>
Estándares	Estándares	Estándares
Transparencia	Transparencia	Transparencia
Simplificación y evaluación	Simplificación y evaluación	
Información	Información	Información
Responsabilidad de los gestores		
Especificación de los derechos concretos	Aplicación de las obligaciones legales	Igualdad, neutralidad y continuidad
Accesibilidad, consulta y participación	Accesibilidad	Accesibilidad y atención al ciudadano

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N° 5
Las Cartas de Servicios británicas comparadas con la española

<i>Carta conservadora Major 1991</i>	<i>Carta laborista "Service first" 1998</i>	<i>Carta española 1999</i>
Estándares	Estándares	Estándares
Apertura	Consulta y Apertura	Transparencia
	Enderezar las cosas equivocadas	Simplificación y evaluación
Información	Información	Información
Elección	Elección	Responsabilidad de los gestores
No discriminación	Trato justo	Especificación de los derechos concretos
Accesibilidad	Innovación y mejora	Accesibilidad, consulta y participación
	Trabajar con otros proveedores	

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la diferencia de fecha entre las Cartas, la española es la más joven (a seis años de diferencia de la belga y siete de la francesa), lo que puede explicar su mayor actualidad, en el sentido de recoger las últimas tendencias en la gestión de los asuntos públicos, como la participación.

Por comparación con los documentos británicos, un dato singular es que todas las Cartas continentales estudiadas recogen de alguna manera el marco legal-racional de sus sistemas político-administrativos. Especialmente clara es la Carta francesa al hacer énfasis en que la prestación de servicios se llevará a cabo en condiciones de igualdad, neutralidad y continuidad. Las Cartas belgas y española van más allá en una dirección que puede estimarse como de avance y profundización. Ambos documentos no se limitan a establecer condiciones de rendimiento y eficacia, sino que imbrican la buena marcha de los servicios con el respeto a los derechos concretos de los ciudadanos en cada servicio, de los que informan en cada caso a los ciudadanos y cuyo ejercicio deben facilitar. La Carta belga es la más avanzada en esa línea ya que no sólo exige el cumplimiento exacto de las normas, sino que se propone darles una mayor efectividad.

Una cuestión de no menor importancia respecto a los derechos de los usuarios-consumidores es en qué medida los principios establecidos en las Cartas, que luego dan lugar a su concreción por los servicios, son exigibles por los ciudadanos. Señalemos de entrada que los compromisos asumidos son muy variados y van desde estándares muy amplios y fáciles de cumplir, a exigencias rigurosas en relación con las prestaciones.

Los compromisos de las Cartas son especificaciones del servicio y, en principio, no son exigibles ante los tribunales de justicia, a menos que incidan en alguno de los derechos legalmente reconocidos o causen severos perjuicios a los ciudadanos (caso de un acto médico, por ejemplo) que se puedan resarcir ante los tribunales.

La cuestión puede tratarse desde dos puntos de vista. En los sistemas continentales sujetos al derecho administrativo, la única vía para restablecer la justicia o exigir la concesión de determinados derechos en relación con los servicios es acudir a los tribunales. Una de las consecuencias de la alta juridificación de las relaciones entre el ciudadano y la administración es el colapso de los pleitos ante la judicatura, que puede tardar años en dirimir un conflicto. Como es obvio, muchos de los derechos infringidos pierden su capacidad de resarcimiento con el transcurso del tiempo, lo que equivale a una denegación en la práctica. Esta circunstancia hace que no pocos ciudadanos, sobre todo aquellos con menores ingresos, desistan por anticipado de su reclamación. Este reconocimiento de que “los mecanismos administrativos convencionales para garantizar los derechos ciudadanos a menudo son ineficientes e ineficaces” (del Real Decreto N° 1259/1999 que regula las Cartas en España) propicia la aparición de nuevos instrumentos que facilitan la emisión y gestión de quejas y reclamaciones, y la responsabilización de los servicios.

Pero ¿cuáles son las consecuencias de un servicio deficiente?, ¿cuál es el sistema de responsabilidad en que incurren los servicios y los empleados públicos concretos que los atienden? Nos encontramos aquí con una gran variedad de soluciones. Las más habituales son la petición de disculpas al usuario, la realización de la prestación en las condiciones requeridas y, en caso de no ser posible o no desearlo el ciudadano, la compensación económica.

Aunque la compensación económica se va abriendo paso, hay servicios en los que se ajusta más que en otros (¿cómo se compensa un mal profesor?). La índole cualitativa de muchas prestaciones en el sector público se adecua mal a los mecanismos de mercado, que son más simples y directamente traducibles a términos contables. Además, los sistemas continentales de derecho público están poco habituados a este tipo de procedimientos. Es por ello que es preciso llamar la atención sobre el riesgo de que los nuevos “derechos”, mucho más frágiles, intenten sustituir o desplazar a los tradicionales, que tienen una fuerte sanción respaldada por los tribunales de justicia.

8. Algunas conclusiones

La primera Carta británica es sin duda la de mayor éxito, si nos atenemos a su amplia difusión en otros países europeos. Desde una cierta perspectiva es, sin embargo, apenas el inicio de un camino llamado a transformar de raíz los servicios públicos británicos. En ellos, la soberanía del ciudadano es la soberanía del consumidor, que busca “valor a cambio de dinero”. Este reduccionismo, que instaura el mercado dentro del Estado, plantea no pocas interrogantes acerca de lo “público”.

En la última Carta británica se pierde la idea original de reforzar la posición del ciudadano. El “servicio es lo primero”, rótulo que encabeza la Carta laborista, bien podría ser el eslogan comercial de cualquier firma privada. El servicio es lo primero desde el punto de vista (¡una vez más!) de la producción: calidad, innovación y mejora, y trabajar con otros proveedores.

Un eco de “valor” público puede encontrarse en los principios de trato justo y de consulta a los usuarios, pero es a todas luces insuficiente y no acaba de remontar el hábito individualista y disgregador del “consumerismo”, que deja al cuidado de cada individuo la consecución de su bienestar. En este entorno no hay en principio demasiada preocupación por los más frágiles o menos capacitados. La fe en el mercado, en todas las dimensiones, implica considerar los problemas sociales como una cuestión de reinserción en el mercado.

Desde otra dimensión, acentuar que el fin último de los servicios, y su razón de ser, es poner a disposición de los ciudadanos bienes y servicios determinados, es un trabajo necesario, pero es sólo la mitad del trabajo. Si los usuarios siguen quedando al margen de las decisiones trascendentes, tanto sobre el qué como sobre el cómo, y no se establece una nueva relación entre el Estado y el ciudadano, a pesar de los éxitos en la gestión, será difícil afrontar los complejos problemas de fractura e iniquidad de nuestras sociedades (Box, Marshall, Reed y Reed, 2001: 614).

Las Cartas continentales (francesa, española y belga) mantienen en apariencia un mayor equilibrio entre la necesidad de mejorar los servicios con arreglo a nuevas pautas y la potenciación de los derechos ciudadanos. La Carta belga es, muy destacadamente, la que de manera más clara los renueva y actualiza. En contrapartida, en ninguno de estos casos se puede apreciar un avance sustantivo sobre las concepciones tradicionales. Sin minimizar la importancia que puede tener en un contexto burocrático mejorar la transparencia y la atención al ciudadano, no parece que puedan alterar las relaciones desiguales con los suministradores del servicio.

Aún con carácter limitado, la implantación de sistemas de participación de los ciudadanos en los servicios puede suponer el inicio de una mayor sensibilización hacia sus necesidades efectivas. En el caso español, la mayor limitación proviene de la falta de interés, y de incentivos, para una reforma administrativa en profundidad. Con carácter general, las Cartas españolas están siendo, más que nada, una política de comunicación e imagen de las instituciones, sin que se alteren los compromisos básicos de los servicios con los ciudadanos.

La posibilidad de insertar una concepción renovada de las relaciones entre la administración y el ciudadano requiere recursos técnicos, dentro de las posibilidades que hoy ofrece el rico acervo de la gestión pública. Pero ni son suficientes ni tienen capacidad para transformar por sí mismos el sistema sobre el que se asienta esa interacción. No se puede convertir al ciudadano en el centro de los servicios públicos sin un impulso político creíble para la ciudadanía, y mantenido en el tiempo, que permita remontar la tendencia dominante de confortable utilitarismo.

Introducir en el Estado criterios de mercado puede ser conveniente, en la medida que permite mejorar los servicios públicos en algunas de sus más críticas resistencias. No hay que perder de vista, sin embargo, las condiciones singulares que los distinguen. El valor de lo público está en esa condición diferencial que, además de la eficiencia y la eficacia, toma en cuenta que los individuos son miembros de una colectividad, que tienen derechos no sustentados en la facilidad de adquisición o de acceso a los bienes.

Notas

¹ Es el caso absurdo e inhumano, pero reiterado, de personas que fallecen cerca de las puertas de los hospitales. Los empleados sanitarios no acuden a socorrerles por seguir las especificaciones del servicio, que les prohíbe abandonar su puesto.

Bibliografía

- Arenilla, M. (2002), “El cambio en la función pública: ¿para los altos responsables de la administración pública o para los ciudadanos?”, presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Barzelay, M. (2000), *The New Public Management*, Berkeley, University of California Press.
- _____ (1998), *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva en administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; Fondo de Cultura Económica.
- Blanchard, L. A.; Hinnant, C. C.; y Wong, W. (1998), “Market-Based Reforms in Government: toward a Social Subcontract?”, en *Administration and Society*, Vol. 30 N° 5.
- Borraz, S. (1999), “Las cartas de servicios y la administración local”, en *Análisis Local*, N° 26.
- Bovaird, T. (1996), “Performance Assessment of Service Quality: Lessons from UK National Initiatives to Influence Local Government”, en *Quality, Innovation and Measurement in the Public Sector*, H. Hill, H. Klages y E. Löffler (eds.), Frankfurt, Peter Lang GmbH.
- Box, R. C.; Marshall, G. S.; Reed, B. J.; y Reed, C. M. (2001), “New Public Management and Substantive Democracy”, en *Public Administration Review*, Vol. 61 N° 5.
- British Council (1999), *Public Sector Reform in Britain*, mimeo. <http://www.britishcouncil.org/governance/manag/reform>.
- Chancellor of the Duchy of Lancaster (1995), *The Citizen's Charter: the Facts and Figures*, London, The United Kingdom Parliament.
- Clarke, J. y Newman, J. (1997), *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, Thousand Oaks, Sage.
- Conde, C. (2001), “Los procesos de innovación y cambio en la gestión pública de los países de la OCDE”, en *La nueva gestión pública*, B. Olías de Lima (ed.), Madrid, Pearson.
- Dawson, S. y Dargie, C. (1999), “New Public Management: an Assessment and Evaluation with Special Reference to UK Health”, en *Public Management*, Vol. 1 N° 4.
- Dunleavy, P. y Hood, C. (1995), “De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública: ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 3.
- Dunsire, A. y Hood, C. (1989), *Cutback Management in Public Bureaucracies: Popular Theories and Observed Outcomes in Whitehall*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Falconer, P. K. y Ross, K. (1999), “Citizen's Charters and Public Service Provision: Lessons from the UK Experience”, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 65 N° 3.
- Haque, M. Shamsul (1999), “Relationship between Citizenship and Public Administration: a Reconfiguration”, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 65 N° 3.
- Harrow, J. (2002), “New Public Management and Social Justice: Just Efficiency or Equity as Well?”, en *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, K. Mclaughlin, S. P. Osborne y E. Ferlie, (eds.), London, Routledge.
- Hill, H.; Klages, H.; y Löffler, E. (eds.) (1996), *Quality, Innovation and Measurement in the Public Sector*, Frankfurt, Peter Lang GmbH.
- Hood, C. (1998), *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford, Oxford University Press.

- _____ (1991), "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, N° 69.
- Hood, C. y Folke Schuppert, G. (eds.) (1988), *Delivering Public Services in Western Europe: Sharpening Western European Experience of Para-Government Organization*, London, Sage.
- Kettl, D. (1997), "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links", en *Journal of Policy Analysis and Management*, N° 16.
- Kooiman, J. (ed.) (1993), *Modern Governance: New Government-Society Interaction*, London, Sage.
- Lynn, L. E. (1998), "The New Public Management: How to Transform a Theme into Legacy", en *Public Administration Review*, Vol. 58 N° 3.
- _____ (1996), *Public Management as Art, Science, and Profession*, New Jersey, Chathan House.
- McLaughlin, K.; Osborne, S. P. y Ferlie, E. (eds.) (2002), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, London, Routledge.
- Minogue, M. y Polidano, C. (eds.) (1998), *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, mimeo.
- Moore, M. H. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- OCDE (1997), *Un gobierno alerta: iniciativas de servicios de calidad en la administración*, México, OCDE.
- Oliás de Lima, B. (2001), *La nueva gestión pública*, Madrid, Pearson.
- Ormond, D. y Löffler, E. (1999), "Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 13, Caracas.
- Parrado, S. y Ruíz, J. (1999), "La gestión de la calidad total en la administración pública: mimesis y némesis", en *Revista Valenciana de Administración Pública*, N° 54.
- Peters, B. G. y Pierre, J. (2000), "Citizens versus the New Public Manager: the Problem of Mutual Empowerment", en *Administration and Society*, Vol. 32 N° 1.
- Pollit, C. (2000), "Is the Emperor in his Underwear?: an Analysis of the Impacts of Public Management Reform", en *Public Management*, Vol. 2 N° 2.
- Pollit, C. y Bouckaert, G. (eds.) (1995), *Quality Improvement in European Public Services*, London, Sage.
- Savoie, D. J. (1994), *Thatcher, Reagan, Mulroney: in Search of a New Bureaucracy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Terry, L. D. (1998), "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement", en *Public Administration Review*, Vol. 58 N° 3.