N° 26, Junio 2003

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

Bernardo Kliksberg
¿Es posible construir una economía con rostro humano?
» resumen » abstract » texto completo

Ricardo Martner Fanta
¿Qué reformas en las políticas presupuestarias son necesarias para mejorar la gestión pública en América Latina?
» resumen » abstract » texto completo

Humberto Falcão Martins
Cultura de resultados y evaluación institucional: evaluando experiencias contractuales
» abstract » texto completo

Ismael Blanco y Ricard Gomà
Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones
» resumen » abstract » texto completo

Sonia Sescovich Rojas
El papel de la capacitación en la gestión del cambio y del conocimiento. Bases para las organizaciones públicas que aprenden
» abstract » texto completo

Gonzalo de la Maza E.
Innovaciones ciudadanas y políticas públicas locales en Chile
» resumen » abstract » texto completo

Regina Pacheco
Cambios en el perfil de los dirigentes públicos en Brasil y desarrollo de competencias de dirección
» resumen » abstract » texto completo

Patria de Lancer Julnes y Jesús Puente Alcaraz
Políticas sociales y reforma del Estado en República Dominicana y Guatemala: análisis comparado de las iniciativas adoptadas en educación y salud en los noventa.
» resumen » abstract » texto completo

¿Es posible construir una economía con rostro humano?

Bernardo Kliksberg

I. El enigma de América Latina

América Latina se presenta en el plano internacional como un verdadero enigma. En los años sesenta, los pronósticos señalaban que estos países tenían un futuro de progreso continuado por delante por su excepcional dotación de recursos naturales, buenos recursos humanos, muy buena ubicación desde el punto de vista de la geografía económica, etc. Se los paralelizaba con el sudeste asiático y se creía que el potencial de partida de América Latina, en los comienzos de los sesenta, era superior al de esa región.

El sudeste asiático tiene los logros que tiene, con dificultades, pero ha alcanzado progresos muy significativos; nuestra región, en cambio, presenta problemas de envergadura. El pronóstico no se cumplió de ninguna manera, y a esto se le llama con frecuencia el enigma de América Latina. ¿Qué pasó?

América Latina no tiene una explicación muy clara cuando se observa esta contradicción entre las potencialidades, las posibilidades y esta pobreza abrumadora que recorre el campo y la ciudad de casi todos los países de la región.

En Argentina, por ejemplo, que es actualmente el quinto país productor de alimentos del mundo, cuya exportación anual podría nutrir a 330 millones de personas, 10 veces su población actual, está sucediendo lo que puede observarse a diario: las muertes por hambre y un 20% de todos los niños tienen riesgos de desnutrición, de acuerdo con las últimas cifras.

Queremos acercarnos a este enigma recorriendo varias etapas. En primer lugar, vamos a tratar de presentar el drama social de América Latina. Procuraremos recrear esta situación, que mueve a protestas en casi toda la región, con sus propias formas en cada uno de los países.

¿Por qué la gente protesta en América Latina? ¿Por qué cuando el Latinbarómetro 2002, una encuesta de opinión pública muy importante que se hace en 17 países de América Latina, preguntó a la gente si creían que estaban igual, mejor o peor que la generación anterior, dos terceras partes contestaron que estaban peor? ¿Por qué ese sentimiento tan profundo de frustración?

En segundo lugar, vamos a tratar un tema poco abordado y que se debería explorar más. Cuando hay problemas importantes, los seres humanos por naturaleza tienen diferentes respuestas. Algunas de ellas son positivas, tales como enfrentar los problemas y dar la pelea.

Hay esa respuesta, pero también hay otra: los seres humanos tienen una excepcional capacidad de racionalizar, de inventar alguna razón para no involucrarse con lo que está sucediendo y no hacer nada al respecto. Vamos a identificar cuatro coartadas que se usan en el discurso público y en la discusión usual en América Latina para enfrentar el tema de la pobreza.

En tercer término, trataremos de asomar algunos elementos de juicio sobre las causas del enigma latinoamericano. Por qué el sudeste asiático está donde está, y estos países, en la situación de deterioro social presente.

Finalmente, procuraremos fundamentar por qué se debe tener esperanza. Intentaremos mostrar que es viable construir en la región una economía con rostro humano; que hay muchísimos elementos como para pensar en levantarla, que existen en el mundo economías con rostro humano y se dan, incluso en América Latina, pasos interesantes en esa dirección.

La intención de fondo no es agotar estos densos temas, sino mostrar que hay una agenda distinta para pensarlos.

II. Un cuadro social inquietante

Los latinoamericanos están enojados, tan enojados que están transformando el mapa político de América Latina; están diciendo a través del sistema democrático que quieren cambios muy profundos. El Latinbarómetro testifica terminantemente que los latinoamericanos no quieren saber nada con algún tipo de aventura autoritaria. Al mismo tiempo que están profundamente descontentos de cómo está funcionando el sistema democrático rechazan cualquier otro modelo que no sea la democracia.

En otras palabras, la protesta ha adquirido formas esperanzadoras. Los latinoamericanos están muy descontentos con lo que está pasando en los sistemas democráticos pero no quieren menos democracia, quieren más democracia. Lo que quieren es una democracia de mejor calidad, más acorde a las necesidades de la población.

La protesta se basa en diversos problemas que impactan duramente la vida cotidiana. Revisaremos sumariamente nueve de ellos.

En primer lugar, la pobreza está creciendo fuertemente y las primeras víctimas son los niños.

El desempleo juvenil es fundamental para comprender lo que sucede, particularmente para poder entender la criminalidad en ascenso en América Latina y que tanto perturba a todos los sectores.

En educación hay algunos avances, pero hay problemas muy importantes para la mayor parte de la población.

El derecho a la salud está en discusión en los hechos. Están los nuevos pobres; y Argentina es el epicentro de estos nuevos pobres, con la destrucción en gran escala de las clases medias que se ha producido en ese país.

Hay otro problema sobre el que no se habla mayormente pero que es central: lo que está sucediendo con las familias en medio de este empobrecimiento económico de tanta magnitud.

El último tema preocupante a abordar será el de las desigualdades. América Latina tiene el privilegio, nada deseable, de ser la región más desigual de todo el planeta, y países como Brasil, de liderar las tablas internacionales de desigualdad.

Veamos algunos datos. En primer lugar, está la evolución de la pobreza en América Latina. Desde los años 80 la pobreza crece en la región. La tendencia es en esa dirección, con variaciones nacionales y oscilaciones limitadas. Según la CEPAL, en los 80, el 41% de la población era pobre, cifra muy negativa en términos comparativos. En Europa Occidental la población pobre es menor al 10% en casi todos los países, con excepción de Portugal y Grecia donde la pobreza es menos de la mitad de la de América Latina. En el 2000 era del 44%, y ahora se habla de que casi uno de cada dos latinoamericanos está por debajo de la línea de pobreza.

El desempleo pasó de 6 millones en 1980 a 17 millones en el 2000. Los informales -trabajos autocreados, en su gran mayoría precarios, absolutamente inestables, sin protección social- pasaron de ser el 40% de la mano de obra activa no agrícola en 1980 a ser el 60% en el 2000.

La pobreza no ha retrocedido en América Latina. Desafortunadamente ha avanzado en términos absolutos (número total de pobres) y relativos (% que representan sobre la población total). Se ha agudizado en los últimos 20 años. Algunas frases "consuelo" que se han utilizado en el debate regional sobre ello, forman parte del grupo de las coartadas más elementales. Por ejemplo, se ha escuchado decir: "pobres hay en todos lados". Ello no coincide con los datos.

En Noruega, que es el país número uno en desarrollo humano, el porcentaje de pobres es cero; no existe pobreza. No sólo toda la sociedad noruega está protegida sino que los extranjeros que llegan a Noruega pasan inmediatamente a formar parte de la red social de protección.

Pobreza existe en todos lados, no. Una cosa es tener un 50% de la población por debajo de la pobreza, y otra cosa es tener, como sucede en el país más pobre de Europa Occidental, Portugal, un 21% de pobres. Es muy distinto tener un 21% a tener un 50%. Es distinto cualitativamente; significa problemáticas muy diferentes. Pobres hay en todos lados, es una justificación muy superficial.

También hay otra frase bastante recurrente: "pobres hubo siempre". Esto tampoco es real. Así, por ejemplo, Argentina, en los años 60, tenía entre un 5% y un 10% de la población por debajo de la

línea de pobreza; hoy tiene un 60%. Hay una historicidad de la pobreza que tiene que ver con lo que sucede en la sociedad. La pobreza no es un designio de la naturaleza.

El Antiguo Testamento dice, categóricamente, "no habrá menesterosos entre vosotros", y después, "no habrá pobres entre vosotros". La pobreza no es un mandato divino; todo lo contrario. El mandato es que no haya pobreza, que la pobreza sea cero. Ese es el único plan que surge del designio divino y de la sabiduría básica que fluye de los textos bíblicos en los que se afirma buena parte de nuestra civilización.

La pobreza tiene caras en América Latina, caras concretas: la primera cara es la de la niñez. La opinión pública ha visto su expresión más cruda en Argentina y Centro América recientemente con las muertes sucesivas de niños por desnutrición. Es un drama de América Latina. Estas son las cifras actualizadas. Si el 50% de la población es pobre, con los chicos, en cambio, es mucho peor: el 58% de los niños menores de 5 años de edad son pobres; virtualmente 6 de cada 10 chicos son pobres en toda América Latina. Una tercera parte de los chicos de América Latina menores de 2 años de edad están en situación de alto riesgo alimentario, están desnutridos. Uno de cada tres niños, en un continente cuya capacidad potencial de producción de alimentos es excepcional. América Latina no es el Sahara africano, donde no hay semillas para plantar ni hay donde plantar. Ha sido bendecida por la divinidad en capacidad de producción de alimentos, materias primas estratégicas, fuentes de energía barata y en muchas otras áreas. Sin embargo, la mayor parte de los chicos no tienen garantizados los más mínimos derechos.

22 millones de chicos menores de 14 años trabajan, según las cifras de la OIT. La OIT llama a esto, con claridad, esclavitud infantil. No están en la escuela, son explotados en condiciones lesivas para su salud y se hallan de hecho excluidos del sistema educativo.

La UNICEF ha dicho, y ello ha sido verificado una y otra vez, que en América Latina "la mayoría de los pobres son niños y la mayoría de los niños son pobres". La desprotección de la infancia tiene dos caras extremas: la primera, la muerte por desnutrición como final del ciclo de la pobreza. La pobreza mata, la pobreza no es neutra, es antiético especular sobre la pobreza. La pobreza significa que se deteriora la calidad de vida profundamente y se acorta la esperanza de vida.

La otra cara más dura de la pobreza infantil son los niños viviendo en las calles de América Latina. Hay millones de niños en esa condición y su número viene creciendo fuertemente.

Frente a esto han surgido muchas racionalizaciones que tienden a condenarlos arguyendo poco menos que quieren vivir así. Son moralmente infames. La situación real de estos niños es muy diferente. El BID y varios organismos internacionales realizaron en el 2002 una investigación sobre la situación en Tegucigalpa, una de las tantas ciudades de América Latina donde hay muchos niños viviendo en las calles. Encontraron 20 mil niños en esa situación. De cada 100 niños que vivían en las calles, 60 presentan depresión y 6 de cada 100 se suicidaron. Vivir en la calle es vivir en el infierno.

Se ha lanzado una campaña por parte del BID, Casa Alianza (institución líder en la defensa de estos niños) y otras ONGs que se denomina "No me llames niños de la calle". Decir niños de la calle es muy cómodo; pareciera que efectivamente fuera un acto voluntario de ellos. La campaña transmite el mensaje de que es al revés: no son niños de la calle, son niños excluidos de la escuela, de la familia y de la sociedad; allí se halla la responsabilidad por lo que les está sucediendo.

Otro drama es el de los jóvenes. Las oportunidades para ellos son muy estrechas en América Latina. La tasa de desocupación abierta promedio en la región es del 9%, una tasa muy fuerte, pero la tasa de desocupación juvenil en la gran mayoría de los países duplica la tasa abierta de desocupación: es superior al 20%. Aun en Chile, mientras el desempleo abierto se ha acercado al 10%, el desempleo juvenil es del 22%. En Argentina, según datos recientes, en la Capital Federal y el Urbano supera el 45%. Hay 1.700.000 jóvenes que están fuera del sistema educativo y del mercado de trabajo. La tasa de jóvenes obligados a la inactividad, que no estudian, ni trabajan, ni son amas de casa, se duplicó de 1992 a 1998 pasando de 6,6% a 13,8% del total de jóvenes. Lo mismo sucede en diversos países de la región.

Los jóvenes tienen muchas menos oportunidades que la generación anterior. Su tasa de desempleo es casi catastrófica.

En materia de educación hay progresos; la democracia se diferencia claramente de las dictaduras en este punto. La democracia invierte en educación y salud bajo la presión de la opinión pública. Una población movilizada consigue algunos progresos en este aspecto, pero la brecha entre las necesidades y los recursos asignados en educación, y la brecha entre lo que sucede en América Latina en ese campo y lo que sucede en el mundo es mayor cada vez. Gracias a la mayor inversión en educación que hacen las democracias, casi todos los niños de América Latina hoy comienzan la escuela primaria; es un avance importante, pero ¿cuántos la terminan? En Corea del Sur, el 100% de los niños finaliza la escuela primaria; en América Latina, del 25% al 50%, según el país, no la completan. Las tasas de deserción y repetición son muy importantes y muy sesgadas. Cuando se hacen las estratificaciones y los análisis, los desertores y los repetidores son abrumadoramente los niños pobres en América Latina. No desertan ni repiten porque no tengan interés en estudiar, sino que la correlación estadística entre la deserción y la repetición, y cifras como desnutrición, familias desarticuladas y niños que trabajan, es absolutamente robusta.

En la escuela secundaria es aun peor. En Corea del Sur, nueve de cada 10 jóvenes terminan la escuela secundaria; en América Latina, en los tres países más grandes: Brasil, México y Argentina, uno de cada tres la finaliza. Tanto la distancia interna respecto a lo necesario como la comparativa son alarmantes. En Argentina, el 76,9% de los jóvenes que viven bajo la línea de pobreza no terminaron la secundaria.

También existe una discriminación étnica y de color a nivel de la escolaridad. Brasil es la novena economía del mundo. Mientras la población blanca del Brasil tiene siete años y medio de escolaridad, la población afroamericana tiene cuatro años de escolaridad. En Guatemala la situación todavía es peor, donde el 60% de la población es indígena. El nivel de escolaridad de un indígena es de sólo dos años. La discriminación hacia la población indígena y de color es muy significativa en América Latina.

Estas tendencias empiezan a cambiar porque la población indígena de América Latina decidió tomar el destino en sus propias manos y comienza a articularse crecientemente y ser un actor importante en el escenario histórico, como se advierte en los nuevos procesos abiertos en países como Ecuador, Bolivia y otros.

En general ha crecido la asignación de recursos en educación y esto es muy positivo, pero cuando se toma el indicador del gasto público en educación por habitante se observa que mientras Canadá gasta 6 mil dólares anuales por habitante, Perú gasta 200 dólares por habitante (30 veces menos). El país que más gasta en América Latina es el Chile democrático, donde las diferencias con el Chile de la dictadura son abrumadoras. Pero, gasta US$ 1.500 en educación por habitante, 400% menos que el Canadá. Estos niveles limitados de gasto generan un retraso en la atención de las propias necesidades, pero además, un desfase pronunciado respecto a las medias de aprendizaje, de rendimiento y de finalización de años de escolaridad a nivel internacional.

En salud pública, la democracia presta mucha más atención que las dictaduras, pero, a pesar de los progresos, los datos 2002 de la Organización Panamericana de la Salud señalan grandes brechas y pronunciadas iniquidades. Una de cada 130 madres muere durante el embarazo o el parto en América Latina; esto significa 28 veces la tasa de mortalidad materna de los Estados Unidos. El 18% de los partos se producen sin asistencia médica. Estas son muertes gratuitas. Hay progresos en mortalidad infantil pero las cifras dejan mucho que desear; en Bolivia muestran, por ejemplo, que 80 de cada mil niños mueren antes de cumplir el año de edad. En Canadá son 6 de cada mil. El promedio de las provincias más pobres de Argentina está por encima de 36 de cada mil.

La Organización Panamericana de la Salud dice que casi 200.000 niños mueren anualmente en América Latina por enfermedades prevenibles. Todas estas cifras están concentradas en los sectores desfavorecidos.

Entre las causas se hallan los siguientes datos: casi la mitad de la población no tiene protección en materia de salud, cien millones no tienen acceso a servicios básicos de salud, 160 millones no tienen agua potable y 82 millones de niños no tienen acceso a los programas de inmunización.

Otro tema que obliga a la reflexión: la caída de las clases medias en América Latina, de la que Argentina es el caso más agudo. En 1960, el 53% de la población argentina era de clase media, la mayoría pequeña clase media. No era un país de una clase media, media o alta, de grandes proporciones, sino de una masiva pequeña clase media. Este estrato social era un motor fenomenal de avance económico, de progreso tecnológico, de cultura, de desarrollo del sistema educativo. Conformaba ese vasto mercado consumidor de libros, de cine y de teatro que caracterizaba al país.

En la década de los 90, de acuerdo con las cifras de la consultora "Equis", 7 millones de personas dejaron de ser clase media para pasar a ser pobres, 20% de toda la población. Casi no se conocen antecedentes de una destrucción tan severa y rápida de un tejido social que resulta fundamental para una sociedad.

En el año 2000 se estimaba a la clase media en el 23% de la población. Según estudios recientes (López, 2002), buena parte de la nueva pobreza viene de ex clases medias (60%). Detrás de estas cifras hay un enorme sufrimiento social. Se halla lo que significa el haber trabajado toda una vida como pequeño comerciante o pequeño industrial o profesional y, de repente, sentir que las oportunidades desaparecieron porque las políticas que se aplicaron destruyeron las bases productivas de la pequeña o mediana empresa, restringieron el crédito, redujeron el mercado interno y deterioraron los salarios reales. La clase pasiva, los jubilados, otra pequeña clase media, fueron también en gran parte hundidos en la pobreza.

Un periódico hacía un reportaje a algunas de las 40.000 familias de cartoneros que hay en la ciudad de Buenos Aires, que en muchos casos son ex clase media que sobreviven revisando cada atardecer los tachos de basura. Al preguntársele a una de estas familias de nuevos pobres cómo se sentía después de haber sido clase media toda su vida y tener ahora que revisar los tachos de basura para vivir, la respuesta fue: "por lo menos nosotros cuando nos levantamos a las 8:00 de la mañana, todos los días, sabemos que a las 6:00 de la tarde tenemos algo que hacer".

El sufrimiento psicológico-social y el atentado a la autoestima y a la dignidad implicados en esta destrucción de la clase media son de proporciones gigantescas.

Otra cuestión fundamental es la familia. Este es un aspecto ignorado y muy poco abordado. Es una omisión casi imperdonable de las Ciencias Sociales en estos países el no haberse ocupado más de la familia, como si no se entendiera que es un núcleo absolutamente decisivo de la vida personal y social. Cuanto más se sabe sobre la familia a nivel internacional, se establecen correlaciones más estrechas entre la salud de la familia en una sociedad y diversos aspectos del desarrollo. Familias bien articuladas son una base de progreso.

Así la familia tiene, de acuerdo con las investigaciones, una influencia de casi un 50% en el rendimiento educativo de los chicos; la familia influye en el desarrollo de la inteligencia emocional; la familia es una eficiente red de protección social, es esencial en la transmisión de valores éticos. La familia cumple funciones fundamentales como las que estaban planteadas en los textos bíblicos al lanzar el mensaje de que el hombre y la mujer habían nacido para vivir en familia.

La familia ha sido fuertemente dañada por la pobreza en América Latina. Más del 30% de las familias de la región han sido destruidas por el embate de la pobreza que hace imposible mantener la unidad familiar. Normalmente, el episodio desencadenante es la deserción del cónyuge masculino. Ha aumentado la tasa de renuencia de las parejas jóvenes a formar familia ante las incertidumbres económicas pronunciadas.

Aumenta la incapacidad de las familias humildes de proporcionar a sus niños protección en los planos básicos.

Ha crecido una cifra dramática, que es el indicador de violencia doméstica de América Latina. En esta situación de tensión extrema que viven muchas familias -bajo el estrés socioeconómico- una de las canalizaciones más perversas es que el cónyuge masculino ataque a los otros miembros de la familia.

Según estudios al respecto (Buvinic, Morrison y Schifter, 1999), entre 30% y 50% de las mujeres latinoamericanas -según el país- sufren de violencia psicológica en sus hogares, y de un 10% a un 35%, de violencia física.

Otro problema central es el aumento de la criminalidad. Las cifras de criminalidad se han elevado de forma muy importante en todo el continente. El número de homicidios creció un 40% en la década del 90 en América Latina; hay treinta homicidios por cada 100.000 habitantes por año, lo que es seis veces la tasa de criminalidad de sociedades de criminalidad moderada. Todo eso ha convertido la región en la segunda zona con más criminalidad de todo el planeta después del Sahara africano, que es la zona más pobre del mundo.

La experiencia de ser asaltado o ser objeto de un delito se ha extendido. En la última encuesta Latinbarómetro, dos de cada cinco entrevistados en 17 países de América Latina, dijeron que ellos o algún miembro de su familia habían sido objeto de un delito durante los últimos doce meses. Es una experiencia cotidiana en toda América Latina. Esto ha generado un incremento de los recursos asignados a seguridad. Brasil está gastando actualmente en seguridad pública y privada el 10,3% de su Producto Bruto -lo que equivale al Producto Bruto total de Chile anualmente. O sea, Brasil está gastando un Chile completo exclusivamente en policía pública y privada; Colombia está gastando casi el 24,7% de su Producto Bruto en esos rubros.

Esta criminalidad delincuencial en América Latina es fundamentalmente joven. La mayor parte de los delincuentes son jóvenes.

Acá se abre una encrucijada en América Latina hacia el futuro con diferentes caminos que pueden llevar en muy diversas direcciones.

Hay dos grandes direcciones en el mundo sobre el tema: una es considerar que la criminalidad se resuelve aumentando todo lo que significa la punición. Eso implica tener más cárceles, más policías, bajar la edad de imputabilidad, poder encarcelar a niños de baja edad, darles facultades mucho mayores a los poderes policiales, reducir las protecciones jurídicas, etc. Eso se está haciendo en varios países de América Latina.

El camino de la "punición" -dicen los estudios internacionales[1]- no es un camino que va a conducir a resultados mayores, en términos de bajar las cifras de la criminalidad. Está demostrado terminantemente que puede aumentar el número de las personas presas en las cárceles de los países y eso no reduce las cifras de criminalidad de mediano y largo plazo, porque no ataca las causas estructurales de la criminalidad. Y se observa al mismo tiempo que lo que sí logra es degradar profundamente los valores éticos básicos de una sociedad. Al final del camino de la represión como una única metodología para enfrentar la criminalidad, está la "criminalización de la pobreza": empezar a considerar a todo pobre como un criminal en potencia. En lugar de tratar de desarrollar la solidaridad hacia los carenciados, se comienza a aislarlos, excluirlos, marginarlos y rodearlos de barreras represivas en su derredor.

Hay otro camino, ya que no es el único el de la punición. Desde ya una sociedad debe generar sus defensas. Pero frente a esta criminalidad de jóvenes hay que apuntar a las causas de fondo. Lo que se conoce a nivel de investigación respecto a ellas es lo siguiente:

Hay tres series estadísticas que tienen correlación con el crecimiento de la criminalidad en América Latina. La primera es el incremento de la tasa de desocupación juvenil, que tiene un registro directo en los índices de criminalidad. La segunda es el aumento de las familias desarticuladas. Los estudios internacionales indican que la familia es una unidad preventiva de la criminalidad de excepcional fuerza. Lo que la familia articulada puede hacer en términos de entregar los valores éticos orientadores en las primeras etapas de la vida a través de su mensaje y de los ejemplos es fundamental.

Hay estudios en EE.UU., por ejemplo, que indican que la correlación entre delincuentes jóvenes y familias desarticuladas es abrumadora: el 70% de los delincuentes jóvenes vienen de tales familias. Cifras similares se han encontrado en Uruguay: dos terceras partes de los jóvenes que se hallan en reformatorios provienen de familias desarticuladas.

Una tercera correlación estadística muestra que al elevarse los niveles educativos de la población se reduce la criminalidad.

Lo que surge de estas investigaciones es que si se quiere reducir la criminalidad hay que aumentar las oportunidades de empleo para los jóvenes, hay que proteger la familia y hay que invertir más en educación de los desfavorecidos.

A nivel internacional, algunas de las mejores experiencias se hallan por este camino, el de la prevención, muy diferente del promovido "tolerancia cero" que algunos sectores tratan de impulsar en América Latina.

En los EE.UU., dos de las ciudades líderes en cuanto a logros en materia de criminalidad aplicaron una estrategia opuesta a la "tolerancia cero". Son las ciudades de Boston y San Francisco. La estrategia que utilizaron es una gran concertación entre el gobierno municipal, la sociedad civil, las comunidades religiosas y la policía incluida, con el fin de crear espacios para los jóvenes vulnerables: espacios de trabajo, espacios de recreación, espacios de cultura, espacios de ocio y deportes, etc. Tienen las cifras más bajas de criminalidad, además con los costos más reducidos en inversión en seguridad. En Europa, la sociedad con menos presos por habitante es Finlandia (52 cada 100.000 habitantes, versus más de 700 en EE.UU.); tiene el menor número de efectivos policiales y un sistema de "cárceles abiertas". La prevención, la educación y la cultura son bases de su éxito. En este punto tenemos una encrucijada muy importante en nuestra sociedad: ¿A dónde vamos a marchar? ¿En qué dirección? ¿La mera punición o la prevención de las causas?

El último problema en esta lista incompleta pero relevante es la iniquidad. América Latina es la región más desigual del planeta. Es el lugar donde el 30% más pobre de la población, comparando todos los continentes, tiene una menor proporción del ingreso nacional, menor todavía que en África: apenas 7,5%.

En cambio, el 5% más rico de la población tiene más que en todos los otros continentes: 25%. África es mucho más pobre que América Latina, pero América Latina es más desigual que África.

En economía se utiliza para medir la equidad en la distribución del ingreso, el coeficiente Gini. El de América Latina es el peor del globo: 0,58, frente al 0,25 a 0,30 de los países nórdicos, los más equitativos del orbe. El 10% más rico de la población tiene 84 veces lo que tiene el 10% más pobre. Si se analiza la desigualdad en años de escolaridad, el nivel de escolaridad del 10% más rico de la población de América Latina es de 12 años, mientras que el nivel de escolaridad del 30% más pobre es de cinco años. Hay siete años de distancia en capital educativo que van a ser decisivos en el mercado de trabajo.

América Latina es desigual por todos lados: ingresos, distribución de la tierra, acceso al crédito, salud, educación, acceso a Internet. La desigualdad no es neutra. En primer lugar, atenta contra el credo moral de nuestra civilización. Es anti-bíblica. La Biblia aboga por la igualdad de los seres humanos. Todos los seres humanos son criaturas de la divinidad y deben tener acceso a los bienes básicos y a oportunidades de desarrollo. El texto bíblico desenvolvió una amplia legislación para evitar las grandes desigualdades, como el retorno de la tierra a sus propietarios originales cada 50 años, el jubileo, la condonación de las deudas cada 7 años y toda una serie de normas protectoras de la equidad.

Pero la desigualdad, según se sabe hoy, además de ser anti-ética, es fatal para el progreso económico. Una prominente economista norteamericana, Nancy Birdsall, estudió cómo evolucionó la pobreza en América Latina; y cómo hubiera sido la pobreza si la desigualdad no hubiera aumentado como aumentó. Construyó para ello, con otros colaboradores, una simulación econométrica (Birdsall y Londoño, 1997). Ellos tomaron como referencia los inicios de los años 60, antes de las dictaduras

militares. América Latina era desigual, siempre tuvo una matriz de desigualdad intensa, pero las políticas ortodoxas que se aplicaron particularmente en las últimas décadas exacerbaron las desigualdades, empeoraron totalmente los coeficientes Gini. El caso argentino es dramático: Argentina tenía a comienzos de los años 90 una relación de 12 a 1 entre el 10% de mayores ingresos y el 10% más pobre. Esa relación pasó a ser a fines de la década de los 90 de 26 a 1 (ver Cuadro N° 1), bajo el impacto de políticas que fueron consideradas un modelo ejemplar de aplicación de las recetas económicas ortodoxas.

Cuadro N° 1
Evolución de la polarización social en Argentina
Diferencias entre el 10% de mayores ingresos y el 10% de menores ingresos

1986	12 veces
1993	18 veces
1995	22 veces
1998	24 veces
2000	26 veces
2001	28,7 veces

Fuente: Equis Consultora, 2002, Buenos Aires.

Según demuestran para toda América Latina, si la desigualdad hubiera seguido siendo la de los años 60 la pobreza sería la mitad de lo que es. El aumento de la desigualdad duplicó la pobreza en América Latina. El concepto que han elaborado se llama "Pobreza Innecesaria".

La pobreza seguiría siendo grande, 25% a un 30% de la población, pero sería la mitad de la que es actualmente. El aumento de la desigualdad fue un detonante central de la pauperización de las sociedades latinoamericanas. La polarización social no es gratuita. Las viejas teorías ya casi archivadas, que dicen que está bien que en un país haya unos pocos que tengan mucho porque van a reinvertir, no tienen nada que ver con las realidades. Suelen enviar parte importante de sus ganancias al exterior en lugar de reinvertir en América Latina. Además, la desigualdad tiene todo orden de impactos regresivos. Entre ellos: reduce los mercados internos, dificulta la formación de ahorro nacional, mina la gobernabilidad democrática. Ello está medido por múltiples investigaciones. Hay un riguroso trabajo de Nancy Birdsall y otros economistas americanos, sobre América Latina: "La desigualdad como traba para el progreso económico en América Latina" (Birdsall, Ross y Sabot, 1996). Compara el sudeste asiático y América Latina y concluye que una de las diferencias centrales fue que el sudeste asiático tuvo en las últimas décadas políticas públicas activas promotoras de oportunidades para todos, como la reforma agraria y el apoyo firme a la pequeña y mediana empresa. En América Latina fueron regresivas y profundizaron las iniquidades.

III. Las falsas coartadas

Se acercaron nueve problemas que explican por qué la gente protesta bajo diferentes formas en toda América Latina. Esa protesta tiene múltiples canalizaciones. Enfocaremos sucintamente algunas coartadas con las que con frecuencia ciertos sectores tratan de "racionalizar" los problemas en lugar de enfrentarlos y buscarles solución. La primera coartada es convertir la pobreza en un problema individual. Así, se afirma que los niños están en la calle porque eligieron vivir de ese modo, que la desnutrición infantil tiene que ver con la ignorancia y la falta de cuidados de determinadas familias, o que los pobres son pobres porque son indolentes, no les gusta trabajar, no tienen iniciativa. El razonamiento subyacente es en todos los casos: "el problema de la pobreza es un problema de él. De su biografía". Cuando el 50% de la población es pobre en el continente, o como cuando en Argentina, el

70% actualmente de la población infantil está por debajo de la línea de la pobreza, es muy difícil decir que la pobreza es una elección individual o es un problema de falta de voluntad personal. Evidentemente hay determinantes estructurales que están bloqueando las oportunidades elementales de desarrollo.

La segunda coartada es decirle a la población pobre: "hay que tener paciencia, es un estadio del desarrollo; una vez que los ajustes se hayan producido y logren sus efectos, el crecimiento se derramará y va a terminar con la pobreza". Esta coartada ha sido refutada por las realidades económico-sociales. Detrás de esta coartada está la idea de que al haber crecimiento automáticamente se va a derramar, y va a sacar a los pobres de la pobreza. Las Naciones Unidas han estudiado numerosos países en sus informes de Desarrollo Humano. En ninguno de ellos funcionó el "derrame". No opera así la economía.

Es imprescindible que haya crecimiento, así como estabilidad, progreso tecnológico, competitividad; pero si la sociedad es muy desigual, como sucede en América Latina, los progresos quedan concentrados y no llegan a los pobres, ni siquiera llegan a estratos muy significativos de la clase media. Un ejemplo es el de la dictadura militar de Pinochet. Se conocen sus logros macroeconómicos, que fueron reales, pero cuando comenzó Pinochet, el número de pobres en Chile era el 20% de la población, cuando terminó era el 40%, o sea, logró duplicar el número de pobres. Fue un gran milagro social pero al revés.

Se les dice a los pobres que tengan paciencia de algo que no va a suceder nunca, y por otra parte, ¿paciencia para qué? Paciencia para morir en un embarazo, o en un parto por falta de atención médica, o paciencia cuando se sabe, de acuerdo con los estudios de la UNICEF, que en el caso de la desnutrición a los cinco años un niño que no ha tenido la carga de proteínas y calorías necesarias tendrá sus capacidades neuronales semidestruidas y será irrecuperable. La mayor parte de los daños de la pobreza son irreversibles. Esta coartada es inmoral.

La tercera coartada recurrente es la de deslegitimar la política social. La coartada está planteando básicamente que la única política social es la política económica. Esto de la política social sería una concepción para que los políticos tengan cómo ganar votos, pero habría que apostar solamente a la política económica. Sólo valdría la pena invertir recursos en ella. Consecuentemente, se degrada la política social al rol de política secundaria, restándole recursos y jerarquía.

Hoy, la teoría economía avanzada, la que sostiene Amartya Sen por ejemplo, ha redescubierto que, por el contrario, en los hechos la política social fue uno de los grandes motores del desarrollo económico de los países más adelantados del mundo.

No sólo la política social es respetar los derechos básicos de las personas en una democracia, sino que, al apostar a la gente, se moviliza un desarrollo económico sostenido. Termina de publicarse un elocuente informe al respecto. La Organización Mundial de la Salud encomendó a treinta y siete economistas de primera plana del mundo, encabezados por Jeffrey Sachs, que estudiaran las relaciones entre macroeconomía y salud. Sus conclusiones derrumban el pensamiento económico ortodoxo a pesar de que venían de diversos orígenes doctrinarios (Sachs …[et al], 2002). Los datos son sugerentes. El pensamiento ortodoxo dice que se va a poder gastar en salud cuando haya un crecimiento importante, y entonces queden recursos como para aumentar significativamente el gasto en salud. El informe de la Comisión Sachs señala que ha sido al revés. Las economías más exitosas del mundo hicieron grandes inversiones en reducir la mortalidad infantil y materna y ampliar la nutrición y la esperanza de vida, como prerrequisitos para su crecimiento. Fue el caso de países como Corea, Japón, Malasia, Mauritania, Taiwán, Singapur y otros. Cuantifica que si Africa hubiera invertido en acción contra la malaria años atrás, hoy su Producto Bruto sería cien mil millones de dólares mayor. Por ello es que dicen: "es a la inversa". La política de salud es un motor de crecimiento económico.

Lo mismo, obviamente, sucede con la educación. No es necesario argumentar mucho al respecto. Sin educación no hay competitividad, no hay posibilidad de progreso económico mayor. La descalificación de la asignación de recursos a lo social y la deslegitimación de la política social son

antiéticas y atentan contra la eficiencia macroeconómica. La política social ha sido un instrumento maestro en los países que han logrado tener un desarrollo económico sostenido y lo es crecientemente en el mundo actual.

La última coartada es la peor de todas, la que alarma más: es la de ver todos los días a los niños en la calle, a los ancianos pidiendo limosna, a las ex clases medias revisando los tachos de basura, y a través del discurso relativizador y negador circulante llegar a contraer el "efecto insensibilización", perder una de las capacidades más importantes que tiene el ser humano, la "capacidad de indignación" frente a estas injusticias. Esta capacidad, que tiene raíces muy viejas, fue enarbolada por los profetas en el Antiguo Testamento en sus vibrantes denuncias de las injusticias sociales. Una de las cualidades más valiosas que tiene el ser humano es la de rebelarse frente a cuadros como los descritos. Eso está hoy en riesgo por la coartada que promueve refugiarse en la insensibilidad.

Existe el gran riesgo de empezar a ver todo esto "como si lloviera", como si fuera parte de la naturaleza que los chicos vivan en la calle, los ancianos mendiguen y los nuevos pobres busquen su sustento en la basura. No es parte de la naturaleza, es parte de lo que ha sucedido en estas sociedades. Fueron las sociedades las que generaron realidades como éstas. Tienen causas muy concretas.

IV. En torno a las causas del enigma

Entre las causas centrales por las que estos países que estaban destinados al éxito en los años 60 tienen problemas sociales tan agudos, están las que se reseñan brevemente a continuación.

Con frecuencia se aplicaron políticas públicas rígidamente ortodoxas y estrechamente economicistas que produjeron los resultados que produjeron. Hoy ya no es una discusión ideológica; ahí están los resultados: buena parte de la población empobrecida, la clase media destruida. Al mismo tiempo, exacerbaron las desigualdades. Hay que buscar alternativas más integradas.

El papel de la desigualdad es central en lo que pasó en América Latina. No hay futuro con grandes desigualdades. En Noruega, primer país del mundo en desarrollo humano, la distancia entre lo que gana el empresario privado y el operario es tres a uno; en Corea del Sur es ocho a uno; en diferentes áreas geográficas de América Latina supera el 100 a uno. Los impactos de ello son enormes. Es difícil crecer cuando se está desaprovechando el potencial del 50% de la población, excluida de un trabajo estable y productivo y relegada a estar fuera del mercado de consumo.

Otra causa es la desvalorización de las políticas públicas, esta idea de que se puede sin el Estado, que el Estado es un desecho histórico. Hay un gurú de la alta gerencia, un vigoroso pensador canadiense, Henry Mintzberg, de la Universidad de McGill, que reflexionando sobre la gerencia pública y la gerencia privada en la Harvard Business Review (Mintzberg, 1996), señala con ironía que la idea de que el mejor gobierno es el no gobierno "es el gran experimento de economistas que nunca han tenido que gerenciar nada". Creer que sin instrumentos de política pública se pueden combatir los problemas centrales, ha llevado en América Latina a reducir indiscriminadamente la institucionalidad pública, desprestigiar la función pública y casi desarticularla. Hay diversas instituciones internacionales, entre ellas el Banco Mundial, que hoy señalan continuamente que ha habido dos errores serios al respecto. Uno de ellos era creer que el Estado puede hacerlo todo. Otro, el de las últimas décadas, creer que sin un Estado eficiente puede haber desarrollo sostenido.

Otras razones de los problemas creados ha sido el relegamiento del capital social, de la capacidad de acción de la sociedad civil, y la falsa oposición entre Estado y sociedad civil.

Otro factor ha sido el peso de la corrupción en diversas realidades. Estas causas han sido extensamente abordadas por una amplia literatura reciente[2].

V. La salida

Es posible pensar en un modelo de desarrollo integrado en América Latina. Es un modelo que trata de conciliar crecimiento económico y progreso social. Es imprescindible que haya crecimiento económico, estabilidad, competitividad y eficiencia económica junto con desarrollo social. No son

antitéticos; al contrario. Las experiencias de los países exitosos indican que el desarrollo social es un motor del crecimiento económico. Para ello se necesitan políticas públicas activas. El Estado debe ser el responsable por necesidades básicas como la salud, la educación y la nutrición. Eso es irrenunciable; forma parte de las constituciones y del credo ético de nuestras sociedades. Las políticas públicas deben ser activas, descentralizadas, transparentes, con buena gerencia social, con un servicio público profesionalizado, erradicando el clientelismo y la corrupción. Deben estar articuladas con una sociedad civil activa.

En el modelo de desarrollo integrado tiene un rol fundamental la sociedad civil. En los países que funcionan mejor en el mundo, la sociedad civil está movilizada, no está esperando; se articula y participa. La sociedad civil movilizada constituye capital social en acción. Tiene, entre otras, tres expresiones que son clave y que explican los resultados alcanzados en distintas sociedades. Una primera expresión de una sociedad civil movilizada es el voluntariado. Su papel en diversos países desarrollados es muy relevante. Los voluntarios son los que hacen cosas por los demás a través de diferentes formas de organización: las ONGs, las comunidades religiosas, etc. Están produciendo del 5% al 10% del Producto Bruto en varios países desarrollados en bienes y servicios sociales. Están concentrados en las áreas donde se requiere solidaridad. El voluntariado puede ser un instrumento muy potente trabajando junto con la política pública. Así, en la Argentina actual, sumida en una grave crisis, hay ejemplos muy importantes: Caritas, gran ONG Social de la Iglesia Católica, está protegiendo a cuatro millones de personas con base en un ejército de voluntarios, más de sesenta mil. La comunidad judía, en su gran mayoría pequeña clase media que ha sido muy impactada socio-económicamente, al punto que hoy el 30% de sus integrantes son nuevos pobres, ha construido una red social con casi diez mil voluntarios que protege a buena parte de las familias en pobreza o indigencia. Hay muchas otras, como la Red Social. El voluntariado puede cumplir tareas importantísimas en una sociedad.

Una segunda expresión del capital social movilizado es la responsabilidad social de la empresa privada. En los países desarrollados hoy ésta es una cuestión relevante y hay una presión de la opinión pública muy intensa. El tema no es simplemente de filantropía empresarial. Se está a un nivel mucho más avanzado, se habla del concepto de "ciudadanía corporativa". La empresa privada es un actor central en la sociedad, tiene la capacidad de producir bienes y empleos que pueden ayudar al conjunto de la economía; hay que facilitarle su acción. Pero tiene obligaciones, responsabilidades, porque tiene un rol muy decisivo en la sociedad. Entonces se le exige "ciudadanía corporativa", que sea un buen ciudadano, y han aparecido en los países desarrollados los primeros ISOs sociales. Los ISOs miden la calidad de los productos de una empresa. Los ISOs sociales dan cuenta de qué tan buen ciudadano es: si la empresa es responsable con el medio ambiente, con los consumidores, con sus empleados, si es responsable con las leyes de los países en los que invierte. Han surgido en países como EE.UU. y Francia los primeros intentos de decir a los pequeños inversores: "Sólo inviertan en empresas que tengan altos ISOs sociales". La responsabilidad social de la empresa privada puede ser un factor muy importante. En América Latina ese es un tema en el que se está a gran distancia de los países desarrollados.

Un tercer gran componente del capital social es lo que hoy se llama el "empoderamiento de las comunidades pobres". Ellas tienen un inmenso capital social y cultural. El autor compartió recientemente en Bolivia un panel con un líder de Villa El Salvador del Perú, la experiencia social más premiada de América Latina. Son trescientos cincuenta mil pobres, en su mayoría provenientes de los Andes peruanos, que lograron salir de la pobreza extrema por sus propios medios y llegar a una pobreza digna. Redujeron dramáticamente las tasas de mortalidad infantil, alcanzaron buenas tasas de escolaridad, etc. Construyeron autogestionariamente un municipio entero: levantaron las escuelas, las calles, las viviendas, los hospitales, las bibliotecas. Ganaron el Premio Príncipe de Asturias del Rey de España, el premio mundial de la UNESCO por sus avances en educación, el premio de las Naciones Unidas como Ciudad Mensajera de la Paz. El joven líder de ascendencia indígena explicó al multitudinario auditorio de directivos públicos, privados y académicos de toda América Latina, que la

cultura indígena es la causa de por qué pudieron hacer todo lo que hicieron. Una cultura que valoriza las pautas de solidaridad y de acción colectiva, heredera de las tradiciones de los Andes peruanos. El líder sostenía: "Nos dicen pobres. Yo les pido por favor que no nos llamen más pobres, porque ¿cómo miden ustedes la pobreza? ¿Nosotros somos pobres en valores? ¡Qué vamos a ser pobres en valores! ¿Somos pobres en cultura? ¿Somos pobres en tradiciones de solidaridad? ¿Somos pobres en el concepto de familia? ¿Somos pobres en el respeto a los ancianos? ¡Somos bien ricos! -afirmó. No corresponde que nos llamen pobres".

El empoderamiento de las comunidades humildes de América Latina, el darles oportunidades y favorecer su articulación, su organización, la educación de sus líderes, puede producir efectos virtuosos de gran peso. Hay ejemplos muy prácticos, desde Villa El Salvador a lo que está sucediendo en Ecuador, donde los más humildes, los indígenas ecuatorianos, dieron saltos adelante sucesivos en el tiempo, se articularon, se organizaron, y hoy tienen voz por primera vez en el escenario político del Ecuador.

Estos tres factores combinados: el voluntariado, la responsabilidad social de la empresa privada y la articulación y empoderamiento de los pobres son capital social en acción. El capital social articulado con las políticas públicas activas, que deben ser las responsables en primer lugar de la lucha contra la pobreza, conforman una combinación poderosa. Opera en los países muy avanzados. Pero no sólo en ellos. En América Latina hay un pequeño país, muy modesto, Costa Rica, con tres millones y medio de habitantes, pobre en recursos naturales, que no tiene ni petróleo, ni gas, ni recursos de energía baratos, que ha logrado construir una sociedad que tiene actualmente una muy elevada esperanza de vida, un sistema de salud pública que protege al 98% de la población, y un sistema de educación que permite que casi toda la población llegue a niveles de escolaridad significativos. ¿Cómo lo logra? Costa Rica tiene un coeficiente Gini que es uno de los mejores de América Latina; o sea, la desigualdad es muy pequeña. Asimismo, combina un Estado que se ha hecho responsable y una sociedad civil movilizada. El Estado costarricense ha garantizado a la población el derecho a la educación y a la salud. Ello forma parte de un pacto nacional. Su última evolución fue que modificaron la Constitución. Pero no la modificaron para ver quién sacaba mayores ventajas políticas, sino para incluir un artículo por el que ningún gobierno podrá gastar en educación menos del 6% del Producto Nacional Bruto. América Latina gasta menos del 4,5% del Producto Nacional Bruto; los países europeos, del 7% al 8%; Corea del Sur, Israel y otros, cerca del 10%. Costa Rica tiene un proyecto nacional donde la educación y la salud son prioridades reales, un Estado que a pesar de las limitaciones de recursos se hace responsable por asegurar los derechos básicos, y cuenta con una sociedad civil movilizada, articulada, fuertemente presente, muy participativa.

Esa combinación entre políticas públicas que se hacen responsables, que tratan de obtener crecimiento económico y eficiencia económica, pero al mismo tiempo miran hacia la gente que es en definitiva la clave de un crecimiento económico sostenido, que buscan preservar la igualdad, el acceso a oportunidades, y tienen una sociedad civil profundamente movilizada, ésa es la combinación que puede desencadenar círculos virtuosos, la combinación base de una economía con rostro humano.

VI. Por qué es viable construir una economía con rostro humano

¿Es viable una economía con rostro humano? ¿Es viable en América Latina? ¿O es simplemente un ejercicio de buenos deseos? Creemos que es viable. Por lo pronto, a los costarricenses no les fue mal dándole prioridad absoluta a gastar en educación y salud. Hoy tienen una suerte de Silicon Valley. Algunas de las principales empresas mundiales de tecnología de punta eligieron Costa Rica para establecerse porque tiene una población altamente escolarizada, paz social y estabilidad política. En el Latinbarómetro, cuando se le pregunta a la gente su grado de satisfacción con el funcionamiento del sistema democrático en Argentina, el 8% contesta que está satisfecho; en Costa Rica, el 65%. No es gratuito; unas políticas públicas responsables, una sociedad civil movilizada y altos niveles de equidad generan esta respuesta.

Es viable construir una economía con rostro humano por varias razones, aunque ello desde ya es complejo y en cada realidad será diferente. Primera razón, la gran esperanza es el proceso de democratización de América Latina. Proceso de democratización, con idas y vueltas, que va avanzando significativamente. En la medida en que se descentralice el Estado, que haya más transparencia, que haya control social de la acción pública, que haya participación ciudadana en escala cada vez mayor, que haya mejor genuinidad en los representantes de la ciudadanía en todos los niveles, que la democracia sea no solamente votar una vez cada tantos años sino incluya diferentes formas de participación activa permanente, las políticas públicas se van a acercar más a las reales necesidades de la población. Se van a generar políticas públicas de mejor calidad. Amartya Sen tiene un argumento sugerente. Estudió todas las grandes hambrunas que hubo en el mundo en los últimos cien años, y su conclusión es: que nunca hubo hambrunas de gran significación en una sociedad democrática activa, donde haya habido realmente una ciudadanía organizada, medios vigilantes, partidos políticos genuinos, etc. ¿Por qué? No porque el liderazgo fuera totalmente puro, sino porque la presión de una sociedad democrática activa hace que terminar con el hambre sea la prioridad.

El proceso de democratización en América Latina avanza a través de expresiones como la satisfacción en Costa Rica y el descontento profundo en Argentina (cuya población, a pesar de ello, ha aumentado su adhesión al sistema democrático al que percibe como la única salida). Desarrollos semejantes hay en otras realidades. Ellos son una condición de viabilidad muy importante que da bases políticas a la construcción de una economía con rostro humano.

Segundo, se puede construir porque lo más básico, el contrato ético entre los ciudadanos, está a salvo. Tomemos nuevamente el caso argentino. He recibido con frecuencia la pregunta de si el contrato social está roto en Argentina. Es posible contestar que hay una imagen de Argentina en el exterior que está deformada. Sólo se ven la recesión, el hambre, el deterioro económico y, además, el descontento. Resuena el lema creado por la ciudadanía para censurar a los políticos: "¡Que se vayan todos!". El contrato social, el contrato entre los representantes y la ciudadanía, está resquebrajado. Una de las razones centrales del resquebrajamiento son los altos niveles de desigualdad. La desigualdad es ilegítima, la gente tiene derecho a sentirse resentida con el hecho de que se han cerrado las oportunidades, que existe mucha movilidad social pero sólo descendente, en lugar de la movilidad social deseable. Sin embargo, está a salvo el contrato ético, el contrato entre las personas en las bases de esa sociedad. Los datos sobre lo que está pasando en las profundidades de la sociedad en medio de una recesión tan aguda, son estimulantes y alentadores, y dicen que hay futuro. Hay una medición sistemática de cuánta gente ayuda a otros en Argentina. La encuesta Gallup registra eso. En el año 97, el 20% de la población participaba en organizaciones solidarias que ayudaban a otros; esa cifra había subido en el año 2000 al 26% de la población, y en el 2002, al 32%. Un alto porcentaje de la población adulta del país está ayudando a otros, bajo todo tipo de formas, desde las grandes organizaciones como Caritas, la Red Social, etc., hasta los cartoneros que revisan a diario los tachos de basura para sobrevivir buscando cartón para vender, que ante un pedido de una escuela pobre del interior recolectaron y entregaron 900 Kg. de comida para esos niños que eran aun más pobres que ellos (Hauser, 2003).

Podría ser diferente; se podría suponer que, siguiendo el argumento de la economía ortodoxa, en medio de una recesión tan profunda no habría estas reacciones sino las contrarias, en la medida que las personas serían *hommo economicus* que sólo actúan en función de maximizar su provecho personal. Si ello fuera cierto, en estos momentos Argentina sería una selva completa. En cambio, la solidaridad ha brotado con enorme fuerza. No es válida la argumentación de la economía ortodoxa y afortunadamente lo que se verifica es la sabiduría divina expuesta en la Biblia, que plantea que en la naturaleza del ser humano están estas posibilidades, esta reacción en términos de solidaridad. Este contrato ético interpersonal está intacto en Argentina y en América Latina. Hay esta posibilidad hermosa de que se sienta la necesidad de ayudar y que se salga a ayudar. Una encuesta que se hizo hace poco sobre la actitud frente a los cartoneros en la ciudad de Buenos Aires es muy elocuente. Su situación es difícil.

Ganan menos de cincuenta dólares por mes. Eso, de acuerdo con las cifras de pobreza, significa que con la tarea de revisar los tachos de basura y reciclar están debajo de la pobreza extrema. Se le preguntó a la población de la ciudad de Buenos Aires qué piensa que se debería hacer con los cartoneros. Sólo el 10% contestó de acuerdo con el neoliberalismo ortodoxo, desde la perspectiva más individualista, más cruel, que es que habría que prohibir su actividad para que no molesten. El 90% dijo que habría que ayudarlos bajo diferentes formas de expresión de ese sentimiento. El hecho que el contrato ético está a salvo crea las bases fundamentales para una economía con rostro humano. La combinación entre democratización, políticas públicas responsables y solidaridad, crea una gran capacidad de construcción nacional.

Una última acotación: hay esperanza en la región, pero para que la esperanza tenga una vía abierta es necesario volver a reunir la ética con la economía. La relación entre ambas existió en los orígenes de la ciencia económica. El razonamiento dogmático ortodoxo la desarticuló totalmente. En él aparecen como dos dominios totalmente diferentes. En la realidad, la única economía que tiene sentido es, como lo plantea repetidamente el Papa Juan Pablo II, la regida por valores éticos, porque la economía es un instrumento, debe ser eficiente pero al servicio de determinados parámetros. Se debe medir por lo que genera en términos de oportunidades para los jóvenes, en la erradicación de la desnutrición, en el aumento de la esperanza de vida, en el acceso a salud y educación, esos son los indicadores últimos para saber si la economía realmente está funcionando.

Es imprescindible, al realizar análisis económicos, tener en cuenta las implicancias en términos humanos y éticos. Así, el Nobel de economía Robert Solow advierte sobre el modo unilateral en que la economía convencional examina un tema como el desempleo (Solow, 1995). Aparece como un mero problema de oferta y demanda. Hipotetiza que si la demanda es menor, los oferentes de trabajo bajarán el precio de su trabajo hasta lograrse un equilibrio. Además, supone que estarán buscando trabajo activamente todo el tiempo. Las investigaciones de campo, muestra Solow, indican otra cosa. Los desempleados por períodos de larga duración sufren en su autoestima y en su personalidad y para defenderse de las frustraciones reiteradas de buscar empleo y ser rechazados finalmente dejan de buscarlo. El vital tema del empleo no puede ser examinado sólo desde un economicismo reduccionista. El caso latinoamericano, con altas desocupaciones prolongadas, lo ilustra. Los efectos sobre las personas desempleadas no son sólo reducciones de ingresos. Van más allá. Una reciente investigación de la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires, conducida por Juan Tausk, encontró que el 75% de los desocupados indagados acusan daños psicológicos. Entre ellos "viven con una sensación de aislamiento, sienten imposibilidad de dialogar con sus pares, se ven desvalorizados en su grupo familiar, ven debilitada su propia imagen y función paternal, producen una reinterpretación negativa de su historia personal y una valoración negativa de su capacidad de obtener trabajo". En diversos casos "el hombre empieza a destruirse como sujeto, y a destruir el grupo familiar y sus lazos sociales". El problema es humano y ético y cuando se ve desde esa perspectiva pueden surgir respuestas que implican contención organizada por parte de la sociedad, eliminación del efecto de estigmatización, transmisión del mensaje de que la persona no está sola ante esta situación de la que no ha sido responsable. La política pública debería buscarlas activamente, apoyándolas y respaldando salidas no tradicionales.

Otro Nobel, Joseph Stiglitz, plantea en un agudo trabajo reciente (Stiglitz, 2002) que hay un tema muy amplio que surge al revincular la ética con la economía, que es la necesidad de crear un código ético para la profesión de economista. Afirma que así como existen códigos éticos para los médicos, abogados, ingenieros y otras profesiones, debería haberlo para una actividad tan influyente y de tantos impactos colectivos. Sugiere Stiglitz que ese código ético debería empezar con tres principios. En primer lugar, no deberían asesorar a los decidores políticos de los países entregándoles teorías no verificadas como si fueran verdades absolutas, lo que está sucediendo continuamente con muchas de las recetas de la economía ortodoxa. En segundo término, no deberían decirles que hay una sola alternativa, cuando en el mundo hay muy diversos modelos económicos como el americano, el nórdico,

el del sudeste asiático, el de Europa Occidental y otros. Tercero, deberían transparentar quiénes van a ser los más afectados por las políticas que recomiendan y dejar claros los costos que tendrán para los pobres. No pueden ser insensibles a ello, como con frecuencia sucede.

Volver a vincular ética con economía significa que valores éticos raigales como, entre otros, el hacerse responsables los unos por los otros, la solidaridad activa, la justicia social, las posibilidades de participación, la libertad de desarrollar las propias potencialidades que enfatiza Amartya Sen (2001), se conviertan en valores rectores orientadores de la economía.

Se podrá decir: "Pero esto de una economía orientada por la ética es un poco utópico". No lo es. Cuando se les pregunta sobre la causa de sus éxitos, los países nórdicos suelen hacer referencia a la presencia en la economía de los valores éticos y culturales (ver Cuadro N° 2). Dos de sus expresiones, Finlandia y Dinamarca encabezan la tabla de Transparencia Internacional, casi cero corrupción. No tienen leyes draconianas contra la corrupción ni han contratado a ninguna gran auditora internacional para que reestructure los sistemas de control. Su cultura sanciona la corrupción. Los hijos se sentirían avergonzados si un padre cometiera un delito de corrupción, y la sociedad le aplicaría a los corruptos el peor castigo: la marginación colectiva. Noruega tiene una distancia de tres a uno entre los ingresos de empresarios y obreros. Cuando se preguntó a líderes empresariales noruegos si no se sienten mal pagados cuando la distancia es tan corta entre ellos que son los líderes de la empresa, sus fundadores, y los operarios de la empresa, contestaron: "Es un tema cultural. Los noruegos creemos en la equidad. No hay una ley que diga que la distancia tiene que ser tal, nuestros valores lo exigen". Y agregaron: "Ser muy rico está muy mal visto en Noruega. Creemos en una sociedad donde haya acceso a la igualdad de oportunidades".

Esta es la fuerza que tiene la ética; no la tiene sólo en estos países, las bases de nuestras culturas latinoamericanas, nuestras creencias religiosas, espirituales, nuestras creencias filosóficas, el ejemplo de nuestros libertadores, nuestras culturas indígenas, tienen un fondo cultural presidido por esos valores. Ha llegado el momento de rescatarlos.

La siguiente tabla muestra cómo las economías nórdicas y Canadá, que han llevado los valores éticos a la actividad económica y cuyas políticas económicas protegen a toda la población, son líderes mundiales en aspectos fundamentales, mostrando con su éxito que una "economía con rostro humano" es posible.

Cuadro N° 2
El desempeño de algunas de las economías con rostro humano
Posición de los países nórdicos y Canadá en las tablas mundiales
de Desarrollo Humano, Transparencia y Competitividad

Países Líderes en Desarrollo Humano	***Países Líderes en Transparencia***	***Países Líderes en Competitividad***

1. Noruega	**1. Finlandia**	1. Estados Unidos
2. Suecia	**2. Dinamarca**	**2. Finlandia**
3. Canadá	3. Nueva Zelanda	3. Taiwán
4. Bélgica	4. Islandia	4. Singapur
5. Australia	5. Singapur	**5. Suecia**
6. Estados Unidos	6. Suiza	6. Suiza
7. Islandia	**7. Canadá**	7. Australia
8. Países Bajos	8. Luxemburgo	**8. Canadá**
9. Japón	9. Holanda	**9. Noruega**
10. Finlandia	10. Reino Unido	**10. Dinamarca**
11. Suiza	11. Australia	11. Reino Unido
12. Francia	**12. Noruega**	12. Islandia

Fuentes: Indicadores del Desarrollo Humano: PNUD, 2002 (http://undp.org). Indicadores de Transparencia: Transparencia Internacional, 2002 (http://www.globalcorruptionreport.org). Indicadores de Competitividad: Foro Económico Mundial, 2002 (http://www.weforum.org).

Notas

[1] Ver al respecto la aguda obra de Louis Vacquant (catedrático de la Sorbona de París y la Universidad de Berkeley), "Las cárceles de la miseria" (Editorial Manantial, Buenos Aires, 2000).

[2] Entre otras obras, Joseph Stiglitz analiza los problemas prácticos causados por la aplicación de políticas ortodoxas en "El malestar en la globalización" (Editorial Taurus, 2002), y Amartya Sen examina sus insuficiencias conceptuales en "Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI" (incluido en "El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI", Louis Emmerij y José Núñez del Arco (eds.), BID, 1998; puede leerse también en http://www.iadb.org/etica/documentos/sen_teori.doc). El autor profundiza sobre los factores incidentes en las dificultades de América Latina en: Bernardo Kliksberg, "Hacia una economía con rostro humano" (Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002).

Bibliografía

Birdsall, Nancy y Londoño, Juan Luis (1997), "Asset Inequality Matters", en *American Economic Review*, Vol. 87 N° 2, May.

Birdsall, Nancy; Ross, David; y Sabot, Richard (1996), "La desigualdad como limitación para el crecimiento en América Latina", en *Oikos*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.

Buvinic, Mayra; Morrison, Andrew R.; y Schifter, Michael (1999), "Violence in the Americas: a Framework for Action", en *Too Close to Home*, Andrew Morrisson y María Loreto Biehl (eds.), Washington, BID.

Emmerij, Louis y Núñez del Arco, José (eds.) (1998), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, BID.

Hauser, Irina (2003), "Los cartoneros de Buenos Aires ayudan a un comedor tucumano", en *Página 12*, Buenos Aires, 10 de enero.

Kliksberg, Bernardo (2002), *Hacia una economía con rostro humano*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Lanusse, Agustina (2000), "En tiempos de crisis, la gente valoriza el papel de la familia", en *La Nación*, Buenos Aires, 27 de septiembre.

López, Artemio (2002), en *Página 12*, Buenos Aires, 31 de mayo.

Mintzberg, Henry (1996), "Managing Government, Governing Management", en *Harvard Business Review*, Vol. 74 N° 3, May-June.

Sachs, Jeffrey …[et al] (2002), *Macroeconomía y salud: invertir en salud en pro del desarrollo económico*, Washington, OMS.

Sen, Amartya (1998), Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI, Washington, BID, mimeo, http://www.iadb.org/etica/documentos/sen_teori.doc.

Sen, Amartya (2001), *Development as Freedom*, New York, Alfred A. Knopf.

Stiglitz, Joseph (2002), Ética, asesoría económica y política económica, Washington, BID, mimeo, http://www.iadb.org/etica/documentos/dc_sti_ethic-i.doc.

Stiglitz, Joseph (2002), *El malestar en la globalización*, Buenos Aires, Editorial Taurus.

Solow, Robert (1995), "Mass Unemployment as a Social Problem", en *Choice, Welfare and Development*, K. Basu, P. K. Pattanaik, y K. Suzumura (eds.), Oxford, Clarendon Press.

Tausk, Juan (2002), *Investigación sobre los efectos psicológicos del desempleo en Argentina*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Psicología.

Vacquant, Louis (2000), *Las cárceles de la miseria*, Buenos Aires, Editorial Manantial.

¿Qué reformas en las políticas presupuestarias son necesarias para mejorar la gestión pública en América Latina? [*]

Ricardo Martner Fanta

Introducción

En la presupuestación moderna la disciplina de los agregados fiscales debe ser complementada con la efectividad en la asignación de recursos y la eficiencia operacional en la entrega de servicios. Para lograr estos tres objetivos, la gestión pública supone avanzar en siete áreas bien definidas: 1) reglas macro-fiscales; 2) presupuestación plurianual; 3) técnicas de agregación del presupuesto; 4) relajación de controles internos; 5) contabilidad y gestión sobre base devengado; 6) mecanismos de cuasi-mercado; y 7) evaluación de resultados y convenios de desempeño. Nótese que esta clasificación supone una secuencia. Así, la evaluación de resultados y los convenios de desempeño sólo tienen sentido si se implementan las reformas anteriores.

Enfrentar adecuadamente la vulnerabilidad recurrente de las cuentas públicas respecto del ciclo macroeconómico supone una gestión pública capaz de responder a tres desafíos fundamentales. En primer lugar, respetar una regla fiscal a lo largo del ciclo, para evitar los costos económicos y políticos de los ajustes abruptos. En segundo término, se requiere identificar con la debida anticipación los déficit estructurales, a fin de evitar un endeudamiento público excesivo que represente una carga para las futuras generaciones. Esto exige una programación fiscal plurianual, a partir de previsiones sobre el crecimiento potencial de las economías, y adoptar supuestos moderados, evitando el "sesgo de optimismo" (en que se consideran los episodios positivos como permanentes y los negativos como transitorios), para asegurar una programación fiscal más consistente a largo plazo. En tercer lugar, es preciso eliminar el sesgo en contra de los gastos de capital, que tiende a producirse en la medida que estos gastos son, en general, más sensibles a los ajustes fiscales que los gastos corrientes.

La política fiscal debe tener, por consiguiente, un marco plurianual, basado en un horizonte de largo plazo definido sobre la base de un equilibrio estructural. A pesar de los adelantos en materia de programación presupuestaria, las reglas de política fiscal vigentes en muchos países aún tienden a privilegiar las metas de corto plazo, que no superan el ciclo anual y no contienen cláusulas que permitan hacer frente a las situaciones imprevistas que se producen en forma reiterada. La gestión pública debe así combinar un diseño transparente, con reglas que aseguran el control de las finanzas públicas a mediano plazo, y un nuevo régimen de planificación presupuestaria, basado en la asignación plurianual de proporciones crecientes del gasto público. Estos dos pilares son inseparables; el primero (las reglas fiscales) le otorga factibilidad técnica al segundo (la programación plurianual), al establecer normas independientes del ciclo macroeconómico, y el segundo otorga mejores incentivos a las agencias para manejar de manera más eficiente sus presupuestos y contribuir así al cumplimiento de las metas a lo largo del ciclo.

La gestión estratégica de estos tiempos difíciles enfatiza la planificación de largo plazo y evita la negociación de corto plazo; pone el acento en los productos más que en los insumos; distingue con claridad los gastos corrientes y de capital y finalmente se basa en la prudencia y la estabilidad, creando un margen para enfrentar las inevitables incertidumbres. Los desarrollos expuestos dan cuenta de interesantes cambios en la manera de encarar la gestión pública; luego de casi dos décadas de declinación, la planificación, guiada por planes plurianuales y programas, permite revertir la administración por sectores e instituciones. El enfoque normativo da paso a la gestión estratégica y a la

([*])Versión 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.

El autor agradece la inestimable ayuda de Bárbara Castelletti y de Varinia Tromben en la actualización de los cuadros y gráficos de este documento.

prospectiva. Reseñamos algunas experiencias recientes en que se procura enfrentar explícitamente estos obstáculos, con normativas legales que toman en cuenta las consecuencias de las incertidumbres asociadas a la marcha cíclica de la economía y a la estimación de su potencial de crecimiento de largo plazo.

1. Sector público y globalización

La filosofía económica dominante postula el carácter esencialmente transitorio de las perturbaciones macroeconómicas, y perverso de las intervenciones públicas. Las políticas de estabilización serían totalmente ineficaces en su objetivo de aumentar el crecimiento de largo plazo, y, más aún, agudizarían las fluctuaciones. Es preferible entonces no entorpecer el normal ajuste hacia el equilibrio: hacer y deshacer puede ser más costoso que no hacer nada. Según esta ley de abstinencia, las buenas políticas son aquellas que otorgan credibilidad al aislarse de las presiones intervencionistas. Congruentes con esta filosofía, en América Latina la mayoría de las reformas del sector público y las recientes leyes de responsabilidad fiscal han procurado eliminar o restringir el papel de regulación macroeconómica que se le atribuye tradicionalmente a las finanzas públicas.

Llama la atención, sin embargo, la fuerte distancia que separa la certidumbre de las recomendaciones con la intensidad de la discusión teórica y la fragilidad del análisis empírico. Por una parte, la teoría económica tiene debates fundamentales en cuanto a las causalidades en la explicación de las patologías macroeconómicas, como la inflación, el desempleo y la propia insolvencia fiscal. Por otra, el problema de la identificación es lo suficientemente grave como para incitar a los economistas a la modestia; la complejidad de la interacción entre variables observables y no observables hace difícil el ejercicio de identificar regularidades estadísticas, y por lo tanto de demostrar empíricamente cualquier hipótesis inicial.

Muchos estudios detectan una correlación parcial negativa entre el crecimiento y el tamaño del sector público, medido éste como la relación entre el consumo de gobierno y el PIB, o como el gasto público total sobre PIB. El argumento, de sobra conocido, es que las externalidades generadas por los gastos públicos improductivos producen distorsiones en la economía que disminuyen el crecimiento de la productividad y del ingreso. Por ejemplo, se calcula que una reducción de cinco puntos del consumo público, manteniendo constante la inversión y las transferencias, aumentaría la tasa de crecimiento promedio en las economías de la OCDE en dos tercios de punto por año en el mediano plazo.

Pero otros autores concluyen que muy pocas variables son robustas ante cambios en la especificación econométrica. Sala-i-Martin[1], tomando como fijas cuatro variables (el nivel de ingreso per cápita en 1960, la tasa de escolarización primaria en 1960, la expectativa de vida en el mismo año y la tasa de inversión de 1960 a 1990), concluye que el gasto de gobierno (en ninguna de sus medidas, incluyendo el consumo público y el gasto público total) no está correlacionado con el crecimiento. De las variables macroeconómicas, la relación más directa parece ser entre la inversión y el crecimiento, y más aun cuando se trata de inversión en equipos. El nivel de inversión de un país es tanto el resultado de las políticas macroeconómicas como de la presencia directa del Estado.

Resulta así muy difícil deducir una relación causal clara entre las políticas de gobierno y el crecimiento, tanto por la complejidad de las interacciones mutuas como por la dificultad de establecer mediciones satisfactorias de la multiplicidad de acciones del Estado en la economía. Consecuente con lo anterior, la evidencia internacional no permite establecer una relación numérica contundente entre el tamaño del Estado y el crecimiento económico. Las conclusiones de política, como por ejemplo que un Estado más grande es perjudicial para el crecimiento de largo plazo, suelen desprenderse de regresiones poco robustas y debieran en consecuencia realizarse con cautela, tanto por parte de los investigadores como de los organismos internacionales. El tema de fondo se vincula a la cuestionable validez de la afirmación del liberalismo económico extremo según la cual el gasto público en general, y el consumo de gobierno en particular, debiera afectar negativamente, y de manera no ambigua, el crecimiento económico. En tal sentido, es bueno enfatizar que, empíricamente, el sector público parece tener más

un papel de catalizador del crecimiento, a través de las políticas económicas que inciden en la inversión privada como de sus propios planes de infraestructura, que de freno al desarrollo. El desafío, entonces, es potenciar este papel catalizador con políticas públicas de alta rentabilidad social, y evitar los efectos de desplazamiento asociados a un inadecuado manejo financiero.

La globalización ha implicado una pérdida de protagonismo y en algunos casos una reducción significativa de los Estados nacionales. Las tres grandes reformas de los noventa, la privatización/desregulación de los mercados, la apertura unilateral al exterior y la reducción del tamaño del Estado, han representado la base de la nueva modalidad de desarrollo. Pero lograr este triángulo de objetivos simultáneos es buscar la cuadratura del círculo.

En efecto, la globalización/apertura puede generar mayor crecimiento, pero también mayor volatilidad (definida como la desviación estándar de este crecimiento). La apertura económica tiene consecuencias insospechadas sobre el tamaño del sector público. Para una muestra de 125 países, Rodrik[2] establece una relación positiva entre el tamaño del Estado -medido como la relación entre el consumo de gobierno y el PIB- y el grado de apertura al exterior. En palabras del autor: "la asociación estadística entre la apertura y el gasto de gobierno parece ser robusta. No es una relación espúrea generada por variables omitidas. Ni es un artilugio de la muestra de países seleccionados o de una fuente de datos específica. La cuestión es por qué esta relación existe".

La explicación parece ser que las economías más abiertas tienen una mayor exposición a las turbulencias de los mercados mundiales, y que estos riesgos se transmiten con mayor intensidad a las economías domésticas. El gobierno cumple una función de aislamiento de las turbulencias, siendo un sector "seguro" en comparación con el sector transable. Los gobiernos consumen una fracción mayor del PIB en economías sujetas a mayores grados de riesgo externo, y ello se refleja especialmente en los programas de transferencias al sector privado, y en particular en la seguridad social. En los países industrializados se detecta una correlación entre el grado de apertura y los gastos en seguridad social.

Si las políticas de libre intercambio de bienes y de capital mejoran el bienestar general, también crean ganadores y perdedores, y estos últimos, en democracia, no pueden más que ingresar en los esquemas de protección social, al menos en las etapas de transición. La apertura mejora las condiciones de competitividad de las economías y su desempeño global, pero al mismo tiempo obliga al sector público a gastar más para proteger las regiones, sectores o personas más vulnerables. La globalización creciente parece ir de la mano de una presencia también creciente del Estado en la economía. Si esta correlación se mantiene, en nuestra región es esperable en los años que vienen una fuerte presión hacia un mayor gasto público consecutiva al actual proceso de apertura y globalización. Las reformas que en democracia promueven al mismo tiempo la apertura al exterior y la reducción del tamaño del Estado se encaminan a un callejón sin salida.

En América Latina, aunque los procesos de privatizaciones y de apertura han reducido el Estado productor, la propia dinámica del proceso, al generar vulnerabilidad en la transición hacia un eventual mayor crecimiento de largo plazo, tiende a presionar hacia un Estado asistencial. Interesa, por lo tanto, introducir en la discusión una doble distinción: una, entre el Estado productor (cuya importancia ha disminuido drásticamente) y el Estado social o benefactor (cuyo papel seguirá siendo, a todas luces, importante en el futuro), y dos, entre la globalización sinónimo de expansión comercial y económica y la globalización sinónimo de vulnerabilidad y fragilidad, lo que a su vez modifica el contenido de la discusión sobre el papel del Estado y el significado de sus reformas futuras.

2. El comportamiento pro-cíclico de las finanzas públicas

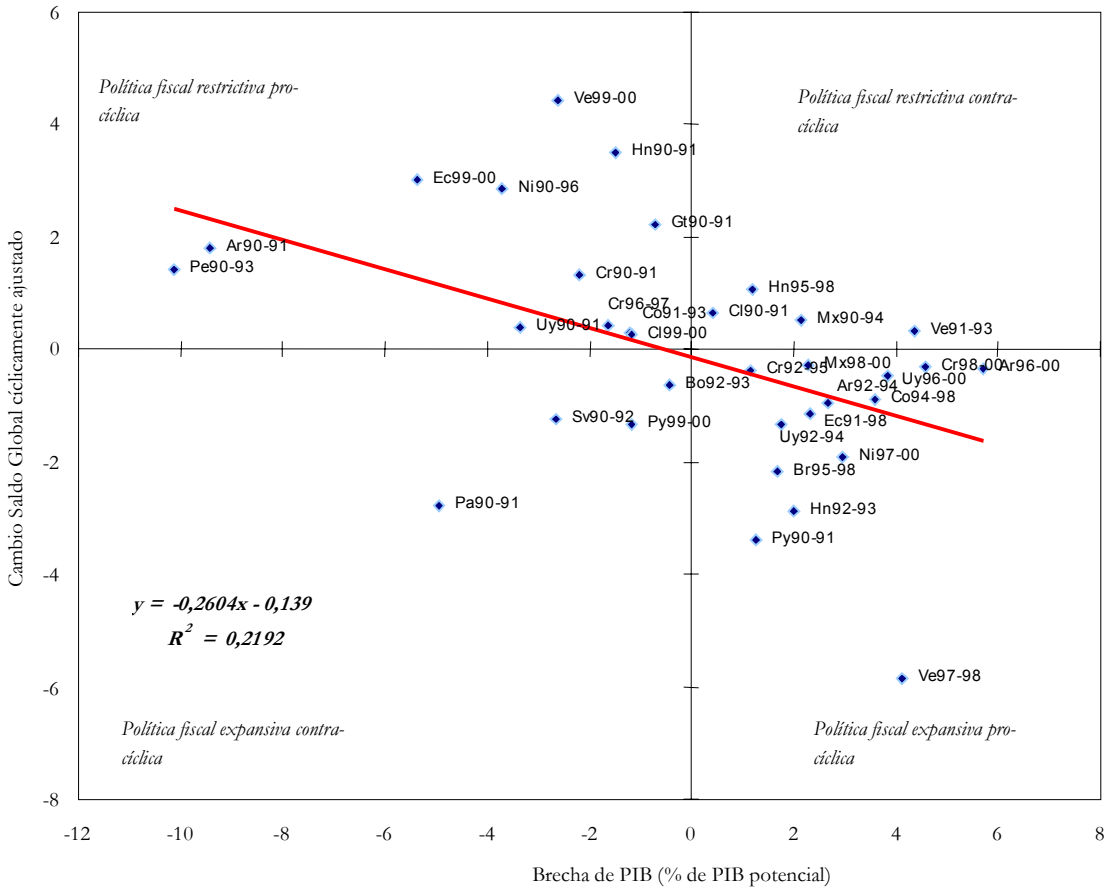
En la década de 1990, la reactivación del crecimiento económico y el diseño de mejores sistemas tributarios permitió una notable recuperación de los ingresos fiscales. En efecto, entre 1990 y 2000, dieciséis países de la región aumentaron la recaudación tributaria del gobierno central. Han sido especialmente notorios los aumentos de recaudación por concepto de IVA y, en menor medida, de los impuestos directos. La recuperación de los ingresos fiscales facilitó, a su vez, la elevación del gasto

público en cuatro puntos porcentuales del producto a lo largo de los años noventa: de un 16,6% en 1990 a un 20,7% del PIB en 2001. Esto hizo posible, además, una recuperación del gasto público social, que aumentó de 10,4% del PIB en 1990-1991 a 13,1% en 1998-1999. Esta última tendencia fue más intensa en la primera mitad de la década de 1990 y a partir de entonces comenzó a atenuarse.

Sin embargo, la situación fiscal de la región se ha deteriorado fuertemente en los últimos años, pues aunque los gastos han mantenido su nivel en términos relativos, los ingresos públicos han mermado como consecuencia de la desaceleración económica, del aumento de la informalidad y de la falta de mecanismos eficaces de fiscalización. La combinación de déficit públicos persistentes y del alto costo de financiamiento de la deuda pública hace que la sostenibilidad de la política fiscal se vea cuestionada en un número creciente de países de la región. Las tasas de interés real de la deuda pública han sido muy superiores a las del crecimiento económico, en particular durante los últimos años, por lo que han puesto en peligro la solvencia del sector público. En varios países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador), una proporción elevada y muchas veces creciente de los ingresos fiscales ha sido absorbida, por lo tanto, por el pago de intereses. Una vez más, los potenciales beneficios del acceso a los mercados financieros se han transformado en un efecto "*boomerang*" de insostenibilidad fiscal y de profundas crisis financieras. El problema de insostenibilidad, evidente en algunos países y latente en otros, aparece como la consecuencia natural de la pro-ciclicalidad de las políticas fiscales ("el pecado original") durante la década de 1990.

En el contexto de una programación fiscal de horizonte anual e ingresos públicos que siguen muy de cerca al ciclo económico, el empleo del déficit de corto plazo como meta -en lugar del déficit estructural o el nivel del gasto- ha dado lugar a políticas de gasto público pro-cíclicas, tanto en épocas de auge como en las de recesiones. Una manera de analizar este sesgo es comparando los cambios en el saldo público cíclicamente ajustado con la brecha de PIB (Gráfico N° 1). Si los estabilizadores automáticos hubiesen operado simétricamente, es decir si las políticas discrecionales hubiesen sido neutras en el ciclo, los puntos debieran distribuirse a lo largo del eje de las abscisas. En el caso de políticas anticíclicas, los puntos debieran ubicarse en los cuadrantes superior derecho e inferior izquierdo. Si los puntos se concentran en los cuadrantes superior izquierdo e inferior derecho, la tendencia es a ejercer políticas discrecionales pro-cíclicas.

Gráfico N° 1
Episodios de políticas pro-cíclicas en América Latina, 1990-2000
Cambios en el Saldo Global cíclicamente ajustado y brecha de PIB



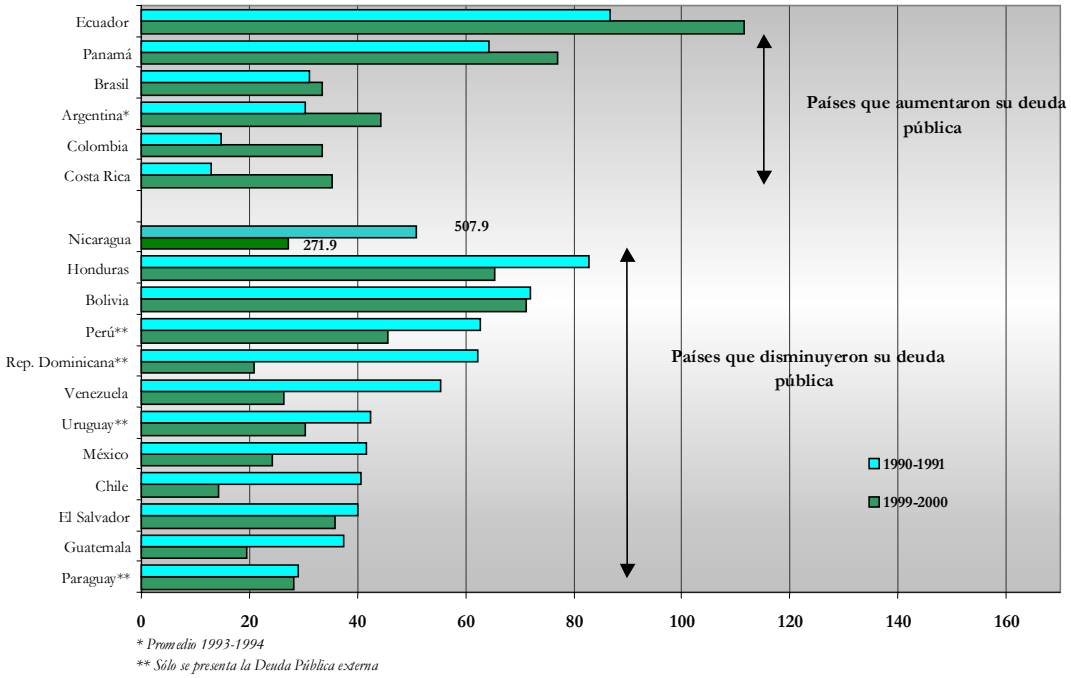
Fuente: cálculos del autor. Sólo se incluyen los episodios en los cuales los valores absolutos del promedio anual de la brecha de PIB y del promedio anual del cambio en el saldo cíclicamente ajustado son superiores a 0,25% por dos años o más. Se utilizan las coberturas del sector público definidas en el documento.

El examen de 46 episodios de variación del saldo público global ajustado por el ciclo económico revela que trece de ellos fueron neutros respecto del ciclo; en veinticinco casos la política fiscal tuvo un comportamiento pro-cíclico, y en sólo ocho casos se verificó un comportamiento anticíclico. Más precisamente, en trece de los diecisiete casos en que el producto creció a un ritmo superior al tendencial el cambio en el saldo público cíclicamente ajustado fue negativo, lo que refleja una política fiscal expansionista. En cambio, cuando las economías han crecido a un ritmo inferior a la tendencia de mediano plazo, el cambio en el saldo público cíclicamente ajustado fue positivo en doce de los dieciséis episodios correspondientes, como reflejo de una política fiscal restrictiva. Las conclusiones son las mismas cuando se analizan los cambios en el saldo primario cíclicamente ajustado. Estos ejercicios ilustran el comportamiento habitual de las autoridades fiscales en América Latina, el que por cierto no es muy diferente al de otros países.

Los países que ganaron grados de libertad durante la década de 1990 disminuyendo el peso de su deuda pública en períodos de auge económico (Gráfico N° 2) están hoy mejor preparados para

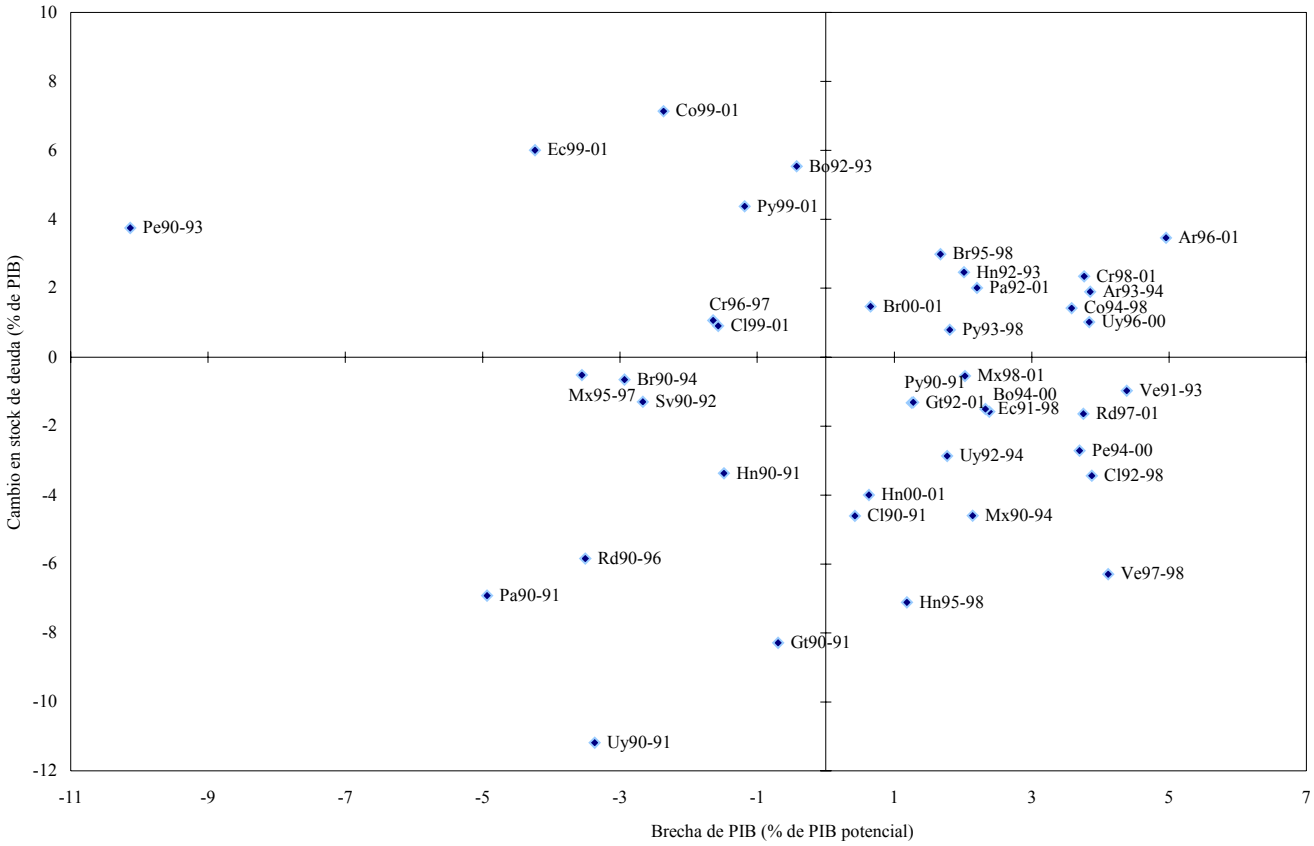
enfrentar la reversión del ciclo. El Gráfico N° 3 contrasta, para los cuarenta y seis episodios, la posición de las economías en el ciclo con los cambios en la deuda pública, a nivel de gobierno central. En este caso se observan quince episodios anticíclicos significativos de reducción de deuda pública en un contexto de brecha de PIB positiva; destacan los casos de Chile, Perú, México y Venezuela. Otros episodios de reducción de la deuda pública se dieron en un contexto de brecha de PIB negativa, especialmente en República Dominicana, Uruguay y Paraguay. En varios episodios se advierte un aumento de la deuda pública en períodos de auge, los que por cierto han significado una mayor vulnerabilidad fiscal en las situaciones recesivas recientes. El caso de Argentina es muy claro, con un aumento de la deuda por encima del crecimiento de mediano plazo durante varios años consecutivos. Ha ocurrido lo mismo, aunque en menor magnitud, en Colombia, Costa Rica y Paraguay en los años recientes, lo que indicaría que el comportamiento fiscal no ha asegurado consistencia intertemporal. Es notable la total inexistencia de simetría en el manejo de la deuda pública.

Gráfico N° 2
Evolución de la deuda pública (Gobierno Central)



Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

Gráfico N° 3
Episodios de políticas pro-cíclicas en América Latina, 1990-2001
Cambios en la deuda pública (Gobierno Central) y brecha de PIB



Fuente: cálculos del autor. Sólo se incluyen los episodios en los cuales los valores absolutos del promedio anual de la brecha de PIB y del promedio anual del cambio en la deuda pública son superiores a 0,25% por dos años o más.

Es interesante notar que en los países en que se aprovecharon las holguras para reducir el peso de la deuda pública en la economía, los episodios adversos no han significado un aumento de la misma. Ello refleja un comportamiento asimétrico inverso al que se cita tradicionalmente en la literatura, el que podríamos denominar como un "sesgo de superávit" o como un síndrome de eliminación de la deuda. Así como a las autoridades les cuesta reconocer que han existido episodios de déficit asociados a un mal diagnóstico de la posición de la economía en el ciclo en los períodos de auge, suelen también renegar de la conveniencia de aceptar un déficit moderado y de un mayor nivel de endeudamiento cuando la coyuntura es adversa. En este último caso, se sobrevalora la importancia de mantener cifras en azul, aun en recesión, con el argumento de mantener la credibilidad de los mercados, y se subestima la capacidad estabilizadora del instrumento fiscal. El reflejo pro-cíclico no sólo es habitual en períodos de auge; también lo es cuando se antepone una meta de saldo público a una de crecimiento del PIB cuando existen condiciones para llevar a cabo políticas más activas.

Estos cálculos simples muestran que la consistencia dinámica de la política fiscal no es espontánea, y es necesario por lo tanto crear los mecanismos que busquen asegurarla. Aunque no hay mejor regla que una buena discrecionalidad, surge con fuerza la necesidad de una mayor transparencia

en este ámbito. Así, la tendencia reciente en países industrializados es a evitar comportamientos pro-cíclicos en períodos de auge mediante el uso explícito de supuestos macroeconómicos moderados en sus proyecciones presupuestarias plurianuales, y también con la utilización de indicadores que hacen referencia explícita a la posición de la economía en el ciclo. En algunos países se establecen claras reglas de administración del "dividendo del crecimiento", es decir de las holguras generadas por incrementos no previstos de los recursos públicos. Se introducen generalmente en la ley normativas que aseguran que al menos parte del dividendo del crecimiento se utiliza para reducir deuda, asegurando un componente contra-cíclico en la política presupuestaria plurianual. De manera simétrica, se autoriza el uso de la deuda pública cuando las proyecciones de ingresos resultan insuficientes.

3. La necesidad de reglas macro-fiscales explícitas

Aunque estas reglas pueden parecer algo esotéricas o excesivamente rebuscadas en el contexto de las economías latinoamericanas, el hecho es que muestran que no es suficiente establecer simplemente límites de déficit o de deuda pública. Este tipo de reglas, que podemos llamar de "primera generación", tienen un sesgo pro-cíclico, como la experiencia lo ha demostrado. Si el propósito es asegurar consistencia dinámica impulsando la reducción de deuda en períodos de auge e induciendo a los gobiernos a aceptar un mayor endeudamiento en períodos recesivos, las reglas macro-fiscales de "segunda generación" tienen que incorporar programación presupuestaria plurianual, prudencia en los supuestos macroeconómicos y algún tratamiento explícito del dividendo del crecimiento. Además, las reglas macro-fiscales de segunda generación requieren de un sustancial desarrollo de las instituciones, especialmente de las capacidades que permitan transformar los análisis de sensibilidad y la construcción de escenarios prospectivos en procedimientos presupuestarios rutinarios dentro de las administraciones públicas de América Latina.

De manera inédita, en la mayoría de los países de América Latina se han establecido las bases de una gestión sana y eficiente de las finanzas públicas, con la promulgación reciente de leyes de responsabilidad fiscal. Aunque estas leyes contienen innovaciones presupuestarias interesantes, como la creación de fondos de estabilización fiscal en los casos de Perú y Argentina, y establecen las bases de la programación presupuestaria plurianual[3] en países como los ya citados y Venezuela, el hecho de introducir metas numéricas rígidas impidieron su plena vigencia (en el caso de Perú, la ley nunca fue aplicada en lo que se refiere a sus objetivos de déficit).

Quedan entonces desafíos pendientes, especialmente en lo que se refiere al tratamiento del ciclo macroeconómico en la programación presupuestaria y al papel estabilizador de la política fiscal, aspectos fundamentales para lograr una adecuada complementariedad entre inversión pública y privada. Parece la ocasión para plantear estrategias de mediano plazo que dejen atrás los conflictos coyunturales. A pesar de los avances en materia de programación presupuestaria, y habida cuenta de las crónicas dificultades de financiamiento del sector público, las recientes reglas de política fiscal tienden aún a privilegiar metas de corto plazo, que no sobrepasan el ciclo presupuestario y que no incorporan cláusulas que permitan integrar las situaciones imprevistas que se producen de manera recurrente. El propio manual de transparencia fiscal (FMI, 2001) advierte sobre el particular: "El Código propone que cualquier regla adoptada por un gobierno debe estar claramente especificada. Obviamente, si una regla fiscal va a ser duradera, tiene que haber alguna flexibilidad en su aplicación cuando una desviación se justifica por las condiciones económicas".

En algunos casos se establecen metas cuantificadas por ley, lo que elimina la posibilidad de la plena operación de los estabilizadores automáticos y por lo tanto no contempla los efectos del ciclo sobre el presupuesto. No puede existir sanción social o externa al desempeño presupuestario por cambios en variables exógenas al sector público. Lo adecuado es incorporar en la propia programación cálculos conservadores, o en su defecto contemplar mecanismos explícitos de desviación. No se puede calificar como una gestión eficiente a un esquema, tan común en nuestra región, en el que se producen ajustes continuos de gasto por desviaciones en relación con metas trimestrales de saldo difíciles de

cumplir.

En algunos países se plantea en la ley que la tasa real de incremento del gasto público primario no podrá superar la tasa de aumento real del PIB. Dado el entorno incierto en que se desenvuelven las finanzas públicas, este tipo de normas parece excesivamente rígida. Por un lado, no se pondera adecuadamente el principio de estabilidad, en la medida en que se elimina la capacidad de reacción de las autoridades ante situaciones recesivas (por ejemplo con programas extraordinarios de empleos de emergencia). Por otro lado, se establece un techo poco realista de crecimiento del gasto, al establecerse sobre el PIB efectivo (conocido ex-post) y no sobre el PIB potencial (definido ex-ante). Parece más adecuado establecer criterios de crecimiento del gasto primario a partir del PIB potencial, eliminando así los efectos no deseados de las fluctuaciones cíclicas sobre la programación y la ejecución del gasto e introduciendo un significativo componente anticíclico.

Generalmente, las leyes de nuestros países son mucho más severas que las que están vigentes en los países desarrollados. Curiosamente, se busca ganar credibilidad macroeconómica por vías legislativas; pero la fe en las reglas o en las leyes no puede reemplazar el ejercicio de políticas responsables. La credibilidad de las políticas tiene más que ver con la capacidad de internalizar externalidades, es decir con cuerpos legales que integran las consecuencias de cambios en el entorno. A pesar de los adelantos en materia de programación presupuestaria, las reglas de política fiscal vigentes en muchos países aún tienden a privilegiar las metas de corto plazo, que no superan el ciclo anual y no contienen cláusulas que permitan hacer frente a las situaciones imprevistas que se producen en forma reiterada.

Un caso interesante es la reciente adopción de la política de superávit estructural de 1% del PIB en el caso de Chile. Esta regla, adoptada en el 2000, no tiene un origen legal, sino que expresa simplemente el compromiso de las autoridades de mantener un superávit fiscal en el mediano plazo, de una magnitud similar a la que se registró durante la década de los noventa. Las explicaciones de la autoridad en relación con la adopción de un objetivo tan ambicioso en un contexto de un reducido stock de deuda pública son macroeconómicas, pues el superávit representaría una especie de ancla fiscal en un contexto de flexibilidad cambiaria, y aluden también a la necesidad de generar recursos para afrontar futuros pasivos contingentes, tales como las garantías a las empresas concesionarias de obras de infraestructura y las pensiones mínimas[4].

Esta regla ha permitido que la política presupuestaria se formule en función del crecimiento tendencial de la economía (lo que ha permitido que los gastos se expandan a un ritmo cercano al 5% por año), en un contexto de desaceleración económica (con un PIB creciendo 3% en los últimos dos años), considerada como coyuntural. La regla ha permitido la plena operación de los estabilizadores fiscales automáticos (con la aplicación del programa de gastos de manera independiente a la evolución de los ingresos), suavizando las fluctuaciones macroeconómicas en vez de amplificarlas y permitiendo por lo tanto un importante papel anticíclico para la política fiscal (el 2001, por ejemplo, el gasto privado disminuyó en 1,8%). Subsiste, por supuesto, el debate respecto a si esta operatoria es suficiente; algunos plantean que se debiera permitir un impulso fiscal más agresivo en un entorno de estancamiento de la demanda privada y de bajas tasas de interés internacionales y domésticas.

En este contexto, resulta indispensable insertar la realización de planes y programas públicos en un marco plurianual. Hasta hace algunos años, la plurianualidad era sinónimo de rigidez presupuestaria, entendida como la acumulación de compromisos sectoriales radicalmente incompatibles con los objetivos globales. Esta "mala" plurianualidad ha dado paso a una visión más optimista de programación de las finanzas públicas. Hoy en día, el ejercicio de una "buena" plurianualidad es la consecuencia natural de una gestión capaz de respetar una regla fiscal a lo largo del ciclo, para evitar los costos económicos y políticos de los ajustes abruptos y de identificar con la debida anticipación los déficit estructurales, de manera de evitar un endeudamiento público excesivo que represente una carga para las futuras generaciones.

Respetar una regla fiscal a lo largo del ciclo supone desarrollar instrumentos que orienten el proceso presupuestario hacia un esquema de disciplina y flexibilidad, en que se identifiquen con

claridad los factores transitorios y se asegure una conducción consistente con el ineludible pacto fiscal que requieren nuestras sociedades. El criterio relevante parece ser buscar una posición financiera corregida por las fluctuaciones del nivel de actividad, lo que equivale a programar los gastos e ingresos con una visión de mediano plazo en el manejo de las finanzas públicas. Cuando se diseñan las políticas presupuestarias, se debe tomar en cuenta que la marcha cíclica de la economía es inevitablemente incierta y que las proyecciones de los determinantes de ingresos y gastos son necesariamente imprecisas.

Para evitar la aparición de déficit estructurales es necesario también asegurar una trayectoria plurianual consistente con la regla fiscal. La mayor parte de los errores en la programación plurianual es atribuible a los desaciertos de previsión sobre el potencial de crecimiento de las economías, y estos errores tienen efectos permanentes en las finanzas públicas. Si el PIB efectivo es inferior al tendencial estimado durante el lapso considerado en los planes de gobierno, el resultado es una merma estructural de la posición financiera del sector público. Es importante entonces tomar en cuenta explícitamente la posición de la economía en el ciclo y adoptar supuestos moderados de crecimiento en la programación plurianual. De manera deliberada, y aprendiendo de las lecciones del pasado, como la observación de que la principal causa de fracaso de las experiencias de programación plurianual del presupuesto es el excesivo optimismo respecto del crecimiento de mediano plazo, se debe emprender una estrategia prudente, que permita ajustarse a las fluctuaciones macroeconómicas.

Parece necesario encarar este "sesgo de optimismo" (en que los episodios positivos son considerados como permanentes y los negativos como transitorios) para asegurar una programación fiscal más consistente y más transparente. Los análisis de sensibilidad no deben limitarse a construir escenarios con distintos valores de las previsiones del PIB a un año, sino también contemplar trayectorias menos optimistas respecto del PIB tendencial. Se dispondría así de una trayectoria plurianual prudente, requerida en un entorno incierto para asegurar márgenes de seguridad e internalizar de esta manera la eventualidad de imprevistos y de errores de medición en la propia programación presupuestaria.

Orientar la política fiscal en función de un objetivo estructural de mediano plazo va mucho más allá de un simple criterio, pues supone efectuar mediciones sistemáticas de la posición de la economía en el ciclo, y por ende de los elementos que están afectando el PIB potencial. La gestión pública debiera tener un fuerte componente de análisis macroeconómico, mucho más intenso de lo habitual en nuestros países.

4. Los desafíos de la gestión pública en un mundo globalizado

La OCDE[5] ha identificado siete criterios de éxito para acometer apropiadamente los objetivos presupuestarios: 1) reglas macro-fiscales; 2) presupuestación plurianual; 3) planificación estratégica de los organismos; 4) relajación de controles internos; 5) contabilidad y gestión sobre base devengado; 6) evaluación de resultados; y 7) convenios de desempeño. Nótese que esta clasificación supone una secuencia. Así, la evaluación de resultados sólo tiene sentido si se implementan las reformas anteriores.

Como es sabido, la gestión pública ha evolucionado del presupuesto por programas al enfoque por resultados. La técnica de presupuesto por programas procuraba establecer vínculos estrechos entre el proceso presupuestario, la planificación y la evaluación de los programas públicos. En su concepción más amplia, el enfoque por resultados busca más bien enriquecer la discusión presupuestaria en un marco flexible. El proceso de modernización de la gestión de las instituciones está muy vinculado en la actualidad al denominado modelo de gestión por resultados, lo que supone avanzar simultáneamente en una cierta autonomía en la toma de decisiones de los centros gestores y en la construcción de sistemas apropiados de evaluación. Esta última debe ser a la vez interna, a través de indicadores y de metas de desempeño, y externa, a partir de rondas evaluadoras realizadas por otros organismos. Los criterios orientadores tienen que ver con la planificación estratégica de los organismos públicos, el tipo de vinculación entre la asignación de recursos y el desempeño institucional, la transparencia del accionar

del Estado, y, como corolario de lo anterior, la búsqueda del cambio de cultura organizacional de las entidades públicas.

Este proceso no está exento de dificultades, pues debe enfrentar obstáculos en las propias deficiencias actuales (pasar de una cultura de procedimientos a una cultura de resultados, orientada al usuario) y en las limitaciones externas (continuos cambios refundacionales que impiden la emergencia de una estructura orgánica adecuada, con recursos humanos especializados). Cada experiencia es única; los factores específicos a cada país e institución hacen que instrumentos y procedimientos difieran en cada caso.

Pero es claro que la gestión por resultados sólo pasará a ser una realidad cotidiana si se refuerza la capacidad de autonomía de las agencias, a través de convenios de desempeño. Los convenios de desempeño tienen varios propósitos: aumentar la eficiencia/eficacia, la responsabilidad (*accountability*) y la capacidad gerencial, pasar de un enfoque de insumos y reglas a otro de productos y resultados, construir confianza. En general, los contratos de desempeño no son legales, sino mutuamente negociados sobre la base de acuerdos entre ministros y jefes ejecutivos, o entre direcciones y agencias. Estos contratos se generan a partir de acuerdos, los que sirven de base para resolver disputas, enfrentar contingencias o ajustes cuando existen eventos no previstos. Los contratos de desempeño se construyen sobre la base de un modelo contractual "relacional", y no clásico, y sacan su fuerza no por la amenaza de sanciones legales o financieras, sino de la necesidad de las partes en tener relaciones claras y acuerdos estables.

La transformación de la administración pública puede generar una incompatibilidad entre la necesidad de un control central de las operaciones y la libertad gerencial requerida para mejorar el desempeño. En este tema, es muy importante no confundir, por el lado de las oficinas de presupuestos, los nuevos sistemas de gestión pública con los ajustes fiscales de corto plazo, y por el lado de los gerentes, las reformas con una licencia para gastar como quieran[6]. La innovación gerencial supone nuevos modelos de relacionamiento entre "gastadores" y "asignadores", para buscar un adecuado equilibrio entre la necesidad de flexibilidad en la implementación de planes y programas y la disciplina que supone formar parte de un sector público con reglas macro-fiscales explícitas.

Resulta indispensable clarificar las decisiones políticas con una visión plurianual. La realización de planes y programas públicos debe insertarse en un marco de presupuestación plurianual, y ello no es otra cosa que planificar con sentido estratégico. Hasta hace algunos años, la plurianualidad era sinónimo de rigidez presupuestaria, entendida como la acumulación de compromisos sectoriales radicalmente incompatibles con los objetivos globales. Esta "mala" plurianualidad ha dado paso a una visión más optimista de programación de las finanzas públicas. Hoy en día, el ejercicio de una "buena" plurianualidad es la consecuencia natural del auge de los convenios de desempeño y de los instrumentos de evaluación de las políticas públicas. No es nuevo utilizar la perspectiva multianual para la gestión pública; la innovación consiste en lograr una articulación creciente entre plan, presupuesto y evaluación de resultados, formalizar procesos en torno a estos instrumentos de manera de asegurar consistencia temporal en la toma de decisiones, y diseñar un eslabonamiento que le otorgue viabilidad al modelo de gestión por resultados.

Un desafío importante es reconocer explícitamente en la programación presupuestaria la diferencia económica entre el gasto corriente y el de capital. El Estado tiene como deber alcanzar o mantener el *stock* de capital necesario para la economía y asegurar que su componente público se conserva en buenas condiciones. Un nivel inadecuado de inversión pública puede dañar irremediablemente el desempeño de largo plazo de las economías. En muchos países se están realizando grandes esfuerzos para adecuar sus propios procesos presupuestarios al objetivo de estimular y proteger el gasto en inversión pública. Es útil para ello planificar y gestionar separadamente los gastos corrientes y de capital. En el modelo de gestión por resultados, planificar, gestionar y contabilizar los gastos debe hacerse sobre una base de devengado, registrando en el momento en que ocurren los costos del capital, como la depreciación e intereses de la inversión pública y de los restantes

activos. De esta manera, se asegura un mayor vínculo entre el proceso de planificación del gasto y la regla fiscal.

La experiencia reciente del Reino Unido[7] parece particularmente interesante, pues se establecen planes "a firme" de tres años para todas las reparticiones de gobierno, a través de los *Departmental Expenditure Limits* (DEL). Se espera que estos límites (más o menos la mitad del gasto total) representen una base sólida para la planificación y un fuerte incentivo para administrar los costos de manera eficiente. El gobierno busca también una mayor flexibilidad de gestión para mejorarla, aceptando que las agencias tengan la libertad de trasladar cualquier parte de sus gastos incluidos en los DEL de un año a otro. Cuando el gasto no puede ser razonablemente objeto de un plan trianual, es sujeto de un escrutinio anual como parte del proceso presupuestario, recibiendo la denominación de *Annually Managed Expenditure* (AME).

La mayor parte de estos gastos tienen que ver con la Seguridad Social, y están sujetos a un riguroso control anual. De manera consistente con la regla fiscal, los gastos corrientes y de inversión son planificados y gestionados separadamente, tanto dentro de los DEL como de los AME. A partir del 2000 se implementa un nuevo sistema contable para el sector público sobre una base devengado, el que complementará las cuentas actuales base caja. El uso de principios de la contabilidad base devengado reconoce que los efectos económicos de los gastos de capital no son los mismos que los de los gastos corrientes, y además registra los gastos en el momento en que se han incurrido y no cuando se han pagado. El *Resource Accounting and Budgeting* (RAB) se propone planificar, gestionar y contabilizar los DEL sobre una base de devengado, registrando en el momento en que ocurren los costos del capital, como la depreciación e intereses de la inversión pública y de los restantes activos.

De esta manera, se asegura un mayor vínculo entre el proceso de planificación del gasto y la regla fiscal, contabilizándose los gastos de las agencias sobre la misma base que se utiliza para realizar las proyecciones fiscales. Vale la pena notar sin embargo que el sistema de caja seguirá siendo relevante, por ejemplo, para contabilizar las necesidades financieras del gobierno. Más aun, la previsión de impuestos continuará basándose en una base caja. Se ha implementado plenamente una contabilidad con base en lo devengado en Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Islandia e Italia; otros países están desarrollando estos sistemas en la actualidad[8]. La alta calidad de la información es la base para una buena política de toma de decisiones.

Conclusiones

La gestión pública podría facilitar el proceso de toma de decisiones y los arbitrajes, tanto al nivel central como regional, si es diseñada a partir de ejercicios prospectivos y de planes estratégicos, con reglas fiscales de mediano plazo, programación presupuestaria plurianual, convenios de desempeño, instancias de coordinación efectiva y sistemas abiertos de evaluación de planes y programas. Si la planificación ha de desempeñar adecuadamente sus funciones, se hace necesario introducir más pragmatismo y establecer las bases de una gestión flexible, descentralizada y con mayor responsabilidad y capacidad de acción de sus actores.

El nuevo paradigma de gestión pública por resultados supone así establecer reglas fiscales claras, con metas de mediano plazo y capacidad de estabilización en el corto plazo, pero también avanzar en la asignación de proporciones crecientes del gasto público de manera plurianual. Para hacer consistentes las reglas de mediano plazo con la gestión del gasto público, el nuevo régimen de planificación y de control debe evitar, por una parte, la tendencia al cortoplacismo en las decisiones y el incrementalismo en el manejo del presupuesto, y por otra, el sesgo negativo que generalmente afecta al gasto en inversión. La clara separación de los gastos corrientes, incluyendo la depreciación, y de capital, y la asignación de proporciones crecientes del gasto público de manera plurianual son aspectos que sin duda pueden resultar decisivos en la ardua tarea de construir un entorno institucional apropiado para el crecimiento y el desarrollo económicos.

Notas

[1] Sala-i-Martin, Xavier X. (1997), *I Just Ran Four Million Regressions*, Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER Working Papers Series; 6252).

[2] Rodrik, Dani (1998), "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?", en *Journal of Political Economy*, Vol. 106 N° 5, pp. 997-1032.

[3] Para el lector interesado en el detalle de las leyes, un recuento parcial puede consultarse en: Martner Fanta, Ricardo (2000), *Gestión pública y programación plurianual: desafíos y experiencias recientes*, Santiago, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas (Serie Gestión Pública; 6).

[4] Ver: Chile. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos (2002), Aspectos macroeconómicos de la Ley de Presupuestos 2002, Santiago, mimeo.

[5] Ruffner, Michael (2001), "Institutional Arrangements and the Control of Public Expenditure in OECD Member Countries", presentado en el IX Curso de Reformas Económicas y Gestión Pública Estratégica, Santiago, Chile. Disponible en www.ilpes.cl.

[6] Schick, Allen (2001), "The Changing Role of the Central Budget Office", en *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1 N° 1, Paris.

[7] Ver al respecto "Resource Budgeting and the 2000 Spending Review", en *Explanatory Note by Her Majesty's Treasury*, July, 2000.

[8] OCDE (2002), "Accrual Accounting and Budgeting: Key Issues and Recent Developments", en *Public Management Service*, OCDE, Paris.

Cultura de resultados y evaluación institucional: evaluando experiencias contractuales [*]

Humberto Falcão Martins

La contractualización es uno de los elementos centrales de la Nueva Gestión Pública. Existen en Brasil, en particular, antecedentes de experiencias contractuales (entre empresas estatales y Gobierno Federal, principalmente en el ámbito de entidades y organismos estatales) y una diversidad de experiencias contractuales recientes (agencias ejecutivas, organizaciones sociales, agencias reguladoras, organizaciones militares prestadoras de servicios, organizaciones de la sociedad civil de interés público, convenios de desempeño con institutos de investigación, programas gubernamentales, etc.). Aún es temprano para evaluar algunas de estas experiencias, pero es tarde para discutir cómo evaluarlas.

Este ensayo tiene tres propósitos: a) proponer un modelo conceptual simple de evaluación de experiencias contractuales; b) probar el modelo conceptual genérico aplicándolo a un grupo selecto de experiencias contractuales actuales; y c) levantar, a partir de la aplicación, interrogantes relacionados con el aprendizaje en la gestión de resultados y evaluación institucional. La propuesta de un modelo de evaluación de experiencias contractuales es relevante porque la literatura es escasa en lo referente a modelos de simple aplicabilidad y porque las experiencias recientes requieren de evaluación. Se espera, de esta manera, que el modelo propuesto pueda ser perfeccionado y adecuarlo para fines de aplicaciones específicas. La aplicación del modelo propuesto tiene el objetivo de demostrar su operacionalidad y ofrecer una visión general, abarcando experiencias contractuales actuales, basada en una apreciación a partir de una amplia base de datos sobre políticas de gestión en el período 1995-2002 en Brasil [1]. Por lo tanto, no se trata de una evaluación específica de organizaciones, gestiones o personas. Se espera que el levantamiento de interrogantes críticas de la experiencia contractual brasileña reciente pueda ayudar en la elaboración de normas de aprendizaje útiles para el diseño de políticas efectivas de gestión pública.

El texto está estructurado en tres partes: a) propuesta de un modelo de evaluación de experiencias contractuales; b) aplicación del modelo propuesto en experiencias seleccionadas; y c) interrogantes críticas de la contractualización, una norma de aprendizaje.

1. Un modelo de evaluación de experiencias contractuales

¿Por qué no evaluar las experiencias contractuales simplemente a partir de los resultados de los contratos? Porque la eficacia de los contratos requiere de condiciones que necesitan ser de alguna manera evaluadas y correlacionadas con la calidad del contrato, que a su vez debe ser correlacionada con el desempeño contratado. Por otro lado, la producción de los resultados contratados no depende sólo de los arreglos contractuales; también se sujeta a una serie de variables intervinientes de difícil control y que difícilmente entrarían en algún modelo simple de evaluación (aunque algunas puedan ser mapeadas y a futuro incluidas en el modelo). De esta forma, la unidad de análisis debe ser la experiencia contractual y no simplemente el contrato, lo que implica la consideración de cuestiones pertinentes al contrato, al contratante, al contratado y a la situación en general.

Un modelo simple de evaluación de experiencias contractuales debería contener un mínimo de las variables relevantes para la producción de buenas experiencias contractuales que lleven a los resultados efectivos, a partir de elementos esenciales de la contractualización. Los elementos del modelo pueden

---

([*]) Versión 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.
Traducido del portugués por el autor. Título original: "Cultura de resultados e avaliação institucional: avaliando experiências contratuais na administração pública federal".

[1] Levantamiento elaborado para fines de evaluación del Programa de Modernización del Poder Ejecutivo Federal, que contó con 95 entrevistas y análisis de más de 500 documentos.

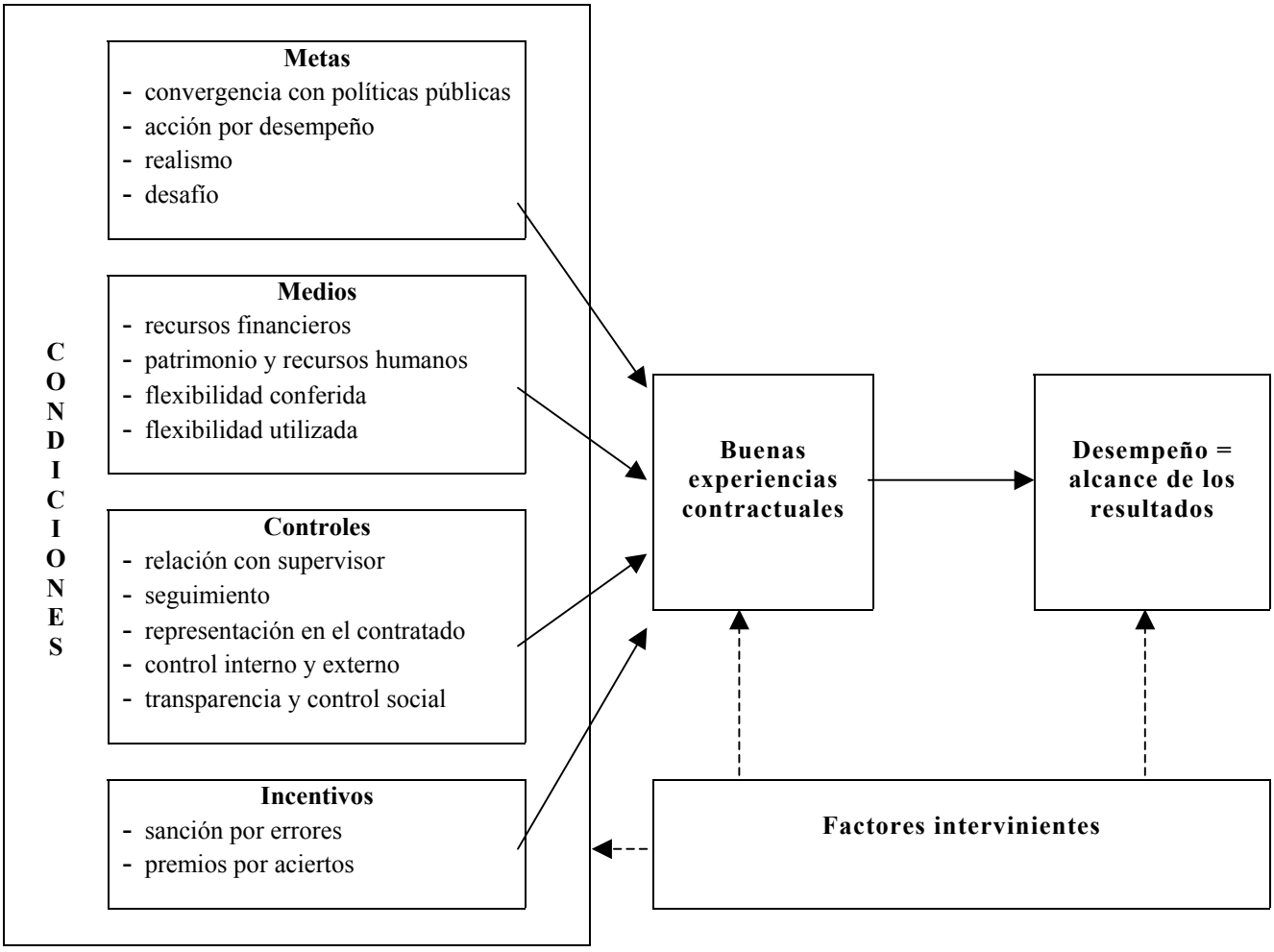
ser extraídos por medio de la explicación de los presupuestos centrales de la contractualización según la denominada teoría institucional de la elección racional (Ostrom, 1999):

· la contractualización es la lucha contra lo imprevisto: el establecimiento de resultados deseados es necesario y su alcance puede ser, en alguna extensión, programado, inducido y controlado; y

· la racionalidad es limitada, pero puede ser incrementada hasta un punto satisfactorio. De aquí se deriva la necesidad de la creación de estructuras (un conjunto de reglas e incentivos) que encuadren a los actores y modelen sus comportamientos en dirección de los resultados esperados, impidiendo que busquen maximizar sus intereses propios.

Por esta razón, cualquier modelo contractual deberá conllevar los siguientes elementos: a) metas o resultados; b) medios, en sentido amplio, reglas, recursos y obligaciones; c) controles o formas de verificación del alcance de los resultados pactados; y d) incentivos, positivos y negativos, materiales y simbólicos. Esta arquitectura del modelo está ilustrada en la Figura N° 1.

Figura N° 1
Arquitectura del modelo de evaluación de experiencias contractuales



El modelo permite que se evalúen las condiciones consideradas necesarias para la generación de buenas experiencias contractuales de forma conjunta con el desempeño alcanzado. Las variables "condiciones" están agrupadas en cuatro categorías: metas, medios, controles e incentivos. Estas

variables se encuentran definidas en el Cuadro N° 1 de forma que se proponen categorizaciones de "buenas condiciones" y "malas condiciones" para cada variable. Tales categorizaciones deben ser consideradas como recursos analíticos que no pretenden el simple encuadramiento rígido de los casos u otra calificación, sino que buscan establecer referencias que permitan la evaluación de condiciones más o menos predominantes.

Todo modelo es una forma limitada de representación de la realidad a partir de aspectos que son considerados y otros que son omitidos. Más allá de esa limitación inherente, el modelo en cuestión no incluye factores intervinientes, pero se los considera porque afectan las experiencias y resultados de forma positiva o negativa. En este sentido, buenas condiciones y buenas experiencias contractuales son condiciones necesarias, aunque no suficientes, para generar resultados efectivos. Además, la significación de variables intervinientes se muestra clara en la medida que aplicaciones del modelo demuestren la existencia de buenas condiciones asociadas a resultados malos, o malas condiciones asociadas a buenos resultados. Estos casos extremos indican un simulacro de contrato o la inviabilidad del modelo de evaluación.

Cuadro N° 1
Modelo de evaluación de experiencias contractuales - Definición de las variables

VARIABLES		BUENAS CONDICIONES	MALAS CONDICIONES
METAS	Convergencia	El contratante sabe lo que quiere alcanzar y el contrato refleja este posicionamiento. Las metas son coincidentes con los objetivos de políticas públicas.	El contratante no sabe lo que quiere alcanzar y el contrato no refleja este posicionamiento. La relación metas-resultados de política pública no es clara o es divergente.
	Acción por desempeño	Hay metas de desempeño mediante indicadores que buscan medir de forma objetiva y amplia el grado de eficiencia, eficacia y efectividad de los procesos organizacionales.	Hay sólo metas de acción (o metas de plan: "cosas para hacer") con plazos y responsables. Los indicadores son grados de implementación de las acciones previstas.
	Realismo	La relación medios-metas es clara; calculada en función de un plan que permite dimensionar acciones necesarias al alcance de los estándares de desempeño establecidos.	La relación medios-metas no es clara; no hay un plan de acción que permita dimensionar acciones necesarias al alcance de las metas pactadas.
	Desafío	El alcance de las metas requiere acciones de superación del estándar de desempeño anterior, porque habrá presumiblemente mejores condiciones para ello.	El alcance de las metas pactadas no implica ganancia en productividad-eficiencia, eficacia y efectividad, y mantiene el estándar de desempeño anterior.
MEDIOS	Recursos financieros	La garantía de asignación de los recursos pactados y/o fuentes alternativas de recursos (comerciales o de fomento) asegura un flujo continuo de recursos y el alcance de las metas.	No hay mínimas garantías de cumplimiento del cronograma financiero; rupturas en el flujo de recursos inviabilizan el alcance de las metas forzando frecuentes reprogramaciones.
	Patrimonio y recursos humanos	Hay cuadros de personal e instalaciones apropiadas; el proceso de cesión de patrimonio y de personal es rápido.	Hay dificultades para formación del cuadro ideal de RH (propios, tercerizados, etc.) y de instalaciones apropiadas por problemas de adquisición, contratación, cesión, etc.
	Flexibilidad conferida	Hay significativa expansión de las flexibilidades: reglas diferenciadas de gestión que permiten el desarrollo de sistemas propios de gestión.	No hay ampliación significativa de las flexibilidades gerenciales; prevalece la sumisión a las reglas-estándar de la administración pública.
	Flexibilidad utilizada	La flexibilidad conferida es efectivamente utilizada y se refleja en los sistemas de gestión promoviendo mayor agilidad en los procesos de trabajo y en el proceso decisorio.	La flexibilidad conferida no es plenamente utilizada; hay barreras reglamentarias, legales y culturales a su plena utilización.

VARIABLES		BUENAS CONDICIONES	MALAS CONDICIONES
CONTROL	Relación con supervisor	La relación supervisor-contratado está basada en la exigencia de los resultados pactados en el contrato.	La relación contratante-contratado es tutelar: la supervisión sigue un estándar de subordinación basado en la atribución de acciones específicas y demandas paralelas a lo pactado.
	Comité de seguimiento	El comité realiza previamente el acompañamiento indicativo del alcance de las metas, y señala providencias o redireccionamientos.	El comité tiene un carácter auditor e inquisidor; realiza un control a posteriori en busca de las razones y de los responsables por metas incumplidas y procedimientos en desacuerdo.
	Representación en el contratado	La representación del contratante en instancias colegiadas del contratado cumple una función de control estratégico, definiendo directrices y fiscalizando resultados.	La representación del contratante en instancias colegiadas del contratado provoca interferencias en las decisiones ejecutivas, apuntando acciones e interrogantes operacionales.
	Control interno y externo	Preocupación preponderante por los resultados establecidos en el contrato y por las condiciones de éxito de las relaciones contractuales.	Preocupación predominante por la conformidad legal de los actos y procedimientos; preocupación secundaria por los resultados.
	Transparencia y control social	Las metas y su seguimiento (informes, eventos, instrumentos, criterios, etc.) son divulgadas interna y externamente de modo que cualquier interesado pueda saber qué y cómo está siendo evaluado.	Las metas y su seguimiento (informes, eventos, instrumentos, criterios, etc.) no son divulgadas interna y/o externamente.
INCENTIVOS	Errores	Los errores (irregularidades, mal desempeño o desvío de conducta) generan sanciones (dimisión o alejamiento de dirigentes, consejeros o miembros de comités) y aprendizaje.	Los errores son encubiertos o ignorados y no generan aprendizaje.
	Aciertos	Los aciertos (desempeño pactado, superación de metas, soluciones innovadoras, solución de problemas, etc.) son premiados con bonos, garantías y reconocimiento (imagen).	Los aciertos son considerados mera obligación.
DESEMPEÑO		El desempeño pactado fue considerado satisfactorio, suficiente o hubo pleno cumplimiento del contrato.	El desempeño pactado fue considerado insatisfactorio, insuficiente o hubo incumplimiento del contrato.

2. Aplicación del modelo

La presente aplicación se basa en 11 casos. La selección de los casos tuvo como criterio básico la inclusión de experiencias contractuales recientes en Brasil, todas basadas en contratos de gestión: siete Organizaciones Sociales (OS), una Agencia Ejecutiva (AE) y tres Agencias Reguladoras (AR) (las tres que poseen contratos de gestión).

Otras experiencias contractuales en curso, tales como Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP) que firman Términos de Sociedad con el Poder Público, Organizaciones Militares Prestadoras de Servicios (OMPS), Red Sarah, convenios de desempeño con institutos de investigación del Ministerio de Ciencia y Tecnología y programas del plan plurianual, no integraron la muestra de la presente aplicación por razones de accesibilidad.

Las evaluaciones de las condiciones se cimientan en inferencias y apreciaciones fundamentadas en la base de datos recogidos mediante entrevistas y análisis de documentos. La evaluación del desempeño se basa en los informes referentes al seguimiento de los respectivos contratos de gestión. Otros análisis variarán en función del tiempo, de las divergencias de los analistas y de nuevas evidencias. Nuevas formas de operacionalidad de las variables podrán disponer de análisis estadísticos multivariados, contribuyendo a una mayor objetividad de las conclusiones. Estas limitaciones no

invalidan las consideraciones hechas a partir de la presente aplicación; sólo indican que otros análisis deben ser efectuados con la finalidad de contrastarlos con la presente en la búsqueda de la identificación de cuestiones críticas. El Cuadro N° 2 contiene una evaluación de las condiciones y del desempeño de las 11 experiencias analizadas.

Cuadro N° 2
Aplicación del modelo de evaluación de experiencias contractuales en 11 casos

VARIABLES / CASOS		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Metas	Convergencia	+	++	-	+	++	++	++	++	+	+	+
	Acción por desempeño	+	++	-	++	++	++	--	++	-	=	-
	Realismo	=	+	-	=	+	+	+	-	-	=	-
	Desafío	-	+	-	=	=	=	-	-	-	=	-
Medios	Recursos financieros	-	+	-	+	+	+	+	-	=	=	=
	Patrimonio y recursos humanos	+	+	-	+	+	+	+	-	+	=	-
	Flexibilidad conferida	++	++	++	++	++	++	++	-	-	-	-
	Flexibilidad utilizada	+	+	++	=	++	++	-	-	-	-	-
Control	Relación con supervisor	--	+	--	+	+	+	+	-	-	-	-
	Comité de seguimiento	--	+	-	+	+	+	+	+	=	=	=
	Representación en el contratado	--	+	-	+	+	+	+	N	N	N	N
	Control interno y externo	--	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Transparencia y control social	+	+	-	+	+	+	+	+	-	-	-
Incentivos	Errores	-	-	--	-	-	-	-	-	-	-	-
	Aciertos	-	-	--	-	-	-	-	-	-	-	-
Desempeño		+	+	-	+	+	N	N	+	+	+	+

Leyenda:
(-) predominan malas condiciones
(--) pésimas condiciones
(+) predominan buenas condiciones
(++) óptimas condiciones
(=) buenas y malas condiciones = condiciones medias
(N) no se aplica o no disponible.

3. Interrogantes críticos de la contractualización: en busca de una norma de aprendizaje

Fueron realizados dos tipos de análisis: a) horizontal, que busca investigar en qué extensión las condiciones generales son más o menos satisfactorias en los modelos y/o experiencias; y b) vertical, que busca verificar la asociación entre condiciones y desempeño de cada experiencia. Hay cuatro grupos principales de conclusiones presentados a continuación.

Primero, las condiciones están fuertemente asociadas a los modelos institucionales (AE, OS y AR), sugiriendo que los modelos son instrumentos necesarios para la promoción de buenas experiencias contractuales: modelos más maduros o consistentes promueven mejores condiciones y mejores experiencias; modelos incipientes no promueven estas condiciones y producen experiencias problemáticas. Considerándose los modelos separadamente, el modelo OS presenta fuerte asociación con malas condiciones de control interno y externo, e incentivos reales. En efecto, la discusión sobre el tratamiento a ser dado a las OS en lo referente a la rendición de cuentas es una discusión relevante en el ámbito del modelo, y las posibilidades de bonificación por desempeño no han sido hasta el momento implementadas. Existe entre las OS sólo un caso de malas condiciones contractuales predominantes y desempeño considerado satisfactorio, lo que sugiere, en relación con este caso, la precariedad del documento de contrato de gestión.

En lo que se refiere al modelo AE, parece muy limitado en la medida que no existe asociación positiva entre el modelo y las condiciones, sugiriendo que el modelo falla en proporcionar las

necesarias condiciones contractuales. Hay evidencias de que la evaluación positiva del desempeño del contrato está correlacionada al perfil gerencial de la organización y no al modelo institucional.

En el modelo AR, existe una asociación entre condiciones desfavorables y desempeños satisfactorios indicando la existencia de simulacros o de precarias experiencias contractuales. Las condiciones desfavorables en cuestión están relacionadas de forma predominante más con los medios, controles e incentivos, y menos con las metas. Este aspecto se relaciona con otros, pertinentes a la propia naturaleza indefinida o fluida del modelo de AR, bajo la luz y transparencia de resultados y la estructura de gobernabilidad corporativa, aspectos que no cabe abordar por el momento.

En segundo lugar, las condiciones también presentan una asociación relevante con las áreas de actuación de los casos analizados, además de las condiciones en las que su alta variabilidad entre los casos sugieren un cuestionamiento crítico, como la relación con el supervisor y metas desafiantes. Se sugiere que los casos en el ámbito del MCT presentan mejores condiciones de implementación de experiencias contractuales que los demás. Este hecho se ampara en factores analizados por el modelo, como la claridad de la política pública, el modelo de supervisión basado en resultados y el seguimiento técnico de buena calidad, que tienden a promover un estándar de supervisión más efectivo y metas más convergentes, realistas y desafiantes. Por otro lado, la correlación entre condiciones favorables y el área de supervisión del MCT también se ampara en variables intervinientes relevantes, tales como la continuidad administrativa y la postura emprendedora de los contratados y contratantes.

En tercer lugar, diferentes arreglos de condiciones presentan asociaciones significativas con experiencias específicas, independientemente del modelo o área en cuestión. Existen por lo menos dos casos donde la flagrante ausencia de condiciones favorables (y sus diferentes impactos en el desempeño) están relacionados con variables intervinientes pertinentes a la gestión interna del contratante y contratado y a eventos desestabilizadores bien demarcados (crisis, discontinuidades, etc.).

En cuarto lugar, una lectura horizontal sugiere que existen condiciones que figuran como desfavorables en prácticamente todos los casos, como las de control y de incentivos. Control e incentivos son claramente cuestiones sistémicas, en la medida que componen arreglos institucionales complejos, ya sean formales (los sistemas de control interno y externo) o informales (aspecto cultural, creencias y valores enraizados en la cultura burocrática predominante).

En relación con los sistemas de control, la discusión de fondo es el tema de la conformidad (*compliance*) *versus* el desempeño (*performance*). Este concepto ha evolucionado mucho más en el sentido de incluir análisis de *performance* en la evaluación de la rendición de cuentas, que en relacionar especies de "concesiones" de *compliance* (flexibilidad) a cambio de un mejor desempeño. En este sentido, la discusión sobre modelos contractuales, flexibilidad gerencial, centralización y estandarización de los sistemas de gestión-medio (presupuesto, finanzas, recursos humanos, logística y tecnología de la información, etc.) es embrionaria, con una gran desventaja para las experiencias contractuales.

Sobre la falta de incentivos, la cuestión está relacionada con el fuerte predominio de valores contrarios a la contractualización, entre los cuales se destacan:

· la cultura de la isonomía, que se opone a la meritocracia contractual (Barbosa, 1999), según la cual es preferible que todos ganen lo mismo a que se diferencien por los resultados;

· la cultura de la conformidad, ilustrada en la figura de líderes no emprendedores (Carbone, 2000), según la cual por encima de todo es necesario cumplir las reglas sin objetarlas nunca, en absoluta desconsideración de los resultados en cuestión;

· la cultura del miedo patrimonialista, una variación paranoica de la cultura de la conformidad, en función de la cual, frente a un síndrome patrimonialista históricamente adquirido, prevalece el sentimiento de que todos los agentes públicos son, en principio y hasta probar lo contrario, deshonestos; y cualquier brecha u oportunidad discriminatoria para fines emprendedores será fatalmente utilizada para promover intereses particulares en detrimento del interés público; y

· el predominio del "código del fracaso", que dispone: "*Art. 1º: no puede; Art. 2º: en caso de duda, absténgase; Art. 3º: si es urgente, espere; Art. 4º: siempre es más prudente no hacer nada*" (Dromi, 1995: 35).

Lo fundamental es que estos trazos culturales no sean tratados de manera fatalista. Por el contrario, la premisa es que la experiencia altera la cultura y el aprendizaje perfecciona la experiencia. Luego, buenas experiencias contractuales promueven victorias significativas sobre este perverso estado de ánimo.

En síntesis, no se puede afirmar perentoriamente si existen o no condiciones para la contractualización en la administración pública brasileña contemporánea. Hay obstáculos, experiencias vigorosas y, sobre todo, un inequívoco proceso de aprendizaje en curso, a ejemplo de otras experiencias contractuales en muchos países (destacándose Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Canadá).

Ciertamente, es necesario nutrir este proceso de aprendizaje, de tal manera que los errores y aciertos puedan permitir mejores resultados y condiciones futuras. En este sentido, los aspectos abajo señalados representan una norma de aprendizaje, útil para el diseño y evaluación de políticas de gestión pública, que clama por atención y acción inmediata por parte de los actores involucrados:

· cuestiones referentes a los modelos contractuales y sus necesarios perfeccionamientos;

· cuestiones referentes a la gestión de resultados en el ámbito de áreas específicas de actuación, principalmente en lo que se refiere a la relación supervisor-contratado y pertinencia de metas;

· cuestiones referentes a la gestión de experiencias específicas, mediante asistencia intensiva para la resolución de conflictos y problemas; y

· el enfrentamiento de cuestiones relacionadas con el control y los incentivos en el ámbito de la administración federal como un todo.

Análisis posteriores, caso por caso, podrán profundizar la interrogante sobre en qué extensión las condiciones desfavorables están asociadas a otros problemas o comportamientos de contratados, contratantes, intervinientes o gestores de los modelos.

Bibliografía

Barbosa, Lívia (1999), "Meritocracia a la brasileña: ¿qué es el desempeño en Brasil?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 14, Caracas.

Carbone, Pedro Paulo (2000), "Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo una metodologia de gerenciamento da cultura", en *Revista de Administração Pública*, Vol. 34 N° 2, Rio de Janeiro.

Dromi, Roberto (1995), *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Ciudad Argentina.

Ostrom, Elinor (1999), "Institutional Rational Choice: an Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework", en *Theories of the Policy Process*, Paul Sabatier (ed.), Boulder, University of California at Davis, Westview Press.

Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones [*]

Ismael Blanco y Ricard Gomà

Durante estos últimos años estamos asistiendo a cambios profundos y acelerados en el terreno de la política y de las políticas públicas locales. En el nuevo contexto global, los ámbitos locales salen fortalecidos como espacios de construcción de proyectos colectivos, de profundización de la ciudadanía y de satisfacción de necesidades. Los gobiernos locales incorporan en sus agendas cuestiones emergentes (sostenibilidad, cooperación al desarrollo, diversidad cultural, nuevos espacios educativos, nuevos yacimientos de empleo...). Por otra parte, las políticas locales ya no pueden tratar dichas cuestiones desde concepciones clásicas: la innovación democrática, la articulación de redes, la activación de capital social... ya no operan sólo como referentes normativos sino como valores practicables y hasta como requisitos para la resolución eficaz de problemas.

En este trabajo se pretende reflexionar sobre todo ello. En el primer bloque establecemos el marco conceptual de esta reflexión alrededor de tres grandes ideas: la crisis del gobierno tradicional y la emergencia de un nuevo modelo de *governance* reticular; el fortalecimiento y la politización del espacio local. En el segundo bloque se analizan los elementos de avance e innovación y los límites y dificultades de las políticas participativas y de proximidad, tomando como referente las experiencias en España. Finalmente, apuntamos los que consideramos son los grandes retos que el modelo emergente debe afrontar.

I. Gobiernos locales y redes participativas: el marco conceptual

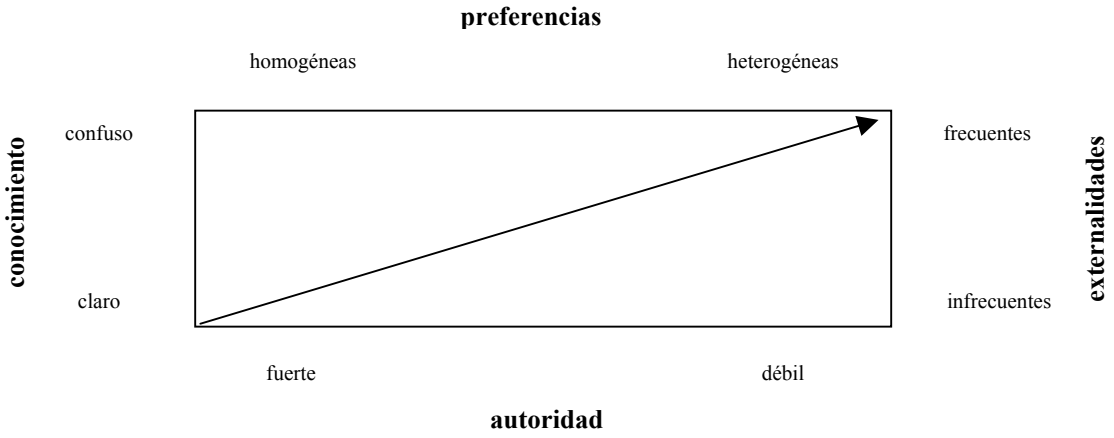
1. La crisis del gobierno tradicional: hacia un escenario de redes

El gobierno democrático tradicional se encuentra hoy con dificultades crecientes para reaccionar de manera eficaz y ágil ante un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico; y los procesos de legitimación de las instituciones públicas se van complicando ante una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica, con nuevos valores que no pueden ser satisfechos con la simple provisión tecnocrática de servicios públicos. Las dificultades mayores del gobierno democrático tradicional se asientan a lo largo de cuatro ejes muy dinámicos (Figura N° 1): a) las crecientes *dificultades de conocimiento*, dado el intrínseco carácter incierto de la sociedad postindustrial, y el alto grado de fragmentación cognitiva que ésta implica; b) la *complejidad de los valores, intereses y preferencias* en juego, que no sólo poseen múltiples sujetos, sino que son también ellos mismos cambiantes e inestables; c) el carácter insostenible de la *concepción jerárquica de los procesos de gobierno*; y d) la creciente *interdependencia de problemas y de actores políticos*, que cuestiona seriamente el modelo clásico de políticas públicas segmentado y unidireccional.

Ante las dificultades del gobierno tradicional, las nuevas articulaciones de *governance* o gobierno en red implican: a) el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político; b) un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales; y c) una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos. Todo ello, sin embargo, no genera soluciones automáticas a los problemas del gobierno tradicional. La *governance* tiene planteados retos cruciales. En términos de funcionalidad, es decir, de *capacidad para afrontar nuevas temáticas y satisfacer nuevas expectativas.* Y en términos de legitimidad, es decir, de *profundización democrática en clave más ciudadana y participativa.*

([*]) Versión revisada 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.

Figura N° 1
Elementos de dificultad en el esquema del gobierno tradicional



Fuente: Elaboración propia.

2. Redes y territorio: las políticas participativas de proximidad

La *governance* presenta también un potente polo de cambios en su dimensión territorial. El Estado cede y resitúa a la baja sus capacidades de gobierno, ante el fortalecimiento simultáneo de un nuevo eje territorios-globalidad. El fortalecimiento local viene amparado por factores estructurales: el posfordismo, la fragmentación social, las nuevas relaciones de género, la revalorización de la comunidad como referente de identidad. En este contexto, las dimensiones emergentes de la política local pueden definirse a partir de dos ideas clave.

2.1. La politización de los espacios locales: nuevas agendas y nuevos roles estratégicos

Los espacios locales tienden a la politización, es decir, a la superación de los clásicos roles operativos del gobierno municipal, tanto en sus viejas versiones burocráticas como en sus versiones gerenciales recientes. El desbordamiento de las funciones tradicionales se proyecta en dos dimensiones: hacia la ampliación de las agendas locales, y hacia el desarrollo en ellas de nuevos roles estratégicos y cualitativos.

Aunque de forma desigual, y junto a ciertas inercias de fondo que cuesta superar, en España, durante las dos últimas décadas, han cambiado muchas cosas en la esfera política local. Una de las tendencias más relevantes ha sido la progresiva expansión de las políticas públicas municipales. Hoy los gobiernos locales ya no son aquellas administraciones volcadas casi en exclusiva a un reducido núcleo de funciones básicas (asfaltado, alumbrado, limpieza, disciplina viaria y poco más). Tampoco son ya aquellas instituciones simplemente ejecutoras de decisiones siempre tomadas en niveles superiores de gobierno. Desde la década de los ochenta ha ido conformándose una agenda local, una oferta de políticas públicas, orientada a construir un cierto modelo de municipio de bienestar, o dicho de otra forma, una dimensión local en el proceso de construcción de los regímenes autonómicos y estatal de bienestar.

Para no llevarnos a engaño, cabe destacar de entrada que las agendas locales en España siguen hoy presionadas por dos tipos de limitaciones importantes. Por un lado, las redes escolares y sanitarias, la promoción de vivienda, la formación profesional y ocupacional, y los servicios sociales especializados no forman parte de la base competencial de los municipios. Por otro lado, se dan importantes restricciones financieras. Los poderes locales gestionan hoy en Cataluña el 14% del gasto

público, frente al 20% en los países federales de la UE. Si excluimos al Estado, la participación municipal asciende al 27% del gasto público, lejos aún del 36% de los países unitarios europeos.

Pero aun en el marco de tales limitaciones, las agendas locales desbordaron a menudo sus bases competenciales y ampliaron sus presupuestos. En el proceso de construcción del municipio de bienestar se dieron cita dos dinámicas paralelas. a) Una dinámica de ampliación, de extensión de la oferta de políticas públicas hacia terrenos anteriormente inéditos. Fueron ejemplos de ello las políticas municipales de empleo y promoción económica, o las nuevas políticas socioculturales (de apoyo al tejido asociativo, deportivas, de juventud). b) Una dinámica de profundización: la agenda urbanística incorporó iniciativas de rehabilitación y de creación de espacio público de calidad en el tejido construido, más allá de habilitar procesos de expansión urbana; la agenda social incorporó una nueva red pública de servicios sociales de atención primaria, más allá de las funciones asistenciales clásicas; la agenda territorial extendió de forma sustancial las redes de transporte público... Todo ello fue conformando una oferta de políticas municipales estructurada en un triple ámbito: el espacio económico-laboral, con políticas de promoción del empleo y del tejido empresarial; el espacio del bienestar, con políticas en torno al eje sociosanitario (atención social primaria, salud pública) y al eje sociocultural (educación, cultura, juventud, deportes); el espacio urbanístico-territorial, con políticas infrastructurales, de movilidad, de equipamiento público y vivienda (Brugué y Gomà, 1998).

Más allá de todo lo anterior, los últimos años de la década de los noventa han significado otro salto cualitativo en el proceso de "*empowerment*" político local, desde la doble perspectiva de fortalecimiento de agendas y desarrollo de roles estratégicos. Destacan dos tendencias clave:

- La tendencia al dinamismo y la innovación. El ritmo de innovación de las agendas locales se ha acelerado en los últimos años. Por una parte, a los tres ámbitos antes considerados se ha unido un ámbito medioambiental emergente, hoy ya bastante consolidado en muchas ciudades de tamaño medio y grande. Por otra parte, las políticas de los años 80 y primera mitad de los 90 van dando paso a políticas de nuevo tipo, de segunda y tercera generación, directamente conectadas a temáticas emergentes, poco o nada presentes en la escala social de preocupaciones hace muy pocos años.
- La tendencia a la integración y la transversalidad. Por un lado, la definición sectorial de políticas y la gestión segmentada y especializada de servicios, empieza a coexistir de forma clara con procesos de formulación integral y gestión horizontal de políticas. En el ámbito de los servicios a las personas, por ejemplo, los planes transversales a partir de criterios territoriales (barrios degradados, centros históricos etc.), temáticos (exclusión, inmigración, solidaridad, etc.), de franja de edad (pequeña infancia, personas mayores, etc.) o de colectivo de población (personas discapacitadas, familias monoparentales, etc.) van ganando peso en relación con las clásicas rigideces departamentales y profesionalistas. Por otro lado, y quizás aún más relevante, surgen estrategias de lectura global de la ciudad desde prismas diversos; estrategias que dan lugar a procesos de actuación multidimensionales, pero enhebrados por un hilo conductor, por un eje que se proyecta sobre múltiples campos específicos de política pública local. Destacamos cuatro políticas transversales-estratégicas con algún tipo de presencia en la esfera local: las Agendas Locales 21, los Proyectos Educativos de Ciudad, las Políticas de Nueva Ciudadanía y las Iniciativas de Ciudad Digital. En estos casos, la sostenibilidad, la educación, la interculturalidad y la sociedad del conocimiento se convierten en perspectivas de acción transversal que, al menos en teoría, dotan de proyecto, de modelo, a la política de proximidad (Cuadro N° 1) (Font y Subirats, 2000; Subirats, 2001).

Cuadro N° 1
Innovación y transversalidad en las agendas de políticas locales

	Políticas económicas	Políticas sociales	Políticas de territorio	Políticas de medio ambiente
Políticas de primera generación	- Empleo comunitario y formación. - Apoyo a las empresas.	- Atención social primaria. - Promoción cultural. - Deporte y tiempo libre.	- Regulación urbanística de usos. - Infraestructuras viarias.	- Espacios verdes. - Control de la contaminación.
Políticas innovadoras	- *Servicios locales de empleo e inserción laboral.* - *Pactos territoriales y nuevos yacimientos.* - *Políticas de innovación tecnológica.*	- *Políticas de cooperación al desarrollo.* - *Lucha contra la exclusión.* - *Planes de igualdad de género.* - *Servicios a las familias.* - *Bancos de tiempo.*	- *Regeneración de centros históricos.* - *Planes comunitarios.* - *Pactos de movilidad.* - *Vivienda diversificada y ecológica.*	- *Minimización / gestión sostenible de residuos.* - *Nueva cultura del agua.* - *Planes de energías renovables.* - *Políticas contra la contaminación acústica.*
Estrategias transversales	• Agendas locales 21 • Proyectos educativos de ciudad • Planes de nueva ciudadanía e interculturalidad • Planes locales por la sociedad de la información			

Fuente: Elaboración propia.

2.2. Espacios locales en red: redes horizontales y gobierno multinivel

La forma de articular los nuevos procesos de gobierno local tiende a superar los estilos monopolistas, autosuficientes y jerárquicos. Los conceptos de red y de gobierno relacional aparecen como los nuevos referentes. Las redes locales presentan dos dimensiones: su configuración participativa horizontal, con la presencia de múltiples actores sociales, comunitarios y mercantiles de base local; y su configuración multinivel, es decir, la articulación de espacios temáticos de *governance* en los que confluyen, bajo posible liderazgo local, varios niveles territoriales de gobierno.

a) Las redes participativas horizontales. Las ciudades postindustriales y con fuerte presencia de las tecnologías de la información son ciudades cada vez más complejas: se diversifican las estructuras sociales, laborales, familiares, demográficas y étnico-culturales; se diversifican, también, los valores, las pautas culturales, las identidades y las formas de acción colectiva. La complejidad urbana se proyecta hacia el proceso de elaboración de políticas locales y empieza a extenderse el modelo de la gobernación pluralista y reticular. Las redes horizontales de múltiples actores interdependientes, con relaciones más o menos conflictivas o consensuales, y con distribuciones más o menos asimétricas de poder, se convierten en los nuevos espacios predominantes de regulación social urbana, de *governance* de proximidad.

El concepto de red se ha convertido en "el nuevo paradigma para la arquitectura de la complejidad" (Börtzel, 1998). Hablar de redes participativas implica no sólo el reconocimiento de una pluralidad de actores sino la articulación de estos actores en marcos organizativos comunes desde los cuales intercambiar recursos, negociar prioridades, y tomar decisiones relacionadas con proyectos públicos compartidos. Más en concreto, ¿qué define básicamente una red participativa de *governance*? Destacamos tres rasgos:

• La no-existencia de un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de forma monopólica. En positivo: la estructura multinodal de la red y la determinación relacional de procesos y resultados.

• La interdependencia. No se trata sólo de pluralismo, de más actores; se trata sobre todo de dependencias mutuas (heterarquías) entre estos actores en el momento de resolver problemas, perseguir objetivos y conseguir ciertos resultados.

• Una cierta institucionalización, en el sentido menos estructural del término. Es decir, la existencia de unas interacciones más o menos sostenidas con algún nivel de estabilidad y rutinización.

Más allá de estas características, las redes horizontales presentan muchas posibilidades de configuración interna, dependiendo de varios factores (Marsh, 1998). El gobierno en red -y mucho más en escalas de proximidad- tiende a ser dinámico, sin reproducir de forma mimética instrumentos o procesos. Sin embargo, haciendo un cierto ejercicio tipológico -que pueda contrastarse en los análisis empíricos- puede considerarse que las redes de *governance* local varían a partir de cuatro grandes dimensiones (Cuadro N° 2) : a) su configuración básica, es decir el número de actores presentes, la naturaleza de éstos y la intensidad de sus interacciones; b) sus relaciones internas de poder, observadas a partir de las asimetrías existentes y del tipo de recursos que manejan los actores para lograr incidencia; c) la distribución más o menos contradictoria de valores e intereses en juego, así como la presencia de actitudes más o menos inclinadas a soluciones negociadas; y d) las relaciones de la red con su entorno más directo de problemáticas y actores. A partir de estas dimensiones, pueden apuntarse dos escenarios polarizados de gobierno local en red. Un primer escenario de redes poco complejas, con más simetrías y puntos de acuerdo interno, pero también más consolidadas y cerradas al exterior. Un segundo espacio de redes más heterogéneas, desiguales y conflictivas, pero también menos asentadas y más participativas. Estaríamos ante tipos-ideales, que no tendrán plasmación mimética en la práctica, pero quizás sí puedan servir para analizar tendencias en la conformación concreta de las redes horizontales.

Cuadro N° 2
Dimensiones de definición de una red de *governance*

Red de *governance* Dimensiones de definición	Variables	(1)	(2)
Configuración básica de la red	1. Densidad	Baja (- actores)	Alta (+ actores)
	2. Complejidad	Homogénea	Heterogénea
	3. Intensidad relacional	Sistemática	Puntual
Relaciones internas de poder	4. Capacidades de incidencia	Simétricas	Asimétricas
	5. Tipo de recursos predominantes	Materiales	Simbólicos
Distribución de intereses y reglas del juego	6. Posiciones iniciales	Acuerdo	Contradicción
	7. Estrategias internas	Negociación	Confrontación
Relaciones con el entorno de la red	8. Tipo de respuesta predominante	Proactiva	Reactiva
	9. Permeabilidad	Baja	Alta
	10. Impacto mediático	Reducido	Elevado

Fuente: Elaboración propia.

"*Governance is about managing networks*", afirma Rhodes (1997, p. 52). De acuerdo, pero ese es el medio, no la finalidad. La finalidad es la regulación del conflicto social, son los procesos los que adoptan las nuevas formas reticulares. Cobra entonces sentido la pregunta ¿cómo puede orientarse estratégicamente -con sentido de finalidad- una red de actores? No valen ni las jerarquías del gobierno clásico ni las interacciones de mercado. Los gobiernos locales deberían reforzar sus capacidades de conformación y liderazgo de redes. Y apostar por el fortalecimiento del resto de actores sociales, en un espacio público altamente participativo. Podemos distinguir dos dimensiones en la *governance* de redes horizontales:

- *La gestión de las interacciones internas.* Se trataría de incidir sobre una red de actores ya existente, bien para activar e intensificar interacciones, bien para generar intermediaciones tendentes a favorecer determinados objetivos. a) Activar la red: estimular las interacciones necesarias para que la red se ponga en movimiento. Es importante poner de relieve las interdependencias y fortalecer las posiciones nodales clave para sacar adelante las políticas. b) Fortalecer la densidad relacional: generar las condiciones minimizadoras de los riesgos de la interacción. Explorar la creación de escenarios de suma positiva y el diseño de instrumentos de regulación de conflictos que reduzcan las incertidumbres. c) Promover la intermediación: fortalecer capacidades de encuentro de denominadores comunes que canalicen las diferencias hacia la acción: procesos de generación de confianza, de facilitación de diálogo y de construcción de espacios de consenso (Kickert et al., 1997).

- *La gestión de la estructura de la red.* En ocasiones, la estructura de la red existente puede generar un espacio poco adecuado para el impulso de ciertas perspectivas estratégicas. Cabe entonces incidir en la alteración del propio espacio de *governance*. a) Incidir sobre la configuración básica de la red. Por la vía de dar entrada a nuevos actores haciendo la red más permeable y potencialmente más densa, plural y heterogénea. b) Incidir sobre las distribuciones de poder. Se trata de alterar los patrones de asimetría en la distribución de recursos, de tal forma que se eviten situaciones de captura de la red por parte de intereses muy fuertes pero no mayoritarios. c) Incidir sobre los valores y las percepciones. En este caso, la estrategia pasa por producir marcos y universos de referencia. Por medio del discurso y la deliberación se crean "*policy core beliefs"* -o paradigmas de política- en línea con las finalidades estratégicas que puedan haberse planteado.

b) Las redes multinivel. La *governance* multinivel -desde la perspectiva de la proximidad- aparece como un sistema en el que los gobiernos locales comparten con el resto de niveles -en lugar de monopolizar- definiciones de problemas y de políticas sobre agendas temáticas amplias. Estaríamos pues ante un patrón de confluencias interdependientes. El fortalecimiento del polo de proximidad se expresaría en la capacidad de los gobiernos locales de liderar, de dotar de orientación estratégica, a estas convergencias entre niveles.

La inserción de unos gobiernos locales potentes en redes de gobierno multinivel refleja un nuevo escenario, más allá de cualquiera de las formas tradicionales de entender las relaciones intergubernamentales (Cuadro N° 3). En la sociedad industrial, la distribución del trabajo político entre niveles territoriales adoptó dos posibles escenarios: el federalismo jerárquico con administraciones locales especializadas en roles operativos; o el modelo del Estado dual, con gobiernos locales autónomos, pero al margen de los principales campos de política pública. En el nuevo contexto de federalismo en red, el gobierno de proximidad expande su agenda y despliega roles estratégicos. Y lo hace compartiendo áreas de actuación y proyectos de ciudad, sobre la base de múltiples interdependencias con el resto de los niveles territoriales. Los modelos clásicos son susceptibles de regulación legal, de ordenar su funcionamiento de acuerdo a parámetros jurídicos -a menudo constitucionales- claros y racionales. La *governance* multinivel no puede ser regulada por la vía jurídica de forma estable y nítida. Su articulación es una cuestión de carácter político; será la deliberación abierta, la negociación y el aprendizaje lo que vaya conformando ciertas pautas, y, por tanto, consolidando redes local-global con capacidad de afrontar problemas colectivos y satisfacer necesidades y expectativas ciudadanas.

Cuadro N° 3
Las dimensiones del cambio: de las relaciones intergubernamentales a las redes de gobierno multinivel

	Relaciones intergubernamentales clásicas		Redes de *governance* multinivel: local-global
	Federalismo funcional	Federalismo dual	***Federalismo reticular***
Relaciones de poder entre niveles de gobierno	Jerarquía	Autonomía	***Interdependencia***
Distribución de responsabilidades entre niveles	Especializadas	Segmentadas	***Compartidas***
Agendas locales	Amplias	Selectivas	***Amplias***
Roles locales	Operativos	Sustantivos	***Estratégicos***

Fuente: Elaboración propia.

II. Las prácticas de planificación participativa local

1. Modelos de planificación participativa

En la práctica, desde hace ya algunos años, un buen número de municipios están impulsando procesos innovadores de planificación participativa local, que intentan situarse en las coordenadas del gobierno en red, participativo y de proximidad. Destacamos nueve tipos de experiencias, por su grado de generalización y su relevancia temática. En el Cuadro N° 4, las caracterizamos a partir de cinco variables básicas: a) el grado de profundización participativa, es decir, de pluralismo, apertura y extensión participativa de estas experiencias, una dimensión en la cual modelos como los presupuestos participativos, los planes comunitarios, las políticas locales de cooperación y las políticas de inmigración tienden a presentar elevados rendimientos frente a las dinámicas restrictivas y elitistas de muchos planes estratégicos; b) la transversalidad, tanto de contenidos como de la red de actores implicados, se manifiesta, en un estado avanzado, en los planes estratégicos, los presupuestos participativos, la planificación participativa de Espacios de Interés Natural, los planes comunitarios y las políticas de inmigración, frente a experiencias como los Proyectos Educativos de Ciudad (PEC) o las Agendas Locales 21 (A21-L), en las cuales los avances conceptuales tienen dificultades para traducirse al plano operativo; c) la innovación conceptual se muestra potente precisamente en modelos como los PEC y las A21-L, y la hemos definido como media en la mayor parte del resto de los modelos; d) el impulso a redes de capital social, en referencia a la capacidad que tengan esos procesos de generar dinámicas de confianza, acuerdo, intercambio, cooperación y participación de los actores,

parece fuerte en experiencias como los presupuestos participativos, los planes comunitarios, las políticas locales de cooperación y las políticas de inmigración, y se muestra débil en el caso de muchos planes estratégicos y en los Pactos Locales por el Empleo; e) finalmente, todas estas experiencias tendrían quizá poco sentido si no demostraran una capacidad de transformación sustantiva de las condiciones de vida de la gente y sólo adquirieran sentido en el plano formal-procesal; en ese sentido, volvemos a encontrarnos con casos muy diversos, desde experiencias que aún no han demostrado una capacidad efectiva de transformación sustantiva de los problemas que pretenden abordar, como los PEC, hasta algunas experiencias de planificación comunitaria, presupuestos participativos, políticas de cooperación al desarrollo o la planificación participativa de Espacios de Interés Natural, con rendimientos más o menos claros en esa dimensión.

Cuadro N° 4
Las prácticas participativas de proximidad en perspectiva comparada: síntesis

Variables / Experiencias	Profundización participativa	Transversalidad	Innovación conceptual	Impulso a redes de capital social	Rendimientos sustantivos
Planes estratégicos (PEL)	Baja	Avanzada	Media	Débil	Medios
Presupuestos participativos	Alta	Avanzada	Media	Fuerte	Altos
Agendas 21 Locales (A-21L)	Media / Alta	Limitada	Potente	Moderado	Medios
Planificación participativa de EIN	Media / Alta	Avanzada	Potente	Moderado	Altos
Planes comunitarios (PC)	Alta	Avanzada	Potente	Fuerte	Altos
Proyectos Educativos de Ciudad (PEC)	Media	Limitada	Potente	Moderado	Bajos
Pactos Locales por el Empleo (PLE)	Media / Baja	Limitada	Media	Débil	Medios
Políticas de Cooperación al Desarrollo (PLCD)	Alta	Limitada	Media	Fuerte	Altos
Políticas de Inmigración (PI)	Alta	Avanzada	Media	Fuerte	Medios
Descripción de modelos					
Planes estratégicos. Mecanismo para la planificación de estrategias de desarrollo socioeconómico a medio y largo plazo en un territorio determinado. Los PEL son elaborados con la participación de diversos agentes del territorio (administraciones, partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales, universidades, fundaciones, entidades ciudadanas, personas a título individual...). Normalmente se componen de un diagnóstico y de un plan de acción.					
Presupuestos participativos. Herramienta para la participación de la ciudadanía en la elaboración de los presupuestos municipales. La mayoría de estos procesos se estructuran en distintas etapas, que van desde la formulación de propuestas, su evaluación técnica y financiera, y la priorización y selección final. En la mayoría de los casos se discute principalmente el capítulo de inversiones, aunque hay experiencias que abarcan otros aspectos del presupuesto público.					
Agendas Locales 21. Programa de actuaciones para conseguir que un territorio determinado tenga un futuro sostenible. Su impulso se produce a partir de la Conferencia Internacional sobre el Medio Ambiente de Río de Janeiro (1992) y desde entonces se han desarrollado un gran número de experiencias de este tipo en todo el mundo, incorporando en muchos casos un componente participativo.					
Planificación participativa de EIN. En España existen varias figuras jurídicas para la protección de los espacios de interés natural. Progresivamente, el marco jurídico europeo y español ha ido incorporando el concepto de la participación pública (comunitaria, vecinal o ciudadana) como piedra angular para equilibrar, a través de procesos de planificación participativa, las necesidades económicas y ecológicas de estos espacios.					

Planes comunitarios. Herramienta que pretende impulsar el desarrollo de una comunidad determinada, normalmente de un barrio o distrito, a través de la participación activa de la propia comunidad (políticos, técnicos y profesionales de los servicios públicos, comerciantes, vecinos, entidades, etc.). Normalmente parten de un diagnóstico que ha sido elaborado participativamente y se desarrollan también participativamente bajo el impulso de un grupo compuesto por agentes comunitarios y técnicos en desarrollo comunitario.
Proyectos Educativos de Ciudad (PEC): Herramienta para la planificación de acciones a medio y largo plazo para el desarrollo educativo de un municipio, entendiendo la educación como un proceso continuado e integral. Los PEC son elaborados con la participación de todos los agentes educativos del municipio.
Pactos Locales por el Empleo. Instrumento para planificar las políticas activas de ocupación en un ámbito local determinado (municipio, comarca...). Su característica principal es que resultan de un proceso participativo, de negociación y de pacto, entre actores diversos: sindicatos y patronales, empresas individuales, empresas de inserción, intermediación y formación laboral, tercer sector, etc.
Políticas (locales) de Cooperación al Desarrollo. Políticas desarrolladas en el ámbito local para la cooperación internacional con sectores desfavorecidos del Tercer Mundo. Estas políticas nacen del convencimiento que la cooperación al desarrollo no es responsabilidad ni prerrogativa de las instancias gubernamentales o interestatales, y que, en realidad, la cooperación al desarrollo articulada a través de redes compuestas por agentes de la sociedad civil y las instituciones municipales presenta una serie de ventajas que no da la cooperación centralizada.
Políticas de inmigración. Políticas de regulación y de integración de la inmigración. Desde el ámbito local vienen desarrollándose en España, desde hace unos años, una serie de políticas activas de acogimiento de la inmigración, con la participación de la sociedad civil, que pretende compensar algunos de los déficit básicos de las políticas estatales, de carácter más restrictivo.

2. Proximidad y participación: avances y dificultades

Todas estas prácticas de planificación participativa local se ubican en un nuevo paradigma de regulación del conflicto social, caracterizado por dos grandes elementos: a) la participación de actores diversos en el marco de redes más o menos estables y más o menos formalizadas de interacción, intercambio y conflicto; y b) la proximidad como espacio desde el cual desarrollar nuevas políticas adaptadas a la diversidad y nuevos estilos de gobierno basados en la gestión de redes participativas.

Pero como en todo proceso de cambio histórico de paradigma, lo viejo (el gobierno tradicional) y lo nuevo (la *governance* participativa y de proximidad) coexisten, se solapan, algunas veces se complementan, otras muchas entran en tensión. Nada es nítido, ni se producen sustituciones de lo tradicional por lo emergente de la noche al día, y sin costes de aprendizaje colectivo. Las nuevas lógicas participativas coexisten con las lógicas representativas en un marco de tensiones y complementariedades nada estático; las dinámicas de gobierno multinivel cohabitan con las dinámicas tradicionales de competencia, conflicto y aislamiento entre los distintos niveles de gobierno; las dinámicas de transversalidad chocan pero conviven con las culturas organizativas burocráticas, basadas en la fragmentación vertical y horizontal de responsabilidades. Es por eso que estamos convencidos que la *governance* participativa y de proximidad sólo puede ir avanzando en la medida que avance también culturalmente su dimensión normativa, ética, y demuestre además de forma convincente sus niveles de rendimiento sustantivo. Pero sobre todo, esa transición sólo puede producirse en la medida que los distintos actores se muestren dispuestos y capacitados a adoptar los nuevos roles que este nuevo escenario exige. En fin, no estamos ante un cambio meramente organizativo, instrumental, formal; estamos ante un cambio de carácter ético y cultural. En un contexto de complejidad, sólo puede ser un cambio gradual a medio y largo plazo, pero para responder a los retos de funcionalidad y legitimidad planteados, esa transición no puede dejar de impulsarse, es decir, deben mantenerse vivas todas las energías sociales y políticas que apuestan por el cambio de modelo: por una política inclusiva (hecha por muchas personas y por muchos colectivos), deliberativa (por personas y colectivos que argumentan, reflexionan, deciden) y desde espacios de proximidad (donde la vida cotidiana, las agendas de lo micro, pasan a ser la viva expresión del modelo de sociedad que se quiere).

Veamos ahora qué elementos de avance e innovación, y qué dificultades encontramos a partir de los casos estudiados. Veamos también qué tipo de posiciones pueden adoptarse ante este juego de avances y límites, y apuntemos algunas propuestas desde nuestra toma de posición.

2.1. Elementos de avance e innovación

Planes estratégicos, presupuestos participativos, planes comunitarios, proyectos educativos de ciudad..., todos ellos y el resto de las experiencias analizadas parten del reconocimiento de la complejidad y la incertidumbre como elementos intrínsecos a los procesos sociales, y tratan de encontrar los mecanismos para lidiar de una forma más funcional y democrática con ellos. La estrategia de abordaje de ese nuevo escenario presenta, como mínimo, cinco elementos de avance e innovación:

a) La proximidad. Todos ellos parten de la valoración de la proximidad como espacio desde el cual dar respuesta a nuevos retos sustantivos y desarrollar nuevos enfoques participativos de gobierno. Parece confirmarse en este sentido la hipótesis del fortalecimiento del ámbito político local en el nuevo contexto de globalidad. Desde un punto de vista sustantivo, la proximidad emerge como un espacio desde el cual ofrecer respuestas más adecuadas a la diversidad, aprovechando a su vez los recursos endógenos del territorio. Este nuevo enfoque se manifiesta tanto en la revalorización de la proximidad en áreas tradicionalmente centralizadas del bienestar -los Proyectos Educativos de Ciudad en el ámbito de la educación; los Pactos Locales por el Empleo en el ámbito de la ocupación- como en la extensión de un consenso político y social en torno a la relevancia de lo local como espacio principal de respuesta y de trabajo ante retos emergentes: las Agendas Locales 21 en el ámbito de la sostenibilidad, políticas locales de cooperación al desarrollo, políticas locales de inmigración.

b) La participación. En todas las iniciativas que se analizan, el monopolio institucional en la definición de problemas, en la toma de decisiones y en la gestión de programas queda superado en al menos una de estas dimensiones, con niveles de pluralismo y de profundidad participativa variables, aunque en ningún caso desdeñables. Además, los enfoques y las fórmulas concretas de articular la participación presentan grados de innovación relevantes: no se reproducen los esquemas tradicionales de participación asociativa estable vía consejo sectorial, sino que se van construyendo nuevos escenarios participativos de voluntad y alcance más amplio, flexible y pluralista. Junto con esos elementos de innovación, cabe destacar el liderazgo asociativo y comunitario global en al menos tres de los casos estudiados: el Plan Comunitario de la Trinitat Nova, las políticas locales de cooperación al desarrollo y el programa ICARIA (apoyo a la integración social de colectivos inmigrantes). Se confirma de este modo la idea según la cual en un escenario de *governance*, y frente a las concepciones típicamente jerárquicas del gobierno tradicional, no sólo las políticas públicas pueden tomar un sentido *bottom-up* (de abajo hacia arriba), sino que también el liderazgo y la gestión de las redes participativas implicadas en esas políticas pueden ser de carácter no institucional. Hay que destacar finalmente las razonables expectativas de profundización participativa que albergan las aún incipientes experiencias de presupuestos participativos en Córdoba y Rubí, procesos de participación que afectarán un instrumento central de gobierno: los presupuestos públicos. Con este tipo de experiencias, la innovación democrática pretende realizar un salto de calidad y ubicarse en el centro mismo de las decisiones tradicionalmente monopolizadas por los ejecutivos.

c) La dimensión político-estratégica. Otro principio del gobierno tradicional se derrumba a la luz de las experiencias: el carácter meramente administrativo-ejecutor de las instituciones locales. Todas y cada una de las experiencias incorporan una dimensión de proyecto político: de proyecto colectivo que, partiendo de realidades locales y comunitarias específicas, pretende la mejora o transformación de esas realidades. Eso sí, en un contexto de complejidades e incertidumbres, la politización local no puede expresarse ya bajo las viejas ilusiones de la planificación racional. Se expresa, por el contrario, en fórmulas mucho más abiertas y flexibles, aunque no por eso menos rigurosas y sólidas desde el punto de vista metodológico.

d) La transversalidad horizontal y multinivel. La conquista de la transversalidad y de la confluencia negociada, en términos políticos, de múltiples niveles de gobierno es sin duda una batalla cultural de gran calado. Las buenas voluntades de grupos impulsores y los cambios organizativos ayudan, y mucho, aunque no son palancas suficientes ni definitivas. Veamos ahora la botella medio

llena. En el terreno conceptual, los avances son relevantes. Los PEC operan como factores estratégicos en la redefinición de la educación más allá de la enseñanza; las AL-21 y la PEIN ayudan a consolidar la idea de la sostenibilidad más allá del ambientalismo estricto; experiencias como el Programa ICARIA apoyan la creación de marcos cognitivos mucho más amplios en torno a la inmigración; los PLE resitúan la ocupación en el centro de un entramado más amplio de relaciones sociales de bienestar... Quizás en el terreno más operativo las dificultades de la transversalidad son aún importantes, pero los logros conceptuales y de diseño de políticas deben valorarse de forma positiva, y defenderse ante posibles intentos de repliegue.

e) Los rendimientos. Sin lanzar ninguna campana al vuelo, los resultados de la governance participativa y de proximidad hacen albergar buenas esperanzas. En el terreno sustantivo, la transición hacia la sostenibilidad de Barcelona, de la Trinitat Nova o de los Valles Occidentales del Pirineo Aragonés presenta hoy ya resultados concretos de la mano de sus procesos de planificación participativa; la mejora de los índices de desarrollo humano de muchas comunidades latinoamericanas se explican ya hoy a partir del compromiso de las redes locales y de los municipios con la cooperación internacional. En el terreno de la pedagogía democrática, de la construcción de ciudadanía, la puesta en común de personas, colectivos, ideas, recursos, percepciones y conocimientos aparece como un factor clave de cambio hacia nuevas culturas políticas, organizativas y ciudadanas. Aún sin datos concretos ni evaluaciones específicas, todo parece apuntar que la *governance* participativa y de proximidad configura espacios / escenarios creadores de compromisos personales y colectivos en el espacio público, creadores por tanto de redes de capital social.

2.2. Elementos de dificultad y límites (pero también de oportunidades de superación)

Junto con los elementos de avance e innovación, las experiencias que estamos analizando nos ilustran también nuevos elementos de dificultad, límites y, con todo ello, oportunidades de superación y de mejora de la *governance* participativa y de proximidad. Creemos poder sintetizar de una forma suficientemente exhaustiva esos elementos en los siguientes puntos:

a) Estandarización metodológica y nuevas simplicidades. La *governance* participativa y de proximidad ha encontrado su máxima expresión en procesos de planificación participativa basados en metodologías altamente estandarizadas, provocando en muchos casos problemas de encaje con las realidades políticas y sociales locales y, de ese modo, nuevos elementos de rigidez. Esas metodologías, por otra parte, han tendido a concentrar sus esfuerzos en la elaboración de unos planes-documento que, creemos, en muchos casos reflejan la ilusión que el conflicto y la incertidumbre han desaparecido con su aprobación. Si a través del paradigma de la *governance* participativa y de proximidad pretendíamos abordar la complejidad, la incertidumbre y el conflicto de una forma más plural, flexible y abierta, algunas de las experiencias que estamos analizando parecen residir más bien en nuevos esquemas de la simplicidad, esquemas que poseen una dimensión metodológica y que se basan conceptualmente en la pretensión de eliminar la complejidad con la aprobación solemne de planes-documento.

b) Participación reducida y poco pluralista. La teoría de redes de políticas nos habla de la posibilidad de un escenario de *governance* elitista, caracterizado por la participación de pocos actores y poco plurales desde el punto de vista de sus valores e intereses. Pues bien, algunas de las experiencias aquí analizadas (por ejemplo, un número significativo de PLE), parecen encajar mucho más en ese escenario que en un paradigma de radicalidad y pluralismo democrático. La marginación de las entidades ciudadanas y, sobre todo, de la ciudadanía no organizada a favor de otros actores de élite (entidades financieras, empresas privadas, dirigentes políticos y civiles) parece ser un riesgo permanente dentro del nuevo paradigma de la red. Corremos el riesgo así de ubicarnos en un escenario renovado de concertación entre élites políticas y sociales, con rendimientos limitados en el plano de la funcionalidad y con un impacto neutro o negativo en el ámbito de la legitimidad democrática.

c) Transversalidad limitada y nuevas segmentaciones. El análisis de las experiencias de *governance* participativa desarrolladas en ámbitos sectoriales específicos nos demuestra las dificultades

para consolidar los enfoques transversales pretendidos en la teoría y trasladar así los avances conceptuales al plano operativo. Dificultades que tienen que ver con la escasa corresponsabilización transversal dentro de la estructura de gobierno para el impulso y la asunción de los resultados de esos procesos participativos, y que se acaban reflejando en la adopción en la práctica de enfoques temáticos limitados. En último término, y como consecuencia de todo ello, se produce una escasa participación de actores que no se encuentran estrictamente vinculados a ese ámbito temático en cuestión, como demuestran varias experiencias de PEC o A21-L.

d) Neotecnocratismo y exceso de gerencialismo. Retornando de nuevo al análisis de los PEL, hemos visto cómo algunas experiencias dentro del nuevo paradigma retornan a enfoques tecnocráticos y gerenciales en el marco, esta vez, de una cierta pluralidad participativa. El énfasis puesto por los PEL en la elaboración de diagnósticos que pretenden ser muy exhaustivos refleja una cierta obsesión por recuperar las certezas cognitivas en el nuevo escenario del cambio y la complejidad. Cuando eso se produce en detrimento del diálogo y la negociación alrededor de los objetivos y de las prioridades, como ocurre en algunas experiencias aquí analizadas, nos estamos aproximando a un enfoque de corte neotecnocrático. Por otra parte, una parte significativa de los procesos participativos analizados (algunos PEL, algunas A21-L) se desarrollan bajo un rígido control político y metodológico por parte de los gobiernos, y descansan en un predominio significativo de los actores institucionales. El exceso de gerencialismo provoca resistencias y desconfianzas y, en último término, un alejamiento y una desimplicación de los actores sociales, muy especialmente de aquellos que deberían aportar mayores elementos de pluralidad y radicalidad democrática a esos procesos.

e) Dificultades de traducción de acuerdos y objetivos en acciones y prácticas. Las dificultades engendradas por la complejidad de valores e intereses pueden ponerse de manifiesto en el momento en que el gobierno local debe asumir las disposiciones de los agentes que han participado en el proceso. Gran parte de esos procesos confían en la resolución del conflicto a través de la aprobación de planes-documentos que supuestamente reflejan un nuevo estadio de consenso amplio entre los actores participantes. Pues bien, el énfasis puesto en la construcción del consenso se traduce normalmente en la adopción de resoluciones de carácter altamente genérico, difícilmente traducibles a la práctica: los acuerdos tienden a establecerse sobre un mínimo común denominador entre actores con valores e intereses distintos, muchas veces contrapuestos, y cuanto mayor es la diversidad y el conflicto entre esos actores menor contenido sustantivo y práctico refleja ese mínimo común denominador. Si a ello le añadimos que esos acuerdos tienden a establecerse de forma independiente a la consideración sobre los recursos organizativos y presupuestarios necesarios para desarrollar las propuestas acordadas, esos acuerdos pierden capacidad de comprometer la acción de los organismos responsables en su aplicación. Finalmente, integralidad, redes multinivel, transversalidad, redes participativas... son elementos que parecen quedar en muchos casos constreñidos al momento de elaboración y aprobación de los planes. Después, en el momento de implementar los acuerdos adoptados, esos elementos tienden a diluirse en prácticas monopolistas y tecnocráticas tradicionales.

f) Falta de reconocimiento mutuo de legitimidades, y anclaje en roles tradicionales. La persistencia de las relaciones conflictivas entre actores con valores, concepciones de fondo, dinámicas de trabajo e intereses distintos puede provocar problemas de coordinación y bloquear los procesos participativos. Algunos de los casos analizados, por ejemplo el programa ICARIA, refleja la posibilidad que el proceso participativo no permita superar ese estadio conflictivo: ese fenómeno tenderá a producirse en la medida que los actores no reconozcan mutuamente su legitimidad y no acepten que las resoluciones acordadas tienen que resultar del proceso deliberativo y negociador, y en ningún caso de la imposición absoluta de unos sobre los otros. Los anclajes en los roles tradicionales contribuyen también en muchos casos al bloqueo de esos procesos. Como advertíamos en el apartado anterior, el cambio de paradigma no puede producirse de la noche al día y sin que se produzcan fuertes resistencias al cambio por parte de actores acostumbrados durante muchos años a hacer las cosas al modo tradicional.

g) Límites en las concepciones de la participación: lo políticamente correcto y lo retórico. En los últimos años hemos experimentado una superinflación de referencias discursivas a la democracia participativa, desde ámbitos diversos (político, académico, social), configurándose así una nueva dimensión de lo políticamente correcto a la que todos parecen querer apuntarse. El discurso sobre la participación contiene un fuerte potencial propagandístico para aquellos con responsabilidades de gobierno, cuyas motivaciones para impulsar procesos participativos frecuentemente residen más en la voluntad de lograr una imagen más simpática y amable ante la ciudadanía que en la voluntad real de transformar los modos de gobierno. Como es previsible, lo políticamente correcto y lo retórico-discursivo contienen un cierto componente de superficialidad, de ingenuidad y de escasa voluntad de problematización de los presupuestos que se sostienen, y dibujan un escenario en donde el discurso y la práctica se encuentran excesivamente alejados.

III. Retos

1. Posiciones ante el nuevo escenario

Como hemos visto, el escenario de las redes participativas, en tanto que configuración emergente del gobierno local, presenta avances y dificultades, aspectos positivos y límites, y muchos matices de muy diverso tipo. Ante el nuevo escenario, como no podía ser de otro modo, surgen posiciones diferentes y hasta contradictorias en las formas de contemplarlo, evaluarlo y proyectarlo hacia el futuro. Nos atrevemos a destacar cuatro posibles posiciones / visiones de la *governance* participativa y de proximidad:

- La posición *Inmovilista*: entroncaría con la tesis de la perversidad, que Hirschman utiliza para definir las retóricas de la intransigencia. Podríamos expresarla de este modo: lo nuevo produce efectos perversos y las mudanzas, de modo imprevisto, terminan provocando los efectos exactamente contrarios a los objetivos pretendidos. En este caso, la *governance* participativa y de proximidad sólo podría generar nuevos problemas de funcionalidad, agravando la ingobernabilidad democrática y provocando nuevos problemas de pluralismo, responsabilidad y "*accountability"* democrática. La tesis de la perversidad, en definitiva, conlleva una posición de atrincheramiento tras *el orden* de lo viejo: tras las ilusorias simplicidades, las divisorias, rigideces y segmentaciones de la democracia representativa de la sociedad industrial.
- La posición *Pesimista*: entroncaría con la tesis de la futilidad de Hirschman, y sostiene, básicamente, que lo nuevo no comporta ningún tipo de cambio sustancial; representa, en realidad, más de lo mismo, aunque bajo otras formas. Es decir, bajo los cambios aparentes hay graves continuidades de fondo: las concepciones del gobierno y de la democracia hasta ahora predominantes lo continúan siendo; el margen de maniobra para la profundización participativa, por medio de las iniciativas analizadas, no deja de ser escaso; y las élites políticas sólo utilizan estos espacios para reforzarse en su posición de poder y continuar haciendo las cosas del mismo modo.
- La posición *Esperanzada*: reconoce el cambio de modelo, y valora de forma muy positiva y poco crítica lo que se está haciendo. Configura, en cierto modo, el espacio de lo retórico-discursivo y de lo políticamente correcto al cual hacíamos referencia más arriba. Esa posición nos diría poco más que los políticos, técnicos y ciudadanos están en el buen camino, que para la consecución definitiva del nuevo modelo son necesarios cambios culturales, y que esos cambios se irán produciendo de forma más o menos espontánea en el medio y el largo plazo. En definitiva, la posición esperanzada nos dice que todo es cuestión de tiempo: se hace necesario aguardar, persistir y todo irá saliendo mejor.
- La posición *Optimista-Crítica*: reconoce el cambio de modelo y valora los avances que supone. No lo considera fútil, pero tampoco carente de problemas. Y los problemas se deben definir y encarar. No para concluir que esto no funciona o que funciona al servicio de los de siempre, sino para seguir apostando activamente por ensanchar las redes participativas de *governance,* y por fortalecer la política de proximidad.

2. Propuestas de profundización participativa y de proximidad

Nuestra posición queda lejos del inmovilismo y del pesimismo: no nos sumamos, parafraseando de nuevo a Hisrchman, a ninguna de las retóricas conservadoras. Creemos que el cambio de paradigma de gobierno está en marcha, y que debemos aceptar el reto de resituarnos intelectualmente en los escenarios emergentes. Escenarios que, además, presentan un potencial de cambio a mejor. Pero tampoco compartimos ninguna tesis autocomplaciente ni acrítica respecto a lo que se está haciendo. Nuestro optimismo ante la posibilidad de avanzar hacia democracias participativas locales va unido a nuestro compromiso intelectual con la crítica y con una forma dialéctica, nunca lineal, de entender los cambios. No queremos, por otro lado, que nuestros contrapuntos críticos nos conduzcan a ningún terreno de esterilidad, a ninguna estética del pesimismo.

Por todo ello, creemos oportuno plantear algunas líneas de reflexión en clave propositiva. Reflexión que asume los problemas existentes e intenta darles una formulación en positivo. No se trata de exponer ningún recetario, ni de repetir, punto por punto, las posibles pautas de superación de las dificultades antes consideradas. Tampoco nada exhaustivo; sencillamente, proponer algunas ideas finales para seguir empujando la *governance* de proximidad hacia escenarios de radicalidad y profundización democrática.

a) Más allá de los actuales límites metodológicos. Durante los últimos años hemos visto ciertas combinaciones de instrumentos puntuales de innovación democrática y de procesos estandarizados de planificación participativa. Todo ello presenta avances respecto de la formulación monopólica y tecnocrática de las políticas locales, aliñada con la guinda del consejo sectorial pertinente. Pero no es suficiente. Para afianzarse en términos éticos y de rendimiento, la *governance* participativa local debe dar otro salto cualitativo adelante:

Se trataría de dedicar menos tiempo y esfuerzo participativo a elaborar diagnósticos exhaustivos; a establecer estrategias altamente genéricas y abstractas; y a envolver todo ello en el ropaje de un plan-documento ordenado, que se aprobará con toda solemnidad. Y dedicar, en cambio, mucho más tiempo y esfuerzo a la articulación permanente de redes participativas, entendiendo que estas redes son parte intrínseca de los procesos de gobierno y que, por lo tanto, su existencia y operatividad está llamada a desbordar la aprobación de planes–documentos. En esta perspectiva, las Agendas Locales 21, los Planes Estratégicos, los Pactos Locales por el Empleo, los Proyectos Educativos de Ciudad, los Planes Comunitarios... deberían tender a convertirse en procesos abiertos, cambiantes, flexibles; en espacios permanentes de negociación, de conformación de alianzas variables entre actores múltiples. No en documentos que reflejan un proceso participativo que fue y que, en el mejor de los casos, volverá a ser dentro de algunos años (cuando toque la revisión del documento, del plan o del proyecto).

b) Más allá de los actuales límites político-culturales. La expansión de las teorías de redes y de experiencias participativas han venido pocas veces acompañadas de reflexiones sobre la persistencia de desigualdades y contradicciones sociales. Digámoslo claro: el cambio de las jerarquías a las redes no suprime las asimetrías; la transición de espacios centralizados a espacios comunitarios no implica la desaparición ni de desigualdades ni de alternatividades. El conflicto social no se ha esfumado con la crisis de la sociedad industrial: presenta nuevas configuraciones y debe gestionarse a partir de nuevos parámetros, pero es inherente a los procesos de governance. ¿Qué implica esta reflexión para la nueva política participativa y de proximidad?

Se trata, por una parte, de superar la ilusión del "*todos para uno y uno para todos*". La gestión de redes debe desarrollarse desde el reconocimiento de la complejidad conflictiva. Ciudadanos, y sobre todo técnicos y políticos, deberían interiorizar la cultura del conflicto como oportunidad de creatividad social. Y deberían encarar la gestión del conflicto desde la comunicación y el diálogo, pero asumiendo la persistencia de alternatividades y disidencias como valores que enriquecen la nueva política. Se trata, por otra parte, de ser conscientes que la *governance* en redes definirá nuevas pautas de fractura. Habrá quien se inserte en las nuevas oportunidades de participación, y quien no disponga de recursos de

inserción en las redes. En esta perspectiva, las Agendas Locales 21, los Planes Estratégicos, los Pactos Locales por el Empleo, los Proyectos Educativos de Ciudad, los Planes Comunitarios... no deberían ser sólo procesos para sumar acuerdos y consensos fáciles entre unos cuantos, sino espacios permeables e inclusivos, donde políticos, técnicos, ciudadanos y movimientos sociales sean capaces de reconocerse en la diferencia, de compartir poder político real desde la aceptación del conflicto y desde la incertidumbre en los resultados del proceso.

En definitiva, desde el reconocimiento y la valoración positiva de lo que se ha avanzado, finalizamos con la apuesta por nuevos escenarios de *governance* participativa y de proximidad, que vayan desbordando tanto los límites metodológicos como los límites político-culturales que hoy presentan las experiencias analizadas.

Bibliografía

Batley, R. y Stoker, G. (1991), *Local Government in Europe: Recent Trends and Change*, London, Macmillan.

Borja, J. y Castells, M. (1998), *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.

Börtzel, T. (1998), "Organizing Babylon - on the Different Conceptions of Policy Networks", en *Public Administration*, Vol. 76 N° 2, pp. 253-273.

Brugué, Q.; Gomà, R.; y Subirats, J. (2001), "El gobierno del territorio: del Estado a la red", en *Redes, territorios y gobierno*, Q. Brugué …[et al], Barcelona, Diputación de Barcelona.

Brugué, Q. y Gomà, R. (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Dematteis, G. (2000), "Spatial Images of European Integration", en *Cities in Contemporary Europe*, A. Bagnasco y P. Le Galès (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.

Eriksen, E. y Fossum, J. (2000), *Democracy in the European Union: Integration through Deliberation?*, London, Routledge.

Font, J. (2000), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.

Font, N. y Subirats, J. (2000), *Local y sostenible*, Barcelona, Icaria.

Goss, S. (2001), *Making Local Governance Work*, London, Macmillan.

Hooghe, L. y Marks, G. (2001), *Multilevel Governance and European Integration*, Oxford, Rowman.

Kickert, J. M. …[et al] (1997), *Managing Complex Networks*, London, Sage.

Marsh, D. (1997), *Comparing Policy Networks*, London, Open University Press.

Rhodes, R. (1997), *Understanding Governance*, London, Open University Press.

Scharpf, F. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press.

Subirats, J. (2001), *Educació i govern local*, Barcelona, Ediciones CEAC.

El papel de la capacitación en la gestión del cambio y del conocimiento. Bases para las organizaciones públicas que aprenden

Sonia Sescovich Rojas

El desarrollo socio-económico nos ha conducido, de manera natural, a una situación en la cual el rol que juegan los recursos humanos en tanto factor productivo ha cambiado substancialmente. Si bien ya nadie discute esta realidad, lo cierto es que la gestión de los recursos humanos continúa siendo un cuello de botella, tanto en la empresa privada como en el mundo de lo público. En este trabajo intento definir ese nuevo rol de los recursos humanos y su importancia; luego analizo los problemas que plantea la actual estrategia de gestión en este ámbito, en especial lo que se refiere a la capacitación; a continuación analizo la naturaleza de este proceso; y finalmente propongo una nueva estrategia que puede transformar, en mi opinión, la capacitación en un instrumento de intervención organizacional.

1. El nuevo rol de los RR.HH. y de su gestión

Si algo caracteriza la nueva visión de la gestión organizacional que se ha ido imponiendo en la actualidad es el papel asignado a los recursos humanos como condición fundamental de desarrollo a todo nivel. Y esta nueva visión surge de dos consideraciones. Por un lado, se sustenta en el rol que juega el conocimiento -*know how*- como factor competitivo preponderante en la capacidad de supervivencia y desarrollo de las organizaciones productivas. Por otro lado, responde a los desafíos que impone la transformación del cambio en un factor permanente de la realidad actual.

La propia naturaleza del proceso de desarrollo socio-económico ha colocado a los recursos humanos en un lugar privilegiado. Pensemos en los cuatro factores esenciales que han condicionado históricamente dicho proceso: los recursos naturales, el capital, la tecnología y la capacidad de gestión. El peso relativo de cada uno de ellos fue variando de una etapa de desarrollo a otra. Hoy en día, este cambio parece más significativo. Es el conocimiento el que empieza a perfilarse como el factor clave para que una organización pueda sobrevivir en el competitivo escenario económico de hoy.

Los países en desarrollo durante décadas dependieron fundamentalmente de sus recursos naturales. Bastante tarde, en la historia, la tecnología empieza a ocupar un rol central para dar paso luego al capital financiero en tanto factor clave de crecimiento económico, alterando nuevamente la relación entre las condiciones de desarrollo. Pero hoy, cuando la globalización pone el dinero y la tecnología al alcance de todos los que tengan la posibilidad de obtenerlos -los recursos naturales y la tecnología se pueden comprar y el capital se puede conseguir en la enredada madeja del mundo financiero de hoy-, esos factores ya no hacen necesariamente la diferencia en el mundo competitivo de hoy. ¿Qué la hace? Justamente las personas que operan esos tres factores. Los que diseñan las estrategias de gestión y comercialización, los que diseñan los procesos de producción, los que operan los medios de producción. En definitiva, los que manejan el conocimiento que permite funcionar a la organización con mayor o menor eficiencia.

1.1. La gestión del conocimiento

Para efectos organizacionales, el conocimiento reside en el complejo sistema de procesos que da como resultado la materialización de los bienes o servicios. Desde esta perspectiva, existen dos soportes básicos del conocimiento organizacional:

1. Los recursos humanos que diseñan, dirigen y operan los procesos de producción o de soporte organizacional (capacidades y habilidades técnicas, cualidades personales, entre otras).
2. La información manejada en dichos procesos, que da la posibilidad para que esas personas utilicen sus habilidades en el desempeño eficiente de su trabajo.

De la fusión de estos dos soportes emerge el conocimiento de una organización. De manera que, en la medida que la estructura organizacional facilite la sincronía entre personas e información se creará un entorno de conocimiento. Este es uno de los objetivos esenciales de la gestión del conocimiento: generar las condiciones para la creación de un entorno de conocimiento que funcione como una red de orden superior que enlaza los recursos organizacionales.

La principal característica funcional de un sistema de gestión del conocimiento es hacer coincidir las necesidades concretas de información de las distintas personas y equipos de trabajo con la disponibilidad efectiva de dicha información.

En realidad siempre hubo gestión del conocimiento, al menos en forma implícita. Sin embargo, una gestión activa y eficiente exige muchas perspectivas y técnicas nuevas, y además afecta casi todas las facetas de una organización. Dadas las actuales condiciones del entorno, debemos desarrollar una nueva estrategia que permita la permanente disponibilidad de recursos humanos que tengan una combinación de saberes, experiencia y habilidades hasta ahora nunca vista.

Desde este punto de vista, la gestión del conocimiento involucra dos aspectos relevantes. Por una parte, la idea de gestión indica de algún modo que debe existir la organización, la planificación, la dirección y el control de procesos para conformar o disponer de determinados conocimientos. De otro lado, al hablar de conocimiento se pone de manifiesto que una organización, al igual que cualquier ser humano, está sometida a una dinámica en la que, desde el exterior y desde el interior, capta o percibe información, la reconoce, la organiza, la almacena, la analiza, la evalúa y emite una respuesta basada en dicha información. Y esto significa la operación de un proceso continuo donde, en definitiva, el aprendizaje es la actividad más permanente.

Como plantea P. Drucker (1996), la gestión del conocimiento no es otra cosa que la aplicación de conocimiento al conocimiento con el objetivo de obtener determinados resultados y de implementar un proceso de innovación sistémica conjuntamente con el diseño de un método para hacer eficaz ese conocimiento. Adicionalmente, agrega que la tarea de hacer productivo el conocimiento es una tarea de la administración. De esta manera, la gestión del conocimiento implica la explotación continua del mismo para desarrollar nuevos y diferentes procesos y bienes o servicios dentro de las organizaciones.

El autor señala que las organizaciones deben incorporar tres prácticas sistémicas para realizar una efectiva gestión del conocimiento; éstas son:

- Mejorar continuamente procesos y productos.
- Aprender a explotar cada uno de los éxitos obtenidos.
- Aprender a innovar.

El éxito en el desarrollo de estas prácticas resulta de la capacidad organizacional para respetar, por un lado, a los individuos como para integrarlos, al mismo tiempo, en un todo. Un sistema de gestión del conocimiento, en un sentido general, supone que una organización se dote de tres funcionalidades estratégicas distintas, pero reunidas en una sola y misma aplicación:

1. Reutilización y/o realimentación del valor agregado que la organización genera, y que representa su capital intelectual.

2. Una tarea permanente de investigación y análisis al servicio de aquellas personas responsables de tomar decisiones críticas.

3. Acceso unificado y permanente a todas y cada una de las capas de información tejidas sobre la estructura organizacional.

En resumen, un sistema de gestión del conocimiento permite la actualización permanente de la información almacenada en la organización y su efectiva incorporación a los procesos operativos y de apoyo que la hacen funcionar.

Dicho de manera simple, aprender a aprender es lo que garantiza que las personas obtengan la capacidad de continuar adquiriendo conocimientos nuevos en forma ilimitada.

Una de las consecuencias más significativas de este enfoque es que una organización dotada de un sistema de gestión del conocimiento tenderá a maximizar el rendimiento del aprendizaje. En este sentido, uno de los mayores exponentes de esta corriente en la administración, P. Senge (1992), plantea la necesidad de que los equipos, en una organización abierta al aprendizaje, funcionen como una totalidad, es decir que la energía de cada uno de los miembros del equipo se encaucen en una misma dirección. Tal alineamiento de recursos genera costos de aprendizaje que son, en definitiva, significativamente menores en el largo plazo.

En el ámbito organizacional esto se traduce en una tendencia a valorar más la capacidad de aprendizaje que los conocimientos adquiridos. Es más importante aprender a aprender, ya que esto significa conocer el conocimiento y, por ello, ser capaz de operarlo con mucha mayor eficiencia.

1.2. La administración del cambio

El otro elemento que, tal cual mencionamos, ha colocado los recursos humanos como el factor productivo más importante en la actualidad es la continuidad del cambio. Esta situación ha planteado, a su vez, la necesidad de redefinir la naturaleza misma de las organizaciones productivas y de servicio. Las nuevas condiciones exigen organizaciones capaces de desarrollar en sí mismas los elementos de cambio que les permitan enfrentar la exigencia de una adaptación permanente a un medio externo siempre en rápida transformación.

Cuando el entorno en el cual está inmersa una organización es estable, la tarea de la dirección y el modelo de gestión se centran, fundamentalmente, en una eficiente asignación de recursos que permita el crecimiento. Pero, cuando el entorno es poco armónico y está en permanente cambio, las políticas de crecimiento o desarrollo de la organización deben ser sustituidas, muchas veces, por políticas de supervivencia. Y la experiencia nos muestra con qué frecuencia fracasan las organizaciones cuando se trata de cambiar de uno a otro escenario. ¿Por qué se produce este fracaso? Es una pregunta que los psicólogos sociales se han esforzado en responder. Una respuesta posible es que la naturaleza humana se resiste naturalmente al cambio porque el ser humano evita el riesgo y el peligro, y una situación de cambio involucra a ambos. Esta resistencia no es mala en sí misma; en un entorno de equilibrio y de calma, es una excelente vacuna para no acometer el cambio por el cambio. Sin embargo, cuando se trata de una exigencia de la supervivencia, hay que superar la resistencia y cualquier forma que se escoja para hacerlo resulta dolorosa para el individuo. El equivalente empresarial del dolor personal es la crisis organizacional y ésta dura lo suficiente como para que la mayoría de sus miembros la sientan y se convenzan de que hay que hacer algo para resolverla.

De hecho, las empresas longevas demuestran que es posible anticipar las señales de urgencia del cambio. ¿Por qué, entonces, muchas no ven lo que pasa a su alrededor?

Chris Argyris (1993) se ha ocupado mucho de este tema. Él plantea dos explicaciones para este hecho. La primera, más clásica, se basa en algunos principios fundamentales de la percepción, y es muy simple: las personas tienden a no ver lo que la mente no ha experimentado anteriormente en la medida que lo nuevo carece de significado.

Otra explicación más reciente -y que recupera el mismo Argyris- la da el neuro-biólogo sueco David Ingvar, quien ha hecho una serie de investigaciones sobre la forma en que el cerebro humano maneja el futuro. Todo lo investigado indica que una parte del cerebro humano está ocupada continuamente haciendo planes y programas para el futuro. Estos planes están organizados de manera secuencial, es decir, son vías temporales hacia el futuro. Cuanto más sano, más vías temporales desarrolla el cerebro. Y, lo que es aún más sorprendente, el cerebro también almacena las vías alternativas. Puede parecer contradictorio, pero lo cierto es que tenemos una memoria del futuro y no sólo del pasado. Ingvar plantea la hipótesis de que esta memoria del futuro tiene varias funciones. Obviamente ayuda a decidir cuando llega el momento de hacerlo, pero su papel fundamental es filtrar la información irrelevante. Al cerebro humano -y esta tendencia es peligrosamente creciente- llega

demasiada información y gran parte de ella debe ser ignorada para que podamos funcionar adecuadamente. Sin embargo, si se produce una correspondencia entre la información entrante y una de las vías temporales alternativas almacenadas, no ignoramos el dato, porque percibimos su significado y el cerebro lo almacena. El mensaje de este investigador es claro: sólo percibiremos aquellas señales provenientes del mundo exterior que sean relevantes para alguna opción de futuro que hayamos desarrollado. En muchas empresas sólo se desarrolla una vía, un proyecto, el plan operativo o una estrategia de desarrollo, y sólo abarcan un futuro más bien de corto plazo. Argyris llama a este fenómeno la **"**mente empresarial de vía única", y su principal consecuencia es el empobrecimiento de la visión estratégica. Es ese empobrecimiento el que deja a las organizaciones en un mal pie para hacer frente a un entorno en permanente cambio.

Situándonos en esta perspectiva, hay quienes hablan de "empresas inteligentes".

La empresa inteligente es, justamente, aquella capaz de crear y re-crear continuamente su futuro; asume que el aprendizaje es una actividad continua de sus componentes humanos, y en esa medida se transforma también continuamente. La empresa que decide abordar este proceso experimenta un cambio cualitativo. Para diseñar y ejecutar ese modelo de estrategia se necesita modificar la visión de la empresa, y por lo tanto su misión, y, además, estar atentos para asegurar que efectivamente se desarrollen, mantengan y utilicen las capacidades humanas fundamentales. Si no construimos y empleamos nuestras habilidades para pensar, crítica y creativamente, para comunicar ideas y conceptos, y para cooperar en la investigación e innovación, podemos estar construyendo sobre arenas movedizas la visión de la empresa, las percepciones de la realidad y nuestras expectativas. La organización inteligente se basa y recompensa -no necesariamente con premios materiales- las habilidades, actitudes, conocimiento y comprensión que contribuyen a añadir valor a la empresa. No es sorprendente que a medida que se avanza por este camino se produzca un fortalecimiento progresivo del nexo social, es decir, se refuerzan los vínculos que unen a los equipos de trabajo.

Para iniciar y alcanzar este proceso de transformación se abren dos rutas. Por un lado, la normativa interna de la empresa debe comprometerla a desarrollar, mantener, facilitar y emplear efectivamente las capacidades humanas esenciales de todos aquellos vinculados a la empresa. Por otro lado, a través de la formación y de la educación se deben ampliar permanentemente esas capacidades humanas.

Afirma Peter Senge (1992) -autor del libro "La Quinta Disciplina"- que una empresa inteligente es aquella que está organizada de forma consistente con la naturaleza humana. Este autor indica que deben desarrollarse cinco tipos de competencias:

1. Calidad de juicio. Implica pensar en las organizaciones y en sus entornos como sistemas en los que existen conexiones, de manera que, cuando una parte actúa, eso afecta al sistema en su conjunto. Nos permite la visión global y de largo plazo.

2. Dominio personal. Es la competencia para clarificar y profundizar la visión personal, para captar más claramente la realidad, para ver las relaciones y las estructuras más que los acontecimientos aislados.

3. Gestión de los modelos mentales. Es la capacidad para hacer consciente nuestras visiones internas del mundo y, de esa manera, someterlas a escrutinio. Requiere la práctica de la conversación que equilibra la indagación de las posiciones de los demás y la defensa de las nuestras; es la capacidad de exponer nuestro pensamiento y estar abierto al de los demás.

4. Armonización de las visiones personales. Es la capacidad de liderazgo para construir una visión compartida por toda la empresa. Las visiones son siempre personales y por eso tienen que ser armonizadas por quienes dirigen.

5. Aprendizaje en equipo. Los equipos inteligentes están formados por personas inteligentes. El trabajo en grupo no puede ni debe aplastar nunca al individuo.

Hasta aquí hemos analizado cómo son afectadas las organizaciones inmersas en un proceso de cambio continuo y acelerado. Veamos ahora qué sucede a nivel de los individuos. Para ello creo adecuado enfocar el problema desde el punto de vista de la cultura porque desde allí reciben las personas la mayor parte de los elementos que orientan su conducta.

Uno de los rasgos esenciales de la cultura es, justamente, que evoluciona muy lentamente; de lo contrario no tendría la potencia suficiente como para transformarse en un conjunto de paradigmas orientadores.

En toda organización -sea generadora de bienes o de servicios- se identifican al menos tres sub-culturas, distinción fácilmente observable para quienes han trabajado en el área de los RR.HH. Existe, en primer lugar, las "formas de hacer" y las "formas de pensar" de quienes trabajan en las áreas operativas; de quienes operan los procesos de producción de bienes o servicios que constituyen la razón de ser de la organización. Son formas de hacer y de pensar muy apegadas a la realidad cotidiana que afecta el trabajo. Luego existen las formas de hacer y de pensar de aquellos que diseñan los procesos operativos, de quienes deben aplicar la tecnología al proceso de producción y ordenar las prácticas de trabajo en función de dichas tecnologías. Algunos llaman a estas formas, la subcultura de la ingeniería. Y finalmente están las formas de hacer y de pensar de quienes gestionan los procesos de apoyo necesarios para que la producción de bienes o servicios se haga coordinadamente y con eficiencia; son formas de hacer y de pensar que, normalmente y por el carácter que tienen, van tomando cierta distancia de la realidad operativa de la organización. Además, al interior de cada una de estas subculturas están las formas de hacer y de pensar de quienes dirigen y las de quienes acatan.

Cada una de esas subculturas implica el predominio de lógicas de comportamiento que a veces se distancian más de lo conveniente y que, por ello, encierran una serie de tensiones sociales y psicológicas, que pueden o no expresarse pero que sí afectan el comportamiento laboral; además, generan problemas de coordinación y de comunicación entre los distintos sectores de la organización; esa falta de coordinación es una de las causas del debilitamiento de la capacidad de adaptación de una organización a los procesos de cambio.

Cuando nuestros modelos antiguos dejan de funcionar, cuando se percibe una falta de armonía entre los distintos elementos de la cultura organizacional y tomamos conciencia de ese hecho, lo que no siempre ocurre, entramos en un estado de ansiedad que podemos denominar la ansiedad de supervivencia. Empezamos a darnos cuenta de que el cambio es una necesidad y eso requiere que renunciemos a algunos supuestos culturales profundos y que rehagamos la organización sobre supuestos nuevos. Es un proceso de desaprendizaje y posterior aprendizaje, y ello es doloroso; por eso tratamos de evitarlo.

Actualmente, la presión que el cambio produce sobre las personas pareciera exigir más allá de la capacidad humana: su ritmo supera en demasía lo que se ha conocido en el pasado. Uno de los elementos que hace del cambio una presión psicológica tremenda para las personas es que siempre va asociado a situaciones de riesgo. Y el riesgo implica amenazas. Riesgo y amenaza provocan tres reacciones psicológicas, entre muchas otras, que son profundamente distorsionadoras del comportamiento laboral. Me refiero a la inseguridad, a la ansiedad y, ya en el terreno de la patología, el estrés.

La modernidad ha hecho crecer la conciencia de riesgo porque al superar las explicaciones fatalistas y deterministas que ubican el origen de los fenómenos en fuerzas sobrenaturales, sobre las cuales poco puede hacer el hombre, introduce la noción de la causalidad lo que genera, inevitablemente, la conciencia de que cada problema tiene causas que el hombre puede controlar y manejar; lo que a su vez genera la conciencia de que cada decisión es una opción y que por lo tanto somos responsables de sus consecuencias. De allí surge esa especial conciencia de riesgo que mencionábamos.

Creo conveniente hacer, aquí, otra distinción. La inseguridad, y el temor que a ella se asocia, surge de una evaluación mental que hacemos de elementos que sabemos, creemos o suponemos conforman una situación; por lo tanto, es un proceso cognitivo y no emocional. Lo que sí es emocional es la reacción que provoca esa inseguridad y que conocemos como ansiedad, que a su vez genera conductas de agresividad o inhibición. Es importante destacar que tanto la ansiedad como las conductas que origina dependen en gran medida de la forma en la cual una persona enfrenta la situación de riesgo más que de los factores objetivos asociados a la situación. Ciertamente estos pesan, pero el solo hecho de que la misma situación genere respuestas tan distintas, nos muestra hasta qué punto son características personales las que mayor peso tienen sobre la reacción (Motta, 2003).

La percepción del riesgo, la inseguridad y el temor que conlleva y la ansiedad que produce es una cadena que genera una fuente permanente de perturbaciones que afectan marcadamente el comportamiento laboral de las personas en la sociedad actual. Y lo hacen tanto a nivel individual como de funcionamiento grupal.

Veamos algunos de sus efectos psicológicos:

- Desplazamiento. Las personas pueden tender a reorientar las emociones desde la fuente de origen hacia otras personas, ideas u objetos fuera de la fuente primaria de la emoción.
- Fijación. Consiste en mantener una persistente reacción de inadaptación aunque todos los indicios muestren que la fuente de tensión o temor ha desaparecido.
- Resignación, apatía y aburrimiento, lo que significa romper en alguna medida el contacto psicológico con el entorno, frenando el sentido de compromiso personal, como forma de evadirse del foco de tensión o temor.
- Negativismo. Resistencia activa o pasiva que empieza a operar inconscientemente.
- Proyección. El individuo se protege de, y evita cobrar conciencia de sus propias características indeseables o sentimientos inaceptables, atribuyéndoselos a otros.
- Sensibilidad excesiva, que se traduce en una dificultad para modular las emociones. Esto a su vez se transforma en una fuente permanente de tensiones interpersonales.
- Tendencia a exagerar los problemas y a concentrarse en los factores negativos, lo que se traduce en una tremenda pérdida de energía; energía que la persona resta, en definitiva, a su trabajo y a su productividad.
- Inhibición de la capacidad para concentrarse en el proceso de trabajo. Las personas dispersan su atención, preocupadas en exceso por las consecuencias de cada una de sus acciones en esta situación que perciben como riesgosa y amenazante. Esto afecta especialmente el proceso de toma de decisiones; se genera una tendencia a postergar cualquier decisión, con la esperanza oculta de que los problemas se resuelvan solos.

Estas respuestas psicológicas, a su vez, dan origen a fenómenos grupales que son, en definitiva, los que la organización resiente:

- Aumento significativo del fenómeno del rumor. Se supone, justamente, que en la base del rumor se esconden factores de miedo y agresividad. El rumor se construye a partir de un exceso de especulaciones que, básicamente, tienen poca relación con la realidad, y que van generando una verdadera red de conversaciones construidas sobre esas especulaciones. Este fenómeno tiene una consecuencia directa en algo que señalábamos anteriormente: distorsiona el conocimiento organizacional en la medida que se crea una manipulación de la información.
- Es interesante rescatar aquí un concepto que se ha venido desarrollando para describir los efectos que un cambio organizacional profundo produce en las personas: es el síntoma del sobreviviente, que es utilizado especialmente para caracterizar lo que sucede luego de una ola de despidos masivos. Con ello se desea enfatizar que cada vez que se producen cambios organizacionales profundos, las personas suelen presentar, normalmente, una baja significativa en su motivación y un

deterioro de su desempeño laboral. En el proceso se observa que la identidad corporativa de los individuos se debilita y aparece una tendencia a reforzar la identidad profesional individual.

- Alteración creciente del clima laboral producto de todas las conductas señaladas. Y ello por las consecuencias que se producen a nivel del funcionamiento de los grupos de trabajo: relaciones de desconfianza, dificultad para percibir los objetivos comunes, conflictos interpersonales, relaciones competitivas más que cooperativas.
- A largo plazo, si la situación no es adecuada y oportunamente resuelta, es decir, si no se toman las medidas organizacionales que se requieren, se termina produciendo una alteración más profunda de la cultura organizacional. Partiendo de la base que tanto la inseguridad como la ansiedad asociada esencialmente surgen en la mente de las personas, son el producto de una percepción individual y la subsiguiente construcción mental que se va configurando, lo que sucede es que se va generando lo que se denomina un imaginario cada vez más despegado de la realidad. Y es en ese imaginario donde se va plasmando la cultura de la organización. Una cultura que, como producto de los problemas señalados, se alimenta de elementos que poco ayudan a la generación de un comportamiento colectivo que lleve a la satisfacción en el trabajo y a la eficiencia organizacional.
- Haremos mención, por último, al estrés laboral como una de las consecuencias actuales y siempre latentes de trabajar en organizaciones que exigen a los empleados un permanente reajuste a condiciones nuevas. El estrés es el resultado de la relación entre el individuo y su entorno, evaluado por aquél como amenazante, que desborda sus recursos y pone en peligro su bienestar y su salud. Es decir, se produce una discrepancia entre las demandas del ambiente y los recursos de la persona para hacerles frente.

En el caso de las personas que trabajan en el ámbito de lo público, esta situación no es menos grave que en el mundo de lo privado como muchos tienden a suponer por el hecho de que en el sector público existe un mayor grado de estabilidad laboral. Ciertamente, ese hecho debería producir una disminución significativa de la inseguridad, el temor y la ansiedad. Sin embargo, sucede algo distinto y ello tiene su explicación en varios factores.

En primer lugar, en el ámbito de lo público existe, frecuentemente, ambigüedad en la definición de los valores y de los objetivos que orientan la acción laboral. Esa ambigüedad es tanto mayor que en la empresa privada. Esta última gira en torno a un eje central: la ganancia y la satisfacción del cliente. En el mundo público, la gestión y la operación giran en torno a objetivos múltiples lo que muchas veces genera contradicciones a nivel de los valores, del interés público, de la justicia y la equidad.

En segundo lugar, en el mundo público hay una percepción más cercana de las luchas políticas que existen al interior del aparato estatal, lo que genera, si no una amenaza concreta -salvo en aquellos que son nombrados políticamente- al menos una preocupación permanente respecto de las consecuencias que puedan tener esas luchas en el quehacer concreto de cada uno.

En tercer lugar, el exceso de normativa administrativa y la tendencia a evaluar las personas preferentemente por el apego de su comportamiento laboral a las normas más que por sus resultados, produce, a nivel de las personas, una percepción de que se tiene menor margen de maniobra para enfrentar situaciones nuevas, y por ende, menor capacidad de respuesta.

En esta primera parte hemos repasado someramente muchas de las exigencias que la nueva realidad impone a la supervivencia de las organizaciones. Y la conclusión es inevitable: si se examinan de cerca, todas, sin excepción, tienen que ver con las personas. De allí no podemos sino inferir que esa nueva realidad plantea la necesidad de readecuar las estrategias de gestión de los recursos humanos en general, y las de capacitación en particular.

2. La estrategia de gestión de los RR.HH.

Examinemos qué sucede actualmente con la gestión de los recursos humanos como función organizacional. En el mundo de la empresa privada, hace ya tiempo que se ha tomado conciencia del

nuevo rol que juegan los recursos humanos. Pero también hay que decirlo, esta área sigue siendo, en general, deficitaria. Es curioso hasta qué punto el área de los RR.HH. continúa siendo el gran dolor de cabeza de los directivos, tanto del mundo público como del privado, a pesar del discurso acerca de su importancia. Una observación reveladora es constatar la alta rotación que se produce entre los gerentes de dicha área en las empresas privadas.

Si esto sucede en el mundo privado, más dramático es lo que sucede en el ámbito de lo público. En las organizaciones estatales se ha sostenido una estrategia de recursos humanos que, en muchos lugares, se levanta hoy justamente como una fuerte barrera al cambio. De allí la importancia de poner la discusión de este tema en primer plano.

Someramente, y para encuadrar el problema de la capacitación, señalaré cuáles son, en mi criterio, los elementos de la actual estrategia de recursos humanos que, en el mundo de lo público, es necesario cambiar; y en qué dirección hay que hacerlo.

En primer lugar, la estrategia implementada hasta ahora ha tenido como trasfondo real -aunque sea más o menos encubierto- una concepción poco democrática de las relaciones laborales. Y ello se puede traducir en dos desviaciones: el paternalismo o el autoritarismo. El paternalismo promueve, y eso es muy frecuente en nuestras administraciones públicas, el desarrollo de un sindicalismo poco comprometido con los objetivos organizacionales y, en general, puramente reivindicativo. Por otro lado, alimenta un comportamiento laboral altamente permisivo y un clima de exigencias progresivas y unilaterales por parte de los funcionarios públicos. El autoritarismo, en cambio, si bien permite a la organización obtener logros inmediatos en el terreno de la eficiencia, en realidad son logros que no se sostienen a largo plazo porque esta forma de ejercer la autoridad implica, por naturaleza, una enorme dificultad para desarrollar un proceso de efectivo compromiso, por parte de los funcionarios, con los objetivos organizacionales lo que es una barrera cierta para implementar una estrategia modernizadora de desarrollo organizacional.

En segundo lugar, la estrategia actual descansa, salvo excepciones muy destacadas, en una falta de correspondencia entre ingreso y esfuerzo personal. En las organizaciones estatales existe, generalmente, una estructura fija de remuneraciones que, además, no toma en consideración patrones objetivos de correspondencia entre desempeño e ingreso. Esta situación se ha traducido en una cultura del mínimo esfuerzo, en una gran falta de motivación y, en definitiva, en una pérdida del significado del trabajo a nivel de muchas personas. Un nuevo sistema de retribución debe orientarse a generar una relación entre la dirección y los trabajadores que tenga lo que se denomina un carácter de más-más. Es decir una relación en la que ambas partes ganen y que, además, ello resulte transparente para todos.

En tercer lugar, la estrategia actual ha descansado en un tratamiento burocrático de los problemas de recursos humanos. Ello se ha traducido en hechos muy concretos: las jefaturas directas, que son quienes en los hechos manejan el personal, no han contado con herramientas para hacerlo adecuadamente porque ha primado una fuerte centralización de las funciones de personal en la gerencia o en el departamento de recursos humanos, donde, normalmente, los problemas planteados por las jefaturas intermedias no son resueltos de manera eficiente y oportuna. Esta centralización de la gestión, además, alimenta la intervención política y sindical y permite el desarrollo de prácticas personalistas en la gestión del personal, generándose, de esta manera, desviaciones graves que impiden un tratamiento técnico y profesional en esta materia.

En cuarto lugar, el principio de la equidad no ha funcionado. Desde el punto de vista de la generación de un clima laboral sano, quizás uno de los elementos que más lo dificulta es la existencia de la arbitrariedad, el trato desigual, el favoritismo y todas aquellas conductas que conforman un escenario de inequidad. Ello genera un fuerte resentimiento y desmotivación porque no hay posibilidades reales de asociar el esfuerzo personal a una recompensa segura.

En quinto lugar, se ha instalado un sistema de control orientado a la tarea y no a los resultados. Consistentemente con las otras prácticas erróneas que hemos mencionado, el contenido profundamente

burocrático de la actual estrategia ha conducido a un énfasis en la tarea, en la rutina, en los procedimientos y en la aplicación de las normas -es decir en la forma- más que en el contenido y los resultados. Esta desviación también es alimentada desde afuera por las excesivas presiones que ejercen los medios de comunicación en relación con los problemas de corrupción. En ninguna parte se ha comprobado que entre el apego a las normas y la corrupción exista una relación inversamente proporcional. Por el contrario, a medida que la corrupción -o quizás la preocupación por ella- ha irrumpido con extraordinaria fuerza en el escenario político actual, ha ido quedando en evidencia que la lucha contra esta lacra pasa por un cambio cultural y ético, más que por los procedimientos.

Todas estas falencias de la actual estrategia de gestión de los recursos humanos se han traducido, en definitiva, en un deterioro creciente del clima laboral y en la consolidación de una cultura organizacional -y por lo tanto de un comportamiento laboral- que se encuentra bastante lejos de una cultura de la productividad y de la eficiencia. Esta es una conclusión inevitable cuando se ha trabajado por largos años en el ámbito de lo público y se han revisado tantos estudios realizados sobre este tema.

Veamos someramente qué elementos son frecuentes en los resultados de las investigaciones realizadas sobre el tema clima laboral, especialmente en las organizaciones públicas.

Es frecuente que se detecte un ambiente de trabajo hostil, en el cual se pueden identificar cantidad de situaciones de conflicto. Las mediciones respecto del grado de satisfacción laboral son consistentes con esos resultados: en casi todas sus dimensiones, la satisfacción no alcanza los niveles adecuados como para revertir el conflicto y ello se traduce en síntomas muy bien conocidos: ausentismo bajo la forma de licencias médicas fraudulentas que permite a los empleados replegarse físicamente y evitar un activo involucramiento en la organización.

El deterioro del clima laboral lleva al personal a perder entusiasmo por su trabajo, lo cual se refleja no solamente en mayores niveles de ausentismo, sino también en la lentitud, el desgano, la indiferencia y en consecuencia en bajas en la productividad. Así, el personal se retira psicológicamente de sus labores, toma distancia, se desencanta; predomina entonces la actitud de cumplir exactamente con lo mínimo requerido.

Además de los bajos niveles de satisfacción laboral, también los estudios han demostrado la persistencia de otras dos actitudes de los empleados que afectan directamente su productividad y que son en realidad un caldo de cultivo para los conflictos: por una lado, la baja capacidad para sentirse responsable por los resultados de su trabajo y, como consecuencia, la tendencia a responsabilizar a los demás por los propios errores; y, por otro lado, el bajo sentido de pertenencia a la organización lo que lleva aparejada la incapacidad para hacer propios los objetivos organizacionales.

¿Cuál es el cuadro que debería construirse? Ciertamente el enriquecimiento de la tarea constituye una manera privilegiada de aumentar la satisfacción laboral y mejorar el clima de trabajo. En este sentido cabe recordar que, como lo postula Robbins (1994), los empleados tienden a preferir puestos que les den oportunidades de utilizar sus habilidades y su capacidad, que vayan acompañados de un reconocimiento del logro, que posibiliten un cierto grado de libertad, que ofrezcan oportunidades de crecimiento y que otorguen responsabilidad, reconocimiento y retroalimentación sobre qué tan bien lo están desempeñando.

Los puestos de trabajo, entonces, no deben diseñarse sólo sobre la base de elementos que apunten a mejorar la eficiencia organizacional. Cuando un puesto se diseña de esa manera, se soslayan las necesidades humanas de los empleados.

Nuestra postura es, en suma, que dado el rol que hoy juegan los recursos humanos en el desarrollo económico, y dados todos los problemas que hemos intentado identificar en la actualidad, se requiere de una nueva estrategia para gestionarlos y, en consecuencia, una nueva manera de enfocar la capacitación.

3. La naturaleza del proceso de capacitación

Diré, en primer lugar, que cuando hablo de capacitación, a secas, lo hago por economía de espacio. Porque en realidad en todo momento estoy manejando el concepto de "capacitación y desarrollo" de los recursos humanos. Actualmente, la tendencia en el ámbito privado es llamarlo así, en la medida que se ha ido asimilando una moderna concepción de la capacitación. Al analizar la naturaleza del proceso quedará más claro que ésta no es una sutileza de lenguaje, sino algo más profundo.

Todo lo que se ha descubierto hasta hoy apunta a que la naturaleza del proceso de capacitación se relaciona con otro proceso que ha capturado la atención creciente de los profesionales del área y que se denomina enseñanza-aprendizaje. Sólo si dominamos adecuadamente la forma de operar de este proceso, podremos aspirar a obtener resultados apropiados.

Ya mencionábamos hasta qué punto el ritmo actual de los cambios ha hecho crecer la sensación de que se han desatado procesos que se escapan a nuestro control. Resulta evidente -como ya lo señalamos- que eso pone en tensión los procesos psicológicos que permiten al ser humano enfrentar las situaciones de cambio. Y esto es una preocupación central para quienes se interesan en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

En cualquier ámbito de nuestro quehacer, el punto de quiebre es, hoy en día, plantearse los verdaderos desafíos. Y esos desafíos tienen que ver con la necesidad de encontrar las claves que nos permitan, por un lado, conducir esos cambios -que hoy parecen sobrepasarnos- hacia fines que nosotros definamos como deseables y, por otro lado, realizarlos de manera tal que no presionen perversamente las estructuras psicológicas y sociales que permiten a las personas enfrentarlos de manera efectiva y saludable.

La formación de personas es un ámbito relevante en este cuadro de cambios y desafíos. Pero debemos replantearnos los fines, contenidos y métodos de los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Reinventar los fines, lograr que ellos precedan y determinen los medios es, entonces, crucial. Para ello, tenemos que salirnos de una concepción de la formación que la hace sinónimo de asimilación de saberes, de procedimientos y de valores absolutos. Debemos diseñar metodologías de enseñanza donde lo fundamental sea el desarrollo del espíritu crítico y de la creatividad, sistemas de aprendizaje cuya virtud esencial sea la imaginación.

3.1. El proceso de aprendizaje

En la base de gran parte de las posturas teóricas dominantes en este ámbito del quehacer hay dos problemas que, en mi opinión, obstaculizan el diseño de respuestas adecuadas y eficaces. Por un lado, el total imperio de la racionalidad instrumental, que vino de la mano con el advenimiento de la denominada "modernidad". Por otro lado, el síndrome de autoritarismo que atraviesa nuestras estructuras sociales y sicológicas. Con estos conceptos me refiero, entre muchos otros aspectos, a la intolerancia por la ambigüedad y al miedo de la incertidumbre. Es decir, la incapacidad del hombre moderno para aceptar lo misterioso, la duda y lo incierto con humildad, con conciencia de nuestros límites.

Si negamos la posibilidad de que las grandes interrogantes quizás simplemente no tengan una respuesta -o que pueden tener incluso respuestas de distinto signo-, habremos dado el paso decisivo hacia la aceptación de que sí existen las verdades absolutas. Y entonces, empobreceremos irremediablemente la amplia gama de posibilidades que ofrece el proceso de enseñanza-aprendizaje.

El camino del aprendizaje humano es posible tomarlo como si fuera una aventura, y si es así, entonces debe vivirse, al mismo tiempo, con compromiso y con desapego. Con compromiso porque no es fácil innovar, descubrir ideas nuevas, sin poner una cuota de pasión en ese quehacer. Con desapego, porque el resultado de ese quehacer está marcado por la naturaleza fugaz y transitoria de cualquier "verdad" que aprendamos o descubramos.

Otro aspecto clave en la forma de operar de este proceso, es que el aprendizaje efectivo se logra desarrollando capacidades de hacer y de pensar al mismo tiempo y sin olvidar que en todo momento nos estamos moviendo, cuando de aprender se trata, en el ámbito de la subjetividad y de las emociones.

En todo proceso de aprendizaje se pueden distinguir momentos. El primero de ellos es un momento subjetivo: el sujeto se enfrenta a la realidad y elabora una construcción mental de dicha realidad, lo que algunos llaman representación; pero es una construcción mental que tiene sentido y significado sólo para él en esa primera instancia. En un segundo momento, el sujeto normalmente socializa esa construcción: la compara con las de los otros en busca de su validación. El tercer momento es un momento activo: el sujeto realiza acciones que le permiten verificar a través de la experiencia la validez o adecuación de esa construcción.

En el primer momento, se pone en juego la condición integral del ser humano. Cuando éste se enfrenta a la realidad, no sólo lo hace con la razón, con la lógica; también pone en juego toda su memoria que, a su vez, ha sido construida involucrando el mundo de sus emociones, sentimientos y valores. Ya ha quedado lejos la vigencia del racionalismo para el cual nada tiene sentido -ni siquiera la realidad misma- si no puede ser reducido a los conceptos y a la teoría. La metodología pedagógica debe, hoy en día, dar cuenta de la integralidad del proceso de aprendizaje.

Los otros dos momentos -cuyo orden puede variar- son momentos que implican, necesariamente, una revisión de las prácticas. Una revisión de la relación entre cada sujeto y la realidad y entre las personas que la enfrentan colectivamente. El nivel de conciencia que el sujeto tiene de este proceso es variable. Uno de los objetivos de un formador es crear conciencia al respecto en el educando. Pero teniendo presente que será la práctica, la experiencia -vivida colectivamente- la que valida los conocimientos. Son nuestras prácticas -individuales y colectivas- las que permiten al sujeto integrar su mundo racional con su mundo emocional y valórico.

Los procesos de enseñanza-aprendizaje nos exigen, hoy, superar el hábito de nuestra cultura de subestimar todo lo que se escapa a nuestros procesos puramente intelectuales, superar nuestro afán de avanzar sólo con hipótesis, deducciones y verificaciones, abandonar nuestra adoración por la dialéctica de los conceptos.

De esa manera, intentando validar nuestras construcciones mentales del mundo, vamos transformando nuestras prácticas y nuestro comportamiento que es, en definitiva, el objetivo central de la capacitación.

Pero avancemos un paso en nuestro intento de sistematizar la teoría que debe sustentar el diseño de los programas de formación de adultos. Analicemos algunas observaciones generales que normalmente se hacen sobre el tema, desde la perspectiva de la teoría del aprendizaje.

En primer lugar, el aprendizaje se considera, esencialmente, como un proceso de transformación de las construcciones mentales del sujeto que aprende. Otros hablan de paradigmas y hay quienes los denominan mapas cognitivos o representaciones mentales. En el fondo, de lo que estamos hablando es de formas de entender la realidad, de mirarla, de explicársela. El proceso de enseñanza tiene como resultado -básicamente- el cambio de conductas concretas. Pero la conducta es la expresión externa de una construcción mental elaborada a partir de la realidad. Por lo tanto, es válido plantear que todo cambio de comportamiento de una persona que aprende va acompañado o es subordinado a cambios en las estructuras mentales o mapas cognitivos que orientan sus acciones. Es importante, entonces, profundizar en su naturaleza.

Esos mapas cognitivos constituyen, por así decirlo, una estructura mental de acogida para cualquier nuevo conocimiento que entra al sistema; enseñar no es escribir sobre una hoja en blanco, como se pensó tradicionalmente. Por el contrario, quien enseña entrega informaciones que el educando ingresa a un sistema ya estructurado, lleno -y a veces saturado por así decirlo- de informaciones previas. El problema central que se plantea al formador es determinar en qué medida esos mapas cambian -o no cambian- con el ingreso del nuevo conocimiento. No siempre el ingreso de nueva

información cambia las estructuras mentales de acogida. Y no siempre ese cambio es el objetivo que el formador se planteó al diseñar el proceso de aprendizaje. A veces, las conductas nuevas que deseamos inducir pueden operar en el marco de la misma estructura mental que el educando ya tiene al iniciar el proceso de enseñanza. O, a la inversa, una misma estructura mental da cabida, de hecho, a prácticas muy distintas.

Veamos cómo opera el proceso. Para la teoría constructivista o cognitivista, el proceso implica básicamente que, frente a un estímulo externo, se desencadena en las personas una actividad mental real, efectiva, y que dicha actividad mental, a su vez, ejerce influencia sobre el estímulo. En el fondo, lo que sucede, sostiene esa teoría, es que las personas "construyen" cada estímulo al estructurarlo, al darle sentido y forma. Por eso encontramos tan diversos sentidos para un mismo estímulo. Esto sucede porque al ponerse en contacto con un estímulo del mundo exterior, a la persona se le desencadenan, en su interior, una serie de procesos, entran en juego y se movilizan una serie de factores psicológicos. Cuando pasa "algo" afuera, a las personas -en su interior- les suceden "cosas", como acostumbramos escuchar a menudo. Llevado al nivel del comportamiento, ello explicaría por qué distintos individuos producen respuestas diferentes frente al mismo estímulo.

Toda esta actividad mental que se desencadena en el interior de la persona permite que cada información que proviene del entorno sea seleccionada, tratada y organizada mentalmente por la persona que la recibe. La información es estructurada de manera tal que adquiere un determinado "sentido" para el observador, que puede ser totalmente diferente del sentido que adquiere para otro observador.

Lo que se sostiene es que la actividad cognitiva del sujeto actuó como mediador en la relación entre el estímulo y la respuesta. De allí proviene el conocido esquema "estímulo-sujeto-respuesta" que resulta esencial para los cognitivistas y que reemplaza el esquema primitivo "estímulo-respuesta" de los conductistas.

Cada persona aborda un estímulo, le hace frente con una serie de predisposiciones de carácter afectivo, emotivo y también racional o socio-cognitivo, es decir, con una carga de conocimientos adquiridos socialmente.

Lo que sucede es que, en función de su propia experiencia, de su historia personal, de las experiencias sociales y de sus predisposiciones innatas el sujeto va a seleccionar, tratar y organizar -pero lo hace en el aquí y en el ahora- la información que recibe del medio. Y, en función del tratamiento que el sujeto le dé a la información, va a producir una cierta respuesta a ese estímulo, es decir, una conducta.

Así, cuando se habla de aprendizaje en una perspectiva cognitivista, interesan las modificaciones que se producen a nivel de las estructuras y de las actividades mentales, cognitivas, del sujeto en interacción con su medio. El postulado fundamental es que todo aprendizaje en el plano conductual va acompañado necesariamente de modificaciones cognitivas. El aprendizaje como proceso es concebido, esencialmente, como el mecanismo a través del cual las estructuras cognitivas del sujeto se transforman en el transcurso de sus interacciones con su medio. La persona, a su vez, enfrenta el proceso de aprendizaje con su historia personal, con su mundo de experiencias sociales, y es ese mundo, en definitiva, el que da sentido a lo que cada persona aprende o deja de aprender.

Esta teoría sobre el aprendizaje, y la conductista, tienen un rasgo en común. Para ambas, lo medular del proceso de aprendizaje está dado por una separación entre el sujeto que conoce y el objeto que es conocido. Es decir, independientemente de que se considere que el estímulo puede ser procesado mentalmente de manera diferente por dos personas, el esquema básico sigue siendo sujeto, por un lado, y objeto, por otro.

Ciertamente, entre ambas interpretaciones hay una diferencia cualitativa en el sentido de que en un caso interesa lo que sucede en la mente de una persona cuando la información entra, y en el otro no, puesto que lo que interesa es la conducta final observable de la persona.

No cabe duda de que estas dos teorías han dominado, hasta hace poco, el escenario de la educación y de la formación en general, y en particular la de los adultos. Sin embargo, en los últimos años una tercera interpretación ha entrado en juego y ha enriquecido el dominio que podemos ejercer sobre el proceso de aprendizaje.

Esta vertiente teórica arranca de los filósofos que empezaron a estudiar el lenguaje y el rol que éste juega en la determinación tanto del comportamiento humano como de la relación entre el ser humano y su medio. Entre sus exponentes están Maturana y Varela (1984).

Según esta vertiente, hasta ahora hemos tendido a vivir en un mundo de certidumbres, donde creemos que las cosas son como son, independientes de quienes las observan. Es decir, hemos pensado que existe un objeto de conocimiento -y por ello un objeto de aprendizaje- que es independiente de la persona que lo conoce. Y lo que ésta realiza, en el acto de aprender, es acercarse, en mayor o menor medida, con mayor o menor precisión, a la esencia de ese objeto de conocimiento.

En otras palabras, pensamos que existe una verdad y ella está, en definitiva y desde el punto de vista del aprendizaje, en el objeto; y el sujeto puede acercarse, en mayor o menor medida, a través de aproximaciones sucesivas, a esa verdad.

Para esta nueva vertiente teórica, tenemos que suspender la tentación de esa certidumbre sobre la verdad porque toda experiencia de conocimiento involucra al que conoce de una manera personal, con toda su estructura mental, biológica, haciendo irrelevante, desde el punto de vista del aprendizaje, la separación entre objeto y sujeto de aprendizaje. Y ello, porque lo que sucede es que el propio sujeto es quien va configurando el objeto de conocimiento en un proceso continuo en el cual resulta irrelevante hacer un corte. Para la nueva escuela, no "percibimos" el mundo que está fuera de nosotros sino que lo "vivimos"; y lo hacemos en el espacio, en el mundo, en la realidad que nosotros mismos generamos al actuar y al vivir en el mundo. De allí que la separación entre objeto y sujeto de conocimiento pierde peso porque, en el fondo, ambos son partes del operar de un mismo proceso.

En la medida que no podemos separar nuestro ser y nuestro quehacer de nuestro conocer, este conocer no es "objetivo", "verdadero", "absoluto", sino que es producto de nuestro ser y quehacer. No hay verdades absolutas; hay tantas verdades como mundos construimos al vivirlos (Maturana y Varela, 1984).

Y la relación intrínseca de ese ser y quehacer con el conocer no sólo se da en el plano físico, sino que también se da en nuestro mundo mental, en el plano del lenguaje y de la reflexión. Aquí surge, precisamente, la relevancia del lenguaje.

El aprendizaje sería, entonces, el proceso de cambios internos que se produce en una persona. Es decir, los cambios estructurales que indican que ha habido aprendizaje están definidos por la dinámica interna de la persona; lo que hace el medio es sólo gatillarlos. Dicho de otro modo, cualquier cambio en el medio sólo puede provocar un cambio al interior del sujeto si en él se dan las condiciones para que ese cambio se produzca. Este concepto, obviamente, es fundamental cuando enfrentamos la tarea de diseñar objetivos pedagógicos. Porque al diseñar el proceso de aprendizaje debemos contemplar, necesariamente, la preocupación por las estructuras de acogida que tienen las personas, es decir, por las condiciones subjetivas que permitirán en definitiva su cambio de conducta.

Sintetizaré algunos conceptos que me parecen esenciales para enfrentar el diseño de un proceso de enseñanza-aprendizaje.

En primer lugar, el conocimiento no es un reflejo de un mundo objetivo y absoluto. En otras palabras, quien capacita no puede pretender que el mundo que ofrece a quien aprende sea percibido por éste como un mundo que está fuera de él y que le es ajeno, sino que debe entender que ambos -capacitador y capacitado- viven ese mundo en el propio espacio que construyen al enseñar y al aprender.

En segundo lugar, existe una continuidad entre lo social, lo humano y su sustrato biológico. De allí resulta que el proceso de conocer y aprender es el resultado de la continuidad entre el pensar, la

acción y la experiencia, continuidad que se concreta en el plano del lenguaje. Es por ello que el lenguaje es nuestro punto de partida, nuestro instrumento cognoscitivo por excelencia. Así, el lenguaje resulta ser un elemento central en cualquier metodología pedagógica que deseemos diseñar. Y aquí cabe hacer una aclaración. Cuando hablamos de lenguaje estamos haciendo mención no sólo a unas cuantas frases en las cuales un capacitador puede encerrar los conocimientos que desea transmitir. También hacemos mención a las redes de conversaciones que se van generando no sólo en un aula sino en cualquier ámbito en el cual las personas se reúnen para realizar alguna tarea.

Esto implica que el aprendizaje no sólo se produce en una sala de clases sino que, en el caso de una organización de trabajo, se produce todos los días, en todos los ámbitos en que las personas se juntan para trabajar. Y son esas redes de conversaciones, justamente, las que nos permiten diagnosticar procesos que suceden en los grupos humanos y diseñar instrumentos para intervenirlos de manera tal que podamos direccionar algunos procesos de cambio en esos grupos.

En tercer lugar, otro concepto que resulta central para los objetivos de quien diseñe programas de capacitación es el concepto de cambio. Todo sistema -incluyendo como sistema a las personas y a las organizaciones- tiene una historia de cambio estructural. En esta historia, todo sistema parte con una estructura inicial y nace en un determinado medio. Dicho medio o contexto tiene, a su vez, su propia dinámica estructural que es operacionalmente distinta. Este es un punto crucial. Como observadores, distinguimos un sistema de su medio o contexto y podemos caracterizar a cada uno en función de su propia organización interna. Al operar de esta manera, hemos optado por distinguir dos estructuras que pueden ser consideradas -sólo operacionalmente- como independientes una de la otra, pero entre las cuales se da una necesaria congruencia estructural (adaptación) o si no el sistema desaparece. Esto, en concreto, significa que cuando se produce un cambio en el contexto, ello no obliga un cambio en el sistema interno. Tal cambio se produce si -y sólo si- la estructura de ese sistema interno lo permite. Es el sistema, es decir su estructura interna, lo que determina cuáles serán los efectos de cualquier cambio en el contexto. Estamos refiriéndonos al concepto de "gatillar" un efecto, que ya mencionamos. Ejemplificando en el tema que nos interesa. El aparato del Estado puede cambiar de estructura, de forma, incluso de contenido -sus objetivos por ejemplo-, pero ese cambio no va a determinar de manera inmediata un cambio en el funcionamiento de las organizaciones reales pre-existentes. Sólo serán las condiciones internas de esas organizaciones las que vayan definiendo su propio cambio, a partir del cambio ocurrido en el contexto.

En términos de la capacitación de adultos, las transformaciones que se van a producir -si es que logramos que se produzcan- son sólo gatilladas por la capacitación, pero quedan determinadas en su estructura, en su contenido, en su forma, tanto por la estructura mental de cada una de las personas involucradas como por la manera en que esas personas se relacionan entre sí y con la práctica. Ello implica que poner en marcha un proceso de aprendizaje en una organización exige no sólo la preocupación por el diseño de los programas sino, además, una preocupación por las condiciones del medio en el cual los nuevos conocimientos deberán operar.

Y si miramos el proceso desde el punto de vista de la persona, lo mismo ocurre con el medio: una persona puede ser la fuente de los cambios que se operen en aquél, quien intente gatillarlos, pero no los determina; eso lo hace la propia estructura interna del medio. En otras palabras, el ser humano puede impulsar cambios en el medio pero lo que efectivamente ocurrirá en ese medio dependerá de su potencialidad estructural, de lo que el medio puede o está en capacidad de dar.

Es, en el fondo, la recuperación de un antiguo concepto de la filosofía griega, de la dialéctica: son condiciones internas, que la dialéctica identifica como contradicciones, las que determinan cuándo y en qué dirección cambia un fenómeno; el estímulo externo es sólo una condición que desencadena el proceso. Como dicen Maturana y Varela (1984): la estructura obliga.

3.2. El aprendizaje en los adultos

En general, existen dos grandes motivaciones que mueven a un adulto a iniciar un proceso de aprendizaje. Se puede aprender para comprender, para explicar, para interpretar una realidad. Es lo que hacen los académicos, los teóricos, cuyo objetivo es el desarrollo del conocimiento en sí mismo. Pero hay quienes aprenden con el objetivo de transformar la realidad. Ciertamente, para transformarla es necesario conocer cómo opera esa realidad. Pero el punto de observación de quien aprende por uno u otro motivo es muy distinto. Y para quien intenta profundizar en la naturaleza del proceso de aprendizaje, tener claro cuál es la perspectiva de observación es relevante.

Hecha esta distinción, veremos cómo opera el proceso de aprendizaje en los adultos.

El mecanismo de transformación implícito en el proceso es, fundamentalmente, el mismo para el niño, el adolescente o el adulto; en todos los casos, el aprendizaje es siempre la transformación de algo que existe ya al comienzo. La especificidad del aprendizaje en los adultos hay que buscarla más bien en las condiciones, en los factores que se ponen en juego y que pueden afectar el proceso de aprendizaje.

Cuando un adulto se capacita lo hace, fundamentalmente, para mejorar sus prácticas de trabajo; y trabajo es transformación de la realidad. Cuando un adulto se capacita lo hace para modificar la relación que él tiene con su quehacer, con las herramientas técnicas que utiliza y con las personas con las cuales se relaciona en ese quehacer. De tal manera que aquí hablaremos de un aprender para transformar; entendiendo, claro, que esta dicotomía es sólo metodológica.

Otro elemento importante a considerar es que el aprendizaje de un adulto en situación de formación se inscribe, normalmente, en el marco de un proyecto o de un programa de acción. Ello implica, por lo tanto, que el proceso se desarrolla inmerso en una secuencia de acciones sistemáticas que apuntan a determinados objetivos. En este sentido, el proceso de formación de una persona que trabaja se plantea como el análisis crítico de los procesos de trabajo en los que está inmerso. Ello exige que la formación permita al participante poner distancia entre él y su trabajo. Todo esto significa concebir la formación del adulto como la generación de espacios donde se experimenta intelectualmente y donde se da una mirada crítica sobre la realidad y el quehacer. Pero, además, los objetivos no pueden quedarse a nivel de la teoría. Si deseamos cambiar mapas cognitivos es porque deseamos cambiar las prácticas de trabajo actuales del adulto. De allí la importancia de mantener como preocupación central la relación teoría-práctica en el diseño de los programas de formación de adultos.

Pienso que la función de capacitación y desarrollo puede recoger al menos tres grandes ideas matrices que se derivan directamente de lo que hemos analizado respecto al proceso de enseñanza-aprendizaje en general y en los adultos en particular.

En primer lugar, para que se dé un cambio efectivo en el comportamiento, las personas capacitadas deben darse cuenta o tomar conciencia de que siempre -sea cual sea el lugar que ocupan en una organización de trabajo- disponen de un espacio en el cual tienen posibilidades de decidir, de escoger opciones; por lo tanto, siempre existe un ámbito de auto-responsabilidad. La capacitación debe posibilitar este darse cuenta y entregar las herramientas que les permitan identificar ese ámbito de auto-responsabilidad y actuar en él consistentemente.

En segundo lugar, hay que diseñar metodologías pedagógicas que den cuenta del hecho de que los saberes no se “aportan” desde afuera. Por el contrario, el proceso de enseñanza-aprendizaje debe constituirse en un diálogo, no puede concebirse “para” el educando sino “con” él. Ello significa tratar al educando como sujeto y no como objeto del proceso.

En tercer lugar, hay que organizar el proceso de enseñanza-aprendizaje de manera tal que resulte un espacio que se parezca a la realidad laboral cotidiana del adulto, donde se trabaja una tarea común, se transforma algo para ser utilizado. Constituirlo en un lugar donde se integran experiencias y vivencias, en el que se busca la coherencia entre el hacer, el sentir y el pensar, trabajando cada dimensión en relación con la tarea. En otras palabras, constituirlo en un lugar de co-aprendizaje, donde todos sus participantes construyen socialmente conocimientos y valores, desarrollan habilidades y

actitudes, a partir de sus propias experiencias. Aparte de constituirse en un espacio de enseñanza-aprendizaje para el adulto, las actividades de capacitación también pueden constituirse en un espacio en el cual los miembros de una organización de trabajo profundicen el conocimiento que se tiene de dicha organización o de los procesos de trabajo que allí se dan. En otras palabras, puede transformarse en un espacio de reflexión colectiva en el cual la organización se piensa a sí misma.

4. La capacitación como instrumento de cambio

No perdiendo de vista lo expuesto respecto a la naturaleza del proceso de aprendizaje, intentaremos ahora enfocar la capacitación desde la perspectiva de la estrategia de los recursos humanos, como una de las funciones de la gestión de personal y con una mirada más convencional.

Señalemos, como lo podríamos encontrar en algún manual de administración de personal, que la capacitación trabaja con una materia prima que son los saberes y los conocimientos. Pero recordando siempre que los conocimientos tienen como sustento determinados datos u observaciones que son susceptibles de integrarse en diversos ámbitos tanto de las personas como de las organizaciones. En ambos casos se articulan en espacios diferentes. Unos son conocimientos y saberes personales, los otros son conocimientos y saberes organizacionales. Pero en conjunto podríamos concebirlos como un fluido de sentidos y significados socialmente producidos en los que están insertos los individuos y las instituciones.

La materia prima de la capacitación es ese fluido, pero que no constituye un simple material dado, acotado, que se transfiere de unos a otros como una moneda. Se trata de un fluido pleno de múltiples sentidos para cada uno de los actores que participan en el proceso de capacitación, quienes reciben y transforman "contenidos" a partir de un mundo de referencias propio. Ese fluido constituye un capital cultural que puede enriquecerse y ampliarse permanentemente, pero también puede caer en desuso y perderse.

En este punto conviene detenerse en un concepto que considero central. Me refiero a la relación entre las personas y las organizaciones. El comportamiento individual no depende sólo de una serie de condicionantes psicológicas; también depende de las condiciones que el medio genera para que determinadas conductas se manifiesten. Esto significa, para efectos de la capacitación, que no basta con diseñar programas que actualicen los saberes y conocimientos de los miembros de la organización. Para que dicho proceso de aprendizaje se traduzca en logros concretos, la propia organización tiene que ser capaz, como tal, de implementar condiciones para ello.

Tener conciencia de esta particularidad de los conocimientos y saberes y su proceso de transmisión es la precondición para un trabajo de capacitación que vaya más allá de la transmisión de saberes descontextualizados y desintegrados que pareciera más bien alienar hoy a las personas, en un mundo que se caracteriza por un bombardeo agobiante de información.

A partir de la valoración estratégica de los conocimientos y saberes como gatilladores del desarrollo personal e institucional, los actores directos del proceso de capacitación: relatores y alumnos, directivos y planificadores de la capacitación, debieran partir por analizar el tipo de saberes que se pondrá en juego en los diferentes programas para ir más allá de la simple transmisión de saberes y ubicarse en el plano de la transformación efectiva de la conducta de las personas y del funcionamiento de la organización.

En otras palabras, se trata de colocar los contenidos de la capacitación en el marco de la organización en la cual serán operados, lo que permite el logro de resultados sinérgicos (efectos finales superiores a la suma de conocimientos) a partir de los elementos convencionales disponibles.

En definitiva, se trata de transformar la capacitación en una forma de intervención organizacional.

Esto significa que lo que podemos esperar de la función de capacitación es que su objetivo real sea el de lograr que al capacitar "pasen cosas", tanto a nivel de las personas como de la organización.

Sólo entendiéndola así podemos aspirar a diseñar una capacitación que se transforme efectivamente en una herramienta de transformación organizacional.

Como tal, la capacitación debiera plantearse objetivos a dos niveles: de las personas y de la organización.

4.1. Objetivos a nivel de las personas

A este nivel, de acuerdo a todo lo que hemos analizado respecto del proceso de enseñanza-aprendizaje, recordemos que éste se produce en la medida que hay cambios concretos en la conducta de los individuos.

La naturaleza de las organizaciones de trabajo, hasta hace muy poco tiempo y en especial las organizaciones del mundo público, han generado un cierto perfil de comportamiento laboral que se podría caracterizar como burocrático. Y este comportamiento es uno de los elementos que se ha levantado sistemáticamente como barrera para producir los cambios organizacionales que exige la realidad competitiva de hoy.

Qué tipo de comportamiento laboral es el que ayuda a lograr los objetivos de eficiencia y adaptación en las organizaciones actuales es lo que intentaremos perfilar.

En primer lugar, podemos hablar de una conducta de compromiso con la misión y los valores de la organización; esto significa un primer nivel de simple conocimiento de esos objetivos para luego avanzar hacia una etapa en que las personas hacen suyos esos objetivos. El nivel óptimo se produce cuando las personas no sólo hacen suyos esos objetivos, sino que tienen plena conciencia del aporte que hacen con su trabajo para lograrlos.

En segundo lugar, podríamos mencionar la capacidad de auto-exigencia y auto-responsabilidad para llevar adelante ese compromiso. Ciertamente, las personas pueden tener muy claros los objetivos de la organización y el aporte a su logro, pero puede prevalecer en ellos la tendencia a centrarse más bien en lo que hacen los otros que en una mirada autocrítica a su propio comportamiento. La tendencia a responsabilizar a los demás por las cosas que suceden -especialmente si son negativas- es algo que todos podemos observar como una tendencia actual. Mientras más compleja es la realidad -y vaya si hoy lo es- resulta más difícil a las personas percibir que siempre hay un espacio dentro del cual cada uno puede actuar autónomamente y dentro del cual son responsables. La capacitación debería facilitar a las personas el desarrollar la conciencia de esa posibilidad y darle los instrumentos para generar la capacidad de auto responsabilizarse.

En tercer lugar, la velocidad de los cambios exige hoy -y esto a todo nivel, no sólo al de quienes ejercen los cargos directivos- un cierto grado de creatividad y una capacidad de innovar mucho mayor que la exigida por un contexto más estable y menos complejo. Esto, a su vez, va acompañado de una actitud proactiva frente al trabajo; de la capacidad de actuar con autonomía y de tomar decisiones cuando ello es necesario; y de asumir riesgos, también cuando se hace necesario.

En cuarto lugar, hablaremos de la conveniencia de crear las condiciones para que cada trabajador perciba que su desarrollo personal va ligado al desarrollo de la organización, y que lo esencial es su aporte concreto a los objetivos de esa organización y no el mero cumplimiento formal de una serie de tareas predefinidas. Pero además, y aquí una vez más la capacitación debería jugar un rol decisivo, resulta altamente positivo en este sentido, que las personas comprendan la sinergia que encierra el efectivo trabajo en equipo. Ello implica sacar al individuo de la actitud de "tener como referencia su metro cuadrado" y entender a cabalidad que romper esa tendencia significará un plus para todos.

Todos estos rasgos de comportamiento perfilan un tipo de conducta laboral que bien sabemos no es la más frecuente, especialmente en la administración pública. Y es destacable que dichos rasgos no se relacionan exactamente con los conocimientos técnicos, aquellos que son específicos de cada función. Una persona puede ser una fuente inagotable de conocimientos técnicos y al mismo tiempo puede ser una persona cuyo aporte a la organización es escaso. Incluso, a veces, es un obstáculo para su

pleno desarrollo. Este tipo de conducta se relaciona con un aspecto psicológico de cada persona que cada día cobra mayor importancia en las disciplinas que se ocupan de este tipo de problemas. Me refiero a la inteligencia emocional. Son las condiciones propias de este elemento las que se encuentran en la base de un perfil de conducta laboral como el que describimos. Por lo tanto, la capacitación debe incluir este aspecto en sus programas. Hablamos de la incorporación de procesos de enseñanza-aprendizaje que configuran lo que algunos denominamos "capacitación blanda".

Ligado a lo anterior, evidentemente la capacitación relacionada con la incorporación de los saberes técnicos propios de las funciones organizacionales sigue siendo fundamental. Lo importante es que, desde el punto de vista del comportamiento laboral eficiente, esta dimensión de la capacitación también requiere de una nueva visión. Por las condiciones que hemos descrito, la capacitación técnica debe dar cuenta de algunos requisitos que son básicos:

- Cada saber técnico que se incorpora debe ser debidamente contextualizado en relación con el conocimiento organizacional.
- Es importante mantener siempre al menos un mínimo nivel de análisis crítico.
- Es básico relacionar permanentemente la teoría o la tecnología con la práctica concreta del trabajo. Y este proceso debe ser en lo posible un trabajo colectivo de los alumnos y el profesor.
- Es conveniente trabajar con los alumnos el tema del carácter permanentemente transitorio del conocimiento y ponerlo siempre en la perspectiva del crecimiento estratégico de la organización.

Tomando en consideración lo expuesto, diremos que el área de recursos humanos en general, debe plantearse dos grandes objetivos como aporte específico a la gestión global de la organización: por un lado, la constante preocupación tanto por mantener un clima organizacional adecuado como por desarrollar instrumentos para una permanente adecuación de la cultura organizacional a los cambios en el contexto; y, por otro lado, debe tener siempre la mira puesta en lograr niveles adecuados de eficiencia operativa y satisfacción laboral. Y la capacitación, en tanto función de la gestión de personal, debe diseñar sus acciones y programas teniendo en vista esos dos grandes objetivos. Algo así como la generación de las condiciones subjetivas -conocimientos, habilidades, actitudes, motivaciones, conductas- para el éxito de la organización.

4.2. Objetivos organizacionales

Rescataré aquí un concepto que me parece encierra con mucha riqueza las condiciones que la compleja y cambiante realidad de hoy exige de las organizaciones, tanto públicas como privadas, y que la capacitación puede ayudar a generar. Hablamos del concepto de "organización que aprende". Lo que se quiere decir con este concepto es que, para hacer frente al problema del cambio continuo, las organizaciones de hoy deben tener, como condición de eficiencia, la capacidad de un proceso de adaptación continua. Dicho de otra manera, la organización debe crear las condiciones para que el aprendizaje individual se traduzca en una contribución al desarrollo organizacional.

Para lograr esa capacidad de adaptación deben asegurarse algunas condiciones de funcionamiento organizacional que la práctica ha demostrado como convenientes. Veremos cuáles son.

En primer lugar, y a nivel de las personas, es necesario estimular su aprendizaje continuo; pero con esto no estamos haciendo referencia sólo a la necesidad de desarrollar de manera continua y sistemática los programas de capacitación, sino que nos referimos también, y de manera importante, a la necesidad de asegurar otros elementos de la gestión de personal que también estimulan el aprendizaje individual, tales como un adecuado tipo de liderazgo que dé lugar a la reflexión y a la creatividad, y sistemas de recompensa que aseguren una relación directa y transparente entre el rendimiento de cada uno y la recompensa -sea ésta en dinero o no-, de manera tal que exista un estímulo real para el aporte individual.

En segundo lugar, es vital que el trabajo en equipo se transforme en la forma habitual de trabajo en el seno de la organización. Está claro que sólo el trabajo conjunto posibilita el intercambio de

conocimientos y experiencias y en esa medida permite aumentar la efectividad para aprehender los cambios del contexto y, por lo tanto, la necesidad de responder con cambios internos.

En tercer lugar, es relevante que al interior de la organización se construyan permanentemente espacios de reflexión colectiva que impliquen un alto en el trabajo cotidiano y en los cuales se puedan lograr dos objetivos esenciales: en primer lugar, analizar de manera crítica los procesos técnicos de trabajo de manera tal que se logre su adecuación y perfeccionamiento permanente, y en segundo lugar, socializar nuevos valores, nuevas visiones del trabajo y descubrir nuevos equilibrios entre las necesidades del individuo, de la organización y las demandas del entorno.

Por último, es necesario que la relación entre la organización y su contexto -hablamos de otras organizaciones, de los clientes o usuarios, del ámbito de lo político y de lo económico, etc.- se transforme en una preocupación real y permanente para todos los miembros de la organización. De esa manera se puede lograr que dicho contexto llegue a formar parte integrante de los procesos de aprendizaje que se dan al interior de la organización.

El diseño de una organización con estas características, obviamente, no es directamente la responsabilidad de la unidad de capacitación. Se relaciona con todas las unidades encargadas del diseño organizacional. Pero la capacitación puede aportar mucho en esta dirección. A nivel de las cuatro condiciones que mencionamos, existen herramientas que la capacitación puede implementar. Hablamos de actividades, talleres, seminarios, etc. que utilizan metodologías que permiten reforzar el trabajo en equipo, la actitud proactiva y creativa en el trabajo, formas de liderazgo que garanticen las condiciones que señalábamos y la preocupación permanente de las personas por lo que ocurre en el contexto en que están insertas.

Yo iría más allá. Pienso que la capacitación puede -y quizás debe- transformarse en una recompensa en sí misma que sirva como estímulo para desarrollar las conductas individuales y colectivas que hemos estado describiendo.

Resulta obvio que ello implica un cambio en la percepción que los altos ejecutivos tienen sobre la capacitación. En la actualidad, especialmente en los países en desarrollo, la mayoría tiende a ver la capacitación como un gasto y no como una inversión. Cierto es que a nivel del discurso se puede observar lo contrario. La importancia de la capacitación ha sido reconocida largamente e incorporada a cualquier intervención que se relacione con la modernización u otros conceptos. Pero en la práctica, los recursos que las empresas y organizaciones destinan a los programas de capacitación siguen estando muy lejos de lo que sería conveniente. La razón es obvia: los resultados de la capacitación no se pueden observar de manera inmediata; más aun, es difícil evaluarlos "objetivamente" dado que su resultado final, que es el cambio conductual, también es el resultado de otras muchas variables que entran en juego. En muchos casos la capacitación permite generar condiciones que, a su vez, son las que dan origen a esos cambios. Pero para quienes toman las decisiones no resulta fácil percibir esa relación y por lo tanto, frecuentemente, no se dan cuenta del rol que pudo haber jugado la capacitación.

6. Conclusión

En la medida que la función de capacitación y desarrollo del personal sea entendida y practicada como un instrumento de intervención organizacional, puede transformarse en un apoyo importante y real para orientar los procesos de cambio que, a su vez, permitan una eficaz adaptación de la organización a las exigencias del entorno. Sin embargo, si esa es la intención, es necesario que su diseño y la elaboración de los programas se realicen sobre la base de una profunda concepción de los procesos de enseñanza-aprendizaje que operan tanto a nivel personal como colectivo, y que constituyen el verdadero sustento del cambio organizacional.

Bibliografía citada

Argyris, Chris (1993), *On Organizational learning*, Cambridge, Blackwell Publishers.

Drucker, Peter (1996), *Administración y futuro*, Editorial Sudamericana.
Maturana, Humberto y Varela, Francisco (1984), *El árbol del conocimiento*, Editorial Universitaria.
Motta, Paulo Roberto (2003), "Ansiedad y miedo en el trabajo: la percepción del riesgo en las decisiones administrativas", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 25, Caracas.
Robbins, Stephen (1994), *Comportamiento organizacional*, México, Editorial P.H.H.
Senge, Peter (1992), *La quinta disciplina*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Innovaciones ciudadanas y políticas públicas locales en Chile [*]

Gonzalo de la Maza E.

Introducción

Las preguntas por el ejercicio de la ciudadanía y la ampliación de los mecanismos democráticos se multiplican en América Latina, al ritmo de las crisis de gobernabilidad y debilitamiento del impulso democratizador de fines de los ochenta y los tempranos noventa. A pesar de la vigencia mayoritaria de regímenes democráticos que consagran los derechos políticos, éstos operan "en ausencia de derechos civiles universales y ante el declive de los derechos sociales" (Oxhorn, 2001: 174). Las razones son múltiples y provienen de tendencias globales que los Estados no logran procesar ni contrarrestar. El cuadro general es de sociedades civiles también debilitadas.

Pero, ¿qué tipo de respuestas surgen desde las propias sociedades a estos desafíos de la gobernabilidad democrática? Resulta interesante contrastar estos fenómenos globales con las tendencias emergentes en los niveles locales y microsociales, ya que en ellos es posible captar las dinámicas que son relevantes para intentar articular respuestas a este desafío de "reinventar el gobierno" al que están sometidas las democracias latinoamericanas hoy en día. En diferentes países surgen respuestas locales a los problemas globales, cuyo examen puede permitir descubrir las pistas para un siguiente ciclo de reformas (que incluye como aspectos principales la descentralización, la modernización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil). En este trabajo examinaremos procesos y experiencias que revisten un carácter innovador en cuanto a las estrategias de construcción ciudadana y que se verifican en los niveles locales, normalmente en ausencia de un marco de referencia político más general. Convergen allí tanto actores de la sociedad civil como del sector público que actúa localmente.

1. Emergencia de la innovación ciudadana en la gestión pública local

Este trabajo aborda el análisis de los resultados globales obtenidos luego de tres años de ejecución del Programa Ciudadanía y Gestión Local (PCGL) en Chile, por parte de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza en convenio con el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. A través de este Programa se ha convocado a actores tanto del sector público como de la sociedad civil a presentar experiencias realizadas o en ejecución que innovan en los vínculos entre la ciudadanía y la gestión pública en el nivel local. El Programa entrega reconocimiento público a través de un sistema de premios a aquellas innovaciones que tienen como resultado el fortalecimiento del rol de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Luego de tres años de trabajo, hemos registrado los siguientes resultados globales:

- 1.196 iniciativas válidamente inscritas en el Programa.
- Las iniciativas provienen de una gran variedad de temas y asuntos públicos y fueron presentadas por una gran diversidad de organizaciones e instituciones públicas y de la sociedad civil (ver las tablas más adelante).
- 433 iniciativas fueron evaluadas como pertinentes a los objetivos del programa, quedando en categoría de semifinalistas en cada año.
- 95 iniciativas innovadoras fueron seleccionadas como especialmente destacadas, luego de haber sido evaluadas por especialistas temáticos, recomendadas en su región de origen y documentadas en terreno [1].

([*]) 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.

Agradezco la valiosa colaboración de Margarita Fernández en numerosas ideas desarrolladas en este texto.

Los datos de contexto al inicio del Programa no permitían ser optimistas respecto de la cantidad y calidad de las experiencias ciudadanas, de acuerdo al juicio de los observadores consultados en la oportunidad. El análisis del proceso de transición política y la falta de una movilización social de envergadura llevaban a predecir un escaso número y potencialidad de eventuales innovaciones locales. Sin embargo, los resultados obtenidos indican la emergencia de formas de participación e involucramiento ciudadano en los asuntos públicos que contienen significativos elementos de innovación. Lo que el Programa ha producido ha sido principalmente la visibilización de una parte de esa experiencia. Explorar en esa "invisibilidad" es acercarse también a la significación de estas innovaciones en el escenario nacional [2].

2. La innovación ciudadana en el proceso nacional

2.1. Una democracia de baja intensidad

¿Cómo explicar la contradicción entre la abundancia de las experiencias y el escepticismo de los observadores? Quizás un primer nivel de explicación sea la falta de políticas públicas en la materia, la falta de voluntad política "desde arriba" para fortalecer la sociedad civil y construir al mismo tiempo una democracia participativa, pues "el concepto de ciudadanía que existe tras las políticas públicas aplicadas en los noventa, corresponde a lo que se define como participación en el Estado, esto es como inclusión dentro de la institucionalidad estatal más que como promoción de la autonomía de la sociedad civil, en cuanto creación de un espacio de decisiones públicas distinto del Estado y del mercado" (Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza y Fondo de las Américas, 2000). Esta afirmación puede considerarse ya casi como de sentido común, compartida incluso por los propios agentes públicos que quisieran que las cosas fuesen de otra manera. Lo que hasta hace algunos años atrás era considerado como "políticamente incorrecto" y propio de nostálgicos "comunitaristas" (como las ONG de desarrollo, por ejemplo), con el correr del tiempo fue resignificado como la "asignatura pendiente de la transición" por parte de los políticos oficialistas y como una bandera de lucha muy efectiva por sus opositores.

A pesar de la tendencia dominante, en muchos lugares el efecto concreto de los programas públicos -en su encuentro con las dinámicas locales y en las particularidades que les otorgan los agentes que los ejecutan- posee un interesante registro ciudadano. Pero el problema subsiste: la apelación de la transición democrática al ciudadano ha sido la de cooperar con el proceso que se está conduciendo desde un acuerdo político y constitucional impulsado por la movilización civil, negociado por las cúpulas militar y opositora respectivamente, y administrado por los actores políticos en el marco definido previamente. Dicho marco está sancionado jurídicamente por la Constitución Política de 1980 y apoyado por la fuerte presencia política de los llamados "poderes fácticos", tanto empresarial como militar y comunicacional. En otras palabras: a partir de 1990 la ciudadanía se redefinió esencialmente como participación electoral (que había sido negada durante todo el período militar), vigencia de las libertades democráticas y delegación en las nuevas autoridades elegidas (De la Maza, 1999).

En el contexto anterior, el papel de la innovación quedó reducido a aspectos de gestión y desarrollo de procesos técnicos. Se ha planteado, por ejemplo, "acercar el Estado a la gente"; poner la información a disposición de las personas; disminuir la tramitación y la burocracia de la administración. A mitad del decenio, al producirse el primer cambio de gobierno en el contexto de la transición, se propuso como metas políticas gubernamentales la "modernización económica" y la "superación de la pobreza". Pero hasta ahora no ha sido planteada como meta de la transición la conquista de una "nueva ciudadanía", "post Estado de compromiso" (cuando la ciudadanía estaba basada en la asalarización progresiva y en la extensión de las políticas sociales universales) y post gobierno militar (cuando estuvo aherrojada por la intervención y la represión estatal) (Arrau y Avendaño, 2001). Al no formar parte de un espacio político definido, la innovación en ciudadanía

aparece dispersa y no es "nombrada" por el discurso político. Este prioriza otros temas: crecimiento y estabilidad económica y normalidad institucional [3].

Recién cuando la situación política comenzó a cambiar, primero por la evidencia de la desafección política expresada en la abstención y rechazo electoral en las elecciones parlamentarias de 1997 y luego por la crisis económica a partir de 1998, surgió el debate sobre la "asignatura pendiente": la participación ciudadana. Con mayor o menos énfasis, tanto gobierno como oposición de derecha y de izquierda extraparlamentaria han levantado la necesidad de recuperar esa dimensión de la democracia. Pero ello ocurre más bien como apelación discursiva a una ciudadanía que "se aleja de la política" y de los asuntos públicos, que critica las instituciones (la justicia, los partidos políticos), sin tener un correlato claro como propuesta política, ni llegar a ser materia real de preocupación de las élites políticas y económicas del país.

2.2. El archipiélago de la experiencia social

La otra gran causa de la invisibilidad de las iniciativas ciudadanas innovadoras es la evidente falta de "tiraje desde abajo", desde la experiencia social, hacia la construcción de nuevas ciudadanías, reconocidas por la comunidad política. No porque no existan esfuerzos colectivos de los ciudadanos organizados, como lo publicitan los ideólogos del individualismo neoliberal. En realidad Chile está atravesado de punta a punta por un sin número de formas asociativas de distinta naturaleza. Son muchos y diversos los campos en los que la ciudadanía busca actuar en colectivo, como lo muestra, por ejemplo, el catastro de asociatividad elaborado por el PNUD, que contabiliza sobre ochenta mil asociaciones, sin contar las religiosas (PNUD, 2000). El problema es que los números no dicen mucho acerca de la fortaleza real de la ciudadanía. En la actualidad, a diferencia del pasado, estar organizado (unido a otros) no significa necesariamente tener más poder e influencia en la sociedad.

La existencia de múltiples acciones asociativas desarticuladas entre sí y limitadas a acciones microlocales no "empodera" realmente a la sociedad. El predominio de programas sociales focalizados, externalizados en su ejecución, concursables en su adjudicación y de corto plazo en su alcance, tampoco constituye interlocutores ciudadanos con facilidad. La acción organizada permite sostener ciertos niveles de sociabilidad y subsidiar algunas falencias de la acción pública (brinda asistencia, cofinancia programas, ayuda a focalizar, organiza la demanda, etc.) pero no permite alterar las principales variables que reproducen la pobreza, la exclusión social y cultural, y la mercantilización de áreas crecientes de la vida social. Lo propio ocurre con los "proyectos sociales", que permiten gestionar una creciente masa de recursos hacia los más diversos sectores, pero que no necesariamente impactan en la construcción de nuevas ciudadanías [4].

En el contexto planteado, buscar la innovación en ciudadanía supone salir de los "modelos" y los enfoques sistémicos, para escudriñar las potencialidades de lo que ocurre en las "experiencias excepcionales". Explorar los resquicios, las iniciativas aisladas pero potentes, que entregan señales e hipótesis de desarrollos posibles, en una estrategia de aprendizaje y no de juicio externo en función de paradigmas previos. Si reenfocamos la mirada hacia lo que efectivamente sucede y buscamos captar su dinámica, más allá de las limitaciones institucionales del modelo político y de las consecuencias sociales del modelo económico, veremos aparecer el despliegue de otras potencialidades. Que obviamente requieren de un marco distinto para convertirse en nacionales y de otras condiciones para sostenerse en el tiempo. Pero que indican un camino viable y que de hecho muchos están recorriendo, desde la sociedad civil o desde las reparticiones públicas en el nivel local.

3. Quiénes innovan y cómo lo hacen

Miradas desde el punto de vista de los actores e instituciones que desarrollan las iniciativas tenemos el siguiente panorama:

Tabla Nº 1
Experiencias postuladas por tipo de institución

Organismo responsable	Total de experiencias presentadas	Porcentaje
Estado	**608**	**50,8%**
Instituciones municipales	447	37,4%
Instituciones del gobierno central	161	13,5%
Sociedad Civil	**551**	**46,1%**
Corporaciones y fundaciones (ONG)	250	20,9%
Organizaciones sociales y comunitarias	301	25,2%
Mixto	**37**	**3,1%**
Total	**1.196**	**100,0%**

La convocatoria tuvo un impacto distribuido entre entidades públicas, que han participado con un 50% de las iniciativas postuladas, y organizaciones de la sociedad civil, que llegaron al 46%. Es interesante constar que la propuesta del Programa en orden a convocar a quienes están innovando en la gestión local, independientemente de su origen institucional, tuvo respuesta positiva en organizaciones e instituciones de tan distinto tipo. Esto sugiere un grado significativo de comprensión de lo público como algo más amplio que lo simplemente estatal.

Dentro del Estado destacan las experiencias provenientes del sector municipal, que en el caso chileno incluye las corporaciones municipales que administran la salud y educación. También se incluye aquí las iniciativas provenientes directamente de establecimientos municipalizados de salud (consultorios de atención primaria) y educación (escuelas básicas y medias). Mucho menor es la participación de los servicios públicos de nivel supra local, posiblemente porque muchos de ellos desarrollan sus programas a través de los propios municipios o licitan sus recursos a organizaciones de la sociedad civil. Entre la sociedad civil, un importante número de iniciativas provienen de las organizaciones sociales (25%) y de organismos no gubernamentales (21%). Es necesario destacar que por la naturaleza y focalización del Programa Ciudadanía y Gestión Local, todas estas iniciativas de la sociedad civil conllevan algún grado de vinculación con el sector público, ya que lo que se busca destacar son precisamente aquellas iniciativas de concertación o cooperación entre la sociedad civil y el Estado.

Otra mirada que resulta interesante se refiere a la "pertinencia" de las iniciativas innovadoras respecto de indicadores que buscan evaluar el potencial innovador de las iniciativas presentadas en el ámbito de la ciudadanía. Los indicadores utilizados por el Programa para determinar las iniciativas "semifinalistas" fueron los siguientes:

- innovación, entendida como incorporación efectiva de nuevas prácticas, calidad de su materialización y relevancia del impacto que ha tenido para su comunidad;
- ciudadanía, entendida como relevancia de las capacidades generadas, sostenibilidad de la iniciativa y los procesos generados, y calidad de la participación alcanzada;
- gestión, entendida como relevancia de los impactos institucionales y nivel de institucionalización (Programa Ciudadanía y Gestión Local, 2001a).

La aplicación de los indicadores dio como resultado lo que se muestra en la Tabla N° 2.

Tabla Nº 2
Experiencias "semifinalistas" por tipo de institución

Organismo responsable	Experiencias presentadas	Semifinalistas	Porcentaje sobre las presentadas
Estado	**608**	**167**	**27,5%**
Instituciones municipales	447	114	25,5%
Instituciones del gobierno central	161	53	32,9%
Sociedad Civil	**551**	**246**	**44,6%**
Corporaciones y fundaciones (ONG)	250	114	45,6%
Organizaciones sociales y comunitarias	301	132	43,9%
Mixto	**37**	**20**	**55,0%**
Total	**1.196**	**433**	**36,2%**

Llama la atención, en primer lugar, el menor potencial innovador demostrado por los organismos del Estado, especialmente agudo en el caso de las instituciones municipales, lo que resulta consistente con los análisis del proceso de transición que hemos presentado precedentemente. Pero, en términos más específicos, al menos dos líneas de investigación surgen para intentar explicar el bajo potencial innovador de las instituciones municipales. De una parte, las limitaciones "estructurales" del municipio, vale decir su marco normativo y reglamentario, así como las restricciones presupuestarias de la mayoría de los municipios. Estas limitaciones operan directamente, pero también en forma indirecta, disminuyendo la capacidad de los recursos humanos, el impacto de los procesos de modernización organizacional, entre otros. La otra línea a indagar es el aspecto "conceptual", los enfoques dominantes que rigen hoy la actividad municipal. Se percibe el predominio de un enfoque "gerencial" de éste, vale decir se comprende a la institución como una "empresa" cuyo desafío principal es ser bien administrada. Pero no se enfatiza igualmente en la dimensión "ciudadana" de la entidad municipal, es decir la función representativa y de expresión de la comunidad local. Esto es reforzado por la cultura funcionaria, que tampoco es proclive a la gestión pública participativa. Con todo, estas ideas no son más que hipótesis que debieran investigarse con mayor rigor.

En el caso de los organismos públicos de nivel supralocal, las experiencias provienen crecientemente de organismos provinciales y regionales, lo que puede corresponder a un grado de maduración de estas instancias, de creación relativamente reciente. Esto es especialmente importante si se considera que la pertinencia de sus iniciativas es mayor que la de los municipios, lo que nos indicaría un potencial importante de innovación en este ámbito.

Desde la primera convocatoria se pudo constatar que las iniciativas de la sociedad civil, particularmente aquellas que tenían tras suyo una ONG, resultaban de mayor pertinencia a los objetivos planteados por el Programa. Se trataba de experiencias con mayor elaboración conceptual, un discurso más consciente de sus implicaciones en el ámbito de la ciudadanía, y con mayor énfasis en el carácter innovador y en sus objetivos de "empoderamiento" de grupos sociales determinados. Estos resultados sugieren la existencia de un núcleo consistente de experiencias de innovación en gestión local promovido por ONGs que, sin ser de gran envergadura numérica, son importantes cualitativamente.

En el caso de las organizaciones sociales la situación es similar y son más en cantidad. En general no se trata de organizaciones tradicionales, como las juntas de vecinos o los centros de madres. Más bien surge un nuevo tipo de expresiones sociales, como las coordinadoras de desarrollo local, los comités de adelanto, sindicatos con nuevas funciones (en el caso de la pesca artesanal). Por la naturaleza de la relación entre Estado y organizaciones sociales, en muchos casos existe un vínculo entre ellos, como por ejemplo cuando un municipio prefiere presentar un programa a través de la organización social y no directamente. Si la tendencia al surgimiento de nuevas expresiones sociales se consolida en el tiempo, estaríamos en presencia de una "maduración social" de intervenciones que en más de un caso se iniciaron con agentes externos, como las ONGs u otros programas, y que han

seguido desarrollándose ya como procesos arraigados localmente. Resulta un tema relevante de investigación posterior las características de arraigamiento de nuevas modalidades de acción social [5].

Pero lo más significativo que puede observarse al comparar el "desempeño" de las distintas instituciones en términos de su pertinencia, es que en general las instituciones del sector público muestran resultados de menor potencial y logros en términos de innovación, que las de la sociedad civil. Es particularmente relevante analizar la situación de los municipios. El caso de los municipios resulta extremadamente preocupante, ya que se estima que son un interlocutor privilegiado de la ciudadanía organizada.

4. La acción pública en favor de la ciudadanía [6]

4.1. Innovaciones de primera generación

Al examinar las innovaciones que provienen del sector público, constatamos que en general se trata de procesos relativamente recientes, que surgen desde agencias específicas y no de las líneas centrales de la política, por lo que su camino de institucionalización es aún incierto. En el caso de los programas más institucionalizados percibimos más bien una concepción de "participación" que de ciudadanía, como es particularmente el caso de las experiencias de salud y gran parte de las iniciativas municipales. Está mucho más extendida la idea de innovación asociada a los cambios en los estilos de gestión que a la introducción de prácticas radicalmente nuevas orientadas al fortalecimiento de la ciudadanía social. Ello permite resaltar la capacidad de innovar parcialmente dentro de un cuadro que parecía incambiable. Por ello, los factores clave están en el liderazgo, la creatividad y la modernización de los métodos de gestión. No estamos en presencia de "grandes cambios", sobre todo en el caso de los municipios, ya que ellos requerirían de una mayor autonomía municipal, que carece de marco legal. Los cambios están mayoritariamente en la "primera etapa", en el desbloqueo de ciertos procesos o situaciones, muchas veces por inducción externa y que obtienen resultados positivos.

Las experiencias municipales obtienen un rápido "primer impacto": mayor financiamiento y/o ahorro de recursos, mejoras en la atención, mayor pertinencia en la oferta de servicios. Pero a la "primera fase" de la innovación le debe suceder la "institucionalización". Y sobre eso las pistas son escasas, sobre todo por la falta de mecanismos de aprendizaje y acumulación de conocimiento dentro del sector público. Es decir son innovaciones aún precarias, pues dependen de variables como el apoyo político del alcalde, la disponibilidad de recursos financieros, el apoyo del nivel central, etc. Por otra parte, el tipo de desafíos que se plantean para la institucionalización son diferentes a los de la primera etapa. Este aspecto no está siendo motivo de iniciativa política o legal, ya que no existen mecanismos de soporte para la "acción innovadora" y la "maduración de las innovaciones".

4.2. Innovaciones y sostenibilidad

El fenómeno descrito más arriba podría deberse a la naturaleza de los procesos innovadores: no están institucionalizados y su sostenibilidad es algo eventual. Sin embargo, más allá de ello, se observa que, por una parte, las innovaciones van surgiendo "por la periferia" de la acción pública y no desde sus centros generadores y, por otra, su despliegue depende más de voluntades particulares o de condiciones locales (un alcalde comprometido, una funcionaria especialmente preocupada de la relación con la comunidad, un equipo profesional con un perfil especial) que de dispositivos institucionales regulares.

Las dificultades para institucionalizar la innovación resultan un rasgo significativamente negativo en las políticas públicas. No parece haber instrumentos que les permitan una evaluación del impacto real de las acciones y en función de ella organizar la replicabilidad, transferencia o modificación de lo realizado. Todavía parece ser más determinante la estructura sectorial de las decisiones programáticas y el control político de los recursos institucionales.

4.3. La productividad de los híbridos: autonomía y apoyo del nivel central

La acción pública ha sido criticada muchas veces por su descoordinación y por la incoherencia entre los niveles institucionales. En las experiencias innovadoras parece haber al menos dos modos de "hibridación" entre niveles que muestran una interesante productividad:

- cuando se le da mayor autonomía a las unidades intermedias, sobre la base de compromisos previos (y con suficiente apoyo político), se consiguen resultados interesantes. Hay aquí un "paso a la adultez" de los establecimientos educacionales o de salud descentralizados, que muestra la potencialidad de la administración más autónoma por sobre la jerarquización burocrática;
- en muchos casos la iniciativa provino del nivel central, a través de un programa innovador, o bien dicha innovación ha permitido al municipio aprovechar de mejor forma los fondos y programas centrales. Es decir no siempre la iniciativa desde el nivel local es "autónoma", pero su resultado sí fortalece la autonomía.

El municipio puede funcionar como un interfaz entre los niveles de la administración, que está permanentemente demandado para desarrollar modalidades eficientes de vinculación "hacia arriba" y "hacia abajo". Así, el desafío actual no es sólo "dar mayor poder a los alcaldes", ni "aumentar la inversión social", o traspasar nuevas atribuciones. Lo que se requiere es mejorar las conexiones y la pertinencia de los vínculos. Para que el interfaz funcione, debe ser adecuado al contexto en que se desenvuelve. Por ello, las distintas innovaciones tienen diferentes consecuencias e importancia según el tipo de comuna, dada la enorme heterogeneidad del sistema municipal chileno.

4.4. Innovación, pobreza y grupos vulnerables: las dimensiones de lo intangible

Mientras los sectores "tradicionales", como educación y salud, trabajan sobre la oferta de servicios hacia destinatarios individuales, en las áreas de política definidas como "pobreza" o "grupos vulnerables" se trabaja sobre necesidades (que no siempre son demanda) hacia destinatarios colectivos. Ello ha requerido de estrategias de intervención (e innovación) distintas, para lograr otros resultados. Si se revisa lo logrado por las innovaciones entramos en el terreno de lo intangible: la confianza, los vínculos, la información, las capacidades propias. Por eso los apoyos externos más frecuentes son las ONG, los profesionales jóvenes del Programa Servicio País, los funcionarios comprometidos y con mística [7]. En el caso de los municipios, se rebasa el nivel "intra municipal" para ingresar en uno más amplio, y eso no está considerado en la política gubernamental ni en las orientaciones predominantes en los municipios. La "apertura a la comunidad" implica hoy día enfrentar una triple crisis, que ha sido diagnosticada pero cuyas consecuencias para la acción pública aún no han sido suficientemente calibradas. Es la crisis de la sociabilidad, que requiere un nuevo diálogo, que restablezca la confianza, tal como fue estudiado con acuciosidad por el Informe de Desarrollo Humano en Chile de 1998. A ella se suma la crisis de las organizaciones tradicionales, especialmente sindicatos y organizaciones vecinales territoriales, que está dando paso a nuevos estilos y modalidades de organización. El tercer ámbito en crisis es el de la propia institucionalidad social, que requiere nuevos instrumentos para enfrentar las nuevas agendas sociales.

Diversas experiencias han avanzado en la dirección de trabajar en unidades menores al municipio (subdivisión) y/o focalizando grupos específicos pero desarrollando al mismo tiempo enfoques integrados, centrados en territorios pequeños. Esta parece ser la pista correcta para un camino más efectivo en el enfoque de los nuevos temas de la pobreza. La mixtura y la diversidad son los únicos elementos en común en el área de la pobreza. Por eso las instancias centrales "no las ven", porque no puede uniformarlas ni cuantificarlas. Es a partir de un "trabajo del municipio sobre sí mismo", a través de diagnósticos y de planes de desarrollo comunal participativos, que se logra reenfocar el trabajo y obtener resultados.

4.5. Control ciudadano y deliberación, los grandes temas pendientes

En términos del contenido mismo de las innovaciones es interesante analizar un aspecto especialmente difícil: la incorporación de un enfoque de "ciudadanía deliberante" en la gestión pública. Ésta debe distinguirse claramente del acceso a la información, la participación en la ejecución de programas y las consultas a la gente. En la mayor parte de las iniciativas que no lograron calificar con los siete indicadores elegidos, ello se debió a su debilidad en cuanto a desarrollar una ciudadanía deliberante. Pareciera ser que la facultad de deliberar con consecuencias vinculantes para la política pública está restringida a autoridades, técnicos y "poderes fácticos", pero tiende a dejar fuera las expresiones propias de la ciudadanía. Así, en Chile no hay consejos locales en torno a las áreas de acción comunal (como los que existen en Brasil, Bolivia o Colombia); los Consejos Económicos y Sociales Comunales (instancia de participación de dirigentes sociales) sólo tienen facultades consultivas y no funcionan casi en ningún lugar; tampoco se han desarrollado experiencias de presupuesto participativo, entre otras falencias.

La dimensión de control ciudadano parece ser todavía un tema tímidamente emergente entre las innovaciones. En una investigación realizada en el marco del Programa, sobre 18 experiencias municipales con dimensión de género en la Región Metropolitana, se constató que "la existencia de mecanismos de evaluación, fiscalización y/o cuentas públicas que permitan exigir los acuerdos y compromisos adquiridos con las mujeres por las autoridades comunales, son débiles e inexistentes en la mayoría de las experiencias observadas". Sólo en una de ellas (Oficina de la Mujer de Lo Espejo) "se han desarrollado capacidades en las dirigentas para evaluar el presupuesto de la oficina y cotejarlo con el presupuesto municipal" (Provoste y Valdés, 2000). En cuanto a la puesta en práctica de las ordenanzas de participación municipal, establecidas en la nueva ley municipal, una investigación reciente constató el retraso y la debilidad de este mecanismo legal para ponerse en práctica (Matus, 2001).

5. Vertientes posibles de la innovación en ciudadanía

5.1. Los caminos que se abren

Junto a la enorme variedad temática que presentan las iniciativas innovadoras, resulta interesante postular vertientes comunes que permitirían agruparlas o analizarlas en común. Sin pretender una clasificación exhaustiva, podemos indicar algunos aspectos que nos parecen significativos de considerar a partir de la información recolectada hasta ahora. En primer término, se puede hablar de las experiencias ciudadanas cuyo eje se encuentra en la expresión y emergencia de nuevos actores en la escena pública local. Sus demandas se centran principalmente en el reconocimiento de su existencia y en el derecho a manifestarse, y que sus necesidades sean atendidas. No se refiere necesariamente a la "ciudadanía por diferenciación" que postula Sinesio López, aunque puede llegar a ello. Algunos de los actores han sido inducidos por los nuevos programas sociales implementados en los noventa, que definieron "sectores vulnerables" a los que dirigirse (adultos mayores, discapacitados, minorías étnicas). Otros programas se inscriben en la acción en contra de la discriminación, la violencia y la intolerancia (mujeres, homosexuales, niños). Algunos afirman una lógica de derechos, mientras otros se mantienen dentro de la "focalización" y las lógicas de asistencia con participación de los involucrados. Pero mayoritariamente acrecientan la presencia pública de actores hasta ayer invisibles, redefiniendo las condiciones de la acción pública.

Otra gran vertiente se refiere a los procesos de desarrollo económico local, donde el ejercicio ciudadano se suscita en directa relación con la satisfacción de necesidades básicas, el ámbito productivo y la generación de actividad económica. Pequeños agricultores, pescadores artesanales, cooperativas campesinas, comunidades indígenas, recicladores del papel y el cartón, mujeres cultivadores orgánicas, están multiplicando la apuesta ciudadana, innovando por partida doble. Por un lado están gestando alternativas económicas con un sentido social muy definido: producción

sustentable, creación de lugares y actividades para trabajar (el trabajo es más que el empleo) y generación de ingresos propios. Así, están innovando en gestión, asociándose para modernizar el campo, introduciendo la producción orgánica, en definitiva sosteniendo la producción local, base de la vida social local. Pero, como si ello no fuese suficiente, al mismo tiempo están haciendo otra cosa: fortaleciendo su capacidad de acción colectiva. Tomando decisiones relevantes para la planificación de la inversión pública; introduciendo criterios de equidad e inclusión en la gestión de crédito y las metas de producción; generando formas organizativas superiores para hacerse interlocutores en su municipio, provincia o región; rescatando la tradición y los modos de hacer que caracterizan su cultura, fundando pueblos de acuerdo a cómo quieren vivir. En ellos no hay oposición entre aumentar los ingresos y repartirlos equitativamente; preocuparse de los problemas concretos y atender el destino cultural de las comunidades. Parte de los problemas de relación que estas iniciativas tienen con la administración pública se explican porque no se atienen a la lógica sectorial propia de ésta, sino que abordan de modo simultáneo diferentes tareas.

Otra corriente significativa se refiere a las experiencias de coordinación intersectorial y el vínculo con el sector público. Diversas experiencias de la sociedad civil, orientadas según criterios de integralidad y enfoque territorial, han logrado constituirse en factores de coordinación y orientación de los programas públicos, aun sin perder su carácter de organización social. El requisito parece ser el arraigo local permanente, la legitimidad en el territorio y la voluntad de las autoridades para escuchar. La desarticulación es uno de los talones de Aquiles de la política pública y por ello esta capacidad resulta estratégica en acciones contra la pobreza, desarrollo local y otras áreas.

Por contraste, podemos señalar un área de ciudadanía que ha resultado "invisible", también para el Programa Ciudadanía y Gestión Local. Nos referimos a la ciudadanía étnica. Se ha presentado un escaso número de experiencias y sólo una de ellas ha obtenido el Premio a la Innovación en Ciudadanía. El análisis de esta situación permite evidenciar una contradicción importante entre la noción de ciudadanía, entendida como titularidad y exigibilidad de derechos, y la experiencia indígena, vale decir la de pueblos sometidos a leyes que no corresponden a su tradición y experiencia como pueblo. La posibilidad de desarrollar "ciudadanía étnica" supone principalmente la conquista de niveles de autonomía y autodeterminación. Esto se está gestando principalmente a través de estrategias y organizaciones territoriales que deben enfrentar los nuevos conflictos de la modernización económica y la penetración de sus tierras por poderosos intereses empresariales. La conquista del municipio, meta tradicionalmente despreciada por el movimiento indígena, se ha comenzado a visualizar convertido en palanca fundamental para la estrategia territorial (hoy hay tres alcaldes mapuches en el país). Pero el reconocimiento de la autonomía y los derechos de "otro pueblo" pone a prueba el pacto republicano original de la independencia y es todavía un camino que recién se inicia y que está plagado de conflictos [8].

5.2. Un nuevo mestizaje

Las experiencias innovadoras lo son también porque transforman las figuras típicas de la organización social e institucional. Este aspecto es de especial relevancia, si se considera el escenario de transformaciones en el que los actores están moviéndose. Estos cambios impactan a los actores, dando lugar a nuevas formas de organización de los mismos. Y lo que surge no responde a modelos puros, sino que se produce una suerte de mestizaje en varios planos: entre los niveles de la acción, entre los tipos de instituciones, en los mecanismos de representación, en las identidades de cada uno. Como veremos más adelante, se trata de figuras que ponen en cuestión la aceptada distinción entre lo que es "estatal" y lo que correspondería a la "sociedad civil". Encontramos organizaciones sociales que cumplen roles de coordinación de la inversión pública y otras que son producto directo de la acción estatal, sin ser la clientela política del municipio.

Encontramos experiencias como la de los consejos locales, formados por representantes municipales, sectoriales y de organizaciones campesinas, promovidos por un programa estatal. ¿Cómo

clasificarlas?; ¿son expresiones superiores de la sociedad civil rural o son articulaciones eficientes entre dicha sociedad civil y una determinada política pública? No es posible clasificarlas en los términos propios de las modas conceptuales actuales, pues ¿de qué sector son? Del "tercer sector", si atendemos a su carácter no lucrativo. Sin embargo, varias de ellas han debido constituir organismos "lucrativos" para seguir desarrollando sus objetivos sociales. Incluso, en un caso, una organización indígena se ha constituido como "sociedad anónima", donde los "accionistas" son los dirigentes tradicionales de las comunidades, pues carecen de otras opciones dentro de la legalidad actual. No hay nada "esencial" en estas formas organizativas y de hecho pueden tomar distintos caminos, según sea la evolución tanto de los programas públicos y sus exigencias, como de los marcos institucionales que regulan la acción local y los vínculos entre institucionalidad y organizaciones [9].

También observamos que caen las barreras sociales y se produce el mestizaje entre las competencias técnicas y el liderazgo innato y reconocido por la comunidad. Así como en el pasado los dirigentes "naturales" eran cooptados por los partidos políticos y se construían los puentes entre mundos separados, hoy las dirigencias de mujeres rurales, campesinos pobres y pescadores artesanales adquieren familiaridad con el lenguaje técnico de los proyectos, lo que les permite internarse en los vericuetos de la moderna burocracia; manejan los códigos de la productividad y utilizan las herramientas de la comunicación electrónica. Así se va produciendo la mezcla entre la tradición e identidad por un lado y las avalanchas modernizadoras por el otro. Que son apropiadas y adaptadas por los actores, cada cual con su estilo, a veces a través de largos y penosos procesos, otras veces a través de medidas administrativas simples, pero que al parecer son difíciles de tomar.

En cuanto a enfoques, caen las barreras entre lo económico, lo social y lo cultural. En las iniciativas innovadoras destacadas hay algo más que "intersectorialidad", porque un municipio pobre no alcanza siquiera a constituir los "sectores". Por su parte, la comunidad normalmente no distingue ese tipo de sutilezas y trabaja de cara a sus problemas y no a la lógica de las burocracias, salvo que se lo impongan. Son enfoques integrales, generalmente de base muy sencilla, que nacen y se desarrollan al calor de la experiencia. Sólo en algunas ocasiones se sistematizan, se estudian y se evalúan.

En todo este proceso se asoma un rasgo nuevo, al que debemos prestar la máxima atención: es el ejercicio de derechos, no reconocidos hasta ahora desde "arriba", desde la institucionalidad, pero que se van instalando "desde abajo", en las localidades, en el encuentro entre una agencia pública específica y una organización con trayectoria, entre algún grupo de incansables y un alcalde con voluntad, etc. Ese camino que se insinúa en muchas de las iniciativas aquí presentes entrega lecciones que pueden ayudar a cambiar una cultura política no acostumbrada al ejercicio de los derechos en el campo económico, social y cultural.

6. Conclusiones

Una primera observación conclusiva se refiere a las redefiniciones de la ciudadanía que se evidencian a partir del análisis de las experiencias expuestas. El estudio clásico de T. H. Marshall distingue el plano de la ciudadanía civil, de la política y de la social, según los derechos que reconoce, habiendo correspondido distintos períodos de la historia europea al desarrollo de cada una de ellas. Al mismo tiempo, dicha evolución se habría dado en paralelo con el desarrollo de las clases al interior del capitalismo y de los Estados nacionales (Arrau y Avendaño, 2001: 4). El escenario actual de la ciudadanía es justamente el del cambio de este paradigma. Si bien se consolidan jurídicamente los derechos civiles y políticos, éstos ya no limitan su ejercicio al interior de los Estados nacionales, sino que se cautelan a partir de instrumentos de carácter internacional, en una suerte de mundialización jurídica. Pero la otra mundialización, la económica, pone en jaque a la ciudadanía social basada en los "Estados de bienestar" y la asalarización progresiva. En el caso latinoamericano, donde nunca existió un "Estado de bienestar", lo que entra en crisis es la preeminencia del Estado en las tareas económicas y en la organización de las relaciones entre las clases sociales.

No es materia de este artículo abordar la complejidad de la problemática planteada en el párrafo anterior, sino sólo utilizarla para mostrar la historicidad de la noción de ciudadanía y los cambios que ésta va experimentando. Por un lado, la determinan las nuevas condiciones de desenvolvimiento social, y por otro, la animan nuevos actores que surgen en esas nuevas condiciones. Algunos de ellos logran "ciudadanía", es decir adquieren un estatus donde su pertenencia a la comunidad política y su legitimidad están claramente reconocidas (Provoste y Valdés, 2000: 5). Ello no ocurre de acuerdo con la secuencia propuesta por Marshall, por cuanto en América Latina la modernización no se desenvolvió de acuerdo a los cánones europeos. La enorme brecha de la desigualdad, la importación acrítica de modelos económicos e institucionales, la negación secular de la diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas, la represión reiterada al desarrollo "orgánico" de los actores sociales, son algunas de las variables diferenciales que modifican también la evolución de la ciudadanía (De la Maza, 2001b).

En la emergencia de nuevas dinámicas y actores, es fundamental considerar el desarrollo de espacios públicos diferentes del espacio estatal, que muestran la dinámica de la sociedad civil y la ampliación del espacio público institucional tradicional. Lo propio ocurre con las prácticas culturales propias, que junto con expresar identidades particulares, son el espacio de adaptación y resignificación de las influencias provenientes del exterior.

Lo que está en juego es la ampliación de lo público y no meramente una diversificación de actores, en la perspectiva de redefinición deliberativa de un "nuevo contrato social". Interpelada la noción contractualista original expresada en el ámbito político, luego ampliada hacia la "cuestión social", hoy se requieren nuevos modos de "preservar el lazo social, asegurar la integración, promover el sentido de la pertenencia, resguardar ese umbral mínimo de derechos que nos permita reconocernos mutuamente como ciudadanos de una misma comunidad política ... El contrato social es un acuerdo sobre reglas y normas que nos indica desde dónde se juzga en una sociedad lo que está bien y lo que está mal, lo admisible de lo inadmisible, lo justo de lo injusto ...: el sentido común de la gente común, que se siente parte de algo común" (González, 1998: 24).

La situación chilena actual muestra el debilitamiento del vínculo social, producto de la adscripción acrítica y subordinada a las dinámicas más desreguladas e inciertas de la mundialización, los cambios en las relaciones de trabajo y el abandono del Estado de sus funciones tradicionales. Ya no hay más "quien se haga cargo" de los derechos ciudadanos, por más que los instrumentos jurídicos los garanticen. Es en la búsqueda de nuevas modalidades de movilización y de nuevas relaciones entre sociedad civil y Estado que va surgiendo la "nueva ciudadanía". Con el horizonte de reconstrucción de un "contrato social", en el que la sociedad civil cumple un rol fundamental.

Pero la emergencia de una nueva fuerza de la sociedad civil, incluso en el terreno internacional, no anula la necesidad de instrumentos institucionales, jurídicos y programáticos que garanticen, promuevan y desarrollen la ciudadanía de acuerdo a los nuevos cánones. Antes bien, esa necesidad se acrecienta. En el caso chileno, antes que el surgimiento de una sociedad civil autónoma, lo que observamos es la activa presencia del Estado por doquier. Los financiamientos públicos, la externalización de servicios, los subsidios a la educación, la vivienda, el riego campesino, la forestación, la asociatividad empresarial, las instituciones de salud previsional, la capacitación laboral, la microempresa, los concursos de proyectos sociales, son todos mecanismos a través de los cuales el Estado sigue haciéndose presente en la dinámica social. Sin embargo, la presencia del Estado tiene consecuencias diferentes a las que tenía en el pasado, cuando se orientó a la constitución de actores sociales funcionales a las estrategias políticas dominantes en él. Ello puede deberse a la subordinación que el propio Estado sufre con respecto a la lógica de expansión del capital, por lo cual el aumento global del gasto y su focalización social no permiten afrontar los fenómenos más estructurales que están determinando la sociabilidad (como la precariedad en el empleo, las migraciones, el cambio en los patrones de familia, la situación de los jóvenes pobres, la cambiante geografía económica, entre otras).

También debe anotarse que la presencia estatal es contradictoria entre sus diferentes niveles y sectores, a lo que se agregan las cada vez más fuertes instituciones autonomizadas del control político democrático (como las Fuerzas Armadas, el Banco Central, las empresas públicas). De modo tal que resulta más productivo no enfocar el análisis de la gestión pública como un "aparato" o una "maquinaria", sino como un espacio de negociaciones que se expresa institucionalmente con mucha diversidad. Por ello encontraremos al Estado tanto en la promoción de una ciudadanía activa como en su contrario, donde las iniciativas no logran desarrollarse por falta de marcos jurídicos o apoyo político adecuado. Así, los requerimientos de fortalecimiento ciudadano no se traducen automáticamente en "más" o "menos" Estado, sino en nuevas modalidades de relación entre el Estado y la sociedad.

Son los puntos anteriores los que vinculan la problemática de la ciudadanía con la agenda de transformación o modernización del Estado. Esta es demandada desde diferentes sectores y con distintos contenidos. La presión más fuerte corre por cuenta de los teóricos del "Estado mínimo", herederos del "principio de subsidiariedad" que orientaba las acciones del gobierno militar en distintas áreas (con excepción de la represiva). El prestigio creciente de la "eficiencia" del sector privado, el importante volumen de negocios comprometidos en las privatizaciones, la constatación cotidiana de la lentitud y falta de coherencia de las acciones de las burocracias estatales, sumado al descrédito de la política, abonan las propuestas en este sentido. Las ideas de modernización desde esta vertiente apuntan a la disminución del gasto, la supresión de organismos y la profundización de la municipalización.

Desde una agenda sustantiva de democratización se plantea, por una parte, la necesidad de completar la normalización institucional terminando con los "enclaves autoritarios" y, por otra, la reconstrucción de la relación entre Estado y sociedad en nuevos términos. Se busca la ampliación del espacio público, limitando la desmesurada privatización de las relaciones sociales en diversos ámbitos de la vida nacional. Esto involucra tanto a los actores sociales como al Estado, ya no actor único de lo público, pero demandado permanentemente a hacerse cargo de la secuela de problemáticas sociales que va dejando la profundización del modelo económico: la desocupación, la inseguridad laboral, la falta de cobertura previsional. Vale decir que tanto el Estado como los movimientos sociales comparten la necesidad de intervenir en lo público, y cuando no logran hacerlo pagan el costo político de la expansión de problemáticas que nacen fuera de su marco de acción.

Lo anterior releva el área de las políticas públicas, las que, dada su amplitud y alcance, si se dotan de objetivos y contenidos democratizadores, pueden efectivamente constituir herramientas estratégicas aptas para fortalecer el capital social, colaborar en la representación de intereses, trascender la diversidad y dispersión social y contribuir a elaborar los temas centrales de la agenda pública local, regional y nacional. Una voluntad política en tal dirección debería expresarse en nuevos procesos de innovaciones en la acción social pública, modificando la que se efectuó durante los años ochenta. Los actores de tales innovaciones son, desde el inicio, mixtos y no pueden concebirse sólo como un problema "del gobierno".

En otras palabras, existe la necesidad de desarrollar nuevas formas de interacción que potencien a la vez la capacidad de acción ciudadana y el rol del Estado en la vida social. Pero al mismo tiempo existe la posibilidad real de actuar, y más allá de eso, existen diferentes experiencias a nivel local que caminan en esta dirección, aunque aún no se perfilen con toda la fuerza que podrían tener, ya que se requieren cambios a diferente nivel para ello.

Las consideraciones anteriores debieran servir para orientar las estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil que actualmente se impulsan desde diversos actores. Las autoridades gubernamentales consideran que se trata de una "asignatura pendiente" de la transición democrática. En realidad, más que ello, la actual debilidad de la sociedad civil es producto de la evolución de ese mismo proceso, que requiere reorientarse. No será con el mero apoyo a las organizaciones, al margen de la institucionalidad, que se logrará un equilibrio real de una situación que compromete la distribución del poder dentro de la sociedad chilena. Las experiencias innovadoras y mestizas que aquí hemos analizado indican algunos caminos que bien vale la pena continuar explorando.

En términos más globales, la importancia de estas experiencias indica que mientras los Estados nacionales abdican de formular proyectos soberanos y buscan desesperadamente "adaptarse" a las corrientes globales, a nivel local surgen respuestas innovadoras y creativas que, de un modo u otro, van enfrentando estos nuevos desafíos. Son iniciativas que están más allá y más acá de lo político. No responden a la pregunta por el orden social y los valores que deben inspirarlo con un proyecto global, ni con una ideología, sino con prácticas que intervienen la realidad social y cultural y demuestran a través de la acción cómo podrían ser las cosas. Innovan, inventan y también copian; articulan y vinculan actores hasta ayer separados. Prueban, aprenden y replican; exigen, pero también se hacen corresponsables y autogestionan.

Hablamos de acción diversa y plural, de un espacio de acción política, no de un proyecto político. Experiencias que a su modo y en su diversidad están reconstruyendo el tiempo y el espacio sociales necesarios para el nuevo "contrato" que reclama la vida en común. Situadas en las antípodas de las "dinámicas globales", no son ni el despliegue de estrategias políticas "anti/globalización" ni tampoco el producto del ensimismamiento del individuo solitario. Amplían el espacio público de acción de los ciudadanos, adelantando el reconocimiento de derechos económicos y sociales no consagrados institucionalmente, y proyectándolos en programas públicos de nivel local o fortaleciendo el papel de la ciudadanía organizada. Expresan la diversidad de lo local y obtienen su fuerza precisamente de ello y cuentan con el protagonismo directo de los involucrados, reduciendo la dinámica de la representación y la delegación. Su enfoque tiende a integrar realidades diversas y a sustentarse en enfoques realistas de los cambios posibles en el nivel local. Combinan los niveles de acción, derribando fronteras entre lo local y lo nacional o internacional, así como mezclando enfoques "modernizadores" con la "defensa de la identidad".

Este tipo de experiencias no está siguiendo modelos organizacionales ni políticos preexistentes, ni se atienen a las distinciones clásicas que dividen al Estado de la sociedad civil, o a la sociedad en "sectores" (primero, segundo y tercero). Se produce una suerte de mestizaje en varios planos: dirigentes de base expertos en "marco lógico", departamentos municipales que parecen ONGs, caciques indígenas que orientan la política estatal de salud. Es el espacio de "lo público no estatal", lo social/empresarial, lo estatal/ciudadano y otras mezclas más.

Muchas experiencias se consideran a sí mismas como "redes" o como parte de redes, y propician la construcción social basada en ellas. Una noción común, aunque metafórica, donde predominan las relaciones directas entre los actores que las forman. Estamos en el plano de los actores descentrados y libres, sin determinismo alguno. Pero que no permanecen inertes y desvinculados, sino que van "tejiendo un vínculo" en función de sus necesidades, aspiraciones e intereses variables. Esta actividad no los convierte en los antagonistas del Estado, pero no se sujetan a su racionalidad burocrática y a los intereses estratégicos que porta. Lo interesante de esta proposición es que en este espacio puede reconstituirse la política "mas allá del Estado" en dinámicas de coparticipación.

Nos acercamos a lo que algunos llaman la "glocalización". Donde la "globalización" adquiere más de una cara y no se reduce sólo a la expansión de los intereses estratégicos del capitalismo, ya que incluye también la vigencia planetaria de los derechos humanos y mañana los dispositivos de gobierno mundial que se requieren para manejar el impacto del flujo caótico de los capitales financieros. Pero donde también la sociedad "abandonada" por el Estado que se retira puede ser fuente de soporte para sus miembros y potencialmente para nuevas propuestas políticas. En la medida que se fortalece la "redificación social", tanto local como global, se hace menos dramática la ausencia de la institucionalidad estatal como la hemos conocido. Por cierto, se sigue requiriendo la garantía de derechos y responsabilidades y su sanción jurídica (incluso bajo la coacción física). Pero lo que se ubica más allá del espacio estatal no es la anomia, sino que también puede ser un nuevo tipo de dinámica "global" que reclama y fundamenta el "nuevo contrato" entre individuos y sociedad. La afirmación de ciudadanía y democratización, que apunta a equilibrar la relación entre los poderes buscando fortalecer los poderes locales en el escenario del globalismo.

Notas

[1] Más información sobre el Programa Ciudadanía y Gestión Local y la base completa de iniciativas innovadoras en www.innovacionciudadana.cl.

[2] Tal es el interés que esta muestra de la innovación ciudadana ha despertado en distintos círculos, que el presidente Ricardo Lagos ha señalado: "Valoramos el esfuerzo que desde la sociedad civil se ha desarrollado para visibilizar experiencias innovadoras. En este sentido, iniciativas como la desarrollada por el Programa Ciudadanía y Gestión Local de la FNSP son dignos ejemplos a imitar" (Lagos, 2001: 15).

[3] La otra consecuencia de esta situación es que se debilita el espacio público porque se percibe "falta de reconocimiento y representación de las instituciones públicas, precisamente aquellas encargadas de crear los vínculos que hacen a la ciudadanía moderna" (PNUD, 1998: 21).

[4] La invisibilidad de las experiencias ciudadanas también interroga el tipo de conocimiento que actualmente se está produciendo sobre la realidad social. La interrupción de las fructíferas investigaciones sobre movimientos sociales y el predominio de las consultorías por sobre la investigación independiente, van transformando la mirada. Las consultorías son mayoritariamente demandadas por organismos públicos o por burocracias de nivel nacional, con escasa visibilidad sobre las experiencias locales en cuanto tales y el conocimiento que producen no se socializa. Por otra parte, lo que de allí emana no es tanto la elaboración de las prácticas y su generalización, ni tampoco el contraste de hipótesis en el marco de investigaciones académicas, sino principalmente el monitoreo y evaluación de las dimensiones de gestión involucradas en los programas públicos. Con el fin de hacerlos más eficientes, más baratos, mejor coordinados, de mayor impacto, etc.

[5] Un amplio estudio del sector rural concluye que "ubicar el asunto de la acción colectiva a nivel local como un problema de ciudadanos contra gobiernos o a pesar de los gobiernos o más allá de los gobiernos, es perder de vista el hecho de que muchas historias exitosas de la acción colectiva son fundamentadas sobre interacciones fuertes entre las instituciones sociales y públicas, tanto a nivel local como nacional" (Berdegué, 2000: 12).

[6] Los 60 estudios de caso que avalan la argumentación de este punto y el siguiente se encuentran compilados en las publicaciones del Programa Ciudadanía y Gestión Local (2000 y 2001b).

[7] El Programa Servicio País convoca a profesionales jóvenes a vivir y trabajar durante uno o dos años en comunas rurales de extrema pobreza, vinculando municipio y comunidad.

[8] El pacto republicano de Chile, conquistado en la independencia (1818) y consolidado en la Constitución de 1833, no incluía los territorios habitados por los pueblos indígenas, sino que se refería sólo al Chile de aquella época, mucho más pequeño que el actual. La incorporación de los siete pueblos indígenas que habitan el actual territorio de la república se produjo recién a fines del siglo XIX, apoyada en todos los casos en la intervención armada. Agradezco esta crucial puntualización a Sandra Huenchuán y Víctor Toledo. Mucho más recientemente, la Ley Indígena de 1991 sólo reconoció a cuatro de los siete pueblos indígenas de nuestro territorio.

[9] Las tendencias al mestizaje institucional también se dan entre las entidades estatales (no lucrativas) y las del sector empresarial lucrativo. No sólo son las empresas públicas, también las universidades sometidas al autofinanciamiento, la consultoría y el vínculo directo con las necesidades de las empresas y también las corporaciones municipales, cuya acción se asimila a los organismos de gestión privada (De la Maza, 2001a).

Bibliografía

Arrau, A. y Avendaño, O. (2001), "Notas acerca del desarrollo de la ciudadanía en Chile", Santiago, Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales (Documento de Trabajo N° 1).

Berdegué, J. (2000), Cooperando para competir: factores de éxito de las empresas asociativas campesinas, Santiago, Red Internacional de Metodologías de Investigación de Sistemas de Producción, mimeo.

De la Maza, G. (1999), "Los movimientos sociales en la democratización de Chile", en *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*, P. Drake e I. Jaksic (comps.), Santiago, LOM Ediciones, pp. 377-406.

_____ (2001a), "Sociedad civil y capital social en América Latina: ¿hacia dónde va la investigación?", Santiago, Centro de Análisis de Políticas Públicas (Documento de Trabajo Nº 5). Programa Ciudadanía y Gestión Local.

_____ (2001b), "La igualdad está en la diferencia", Santiago, Centro de Análisis de Políticas Públicas (Documento de Trabajo Nº 5). Programa Ciudadanía y Gestión Local.

Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (Chile) y Fondo de las Américas (2000), Desarrollo con ciudadanía y democracia participativa: un nuevo trato entre el Estado y la sociedad civil, Santiago, FUNASUPO, mimeo.

González, I. (1998), "Hacia un nuevo contrato social para el siglo XXI", en *Memoria del IV Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector*, Buenos Aires.

Lagos, R. (2001), Respuesta del Presidente de la República al informe del Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Santiago, DOS, mayo, mimeo. Este texto luego fue publicado como Plan de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Santiago, DOS.

Matus, C. (2001), *las ordenanzas municipales de participación ciudadana*, Santiago, Centro de Estudios Municipales Cordillera.

Oxhorn, P. (2001), "Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina", en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. 3 Nº 9.

PNUD (1998), *Las paradojas de la modernización: desarrollo humano en Chile-1998*, Santiago, PNUD.

_____ (2000), *Más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago, PNUD.

Programa Ciudadanía y Gestión Local (Chile) (2000), *Los caminos que buscamos*, Santiago, Centro de Análisis de Políticas Públicas; Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza.

_____ (2001a), *Caminos de innovación en ciudadanía II*, Santiago, Centro de Análisis de Políticas Públicas; Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza.

_____ (2001b), *Espacios locales y desarrollo de la ciudadanía*, Santiago, Centro de Análisis de Políticas Públicas; Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza.

Provoste, P. y Valdés, A. (2000), "Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres: sistematización de experiencias innovadoras", Santiago, Centro de Análisis de Políticas Públicas (Documento de Trabajo Nº 3). Programa Ciudadanía y Gestión Local.

Cambios en el perfil de los dirigentes públicos en Brasil y desarrollo de competencias de dirección [*]

Regina Pacheco

El perfil de los dirigentes públicos en Brasil está cambiando muy rápidamente, y este cambio es aún poco visible para los investigadores y la comunidad académica, para los medios de comunicación y también para la opinión pública. Especialmente, existe una falta de correspondencia entre el perfil actual de los dirigentes públicos y lo que prevalece en la literatura especializada y en la visión de los organismos internacionales. No es posible discutir el tema de los dirigentes públicos en Brasil sin tener en cuenta el legado que constituyen las prácticas históricamente utilizadas para su selección. Por otra parte, es necesario dialogar con la literatura, que tradicionalmente denunció prácticas clientelistas y político-partidarias utilizadas en el nombramiento de dirigentes, y más recientemente incorporó las matrices teóricas de la selección racional y del nuevo institucionalismo.

En Brasil, los cargos de dirigentes públicos son de libre nombramiento. Históricamente, el sistema de cargos en comisión en Brasil fue utilizado como mecanismo de acomodación de intereses políticos, marcado además por una alta rotación. En ese contexto, la defensa de un sector público profesionalizado se orientó por la argumentación en favor de carreras estructuradas y de ingreso por concurso público, contraponiéndose la meritocracia al sistema de cargos de dirección; se guió además por la visión de que los dirigentes públicos deberían ser escogidos por criterios técnicos. Según esta visión, los funcionarios ingresados por concurso deberían constituir la futura élite del sector público, por medio de reservación (exclusiva o mayoritaria) de cargos de dirección a integrantes de carreras - inspiración del modelo francés.

El texto discute la reciente evolución de este tema en la esfera federal, que acompaña otras importantes alteraciones en las prácticas y en la cultura del sector público brasileño, en el contexto de la reforma gerencial iniciada en 1995. De los más altos cargos de dirección (los que responden directamente a los ministros), el 46,5% son hoy ocupados por funcionarios de carrera y el 14,5% por jubilados; en el primer nivel gerencial, este porcentaje llega al 74,4% de funcionarios y al 5,3% de jubilados del sector público. Estos datos implican una nueva visión de la profesionalización del sector público, que necesariamente tiene que abarcar a funcionarios y dirigentes, señalando las competencias específicas que se requieren para cada segmento.

La hipótesis que se discute en el texto es doble: por una parte, la de que, en la administración federal brasileña hoy, la mayoría de los dirigentes públicos tienen las requeridas competencias técnicas; por otra parte, se afirma que **el mayor déficit hoy es el de competencias específicas de dirección**, tan necesarias como las competencias técnicas, para la profesionalización del sector público y para la obtención de mejores resultados en favor del interés público.

Esto implica rediscutir la visión dominante del término "profesionalización", así como sustituir la visión de "futura élite" por alternativas eficaces de apoyo al desarrollo de competencias de dirección de los actuales dirigentes. El texto discutirá además un conjunto de competencias de dirección, fundamentales para avanzar en el cambio de cultura en el sector público -de la cultura burocrática hacia otra más transparente, responsable y con control de resultados.

([*])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.
Traducido del portugués por **Pablo Fuentes**. Título original: "Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção".

El legado histórico

Históricamente, en Brasil, los cargos de dirigentes públicos fueron de libre nombramiento. Además de eso, los intentos de implantación de una burocracia weberiana fueron tardíos e inconclusos. La combinación de estas dos características motivó que, hasta hoy, el debate en torno del tema específico de los dirigentes públicos quedara sometido a los análisis más amplios sobre la necesidad de que sea implantado un sistema meritocrático, entendido como sinónimo de "profesionalización de la función pública".

En este sentido, el legado que debe ser considerado, cuando se quiere discutir específicamente el tema de los dirigentes públicos, es tanto histórico (extensa tradición de prácticas clientelistas en un sistema presidencialista y federativo sostenido por coaliciones) como analítico (predominio de los tratamientos weberianos al mismo tiempo como marco analítico y propositivo). Son bastante recientes y raros los análisis que se alejan de la concepción y de los ideales weberianos, al reconocer que hoy no es más posible presuponer "la separación entre política y burocracia y la subordinación de ésta a la primera", configurando de esta forma "una situación muy distante del tipo ideal construido por Weber" (Loureiro, 2001: 50). El texto sintetiza, a continuación, el legado histórico, y más adelante trata de dialogar con el legado analítico.

Se remonta a los años 1930 el intento de crear un servicio público meritocrático, en los moldes weberianos, llevado a cabo por el DASP (Departamento Administrativo del Servicio Público) en la primera era Vargas. Anteriormente, algunos cuerpos eran ya organizados con base en el reclutamiento por concurso público y en carreras estructuradas -los militares, la diplomacia y el Banco do Brasil (Martins, 1995: 16). Sin embargo, la generalización de las propuestas weberianas como modelo de organización del servicio civil federal ocurrió a partir del final de la década del 30: "A partir de ahí, se entró en una fase de expansión de la burocracia, cuando el clientelismo... comenzó a ser atacado en la práctica, por medio de propuestas que tenían en el 'universalismo de procedimientos' su base conceptual. Pero las dificultades fueron muchas" (Portugal Gouvêa, 1994: 99).

Desde su origen, la administración meritocrática convivió con prácticas clientelistas de ingreso en el servicio público (los interinos y "extranumerarios"), en un período en el que el Estado desempeñaba el papel de empleador, acompañando la expansión de su intervención en la economía y en la vida social del país. Martins (1995: 15) se remonta a la herencia colonial de la organización y funcionamiento del Estado en Brasil, para reflexionar sobre la cultura política patrimonialista como marca por más de cuatro siglos: "el patrimonialismo, el clientelismo, la burocracia extensiva y la intervención del Estado en la economía están inscritas en la tradición brasileña como características persistentes de la herencia colonial". Para este autor, "la profesionalización de la administración pública a partir de la creación del DASP dio origen a un 'doble modelo': para los altos escalones de la burocracia fueron adoptados accesos mediante concurso, carreras, promoción basada en criterios de mérito y salarios adecuados. Para los niveles medio e inferior, la norma era la admisión por indicación clientelista; las carreras eran establecidas de forma imprecisa; el criterio de promoción se basaba en el tiempo de servicio y no en el mérito; y la erosión de los salarios pasó a ser intermitente" (Martins, 1995: 9)[1].

Este modelo dual persistió durante la democratización que ocurrió con posterioridad a la dictadura Vargas, trayendo a los partidos políticos hacia la arena de intercambios en torno del empleo público. En los años 50, con el segundo gobierno Vargas y el proyecto nacional-desarrollista, los altos escalones de la burocracia y la dirección de las grandes empresas estatales "fueron mantenidos relativamente libres de las acometidas clientelistas, y tuvieron éxito en la mejoría de las prácticas de administración pública y en la preservación del *ethos* del empleado público" (Martins, 1995: 17)[2]. El gobierno Kubitschek mantuvo el modelo, agregando además otra camada a la administración pública, con el cambio de la capital federal hacia Brasilia: incentivos para vivienda, beneficios adicionales y salarios compensatorios, que aun así atrajeron sólo una parte de la burocracia a la nueva capital[3].

Con la dictadura militar fueron reforzados la tecnocracia y los cuerpos técnicos del área económica, al mismo tiempo que fueron flexibilizadas las reglas para la administración indirecta

(Decreto Ley N° 200, de 1967). Por una parte, hay una enorme expansión del sector paraestatal (empresas estatales); por otra parte, son notorias las realizaciones del gobierno, sustentando altas tasas de crecimiento y un ritmo acelerado de desarrollo industrial.

El legado reciente: los años 80 y el gobierno Collor

Finalmente, en la década del 80, se agregan la crisis fiscal del Estado y un cierto retorno del populismo que acompañó la redemocratización. En la segunda mitad de los años 80, con la transición democrática, se asistió a un regreso del clientelismo -tanto en las políticas públicas como en las formas de reclutamiento e ingreso en el servicio público. No existen estudios empíricos que demuestren las prácticas y criterios utilizados para el nombramiento de los cargos de dirección; la literatura es genérica y realiza deducciones a partir de análisis sobre el federalismo y el juego partidario.

Este contexto marcó las propuestas de la Constitución de 1988, en muchos campos considerada una "constitución ciudadana" (por los avances en los derechos sociales), pero que en el capítulo que se refiere a la administración pública representó un retorno de las reglas rígidas y la extensión de los principios burocráticos a todas las organizaciones públicas federales, tanto de la administración directa como indirecta.

Una de las expresiones de la visión predominante en la segunda mitad de los años 80 fue la creación de la ENAP, inspirada en los modelos francés y canadiense. Se pretendía constituir una élite del servicio público federal, a la cual deberían ser reservados los cargos de dirección y asesoría superior (Pacheco, 2000).

Después de diez años de crisis fiscal, redemocratización y retorno de prácticas clientelistas, vino el gobierno Collor, con políticas explícitas de desorganización y desmantelamiento de la máquina pública, acompañadas por prácticas de corrupción. El gobierno siguiente trató de reconquistar el apoyo de los empleados públicos (mediante la amnistía de los despedidos y aumentos de salarios), sin que con ello avanzara en una política comprensiva de reorganización del aparato del Estado.

El legado de la literatura

La literatura brasileña sobre administración pública, históricamente, ha estado caracterizada por la defensa de la burocracia weberiana como solución para los problemas administrativos del país. No hay un enfoque de intereses específicos en el análisis de los dirigentes públicos, tal vez en parte porque la aspiración de un modelo ideal weberiano haya contribuido a ocultar este grupo como un actor específico, o porque su relevancia apenas se demuestre con el advenimiento de las propuestas de reforma gerencial (Longo, 2002).

Como afirman Loureiro y Abrucio (1998: 4), "gran parte de la literatura que analizó la relación entre burocracia y política en este siglo -especialmente en el caso brasileño- tuvo como concepción básica la preocupación en evitar la llamada 'politización' de la burocracia, una visión basada en una lectura de la obra de Weber, la cual no consideró el presupuesto del control mutuo y, sobre todo, la importancia del control político de la burocracia, puntos fundamentales de la teoría weberiana. Lo peor es que esta lectura de Weber llevó tanto a un fuerte maniqueísmo -los técnicos son 'buenos' y los políticos son 'malos'- como a una despolitización de los objetivos de la Administración Pública".

El argumento se desarrolla por deducción: la tradición de la cultura política brasileña es patrimonialista; el intento de profesionalización de la administración pública (considerada como la creación de una burocracia en los moldes weberianos) es tardía e inconclusa, habiendo convivido siempre con prácticas clientelistas de provisión y acceso al empleo público; entre los preceptos weberianos, el énfasis recae sobre el concurso público que, si se toma como forma única de acceso a los cargos públicos, es considerado como un medio de purificación de la administración pública. Con raras excepciones, no existen estudios empíricos sobre los criterios de provisión de los cargos en comisión; son imprecisos los datos sobre la cantidad de los cargos de libre nombramiento y su evolución[4]. Como no existen reservas de cargos de dirección para integrantes de carreras, o concursos

para cargos de dirección, se llega a la conclusión de que su ocupación se da siempre, a lo largo de la historia, por prácticas que responden a intereses partidarios, clientelistas o nepotistas; y de ahí se llega también a la conclusión de que los dirigentes públicos fueron y son, a lo largo de todo el tiempo, incompetentes y apadrinados políticos.

Este largo desdoblamiento de ideas y argumentos sustentó, en la literatura, la visión de que los dirigentes públicos deberían ser nombrados por criterios esencialmente técnicos, por oposición a criterios políticos o de lealtad personal. En ningún momento la literatura discute la cuestión de las competencias específicas de dirección.

Esta visión está presente en autores nacionales y extranjeros y también en los documentos de organismos internacionales. Evans (1992; 1995), por ejemplo, argumenta que "replacement of a patronage system for state officials by a professional state bureaucracy is a necessary (though not sufficient) condition for a state to be 'developmental'. The key institutional characteristics of 'Weberian' bureaucracy include meritocratic recruitment through competitive examinations, civil service procedures for hiring and firing rather than political appointments and dismissals, and filling higher levels of hierarchy through internal promotion". Rauch (1995), partiendo de datos sobre la ola de reformas emprendidas al inicio del siglo XX en varias ciudades americanas, en Estados Unidos, conocidas como *Progressive Era*, considera que la sustitución de los *political appointees* por una burocracia profesional contribuirá para que sean tomadas decisiones cuyos beneficios se den a más largo plazo.

En el centro de los debates y análisis académicos: la separación entre política y administración; la homogeneización y universalización de normas y procedimientos; el aislamiento burocrático; la neutralidad de los burócratas, que les garantiza el monopolio; y la exclusividad en la defensa virtuosa del interés público.

La literatura acerca de la administración pública, sobre Brasil y los demás países latinoamericanos, parece que traduce un cierto resentimiento en estos países, fundado en la ausencia de dos procesos históricos: la constitución de las burocracias en los países del Westminster System, en Alemania y en Francia; y el proceso de racionalización de la *Progressive Era* de Estados Unidos.

La literatura brasileña tiende a reproducir la afirmación de que los cargos de libre nombramiento son ocupados usando criterios políticos. Abrucio (1993) afirma que los DAS (Dirección y Asesoría Superior) 4, 5 y 6 son "cargos más politizados, ocupados, la mayoría de las veces, por personas externas a la administración" (p. 55); por otra parte, los DAS 1, 2 y 3, según el autor, serían ocupados como instrumento de "cooptación mediante la comisión de los propios funcionarios de la administración pública", a pesar de afirmar, en el mismo texto, "la permanencia de personas de la administración en cargos de confianza, en gobiernos sucesivos" (p. 56). La ocupación de los cargos en comisión por funcionarios requisados en otros órganos de la administración es vista como expresión de desigualdades entre las diversas carreras y el predominio del poder "de carreras más fuertes del servicio público"[5].

La cuestión de la meritocracia en Brasil fue analizada con lucidez por Lívia Barbosa, en su artículo "Meritocracia à brasileira" ("Meritocracia a la brasileña"). A partir de la cuestión "¿qué es desempeño en Brasil?", la autora demuestra cómo, en la cultura brasileña, la aspiración radical a la igualdad sustantiva llevó al rechazo de la valoración positiva del desempeño individual -alejándose de esta forma de la visión norteamericana sobre mérito y desempeño. Mientras que para la sociedad norteamericana la igualdad es el derecho de todos frente a la ley, y las diferencias entre individuos resultan de sus propios talentos y esfuerzos, en Brasil la igualdad, además de un derecho, es simultáneamente una aspiración, una necesidad de ser, una realidad indiscutible que se quiere alcanzar. Aquí, según la autora, las diferencias entre individuos son consideradas como resultados inevitables e indeseables, procedentes de sus condiciones sociales desiguales: en Brasil, la igualdad como valor remite inmediatamente al otro valor: el de la justicia social (Barbosa, 1996: 88).

De esta forma, señalando y criticando dicha confusión entre meritocracia como sistema y como ideología, la autora afirma: "anhelamos... el establecimiento de un Estado igualitario, donde lo que es concedido a uno debe ser extendido a todos, independientemente del desempeño individual y de las desigualdades naturales. De ahí se deriva el síndrome de la isonomía... y la enyesadura del servicio público" (id.: 88)[6].

Por este argumento, Barbosa considera que, en Brasil, la ideología de la meritocracia acaba actuando como un freno a la adopción de sistemas meritocráticos, especialmente en el sector público. En la práctica, en Brasil, "cuando el mérito es accionado como criterio, él no es legitimado por quien no fue bien evaluado" (p. 79). Este análisis llama la atención para el hecho de que en Brasil, los intentos no concluidos de implantación de una burocracia meritocrática tienen raíces histórico-sociológicas, y no se derivan sólo de un comportamiento clientelista por parte de los políticos.

El casi monopolio del concurso público como instrumento meritocrático también es identificado y criticado por Barbosa: "necesariamente, no es la existencia o no de un dispositivo como el concurso lo que garantiza que un determinado sistema conceda privilegio al mérito. Existen sistemas meritocráticos que no seleccionan a los mejores por un concurso y sí por el desempeño ya comprobado en determinadas tareas o por la calificación. Sin embargo, en Brasil, el concurso es un elemento paradigmático en la legitimación de la meritocracia. En realidad, existe en el plano de las representaciones en nuestra sociedad una superposición entre instrumentos democráticos, como es el caso del concurso, y sistemas meritocráticos" (Barbosa, 1996: 74).

En la literatura existente sobre las prácticas de nombramiento de dirigentes, merece ser destacado el amplio estudio comparativo realizado por Barbara Geddes (1994). Combinando un tratamiento teórico predominante en la ciencia política, la *rational choice* articulada con el neoinstitucionalismo[7], y análisis de datos, la autora discute las estrategias para el nombramiento de dirigentes utilizadas por presidentes civiles y sus partidos o coaliciones, en seis países latinoamericanos[8] en el período de posguerra (1945-1993), expresando en el título del libro una síntesis de su análisis: "Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America".

Para Geddes, el dilema de los políticos -presidentes y sus socios de coalición- se expresa por medio del conflicto entre la necesidad de supervivencia política inmediata y los intereses colectivos de largo plazo sobre el desempeño económico y la estabilidad del régimen (op. cit.: 18). Para los partidos que sustentan una coalición en el poder, el dilema se deriva además del problema de la acción colectiva[9]. Para los presidentes, el dilema expresa el uso de los nombramientos como inversión política o inversión económica, ya que "la supervivencia del presidente depende tanto del desempeño económico como del apoyo político" (id.).

Las estrategias utilizadas para el nombramiento de dirigentes serán compatibles con las respuestas dadas, en cada situación, a aquel dilema. La supervivencia política de corto plazo tiende a dirigir las selecciones por criterios políticos; la perspectiva de largo plazo lleva a selecciones basadas en criterios técnicos y experiencia y *expertise* gerencial. Existe también el criterio de la lealtad de la persona nombrada hacia la persona que la nombró, no excluyente en relación con el criterio técnico; aquí, la autora destaca las diferencias entre partidos políticos, y sugiere que esta combinación no puede ser utilizada por todos los partidos políticos, pues algunos no cuentan, entre sus cuadros, con personas que cumplan el criterio de la *expertise*: "parties differ, however, in the extent to which they attract supporters with technical and managerial expertise and experience" (ib., p. 18).

Como tendencia general, a partir del análisis de los mayores países sudamericanos, la autora considera que los presidentes prefieren favorecer estrategias de nombramiento que contribuyen al aumento de la capacidad del Estado (consistentes con la perspectiva de largo plazo), pero son frecuentemente desviados de sus preferencias por necesidades políticas más inmediatas. En última instancia, sus selecciones serán influenciadas por el contexto político: "presidentes fuertes y seguros", que no enfrentan amenazas de golpes militares, o gran competencia de rivales dentro de sus partidos, o indisciplina partidaria de sus aliados (de su propio partido o de miembros de la coalición), practican

"estrategias de nombramiento que contribuyen al desarrollo de competencia burocrática" (p. 22), basadas en criterios técnicos y competencias gerenciales.

En el caso de Brasil, el "índice de estrategia de nombramiento" construido por Geddes llevó a clasificar las preferencias presidenciales[10] de la siguiente forma: altamente politizadas ("highly partisan strategy"): Dutra (1946-51), Goulart (1963-64) y Sarney (1985-1990); mixtas o compartimentadas ("compartmentalization strategy" -competencia como principal criterio para los puestos clave, combinada con nombramientos políticos para los demás puestos): Vargas (1951-54), Kubitschek (1956-61) y Collor (1990-92)[11]; antipartidarios ("antipartisan strategies", ignorando a los partidos de sustentación; en general, los presidentes que adoptaron esta estrategia tuvieron su mandato disminuido/no concluido): Café Filho (1954-55), Jânio Quadros (1961). En un análisis temporal, vemos que en los períodos de retorno a la democracia o que vinieron a continuación de una grave crisis institucional, las estrategias son las más politizadas (en términos de resultados sobre la mayor politización, Sarney, seguido por Goulart después de la renuncia de Quadros, y por Dutra).

El estudio de Geddes es probablemente la referencia más amplia sobre el tema de las estrategias de nombramiento en Brasil. Sin embargo, algunos aspectos metodológicos deben ser observados cuando queremos destacar específicamente el tema de los dirigentes públicos. Geddes parte de informaciones sobre nombramientos de ministros (para los cuales analizó datos primarios), y difusamente sobre otros cargos de libre nombramiento (para los cuales trabajó a partir de la literatura y de análisis de la prensa)[12]. Sin embargo, en términos de grupos de actores, ministros y dirigentes de entidades públicas son categorías distintas, tanto en términos de misión como en términos de *ethos* y *accountability*: a los ministros les corresponde esencialmente la interlocución política y deben ser responsabilizados por las selecciones realizadas en políticas públicas y por las prioridades de gobierno; de los dirigentes se espera la responsabilidad por la conducción de las organizaciones públicas, debiendo ser responsabilizados por criterios de eficiencia (uso racional de los *inputs*) y eficacia de las organizaciones (calidad y pertinencia de los *outputs* en relación con las prioridades de gobierno). Aunque sea grande el grado de interdependencia entre estas dos esferas de *accountability,* ya que ambos grupos de actores son corresponsables por los impactos (*outcomes*) de las acciones de gobierno, la literatura más reciente va a destacar las especificidades del *ethos* del dirigente público -y por lo tanto las diferencias entre los dos grupos (ministros y dirigentes)-, lo que lleva a la necesidad de destacar los criterios de nombramiento utilizados para cada uno de estos grupos de actores.

Por otra parte, raramente un presidente se encarga personalmente de la selección de todos los dirigentes públicos; en general, esta selección es una responsabilidad de los ministros. En el caso de ministros esencialmente políticos, las estrategias construidas por Geddes podrían tener valor explicativo; ya en el caso de ministros esencialmente técnicos, el tratamiento de Geddes es menos pertinente. En ambos casos existe además la posibilidad de *by-pass* del ministro por el presidente, para nombramientos en cargos clave. Todos estos casos indicarían la necesidad de un análisis empírico mucho más fino de las estrategias de nombramiento.

De esta forma, la metodología construida por Geddes tendría valor explicativo relativo para analizar las prácticas de nombramiento de dirigentes durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, ya que, en noviembre de 2001, 12 de sus 25 ministros eran funcionarios de carrera o egresados del servicio público (O Estado de São Paulo, 04-11-2001, p. A9).

Otras reservas que deben ser hechas a Geddes se refieren al tratamiento y a las referencias teóricas. Loureiro, Abrucio y Rosa (1998) ya se refirieron a los límites de su tratamiento, al insistir en la total separación entre política y burocracia, y en la supuesta neutralidad de ésta. Por otra parte, la aplicación directa de la elección racional para explicar las prácticas de los actores públicos parece poco adecuada, pues insiste en la visión de que este tipo de actor tratará siempre de maximizar sus intereses individuales, sin distinguir intereses e incentivos específicos de los actores públicos o privados. Mucho más apropiado parece el tratamiento de Dan Wood y Waterman (1994), que consideran la **reputación** como el principal capital social de los agentes (y, en nuestra opinión, dirigentes) públicos[13].

A partir de los análisis de Dan Wood y Waterman, podemos afirmar que la publicidad de los resultados obtenidos en la conducción de organizaciones se constituye en el principal incentivo a los dirigentes de instituciones públicas, y tal vez uno de los pocos que pueda concretizarse como incentivo negativo en el sector público: "el compromiso de los cuadros de una agencia con sus objetivos y el desempeño eficiente... deben ser públicamente reconocidos, sirviendo de base para la formación de una buena imagen de esa agencia ante el resto del sistema político y de la opinión pública y, por consiguiente, *de prestigio para sus miembros*. En contrapartida, los agentes deben estar conscientes de que *su reputación puede ser severamente comprometida* si, al contrario, fueran comprobados comportamientos irregulares, corruptos o discordantes *en relación con las preferencias de sus 'principales'* (Congreso, Presidencia de la República, grupos organizados de la sociedad civil y, en último caso, la población). En fin, *el gran beneficio* que los burócratas pueden obtener del proceso de control *es la buena reputación*" (Dan Wood y Waterman, 1994, cf. Loureiro, 2001: 64-65; las marcas en cursivas son mías).

Los raros estudios empíricos

Son pocos los estudios que sistematizan datos sobre los criterios de nombramiento de los dirigentes públicos -merecen ser destacados Schneider (1991), Loureiro, Abrucio y Rosa (1998). Estos estudios presentan datos que se contraponen a la visión generalizadora de que los nombrados son piezas del juego partidario y/o de prácticas clientelistas, o que "el sistema de nombramiento en Brasil atiende exclusivamente a intereses políticos o clientelistas". Parte de esto se explica porque se trata de estudios de caso: el primero, incluye empresas estatales durante el período militar; el segundo, específico sobre el Ministerio de Hacienda -instituciones, en ambos casos, consideradas como eficaces y aisladas. Aunque estos casos no sean representativos del conjunto de la máquina federal, su existencia obliga a relativizar las afirmaciones genéricas que prevalecen en la literatura.

Merece ser destacado el tratamiento dado por los autores al tema de la relación entre políticos y burócratas: Loureiro, Abrucio y Rosa rechazan la visión dicotómica que prevalece en la literatura y, con base en Aberbach, Putnam y Rockman (1981), clasifican a los ocupantes de cargos de alto escalón como *policymakers*, o sea, tomadores de decisión con responsabilidad política. Los autores afirman que la literatura "trata generalmente de establecer una respuesta tecnocrática, tratando de separar radicalmente la actuación técnica de los funcionarios, considerada meritocrática, del modelo impuesto por los políticos, clasificado casi siempre como clientelista. Esta tendencia tiene un fuerte peso en América Latina y, particularmente, en Brasil, encontrando amparo inclusive en análisis bastante lúcidos acerca del impacto del sistema político sobre los cargos públicos" [14]. Y continúan: "No es que el clientelismo no sea aún un importante elemento de la gramática del poder en Brasil (Nunes, 1997). El hecho es que no se puede abrazar como ideal la total despolitización de la burocracia, como si ésta respondiera sólo a las normas previamente establecidas y, con eso, en principio, defendiera el interés público" (p. 48).

El estudio de Schneider (1991), analizando el papel de los altos funcionarios para la eficacia de las políticas de industrialización en el país durante los gobiernos militares, enfatiza los aspectos virtuosos de la circulación de estos burócratas por varias organizaciones públicas, lo que los convierte en menos fieles (y presas) de las organizaciones y más orientados hacia resultados: "Hacer las cosas lleva a una promoción más rápida que defender la institución" (p. 61).

Para entender cómo se lleva a cabo esta circulación, el autor analiza los criterios utilizados para el nombramiento; llega a tres criterios típicos ("nombramientos ideales típicos") que, usados de forma combinada y con perspicacia por parte de los responsables del nombramiento, garantizan el éxito de las estrategias de políticas públicas. Estos criterios son: representatividad (de partidos políticos, grupos de interés o acuerdos federativos y criterios geográficos), confianza (lealtad personal y afinidad entre la persona nombrada y la que la nombró, sustentada la mayoría de las veces en experiencia previa de

trabajo conjunto) y técnica (reputación y *expertise* en su campo específico de actuación y conocimiento de los procesos operativos del área) (Schneider, op. cit.: 127-130).

Lejos de las afirmaciones generalizadoras y simplistas de la mayoría de la literatura, el autor afirma que: "En la vida real, es difícil encontrar un nombramiento puro. La mayoría mezcla los tipos ideales y cualquier nombramiento puede exhibir facetas de cada uno de ellos a lo largo del tiempo. (...) La mayoría de los responsables por el nombramiento prefiere una variedad de tipos: gente de confianza para asesores más próximos (que son generalmente jóvenes) e intermediarios, gente más técnica para los lados misteriosos de las actividades del órgano, y gente representativa cuando el apoyo y la coordinación externa son cruciales. En algunos casos, los responsables por los nombramientos consiguieron combinar criterios de confianza y técnicos para conseguir una competencia partidaria (*en oposición a la competencia neutra defendida frecuentemente en la literatura sobre administración pública*), lo que promovió políticas eficaces" (id.: 129-30; las marcas en cursivas son mías).

La participación de los altos escalones de la burocracia en el período militar es analizada en profundidad por Schneider (1991), cuya obra se destaca por las consideraciones positivas que hace sobre el sistema de nombramientos existente en la administración pública brasileña, que permite la circulación de esta burocracia pública y explica, según el autor, una parte importante de los buenos resultados obtenidos por las políticas públicas en el período. Es una de las raras referencias que aborda de forma detallada los criterios de nombramiento para cargos de dirección en el sector público federal brasileño, apartándose de la visión prevaleciente y superficial.

En relación con el tema de la autonomía *versus* control de las empresas estatales, Schneider una vez más afirma aspectos positivos en el caso de Brasil: "la experiencia brasileña sugiere que la manipulación juiciosa del poder de nombrar puede brindar un equilibrio informal aceptable entre control y autonomía (de las estatales)" (p. 130).

Schneider discorda además de que el débil grado de institucionalización de la administración pública brasileña derive de las tradiciones de los siglos XIX y XX, y de los partidos clientelistas que invadieron la burocracia con posterioridad a 1945. Según él, "la alta movilidad (de la élite burocrática) proporciona una motivación más inmediata y racional para evitar la organización formal" (Schneider, op. cit.: 50). Y además: "Los fuertes lazos personales que penetran la administración brasileña son menos vestigios del Brasil tradicional que respuestas perfectamente racionales a la complejidad y a la incertidumbre" (id.: 123).

Ya en el otro estudio empírico citado, sobre el Ministerio de Hacienda (Loureiro, Abrucio y Rosa, 1998), los autores no separan los criterios de confianza (ni tampoco los técnicos) de los criterios políticos; de esta forma, trabajan sólo con dos grupos de criterios de nombramiento: los criterios burocráticos (previamente establecidos) y los criterios políticos. Consideran como nombramiento burocrático a aquel que restringe la selección a los integrantes de una determinada carrera, observando por ejemplo la antigüedad (como entre militares o en la diplomacia). En el segundo grupo, clasifican como nombramiento político "también a aquellos orientados por afinidades personales, por orientaciones teóricas o inclusive ideológicas comunes, que ligan el presidente o el ministro a sus auxiliares y determinan la selección de algunos técnicos, en vez de otros" (p. 69).

A pesar de que los propios autores, Loureiro, Abrucio y Rosa consideran este tratamiento como innovador ("por realizar nombramientos políticos que no se realizan por los criterios más comúnmente utilizados" -como los del juego partidario), consideramos más útil la distinción realizada por Schneider, destacando los tres tipos ideales de nombramiento. En la lógica gerencial, la afinidad personal puede ser aceptada como criterio, siempre que sea combinada con competencia técnica, con vistas a permitir la constitución de un verdadero equipo de dirección, o de garantizar nexo y coordinación entre las diferentes políticas sectoriales de un mismo ministerio (o de gobierno). El criterio de la competencia técnica es compatible (e inclusive deseable) en cualquier lógica. Denominarlos como criterios políticos puede llevar a una interpretación poco precisa de las informaciones y datos[15].

Loureiro, Abrucio y Rosa (1998) se dedican a analizar la estrategia de ocupación de los cargos de dirección en el Ministerio de Hacienda, entre 1995 y 1998. El estudio es innovador en lo que se refiere al objeto, ya que son raros los trabajos empíricos dedicados al tema de los criterios de nombramiento de los dirigentes[16], y también sobre el tratamiento, al rechazar la visión dicotómica que prevalece en la literatura que tiende a insistir sobre una oposición entre meritocracia y política. Los datos del estudio muestran que, en el período analizado, menos del 15% de los DAS-6 (los secretarios nacionales de políticas del Ministerio de Hacienda y el secretario ejecutivo) fueron reclutados fuera de las agencias gubernamentales, lo que significa que "en el Ministerio de Hacienda el reclutamiento del alto escalón se realiza sobre todo entre cuadros burocráticos gubernamentales" (op. cit.: 61); entre ellos, el 43% tienen maestría o doctorado, mostrando "el perfil predominantemente técnico de los DAS en el Ministerio de Hacienda" (id.: 63). En la Secretaría de Política Económica, órgano de asesoría al ministro y de formulación de subsidios a la política macroeconómica, el 47% de los ocupantes de DAS 4, 5 y 6 tienen doctorado.

Los autores muestran que las fuentes de reclutamiento de cuadros para la alta burocracia del Ministerio de Hacienda son funcionarios de otros órganos gubernamentales (Banco Central, Banco do Brasil, SERPRO, IPEA, etc. -especialmente para los más altos cargos, DAS-6); universidades o empresas privadas[17] (representando cerca de un tercio de los DAS-6); funcionarios de carreras del propio Ministerio de Hacienda (predominan entre los DAS-4). Existe además un significativo contingente de jubilados del sector público (con mayor expresión entre los DAS-5, los directores) (Loureiro, Abrucio y Rosa, op. cit.: 65-69).

El estudio resalta además la cuestión de los nombramientos para los cargos descentralizados del Ministerio de Hacienda en los estados: Superintendente de la Recaudación, Delegado del Patrimonio de la Unión[18] y Delegado de Asuntos Administrativos, afirmando que "en la estructura federal de los estados es donde encontramos el mayor grado de politización, inclusive en el Ministerio de Hacienda, el más inmune a las presiones políticas" (id.: 70); concluye señalando que "es una realidad que estas designaciones políticas (por el gobernador o parlamentario) fueron contrabalanceadas por el nombramiento del Superintendente de la Recaudación (en el estado en cuestión), directamente escogido y respaldado por el ministro" (p. 70); "incluso siendo un ministerio en el que la obligación partidaria-federativa es rara, ella puede ocurrir en las delegaciones regionales del Ministerio de Hacienda; en la Hacienda, la estrategia de distribución de cargos trata de combinar la lógica partidaria-federativa con la técnica... el ministro designó para el cargo más estratégico a alguien de su total confianza, el cual se transformó en fiscalizador y garantizador de la delegación de funciones del nivel central hacia el estado" (p. 78).

Loureiro, Abrucio y Rosa tratan aún otro tema bastante idealizado en la literatura, mostrando sus limitaciones: las implicaciones de pertenecer a una carrera estructurada para los ocupantes de cargos de dirección. Al verificar que los integrantes de las carreras internas del Ministerio de Hacienda no han ocupado los cargos más elevados de dirección -los DAS-6-, los autores consideran que "en algunos casos, pertenecer a la carrera puede llegar a ser considerado como un factor negativo para el acceso a los cargos de dirección" (p. 70). Sin embargo, se olvidan de correlacionar la variable de la escolaridad: como vimos, el 43% de los DAS-6 del ministerio tienen maestría o doctorado, y el 47% de los DAS 4, 5 y 6 de la principal secretaría de formulación de la política macroeconómica tienen doctorado. Tal vez los integrantes de carreras del Ministerio de Hacienda no tengan este perfil de formación.

Por otra parte, los autores reconocen que "en momentos de cambio o de grandes reformas, el personal de carrera es utilizado, pero quienes comandan el proceso son los de afuera, *pues los primeros tienden a ser más conservadores*" (id.; las marcas en cursivas son mías). En esta óptica, los autores se aproximan a la opinión expresada por sus entrevistados[19], para quienes "pertenecer a una carrera puede llevar a una persona a inclinarse demasiado hacia los intereses de su corporación y no ser suficientemente fiel a la autoridad política que lo designó". En este sentido, la opinión de los entrevistados por Loureiro, Abrucio y Rosa se aproxima a los análisis de Schneider (1991), que ya

había señalado los riesgos de captura del dirigente por los intereses corporativos de la organización que está bajo su responsabilidad, cuando él construye su carrera verticalmente en una sola organización.

Otro aspecto de la relación entre carrera y puestos de dirección es señalado por Loureiro, Abrucio y Rosa: según sus entrevistados, "aquellos (integrantes de carreras) que compatibilizan competencia técnica y habilidades políticas tienen muchas probabilidades de llegar a ser dirigentes". Aunque refiriéndose genéricamente a "habilidades políticas", podemos considerar que los autores tratan aquí el tema de las *competencias de dirección*: "si un integrante de una carrera se convierte en un *agente transformador*, esto ocurre por características que van mucho más allá del espíritu de cuerpo. Es decir, la *capacidad de liderazgo* va a depender del desarrollo de habilidades políticas y de comunicación que respondan tanto a los dictámenes de los superiores como a las demandas de aquellos que están en los escalones más abajo" (id.: 73; las marcas en cursivas son mías).

La reforma gerencial y un nuevo grupo de actores: los dirigentes públicos

En el centro de la crisis del Estado de Bienestar, a partir de los años 70, en los países donde había alcanzado una mayor expresión, surgen las propuestas de reformas gerenciales, y con ellas, un nuevo actor, además de los políticos y burócratas (o profesionales-burócratas): los dirigentes públicos, con competencias exclusivas y específicas de dirección. La literatura más reciente señala que los dos grupos tradicionales de actores en la perspectiva weberiana -los políticos y los burócratas- tienen lógicas propias, ambas expansivas, por lo tanto incompatibles con el escenario de crisis del Estado: los políticos, guiados por el mercado electoral, tratan de maximizar las respuestas a las crecientes demandas sociales; los especialistas o profesionales de la burocracia, además de tener la tendencia a maximizar las respuestas a las demandas sociales, tratan de aumentar su peso y su protagonismo en el sistema (Richards, 1994; Longo, 2002).

En este contexto, surgen los *managers* o dirigentes públicos, y el "derecho a gerenciar", con base en el principio de la responsabilidad por resultados, establecida a partir de la contractualización previa de resultados y de criterios de racionalidad económica (Longo, op. cit.: 5).

De esta forma, pasa a tener importancia, no la separación tradicional entre políticos y burócratas, sino nuevas formas de definición de responsabilidades específicas: entre política y gestión, y entre gestión y burocracia. Las diferenciaciones no residen en grados de neutralidad o aislamiento de cada una de estas esferas, sino sobre todo en la diferenciación del *ethos* específico de cada grupo de actores.

Así, los dirigentes públicos tienen el *ethos* de la racionalidad económica: se mueven por el principio de crear el máximo de valor público a partir de los insumos por los cuales son responsables (Moore, 1995). Es importante resaltar que esta definición no se confunde con la simple lógica de la eficiencia, pues su esencia reside en la creación de valor público, y no sólo en la economía de medios.

En el modelo propuesto por Moore, el dirigente público tiene tres esferas de competencias: la gestión estratégica, la gestión operativa, y además la gestión del entorno político. Esta última se refiere al gerenciamiento constante de la interrelación con los *stakeholders* -actores que no están bajo la autoridad del dirigente, pero que son fundamentales para el alcance de sus resultados. Lo importante que debe ser destacado es que, según esta concepción de las competencias de dirección, el dirigente público trata de maximizar el apoyo de estos *stakeholders* para garantizar mejores resultados de las actividades bajo su responsabilidad, y no para aumentar su poder personal.

Según esta visión, el dirigente público trata esencialmente de alcanzar mejores resultados, y su reputación se construye vía resultados obtenidos -en un tratamiento convergente con el de Dan Wood y Waterman (1994). La cuestión de los incentivos, categoría central en los análisis de la ciencia política, es considerada por el "neoinstitucionalismo" como el conjunto de normas, recompensas y métodos de *enforcement*, que deben ser aplicados en función del hecho de que el actor pertenece a un partido, grupo profesional u organización. En el caso de dirigentes públicos, si son contratados con base en resultados (obtenidos/reputación o a obtener/desempeño), y no necesariamente vinculados a partidos o grupos corporativos, la cuestión de los incentivos merece ser rediscutida, tratando de destacar la

especificidad de este grupo de actores, y no sólo para líderes políticos y burócratas, como ha prevalecido en la literatura.

Varios países revisaron sus estatutos de la función pública, destacando un estatuto específico para los ocupantes de los cargos de dirección, pasando a contratarlos con base en resultados, y admitiendo ingresos laterales (de no funcionarios) en puestos de dirección. Definieron, además, competencias específicas de dirección -como por ejemplo en el Reino Unido[20] y en Canadá [21].

En el caso inglés, el modelo adopta seis campos básicos de competencias de dirección: 1) dar propósito y dirección; 2) producir un impacto personal; 3) pensar estratégicamente; 4) conseguir lo mejor de las personas; 5) aprender y mejorar; 6) centrarse en el servicio (Longo, 2002). En Canadá fueron definidos cinco grupos de competencias, desdoblándolas en campos específicos y en niveles de complejidad para cada uno de los cinco niveles gerenciales (del supervisor al viceministro adjunto): 1) intelectual (capacidad congnitiva; creatividad); 2) construcción del futuro (visión); 3) gestión (gestión por la acción; comprensión organizativa; trabajo en equipo; alianza); 4) relaciones (relaciones interpersonales; comunicación); 5) personal (vitalidad y resistencia al estrés; ética y valores; personalidad; flexibilidad; autoconfianza; conocimiento de sistemas, políticas y programas de gobierno).

Estas competencias son enfocadas hacia resultados, y son por lo tanto más aplicables a dirigentes de instituciones que producen servicios -*service delivering*- (a los ciudadanos, o inclusive servicios internos al Estado); la definición de competencias deseables avanzó menos para el caso de dirigentes responsables por la formulación de políticas públicas -*policymakers*-, es decir, para el núcleo estratégico del Estado (dirigentes de los ministerios). A pesar de ello, el examen de las competencias definidas para los dirigentes demuestra la concepción sobre los dirigentes como un grupo específico de actores.

En Brasil, las propuestas de reforma gerencial sólo entraron en la agenda a partir de 1995, en el primer mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso, habiendo sido sistematizadas en el Plan Director de Reforma del Aparato del Estado (Brasil, 1995), elaborado bajo el liderazgo de Luiz Carlos Bresser Pereira, Ministro de Administración Federal y Reforma del Estado en el período 1995-1998. Inspirado en los avances de la reforma gerencial en otros países, y atento a las especificidades del caso brasileño, el Plan Director propuso al mismo tiempo perfeccionar y consolidar los cuadros permanentes de la burocracia, y desarrollar el gerenciamiento en el sector público. En otros términos, las propuestas tuvieron como objetivo fortalecer el núcleo estratégico y desarrollar prácticas gerenciales con base en resultados previamente contractualizados[22].

Los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso: ¿quiénes son los dirigentes públicos federales?

Desde 1995, el MARE pasó a sistematizar y publicar informaciones gerenciales sobre el servicio público federal por medio del Boletín Estadístico de Personal[23]. Por primera vez, la función pública federal es radiografiada, incluyendo informaciones sobre parte de los cargos de libre nombramiento -los DAS (cargos de dirección y asesoría superior).

Por los datos de abril de 2002, la administración pública federal tiene 456.032 funcionarios civiles activos y el siguiente cuadro de cargos de Dirección y Asesoría Superior (DAS):

Ocupantes de DAS - abril/2002

Nivel	Cantidad	Tipo de vínculo		
		Empleado público (%)	Jubilado (%)	No funcionario (%)
DAS 1	6.634	74,4	5,3	20,2
DAS 2	5.625	71,4	6,3	22,3
DAS 3	2.864	73,3	8,8	17,9
DAS 4	2.095	58,3	11,7	29,9
DAS 5	664	54,0	13,3	32,7
DAS 6	159	46,5	14,5	39,0
Total	18.041	70,4	7,3	22,3

Fuente: Boletín Estadístico de Personal (BEP) Nº 73, mayo/2002.

Desgraciadamente, estos datos son parciales. Los DAS abarcan los cargos en comisión existentes en los ministerios, fundaciones y parte de las autarquías; no incluyen universidades (donde son ocupados exclusivamente por funcionarios y profesores), empresas públicas, sociedades de economía mixta, Ministerio Público, Banco Central, agencias reguladoras. Esto dificulta trazar un panorama más general de estos cargos y sus ocupantes. Parte de estos órganos tiene reglas específicas para los cargos de dirección: en las agencias reguladoras, el dirigente máximo es propuesto por el Ejecutivo y sometido a la aprobación del Congreso; en otros, son reservados a funcionarios de carrera.

Aun así, estos datos muestran que la visión tradicional sobre el tema de los cargos de libre nombramiento necesita ser actualizada[24]: por una parte, la cantidad de DAS es inferior al 4% del efectivo; por otra, y aun más importante, más del 70% de estos cargos son ocupados actualmente por funcionarios; si adicionamos a los jubilados, probablemente egresados del sector público, este porcentaje es casi del 78%. De esta forma, poco más de 4.000 no funcionarios ocupan DAS, en un contingente de cerca de 456 mil funcionarios -o sea, menos del 0,9%. Debe destacarse que estos porcentajes se han mantenido relativamente estables desde 1995, al inicio del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, desde cuando existen datos disponibles[25].

Tradicionalmente, el debate se concentró en la cantidad de personas externas al servicio público nombradas para los cargos en comisión. Los datos muestran que hoy es más importante discutir las competencias de todos los ocupantes de cargos de asesoría, gerencia y dirección, ya sean ellos funcionarios o no, que insistir en la visión de que "los nombrados tienen que ser empleados públicos".

Para discutir las competencias hay que afinar el análisis para cada nivel de DAS, ya que son diferentes las competencias deseables de un supervisor o coordinador de equipo (DAS 1) de aquellas esperadas de un director (DAS 5) o dirigente (DAS 6). También hay que separar los cargos de asesoría, cuyo perfil de competencias es necesariamente más técnico. Y debe ser señalada además la dificultad derivada de los hechos: por un lado, una parte importante de los DAS es utilizada sólo como complemento de remuneración para funcionarios que tienen buen desempeño técnico, y que no son responsables por funciones de gerenciamiento[26]; por otro lado, el significado de los diferentes niveles de DAS varía mucho de una institución a otra, dificultando las generalizaciones en términos de perfiles de competencias requeridas de sus ocupantes[27].

La visión común tampoco diferencia los modelos de remuneración de los diferentes niveles de DAS. En Brasil, la cantidad y la remuneración de los DAS es fijada por acto normativo del Ejecutivo, así como su distribución entre los diversos órganos, después de un análisis por parte del órgano central que se ocupa de la estructura de la administración pública federal. En 1993, la remuneración de los diferentes niveles de DAS marcaba una diferenciación entre los tres niveles inferiores y los tres niveles superiores, señalando grados diferentes de responsabilidades: la de los DAS 1 a 3 variaba entre US$ 620 y US$ 760, mientras que la de los DAS 4 a 6 variaba entre US$ 1.340 y US$ 1.730[28]. Esta

diferenciación fue perdida durante el gobierno Itamar, además de ser extremadamente corroída por la inflación: en enero de 1995, cuando se inició el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, un presidente de autarquía o fundación contaba con una remuneración un poco superior a US$ 1.000; en el mismo período, el gobierno Itamar practicó aumentos significativos para los funcionarios, algunos de los cuales con incidencia a partir del gobierno siguiente[29]. El gobierno de Fernando Henrique Cardoso reimplantó la diferenciación, recomponiendo las remuneraciones de los dirigentes y gerentes estratégicos (DAS 4 a 6) a partir de 1995; en 2000, alteró las reglas en beneficio de los funcionarios ocupantes de los DAS 1 a 3; y en 2002, favoreció significativamente a los funcionarios ocupantes de los DAS 4 a 6 [30].

Con vistas al presente texto, es interesante discutir el perfil de los dirigentes públicos federales. Consideramos como **dirigentes** a aquellos que responden directamente a los Ministros de Estado y a la sociedad; ocupan los cargos DAS 5 y 6 y equivalentes, en la estructura de la administración pública federal. Tienen responsabilidad por las políticas públicas y por el desempeño de las organizaciones públicas; forman parte del equipo de gobierno y de esta forma, además de responsables por los resultados de la organización que dirigen, son corresponsables por la implementación del programa de gobierno, y por los resultados del gobierno como un todo.

De esta forma, se espera que este dirigente público oriente su actuación con base en los siguientes principios y características:

- legitimidad técnica;
- sensibilidad hacia el contexto de la acción pública: necesariamente político;
- valores republicanos: defensa del patrimonio y de los recursos públicos contra la apropiación por parte de intereses privados o corporativos;
- extremada preocupación por la economía de recursos;
- firmeza en la búsqueda de resultados y efectividad en las acciones;
- responsabilidad por la ejecución de objetivos colectivos de gobierno.

Entre las responsabilidades éticas y competencias de los dirigentes, consideramos como fundamentales:

- asumir compromisos por resultados (de la organización bajo su responsabilidad y del gobierno como un todo), por el impacto de las acciones y por el uso responsable de los recursos públicos;
- ayudar a definir con claridad la misión de la institución que dirige, sus estrategias y prioridades, y estar dispuesto a ejercer una permanente supervisión de las acciones frente a la misión, estrategias y prioridades definidas;
- liderar con el ejemplo y conducir los cambios en la organización pública para que alcance niveles más elevados de desempeño institucional: dar enfoque y sentido a los cambios organizativos y ejercer comunicación permanente con todos los involucrados;
- practicar, fomentar y exigir un alto desempeño de todos los colaboradores;
- desarrollar un interés real por recursos humanos, finanzas y tecnología;
- ayudar a preparar la transición de gobierno.

De ahí se derivan las competencias que se requieren para estos dirigentes: además de especialistas en sus temas sectoriales (salud, educación, medio ambiente, etc.), tienen que tener **competencias específicas de dirección** para que puedan liderar los procesos de optimización de recursos humanos y financieros, uso de tecnologías de información, control y evaluación de resultados, clima y cambio de cultura de las organizaciones, interlocución con varios actores, entre otros temas de gestión.

Estas competencias son más complejas que las que se requieren para un ejecutivo del sector privado. En el sector público, la variedad de actores involucrados es mucho mayor; los intereses son difusos y muchas veces contradictorios, teniendo que ser balanceados a la luz del interés público, otra noción compleja y difusa; el ambiente es esencialmente de autorización, lo que provoca que el dirigente

tenga siempre que construir consensos en torno de sus propuestas; los sistemas y las reglas son rígidos y uniformes; los resultados son más difíciles de medir, lo que dificulta el control del desempeño, etc.

Los datos disponibles no permiten realizar un balance de las competencias de los actuales dirigentes públicos federales; sólo existen datos sistematizados sobre cantidad, tipo de vínculo con el sector público (funcionario federal o requisado, jubilado o sin vínculo), edad media, sexo, remuneración, escolaridad), los que son reproducidos en el cuadro que colocamos a continuación:

Perfil de los dirigentes públicos federales (DAS 5 y 6)

Características	DAS 5	DAS 6
Cantidad	664	159
Funcionarios (%)	54,0	46,5
Jubilados (%)	13,3	14,5
No funcionarios (%)	32,7	39,0
Edad media (años)	50	53
Remuneración media mensual (R$)	6.760	8.130
Formación superior (%) *	97,1	99,4
Maestría, doctorado, libre docencia (%)	9,6	11,9
Sexo femenino (%)	22,9	13,8

* Del conjunto de los funcionarios federales civiles activos, 53,2% tienen nivel superior.
Fuente: Boletín Estadístico de Personal (BEP) Nº 73; datos de abril/2002.

Como ya señalamos, los datos sobre los cargos de libre nombramiento son parciales. Ante la ausencia de datos más completos, arriesgamos algunas hipótesis para el debate. Construimos dichas hipótesis a partir de nuestra convivencia, en los últimos siete años y medio, con otros dirigentes de la administración pública federal, en los eventos organizados por la ENAP específicos para este público-meta, y además por la participación en el colegiado de dirigentes del Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado y del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, órganos encargados de formular las políticas de gestión pública para el conjunto de las organizaciones federales. De esta forma, aunque sin datos que las puedan comprobar, sometemos al debate las siguientes hipótesis sobre el perfil actual de los dirigentes públicos federales:

- en los últimos ocho años disminuyó la rotación de los dirigentes, aumentando su tiempo de permanencia en el cargo;
- es grande la heterogeneidad entre los perfiles de los dirigentes y entre los criterios utilizados para su selección; sólo una investigación empírica detallada podría llevar a conclusiones más generales; la visión de sentido común respecto a que son todos escogidos por criterios político-partidarios no corresponde a la realidad;
- gran parte de estos dirigentes posee las competencias técnicas requeridas, y pocos tienen actividad político-partidaria. Nuestra hipótesis es la de que los criterios para el nombramiento de dirigentes se han orientado de forma mayoritaria por el criterio de *expertise* en su área de actuación;
- los actuales dirigentes, por su perfil técnico (en contraposición a un perfil más ejecutivo), se interesan más por los resultados de las políticas públicas que por los procesos de liderazgo de cambios organizativos.

Estas hipótesis fueron sometidas a tests entre un grupo de gerentes estratégicos, que responden directamente a dirigentes: los coordinadores generales de recursos humanos[31]. En respuesta a la pregunta sobre el perfil actual de los dirigentes públicos federales, en comparación con el perfil de dirigentes de 8 ó 10 años atrás, un grupo de cerca de 60 coordinadores generales de RH respondió que: los dirigentes actuales son orientados hacia el ciudadano y preocupados por resultados; garantizan un

mejor gerenciamiento de los recursos públicos; demuestran mayor conciencia con la cosa pública; son, en fin, de mejor calidad que los dirigentes anteriores[32].

Si estas hipótesis fueran verdaderas, el desafío para el futuro nombramiento de dirigentes es el de tomar en cuenta, además de la legitimidad técnica, las competencias específicas de dirección. El problema que deberá ser enfrentado no es tanto el de la interferencia política en la selección de los dirigentes, como se observa en la literatura y en la visión de sentido común, sino sobre todo la consideración de la gestión como una verdadera política pública -lo que demandará una política más clara y sistemática de criterios para la selección de los dirigentes.

Algunas experiencias ya implementadas indican señales de mejoría: el Ministerio de Ciencia y Tecnología constituye comités de selección (*search committees*) para escoger a los dirigentes de sus organizaciones sociales. Esta iniciativa representa un avance porque destaca la importancia de la calidad de un dirigente para el desempeño de la organización que está bajo su responsabilidad; sin embargo, aun aquí, los criterios definidos para orientar la selección fueron exclusivamente técnicos: respetabilidad en el medio académico, antigüedad. Otras instituciones federales vienen dando una mayor publicidad a los puestos de gerencia estratégica, por medio de anuncios en periódicos y en Internet, tratando de aumentar la calidad de los candidatos a las plazas. Otras, como EMBRAPA, Banco do Nordeste y Caixa Econômica Federal, también montaron programas de selección y desarrollo de gerentes, destacando las competencias requeridas para el ejercicio de la función.

Según Shepherd y Valencia (1996), una de las condiciones para la adopción de modelos gerenciales orientados por resultados es la existencia de estrategias generales de remuneración, selección y entrenamiento de gerentes y dirigentes. En Brasil, hace muchos años que está en vigor una estrategia general de remuneración para estos puestos -en nuestra opinión, bastante rígida. El desafío es avanzar en las estrategias de selección y desarrollo de estos cuadros, evitando soluciones muy homogéneas. Pero la discusión y las propuestas sólo podrán avanzar si se buscaran alternativas que dialoguen con el legado histórico y analítico, sin quedarse atados a él.

La cuestión que deberá ser enfrentada no es sólo la de evitar un grado de interferencia indebida de los actores políticos en la selección de los dirigentes. Implica hacer avanzar la concepción sobre las competencias deseables de estos dirigentes, los resultados que se esperan de ellos (tanto en términos de *outputs* y *outcomes* como en términos de cambio de cultura en las organizaciones públicas), y su autonomía para componer el equipo de dirección dentro de una organización. Implica también dar publicidad a los resultados obtenidos por estos dirigentes, creando con esto un sistema de incentivos basados en la reputación como su principal capital.

El debate en torno de la selección de dirigentes para el sector público no puede quedar más sometido a la dicotomía entre política y burocracia: hay que considerar este grupo como un actor específico, con *ethos* propio, los creadores de valor público, como señala Moore. Si hay competencias específicas de dirección para ser practicadas por los dirigentes, nada garantiza que funcionarios integrantes de carreras las tengan por definición, ya que las carreras son estructuradas a partir de conocimientos y competencias técnicas. Los concursos públicos en general confrontan conocimientos; hay que desarrollar otros mecanismos de selección de dirigentes que puedan confrontar competencias. El "dilema" señalado por Geddes puede transformarse en una acción juiciosa, señalada por Schneider, al combinar de forma adecuada los tipos ideales de nombramiento, no con criterios de lotear cargos de dirección, sino con criterios que deberán ser combinados para garantizar eficiencia y responsabilidad.

Dirigentes con capacidad ejecutiva son piezas fundamentales para elevar el desempeño de las instituciones del sector público. Este es además un aspecto que no es suficientemente discutido en el contexto de la reforma gerencial en curso en Brasil. Si fueran diseñadas buenas estrategias para la selección de dirigentes, con un verdadero perfil de dirección, adecuado al sector público, la reforma podrá avanzar con mayor velocidad y pertinencia.

Notas

[1] Según el mismo autor, ahí se encuentran los motivos para la visión negativa que la población brasileña se formó de los empleados públicos, pues siempre fue atendida, en la prestación de servicios, por la camada descalificada de funcionarios, en contraste con el prestigio internacional que tiene la alta burocracia brasileña (Martins, op. cit.: 17).

[2] Una de las evidencias de la efectividad de la alta burocracia en el período es la actuación corporativa del Banco de Brasil, que va a ejercer poder de veto e impedir la creación del Banco Central durante los gobiernos civiles anteriores a 1964, tratando de impedir que la nueva institución retirara su autoridad monetaria (Nunes, 1984, cf. Schneider, 1991: 144).

[3] En 1993, transcurridos 33 años desde el cambio de la capital, el contingente de funcionarios civiles activos en Río de Janeiro aún era el 23,6% del total; en abril de 2002, este porcentaje es de 21,5% - entre los estados y el Distrito Federal, Río de Janeiro aún concentra la mayor cantidad de funcionarios federales.

[4] La ministra Zélia Cardoso de Mello, antes de asumir, estimó que habían 65 mil cargos de confianza (Jornal do Brasil, 04-03-1990, citado por Schneider, 1991: 115). Sin embargo, Abrucio (1993) llama la atención sobre la frecuente confusión entre cargos en comisión (de libre nombramiento) y funciones gratificadas (reservadas a funcionarios), afirmando que aquéllos eran 16.363 en noviembre de 1992 (p. 54).

[5] Ver también Costa, 1993.

[6] La autora afirma: "De ahí se deriva el síndrome de la isonomía (en Brasil), las progresiones automáticas para todos y la enyesadura del servicio público, en el cual diferentes categorías de funcionarios se encuentran amarradas unas a las otras, de forma tal que cualquier diferenciación, inclusive basada en la diferencia de funciones, es vista como concesión de derechos que deben ser extendidos a todos, lo que nos lleva al famoso efecto cascada" (Barbosa, 1996: 88).

[7] A partir de los trabajos seminales de Mancur Olson (1965) y March y Olsen (1984), se diseminan entre científicos políticos los abordajes de la elección racional, elección pública y neoinstitucionalismo. En contraposición a los análisis estructuralistas, el nuevo abordaje insiste en el comportamiento de los individuos, tomados como actores racionales que tratan de maximizar sus intereses, bajo la influencia de incentivos institucionales: "Human behavior in governmental settings is motivated by the same self-interested forces that guide human behavior in private settings... It should be stressed that this is not a dogmatic assertion that politicians and other political actors are self-interested; rather, it is a pragmatic analytical convention" (Crain and Tollison, 1990: 3; citado por Geddes, 1994: 8). Y además: "The approach to thinking about the state proposed here focuses on how institutions, especially political institutions, shape the incentives of individuals in government, and how, in consequence, these individuals choose policies" (Geddes, 1994: 13).

[8] Los países analizados: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Venezuela. El estudio analiza además las estrategias utilizadas por parlamentarios y por burócratas.

[9] La autora ejemplifica este problema de la acción colectiva con la cuestión del nombramiento de dirigentes para las minas y empresas nacionalizadas por Allende en Chile: "To the members of the coalition, the choice of managers was a collective action problem. No party in coalition wanted to sacrifice the political advantage of having its own managers..., but if all managers were to be chosen for political reasons, the firms would be mismanaged. Mismanagement would increase the probability that the whole coalition would fall, and all members of the coalition would risk losing everything" (Geddes, 1994: 17-18).

[10] Ver cap. 6, pp. 131-81.

[11] Por los resultados analizados, Collor se aproxima más a la estrategia politizada, mientras que Vargas (segundo mandato) se aproxima más al índice antipartidario.

[12] En el caso de Brasil, debe resaltarse que toda la literatura consultada se refería exclusivamente al período anterior a 1964; no habían estudios sobre los gobiernos Sarney y Collor, llevando a la autora a trabajar exclusivamente con artículos publicados por la prensa.
[13] Agradezco a Maria Rita Loureiro la indicación de la obra de Dan Wood y Waterman.
[14] Aquí, los autores nos remiten a Geddes, 1994.
[15] Ejemplo de riesgo de interpretación poco precisa de los datos: "En la actual gestión, ningún secretario (DAS-6) procedió de las carreras internas del ministerio... Este hecho agrega, además, un nuevo indicador para nuestro argumento de que los cargos más elevados del organigrama estatal son esencialmente políticos, es decir, concedidos por vínculos de afinidad, confianza política en el sentido amplio" (Loureiro, Abrucio y Rosa, op. cit.: 68).
[16] Como afirman los autores, "Se trata de un trabajo que apenas inicia la reflexión y el análisis de datos empíricos *sobre un área prácticamente inexplorada en la ciencia política y en la sociología brasileñas*" (Loureiro, Abrucio y Rosa, 1998, p. 51; las marcas en cursivas son mías).
[17] Desgraciadamente, el estudio no desdobla los datos de forma tal que se distingan los dos orígenes entre sí: medio académico o empresarial; sin embargo, por el perfil de los ocupantes de los cargos de dirección, especialmente por la alta incidencia de doctores, es más probable que el origen sea predominantemente académico.
[18] En la época en que se realizó el estudio, la Secretaría del Patrimonio de la Unión pertenecía al Ministerio de Hacienda; a partir de enero/99, en el segundo gobierno de Fernando Henrique Cardoso, fue transferida para la estructura del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión.
[19] Para la investigación, fueron entrevistados integrantes de la alta burocracia del Ministerio de Hacienda, ejerciendo o ya habiendo ejercido funciones en los tres niveles superiores de dirección.
[20] Ver "Leadership for Results", publicado por el CSMB -Civil Service Management Board.
[21] Ver el sitio de la Comisión de la Función Pública -www.psc-cfp.gc.ca o del Centro Canadiense de Gestión -www.ccmd-ccg.gc.ca.
[22] Ahí reside el carácter innovador del tratamiento gerencial adoptado en el Plan Director, diferenciándose de las propuestas de flexibilización de la gestión pública adoptadas al final de los años 60, con el Decreto Ley Nº 200: para el Plan Director, la mayor autonomía del administrador o dirigente público debe acompañar el fortalecimiento de la capacidad del núcleo estratégico, con la contractualización de resultados, con la competencia administrada y la comparación de resultados entre las diferentes organizaciones, y además con el control social. El Plan Director afirma la necesidad de fortalecer el núcleo estratégico y además, "los controles *a posteriori* de los resultados deberán ser extremadamente severos" (p. 67); "mediante el control social creciente será posible garantizar servicios de calidad" (Brasil, 1995: 51).
[23] Los números mensuales del Boletín Estadístico de Personal publicados a partir de julio de 1997 están disponibles en el sitio www.servidor.gov.br/publicacoes.
[24] De los raros artículos publicados en la prensa que se refieren al cambio de prácticas en curso, debe destacarse el de Marcio Moreira Alves: "El QI volvió a significar cociente intelectual, en vez de ser quien indica (designa). Comienza a surgir una nueva cultura de gestores emprendedores, en la cual los funcionarios adquieren una mayor autonomía en un organigrama descentralizado y, en contrapartida, tienen que rendir cuentas más exactas de su actuación. Es lo que en inglés se llama *accountability*" (O Globo, 05-04-2002, p. 4B).
[25] Los primeros datos sistemáticos hechos públicos constan en el Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado, en 1995: en aquella época, el 75,5% de los ocupantes de los DAS eran empleados públicos; no fueron publicados datos sobre la cantidad de jubilados ocupantes de esos cargos (Brasil, 1995: 47). Las diferencias entre 1995 y 2002 se refieren principalmente a los DAS 1, 2, 4 y 5: DAS 1, disminución del 4% en la cantidad de ocupantes empleados públicos; DAS 2 y DAS 5, 6%; DAS 4,

7%; para el DAS 6 la diferencia es menor, con una disminución de cerca del 2% de empleados públicos; y para el DAS 3, se registró un aumento del 2% en la cantidad de empleados públicos.

[26] Este hecho ya fue señalado en la investigación ENAP/CEDEC realizada en 1993: "Actualmente, los DAS cumplen una tercera función (además de dirección y asesoría), que es la de aumentar la remuneración de empleados públicos en áreas donde exista escasez de los mismos" (Abrucio, 1993: 58).

[27] Una investigación realizada por la ENAP en 1998 mostró la gran variedad del perfil de los ocupantes de los DAS 4, entre las más de 200 organizaciones públicas federales.

[28] Datos publicados en el periódico Jornal do Brasil, 03-09-93, citados por Abrucio (1993: 55). La remuneración es fija para cada nivel de DAS; es integral para los no funcionarios y parcial para funcionarios, a quienes se agregan a sus remuneraciones por el cargo efectivo.

[29] Esta práctica de conceder aumentos significativos al final del mandato, bastante utilizada por los gobernantes en las tres esferas de gobierno en Brasil, fue cohibida por la Ley de Responsabilidad Fiscal, aprobada en mayo de 2000.

[30] Por los datos de abril/2002, antes de los cambios de las reglas, la remuneración de un presidente de autarquía o fundación o secretario nacional de política (DAS 6) ya se diferenciaba entre funcionarios y no funcionarios en más del 50%: remuneración de no funcionario, R$ 6.097 (fija e igual para todos los ocupantes del DAS 6 no funcionarios); remuneración media de los funcionarios ocupantes de DAS 6, R$ 9.429 (incluye remuneración del cargo efectivo más porción referente al DAS); no existen datos desagregados para los jubilados, pero puede suponerse que su remuneración media sea mayor que las citadas, pues reciben el valor integral del DAS 6 (R$ 6.097) además del valor integral de su jubilación. Con el cambio de las reglas a partir de mayo/2002, la diferencia aumentó en favor de los funcionarios: antes recibían la remuneración de su cargo efectivo y 25% del valor del DAS; a partir de la nueva regla, la porción referente al DAS subió al 40%. Debe recordarse que, entre los ocupantes del DAS 6, el 39% no son funcionarios, el 14,5% son jubilados y los restantes 46,5% son funcionarios efectivos.

[31] Los coordinadores generales de recursos humanos son en su mayoría empleados públicos (81%); el 75% de ellos tienen más de 8 años de experiencia en el sector público, y el 57,8% están en el servicio público desde hace más de 15 años; su trayectoria profesional se dio en general en la propia área de recursos humanos. Ver Investigación ENAP (2001), *Perfil dos gestores de recursos humanos do Governo Federal*. Brasília: ENAP; disponible en el sitio www.enap.gov.br/publicacoes.

[32] Este mismo grupo afirmó que no es esa la imagen de los dirigentes entre el conjunto de funcionarios, que continúan viéndolos como sin compromisos, irresponsables, clientelistas, "politiqueros", inmediatistas, paracaidistas y centralizadores. Esta falta de sintonía -entre los que interactúan directamente con los dirigentes (los coordinadores generales que respondieron a las preguntas) y el conjunto de los funcionarios- puede tener diferentes causas, que pueden ir desde un déficit en la capacidad de comunicación de los dirigentes, o una mayor exigencia de desempeño, enfoque mayor de los dirigentes en resultados y no en la movilización de los colaboradores, pasando además por el contexto de fuertes cambios en curso, donde los funcionarios temen perder parte de sus derechos (o privilegios).

Bibliografía

Aberbach, J. D.; Putnam, R. D.; y Rockman, B. A. (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press.

Abrucio, Fernando (1993), "Profissionalização", en *Estrutura e organização do Poder Executivo: administração pública brasileira*, Regis de Castro Andrade y Luciana Jaccoud (orgs.), Vol. 2, Brasília, ENAP.

Barbosa, Lívia (1996), "Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?", en *Revista do Serviço Público*, Vol. 47 N° 3, Brasília, pp. 58-102.

Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, Brasília, Presidência da República.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1981), *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*, São Paulo, Brasiliense.

Costa, Valeriano M. F. (1993), "Sistema de governo e administração pública no Brasil", en *Estrutura e organização do Poder Executivo: administração pública brasileira*, Regis de Castro Andrade y Luciana Jaccoud (orgs.), Vol. 2, Brasília, ENAP.

Evans, Peter B. (1992), "The State as a Problem and Solution: Embedded Autonomy, and Adjustment", en *The Politics of Economic Adjustment*, S. Haggard y R. R. Kaufman (orgs.), Princeton, Princeton University Press.

Evans, Peter B. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.

Geddes, Barbara (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.

Longo, Francisco (2002), "El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional", presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.

Loureiro, Maria Rita (2001), "O controle da burocracia no presidencialismo", en *Burocracia e reforma do Estado*, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer (Cadernos Adenauer; 3).

Loureiro, Maria Rita; Abrucio, Fernando Luiz; y Rosa, Carlos Alberto (1998), "Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda", en *Revista do Serviço Público*, Vol. 49 N° 4, Brasília, pp. 47-82. El artículo es una síntesis de la investigación encomendada a los autores por la ENAP.

Loureiro, Maria Rita y Abrucio, Fernando Luiz (1998), *Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda; relatório de pesquisa*, Brasília, ENAP.

March, James y Olsen, Johan P. (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", en *American Political Science Review*, N° 78, pp. 734-749.

Martins, Luciano (1995), *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*, Brasília, ENAP (Cadernos ENAP; 8). Este trabajo fue inicialmente escrito como *background paper* para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1993.

Moore, Mark (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.

Motta, Paulo Roberto (1972), The Brazilian Bureaucratic Elite: Social Background and Organizational Attitudes, Chapel Hill, University of North Carolina, mimeo (tesis de doctorado citada por Ben Ross Schneider).

Nunes, Edson (1997), *A gramática política brasileira*, Brasília, ENAP.

Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press.

Pacheco, Regina (2000), "Escolas de governo: tendências e desafios - a ENAP em perspectiva comparada", en *Revista do Serviço Público*, Vol. 51 N° 2, Brasília, pp. 35-53.

Portugal Gouvêa, Gilda (1994), *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*, São Paulo, Paulicéia.

Rauch, J. E. (1995), "Bureaucracy, Infrastructure, and Economic Growth: Evidence from U.S. Cities During the Progressive Era", en *American Economic Review*, Vol. 85 N° 4, pp. 968-979.

Richards, Sue (1994), "El paradigma del cliente en la gestión pública", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 1, Madrid.

Schneider, Ben Ross (1991), *Burocracia pública e política industrial no Brasil*, São Paulo, Sumaré. La traducción brasileña fue publicada en 1994.

Shepherd, Geoffrey y Valencia, Sofia (1996), "Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis", en *Revista do Serviço Público*, Vol. 47 N° 3, pp. 103-128.

Wood, B. Dan y Waterman, R. (1994), *Bureaucratic Dynamics*: *the Role of Bureaucracy in a Democracy*, Boulder, Westview Press.

Políticas sociales y reforma del Estado en República Dominicana y Guatemala: análisis comparado de las iniciativas adoptadas en educación y salud en los noventa

Patria de Lancer Julnes y Jesús Puente Alcaraz

Introducción

La educación y la salud son factores primordiales en el desarrollo humano y económico de cualquier sociedad. No obstante, en países como la República Dominicana y Guatemala no es sino hasta los años noventa que se registran esfuerzos concertados y coordinados para mejorar los servicios prestados por los sectores de educación y salud.

Sin embargo, estas reformas ocurren dentro de un contexto político, económico y social que sin duda limita los alcances que dicha reformas pueden conseguir. Específicamente, estas reformas comienzan con una historia de crisis fiscal, una crisis de confianza en la habilidad de los gobiernos en proveer servicios y la suposición de que el sector privado podría hacer un mejor trabajo en dar servicios a un menor costo (CLAD, 1998; Bouckaert, 1992). Por eso las reformas de los años ochenta y de comienzos de los noventa fueron de carácter económico y estructural enfatizando la reducción de sector público, liberalización del mercado, y privatización -reformas neo-liberales- (Ospina, 2002). A pesar del potencial de esas reformas (algunas de las cuales han sido alcanzadas en países como Chile), en la mayoría de los países latinoamericanos los resultados son poco alentadores, especialmente cuando notamos que indicadores sociales como la distribución de ingresos y el gasto social público no han mejorado (Overman, 1995; Mesa-Lago, 2001; Acevedo, 1998; World Bank, 2000; Sauma, Ganuza y León, 2000).

En una reunión de expertos en administración pública y finanzas de las Naciones Unidas se criticó esta estrategia diciendo que los problemas que hoy enfrentan los países subdesarrollados y en transición demuestran los peligros de soluciones rápidas, estrategias reduccionistas y la dependencia de soluciones que son muy tecnocráticas (United Nations, 2000). Para que las reformas puedan tener algunos logros, es necesario reconocer y responderle a las realidades económicas, sociales y políticas de cada país. Además, al igual que el CLAD (1998), Ospina (2002) concluye que "cualquier respuesta seria a la crisis [en la cual se encuentran países latinoamericanos], debería incluir el fortalecimiento de las instituciones públicas, más que la desaparición del Estado" (p. 237).

En este trabajo se comparan las iniciativas de reforma que se han estado llevando a cabo desde los 90 en la República Dominicana y Guatemala en los sectores de educación y salud. Se parte de la noción de que la puesta en práctica de los modelos que se han propuesto encuentra dificultades, ya que no toman en consideración el contexto socio-económico, administrativo y político de cada país. En la siguiente sección se expone el caso de la República Dominicana, explicando el contexto, procesos y resultado de las reformas. Luego se explica el caso de Guatemala. Se concluye con un análisis comparado de ambos casos.

La información y el análisis presentado en este artículo están basados en entrevistas realizadas con personas involucradas en los procesos de reforma en ambos países. También hubo una revisión extensa de publicaciones e informes de los varios ministerios y secretarías responsables por las reformas, publicaciones independientes de organismos internacionales, así como también artículos en periódicos locales.

Las reformas de los sectores educación y salud en República Dominicana

Al comienzo de los años 90, la República Dominicana salía de lo que se llamó la "década perdida" (Malpica y García, 2000). Debido a la fuerte crisis económica y a las medidas de los regímenes políticos y organismos internacionales, la deuda externa del país había alcanzado la categoría de "impagable", lo cual tuvo un efecto devastador en las políticas sociales.

La Secretaría de Estado de Educación y la Secretaría de Salud apenas manejaban entre el 5,5 y el 7% (cada una) del presupuesto nacional, lo que, según algunos críticos, reflejaba la falta de voluntad política de mejorar la situación de los dominicanos. A esto también se le une lo que se ha visto como la abdicación del Estado de su papel como garante de la igualdad de oportunidades y de la equidad. Para esa fecha, la tasa de jóvenes y adultos no alfabetizados había subido al 25%; la gran mayoría de la población no tenía acceso a servicios de alcantarillados y aproximadamente el 40% no tenía acceso a agua potable. Casi el 50% de los infantes menores de un año y un tercio de la población en edad escolar estaban afectados por la desnutrición. Además, el país tenía altas tasas de mortalidad materna e infantil y una gran incidencia de enfermedades prevenibles (Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, SESPAS, 2000).

La situación económica llevó al país a renegociar en más de una ocasión los términos del pago de su deuda al Fondo Monetario Internacional. Estas renegociaciones condujeron a la implementación de reformas fiscales, de ajustes y, más tarde, de reformas liberales. Estas reformas, que se inician en los 90, buscaban la estabilidad macroeconómica a través de reformas estructurales -arancelaria, cambiaria, financiera, tributaria, laboral, electoral, educativa, del servicio civil, de la inversión extranjera, y de la reconversión industrial (Malpica y García, 2000).

El entorno político también era complicado: la corrupción, la crisis fiscal y los casos de fraude electoral a lo largo de la década mantuvieron al país en un constante riesgo de pérdida de gobernabilidad democrática.

Los movimientos y demandas de reformas se habían comenzado a sentir con fuerza desde principios de los 90 y pedían con mayor insistencia la necesidad de establecer una reforma política concertada. En las elecciones de 1996, la reforma del Estado se hace parte de las plataformas de los candidatos de todos los partidos políticos. Hubo un acuerdo entre los líderes de los tres partidos principales, los miembros del Congreso, los alcaldes y síndicos de que, sin importar quién ganara las elecciones, se iba a reformar el Estado. Y así, al principio de su gestión, el presidente Fernández creó por decreto la Comisión Presidencial de Reforma y Modernización del Estado (COPRyME). La reforma del Estado fue institucionalizada con miras a un esfuerzo más coordinado. Este es el contexto en el cual se efectuaron reformas en dos sectores sociales primordiales: educación y salud.

La reforma del sector educativo

En la República Dominicana, la importancia de la planificación educativa dio lugar a la Ley Orgánica de Educación en 1951. Desde esa fecha ha habido un sinnúmero de planes nacionales de gobierno y desarrollo educativo, cumbres y conferencias mundiales que han legitimado o dado vigencia a la política educativa del país. Pero es tal vez la conferencia "Educación para Todos", que se celebró en 1990 en Jontiem, Tailandia, la que da un gran impulso a la reforma educativa de los años 90.

A finales de los 80 hubo un pronunciamiento por parte de empresarios privados dominicanos acerca del papel fundamental que juega la educación en el desarrollo de la sociedad. Muchas empresas dominicanas se encontraban en una posición en la cual no podían competir a nivel internacional ni a nivel nacional debido a la falta de capacidad del recurso humano. Por otra parte, a las universidades llegaban estudiantes sin la formación necesaria para integrarse en el sistema productivo debido al deterioro del sistema educativo dominicano (De Lancer, 2001). El sistema de educación estaba caracterizado por un alto nivel de ausentismo escolar; alta deserción estudiantil y magisterial; escuelas cerradas gran parte del año escolar debido a disputas laborales de los maestros; elevados niveles de reprobación; insuficiente asignación presupuestaria, y falta de interés por parte de los políticos de enfrentar la situación (Pimentel …et al, 2000; Secretaría de Estado de Educación y Cultura, SEEC, 2000).

En 1988, la Asociación de Empresas Industriales, el Instituto Tecnológico de Santo Domingo y la Fundación Friedrich Ebert crearon un espacio de reflexión sobre esta problemática educativa. De ahí salió el Plan Educativo. Esta iniciativa atrajo a otros sectores de la sociedad civil que también se

unieron a este intento de concertación. Se adoptó una propuesta para un amplio consenso sobre la educación que se llamó el "Decálogo Educativo". A esta iniciativa se unieron altos funcionarios y técnicos de la Secretaría de Educación y la Asociación Dominicana de Profesores (ADP).

Las conclusiones, compromisos y recomendaciones de la conferencia de Jontiem, así como el Decálogo Educativo y el Plan Educativo, forman las bases de un acuerdo interinstitucional para desarrollar, de una manera participativa, un plan estratégico educativo. En diciembre de 1992, después de más de 200 reuniones en todo el país, que involucraron de una manera activa a todos los sectores de la población, se articuló un poderoso consenso, y el congreso nacional de educación aprobó el Plan Decenal de Educación (1992-2002). El plan tiene seis objetivos: 1) aumentar la cobertura y acceso a la educación; 2) mejorar la calidad de la educación en términos del currículo, recursos didácticos y docencia; 3) fomentar la democratización de la educación en lo que respecta a la eficiencia interna del sistema educativo, a sus resultados y a la equidad e igualdad de oportunidades para todos, así como a la necesidad de permitir la participación en la toma de decisiones de todos los actores, incluidas las comunidades; 4) estimular la innovación en investigación y nuevos contenidos académicos; 5) proveer la modernización administrativa para garantizar una educación de calidad; y 6) mejorar el contexto socioeconómico, que comprende la mejora de vida y de trabajo de los alumnos, padres, docentes y las comunidades a través de la formación de consejos escolares (Malpica y García, 2000; Plan Decenal, 1992; SEEC, 2000).

Un aspecto importante en la reforma del sector educativo fue la promulgación de una nueva Ley de Educación, Ley No. 669. El propósito de esta Ley fue crear las condiciones necesarias para sustentar y validar los cambios educativos. Cabe también destacar que el Plan Decenal instauró la educación inicial en el sistema educativo para niños de 3 a 6 años de edad (SEEC, 2000). La educación básica (el mínimo nivel de educación para los dominicanos) se establece hasta el octavo grado.

Los resultados alcanzados después de la puesta en marcha de estas medidas no son muy alentadores. De acuerdo con un reporte de la UNESCO en 1998, la participación en la enseñanza primaria (primera etapa de la educación básica) está muy cerca de la escolarización universal; la República Dominicana reporta una tasa de escolaridad bruta que supera el 100% (UIS, 2001). La tasa neta masculina y femenina supera el 85%. Pero la repetición en la enseñanza primaria pasa del 6%, y sólo un 77% de la cohorte llega al último año de estudio (4 años). Esto indica que todavía al nivel primario hay una fuerte deserción y repitencia.

En la segunda etapa de la educación básica (5^{to} al 8^{vo} grado), en 1998, la tasa neta de escolarización era aproximadamente de 60%, teniendo las mujeres una tasa de escolaridad un poco más alta (cerca de 57%) que la de los hombres (un poco menos del 50%). El porcentaje de repitientes sobrepasa el 3%, con los niños superando el 4% y las niñas cerca de un 3%. Estos resultados indican que ha habido avances hacia los objetivos de cobertura y permanencia. Estos son logros muy importantes ya que la repitencia ha disminuido en más de un 50% respecto a la cifra que se reporta en los años 89-90 (de 13,8 a 5,2% en 1997-98). Por su parte, hay un aumento de 28% en el número de estudiantes promovidos pero la cifra total sólo llega a 79,9%. La deserción continúa siendo un problema ya que todavía se reporta un 14,9% de estudiantes que optan por esta alternativa, en comparación con el 23,6% en los años 89-90 (UIS, 2001; Pimentel …et al, 2000).

Desde 1992, el gasto público en educación creció de 1,25% del valor del producto interno bruto (PIB) a un 2,5% en 1998. Los gastos de inversión en infraestructura escolar no han tenido un patrón constante de incremento o disminución. Pero se puede notar que comparado con 1996, cuando se invirtieron 31,1 millones de pesos, en los dos años subsiguientes la inversión se multiplica por un monto de 15,6 y 17 respectivamente, llegando a los 813,4 millones de pesos (Pimentel …et al, 2000). Esto, conjuntamente con el gasto público en educación, nos da una indicación de cómo los recursos se aplican para fomentar el proceso enseñanza-aprendizaje. Sin embargo, todavía se habla de demanda insatisfecha de nuevos o más amplios espacios físicos, de pupitres, de material didáctico y desayuno

escolar (Zaiter …et al, 2001). De paso, se debe mencionar que la República Dominicana aún se encuentra entre los países de América Latina con el gasto público más bajo (PNUD, 2001).

En términos de número de docentes, este personal se ha incrementado significativamente en todos los niveles del sistema educativo, pero el aumento más impresionante ha sido en el sector educativo privado. Pimentel y otros autores (2000) reportan que en el año escolar 89-90 había un total de 34.310 docentes en el sector público y 3.333 en el sector privado. En el año escolar 98-99 se reportan casi 44.000 docentes en el sector público (un aumento de aproximadamente 28%) mientras el sector privado reporta 23.652 docentes (un aumento de aproximadamente 700%). Esto puede ser un resultado de que la calidad de vida y de trabajo de un maestro público está por debajo de la de un maestro privado. Por supuesto, esto no se puede generalizar a todos ya que existe gran variedad en la calidad de las escuelas privadas. No obstante, cabe destacar que el salario de un maestro en 1991 sólo llegaba a cubrir un 35% del costo de la canasta familiar. Para 1998, el promedio había subido a un 27% por encima del costo de la canasta familiar.

En términos de innovación y de reforma y modernización institucional, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial se llevaron a cabo acciones de capacitación y formación del personal docente, técnico y directivo del sistema educativo. Desafortunadamente, muchos de aquellos que fueron capacitados o que todavía están siéndolo ya no trabajan en este sector debido al cambio de gobierno en el 2000. Se ha tratado también de incorporar la informática y la automatización en las áreas de recursos humanos y administración financiera. Pero en una entrevista con la directora de la Dirección General del Nivel Básico se constató que este proceso se ha frenado.

Aunque hoy día existen sociedades de padres, madres y amigos en el 85% de los centros (antes era sólo 5%), la capacidad y los mecanismos para que estos jueguen un papel en la gestión de las escuelas no se han desarrollado. La participación de estos actores está limitada a las necesidades de infraestructura física de la escuela (Zaiter …et al, 2001). Por otro lado, los consejos escolares que se han formado están prácticamente inactivos.

Hay reportes contradictorios sobre el avance hacia la meta de elaborar y poner en ejecución un nuevo currículo en todos los grados de la educación básica y media. No obstante, en el estudio realizado por Zaiter y otros autores, los profesores entrevistados demostraron una clara frustración con la implementación del nuevo currículo. Los maestros consideran que éste no se podrá implementar plenamente sino en un futuro, ya que las condiciones (e.g. socioculturales y económicas) necesarias no existen en las escuelas, ni en las familias, ni en las comunidades. Los autores observan que los maestros no se consideran a sí mismos como protagonistas en este proceso. Esto se atribuye en parte a que ellos no tuvieron una participación activa en el movimiento de reforma, sino que participaron a través de sus líderes sindicales a nivel nacional y local (Fiallo, 2001).

La calidad de la educación dominicana da la impresión de que no ha mejorado. En marzo del 2002, el presidente del programa de Acción para la Educación Básica (EDUCA) pidió declarar en "estado de emergencia" a todo el sistema educativo, y crear mecanismos que regulen los centros docentes (El Caribe Digital, 2002). También en marzo, el representante del Banco Mundial hizo un llamado al gobierno dominicano para que invirtiera más en la educación ya que su calidad es muy baja, citando estadísticas que demuestran que sólo un 2% de los niños que completan el cuarto grado fueron capaces de lograr el 75% del aprendizaje establecido y esperado en Matemáticas y Lenguaje (Figueroa, 2002). Además de los obstáculos señalados arriba, se agregan las huelgas de maestros y el impacto que éstas tienen en la duración del año escolar, y por consiguiente, en la calidad del sistema educativo. La última de estas huelgas, en la cual los maestros públicos demandaban que el gobierno cumpliera su promesa de aumento del sueldo para fines del año 2001, y que causó el cierre de escuelas, culminó con una amenaza de militarización por parte de la Secretaría de Educación. Como se puede ver, a pesar del aumento relativo de los salarios de los maestros, éstos perciben que su calidad de vida todavía es muy baja y por eso demandaban que se les subiera el sueldo a por lo menos US$ 277,00 al mes.

La reforma del sector salud

Durante el curso de la segunda mitad del siglo XX, en la República Dominicana se tomaron muchos pasos para mejorar la provisión de servicios médicos, particularmente a los pobres. Muy importante fue la creación en 1991 de una Comisión Nacional de Salud, la cual inició un proceso de concertación y realizó varios estudios que animaron experiencias locales de reforma (OPS, 2001). Sin embargo, no es sino hasta 1996 que la salud pública, junto con otros importantes servicios públicos, toma un lugar importante en la agenda presidencial y en el diálogo nacional.

Los problemas en el sector salud eran varios: 1) aumento en la mortalidad infantil y elevada incidencia de las enfermedades contagiosas; 2) alto nivel de insatisfacción de los usuarios de los servicios de salud; 3) altos costos de las atenciones médicas y pago inmediato por parte de las familias pobres; 4) calidad deficiente de los servicios públicos y privados; 5) discriminación en contra de niños, mujeres y ancianos por parte de los aseguradores públicos y privados; 6) selección de riesgos y exclusión de tratamientos costosos y enfermedades crónicas por parte de los aseguradores privados. Según el Dr. Frank Fernández (entrevista personal, julio 2001), quien trabajó en el plan de reforma que se elaboró durante la gestión de 1996-2000, durante los años 1987 a 1990 se comenzó a trabajar en la implementación de proyectos de supervivencia infantil. Lo importante de este proyecto fue no sólo que trataba de impulsar el desarrollo de políticas adecuadas para disminuir los problemas básicos de la niñez y de la mujer, sino que esto sucedió dentro de un marco donde la comunidad pudo participar.

Uno de los factores que condicionaron este tipo de procesos fue la disminución del gasto público en salud y, en consecuencia, la necesidad sentida de que el Estado tenía que desprenderse de aquellas actividades que eran coordinadas de forma concentrada, para que los servicios más cercanos a la comunidad pudieran planificar y desarrollar sus actividades de manera más apropiada.

Durante la administración constitucional del período 1996-2000 se inició lo que se puede llamar la institucionalización de la reforma del sector salud, dentro del marco del proceso global de reforma y modernización del Estado, contando con la participación de la sociedad civil. Entre los participantes se incluyeron a la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), la Secretaría Técnica de la Presidencia, la COMPRyME, la Asociación Médica Dominicana (AMD), el Instituto Dominicano de Seguros Sociales, representantes de los Consejos Provinciales de Desarrollo, del Congreso, de las ONGs y de la Iglesia Católica.

En 1997, por medio de un decreto del presidente de la República, Dr. Leonel Fernández, se creó la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS) para que facilitara, asesorara y rigiera el proceso de reforma de la salud. Esta Comisión está encargada de ejecutar los proyectos de reforma que fueron formulados por los representantes del gobierno y la sociedad civil, y que están siendo financiados por el BID. El Dr. Frank Fernández, quien hoy día se encuentra trabajando en el Seguro Social, ve en este tipo de arreglo -una comisión paralela a la Secretaría de Estado-, más una competencia que una concertación. Cabe mencionar que una vez que la gestión cambió en el 2000, muchas de las personas que trabajaron en las reformas que se iniciaron en 1996 ya no son empleados del Estado.

La reforma busca: 1) promover la desconcentración y descentralización del subsector público, a través de la reorganización institucional de la SESPAS; 2) reformar el sistema de seguridad social tanto a nivel previsional como de servicios de salud; 3) definir un conjunto de prestaciones básicas de acceso universal; 4) reorganizar el esquema de financiamiento con un carácter mixto público-privado; 5) introducir un seguro familiar universal con provisión pública-privada pagado por capitación; 6) fortalecer el rol regulador del Estado y crear un nuevo marco legal que lo sustente (OPS, 2001; BID, 2000). Además, hay seis principios rectores que actúan como marco de referencia para el proceso nacional de reforma de la salud: universalidad, equidad, integralidad, solidaridad, participación social y sostenibilidad (CERSS, 2001). Se destaca también en esta reforma el paradigma de la nueva gestión pública, tanto en el énfasis que se le hace a la descentralización como a la visión de que al consumidor

de salud pública se le empiece a tratar como se trata a un cliente en el sector empresarial privado, es decir, con derecho a recibir un servicio con calidad.

Los resultados alcanzados son los siguientes. En septiembre de 1998 se discutió en el Congreso el proyecto de Ley General de Salud, el cual fue aprobado y promulgado como Ley en marzo de 2001. Esta Ley promueve la participación social y asegura la creación de garantías para que la participación ciudadana pueda ser ejercida en la planificación, gestión, financiación, evaluación y control del sistema de salud a través del Consejo Nacional de Salud o de los comités de salud de barrios y de empresas. El proyecto de Ley de Reforma de la Seguridad Social se sometió al Congreso en febrero de 2001 y fue aprobado en mayo del mismo año. Esta Ley crea el seguro de salud familiar, el cual incluye la promoción de la salud, prevención y tratamiento de enfermedades, embarazo y parto.

En 1997, la SESPAS comenzó el proceso de descentralización con la creación de direcciones provinciales de salud, DPS (SESPAS, 2000), con funciones y requerimientos claramente delineados. El propósito es reforzar la capacidad rectora de la SESPAS y, al mismo tiempo, crear redes provinciales de servicios de salud. La nueva gestión presidencial que se inició en el año 2000 reintrodujo las regiones de salud (ocho de ellas) como mecanismo de supervisión y acción intersectorial. Pero, según la OPS (2001), no ha habido avances en este proceso ni tampoco se ha definido el papel que van a jugar los gobiernos locales (p. 22). Las DPSs están divididas en zonas de salud (atendiendo entre 18.000 y 50.000 habitantes) y éstas, a su vez, en lo que se llamó equipos de salud familiar, hoy conocidos como unidades de atención primaria (UNAP, que atienden entre 500 y 700 familias).

Entre las estrategias que la SESPAS ha logrado articular, con la colaboración de la OPS y la CERSS, se encuentra la implementación de un nuevo modelo de atención y el desarrollo de las UNAPs; hoy día hay 85 de ellas. Este modelo prioriza el primer nivel de atención sanitaria, cuyo eje principal es la prevención y la promoción de la salud. Esta estrategia, no viene de ahora, sino que tomó su máxima expresión en 1978, cuando la Organización Mundial de la Salud lanzó el lema "salud para todos en el año 2000", cuya táctica principal era la atención primaria. El "Nuevo Modelo" se apoya en las organizaciones existentes en la comunidad para proveer una oferta básica de servicios de acuerdo a las necesidades de la población en cada una de las UNAPs. Estas entidades proveen aproximadamente 25 tipos de servicios de salud, los cuales están organizados por grupos de edades. Cuando se establece una UNAP, primero se hace una evaluación a cada familia en la zona, se detectan los problemas de cada miembro y se les dice dónde están situadas las unidades de atención primaria. Además se les proporciona un carné para que cada persona pueda ir a la UNAP cuando lo considere necesario.

También se ha puesto en marcha un plan piloto de autogestión hospitalaria y se ha introducido la compra de servicios a terceros. En general, la gestión de salud es sumamente centralizada en materia de presupuesto, y respecto a decisiones de personal, servicios, etc. Todas las decisiones se hacen en la SESPAS. El Fondo de Modernización Hospitalaria (FONHOSPITAL) está orientado a financiar la modernización funcional de seis hospitales. Si esta reforma es satisfactoria, se espera que los seis hospitales, como plan piloto, sirvan de modelos para la introducción de reformas administrativas en otros puntos de la red de hospitales públicos (CERSS, 2002).

En relación con los recursos humanos, se han hecho avances como la introducción de una política de incentivos para el desempeño, certificación del personal y cambios en la contratación y evaluación del personal. Por otro lado, el presidente de la República ordenó que la SESPAS se incorporara a la carrera funcionaria y al servicio civil. Pero, según el director de finanzas de la CERSS, los bajos salarios de los empleados públicos, el hecho de que este personal rota mucho (cada vez que hay una nueva gestión) y su falta de capacidad técnica siguen siendo áreas problemáticas (Dorado, 2001).

Debido a la temprana etapa en que se encuentra este esfuerzo coordinado de reforma del sector salud, y también al hecho de que en la República Dominicana no se genera información de una manera sistemática, es difícil establecer cuantitativamente los logros de los esfuerzos de reforma. Pero en un reporte del Instituto de Salud Pública en México, los autores categorizaron el progreso de la reforma del sector salud como "incipiente" (Langer, Nigenda y Catino, 2000). También la prensa dominicana

ha estado divulgando artículos sobre la situación crítica de la salud pública en el país. Por ejemplo, el presidente de la AMD hizo un llamado urgente al gobierno, y directamente al presidente de la República, señalando que es una responsabilidad del Estado no abandonar a los enfermos que no cuentan con recursos para ir a centros privados (Ramírez, 2002). Los médicos, en uno de los hospitales principales del país, se han quejado de la falta de disciplina administrativa en el hospital y del hecho de que el establecimiento no recibe suficiente subvención, y cuando lo recibe es tarde. También hay escasez de medicinas, falta de higiene, de personal y de camas (Ovalles, 2002).

Guatemala y la reforma de los sectores salud y educación

Las reformas iniciadas en Guatemala desde la segunda mitad de la década de los ochenta comenzaron por una preocupación por la recuperación del equilibrio macroeconómico y la reactivación económica. Los planes de ajuste estructural buscaron disminuir el déficit público reduciendo drásticamente el gasto social, pero no consiguieron modificar la administración del Estado, ni mucho menos eliminar los factores estructurales de una economía protegida y basada en un modelo agroexportador (Urrutia, 1996).

Las primeras medidas asumidas para la reforma de la gerencia pública se incorporan al discurso político y al quehacer administrativo a principios de los noventa. El objetivo era "mejorar la capacidad de ejecución" y para ello se diseñan dos líneas estratégicas de acción. La primera, constituida por un programa de emergencia basado en fondos sociales, y la segunda, por el "impulso de reformas institucionales en los sectores de mayor impacto en el combate a la pobreza, con la finalidad de elevar la efectividad de los programas y mejorar la ejecución" (Congreso, 1995: 29)[1]. Esta mejora se pretendía alcanzar promoviendo la descentralización administrativa, la coordinación interinstitucional y el fortalecimiento de los gobiernos locales. Serán los ministerios de Educación y de Salud, a través de sus diferentes reformas, los más sobresalientes en el intento de introducir una nueva gerencia que permitiera recuperar la actividad económica y social en Guatemala.

La reforma del sector educativo

El análisis de los indicadores educativos en Guatemala pone de manifiesto que las oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo no se encuentran al alcance de la mayoría de la población. A las carencias presupuestarias se suma el alto grado de repitencia y deserción escolar. Guatemala tiene como reto en este sector alcanzar la educación primaria universal. De 1980 a 1995, la tasa bruta de escolarización en preprimaria sólo pasó de 22,7% a 32%; en el nivel de educación primaria, de 54,8 % a 64,7%; en el nivel medio, de 22,9% a 31,9%; y en el diversificado, de 10,1% a 13,7%. La escolarización de las niñas es muy deficiente: el 78% de ellas en el área urbana y 59% en el área rural (sobre tasa bruta de escolaridad). El índice global de analfabetismo era del 35%, concentrándose en el área rural el 81,8% de esa cifra. Se reconocía una baja calidad de los servicios educativos: currícula obsoleta y ajena a la realidad de los que se están educando; horarios y calendarios rígidos. La eficiencia interna es baja: los índices de repitencia escolar, especialmente en los tres primeros grados del nivel primario, alcanzan 26,7%, 15,4% y 12,1% respectivamente. Los índices de deserción eran asimismo elevados: 9,4% en el nivel preprimario; 7,7% en el primario y 7,6% en el ciclo básico. A esto se añade ausentismo, abstención y sobre edad (SEGEPLAN, 1996). Por otro lado, Guatemala se encuentra entre los países de América Latina que destinan el porcentaje más bajo del PIB a la educación: entre 1,5% y 1,8% de la asignación presupuestaria, y 13,6% y 17% del gasto del gobierno entre 1990 y 1995 (sólo superado por El Salvador) (SEGEPLAN - Ruta Social, 1996).

El Programa Nacional de Autogestión Educativa y la creación de las direcciones departamentales son las dos políticas fundamentales, a nuestro entender, que se impulsaron desde inicio de los noventa y con diversas modificaciones, para mejorar la presencia del Ministerio de Educación en el territorio nacional y revertir esas estadísticas tan deficientes.

La creación de las direcciones departamentales de educación, mediante Acuerdo Gubernativo Nº 165-96, buscaba la "efectiva desconcentración y descentralización del Sistema Educativo Nacional" para mejorar la prestación de los servicios educativos que son deficientes en el nivel local, "producto, en gran medida, de una estructura organizativa centralizada, concentrada y burocratizada".

Las direcciones departamentales tendrán como misión "planificar, dirigir, coordinar y ejecutar las acciones educativas en los diferentes departamentos de la República"(art. 1), y se les otorga todas las funciones propias del Ministerio en el departamento, entre las que destaca la posibilidad de programar los recursos financieros, materiales y humanos necesarios; promover coordinar y apoyar los diversos programas y modalidades educativas que funcionen en su jurisdicción y la de coordinar acciones con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para la realización de proyectos y programas educativos (art. 2). La relación con las municipalidades se mantendría a través de la creación de Consejos Departamentales y Municipales de Educación, donde además de la administración local estaría representada cualquier expresión organizada de las comunidades (art. 6).

A seis años de este Acuerdo, las funciones que se le otorgaban a las direcciones departamentales apenas se han desarrollado. La administración departamental es una "ventanilla" del Ministerio a nivel territorial, que lo único que ha conseguido es evitar los viajes de los maestros que antes tenían que desplazarse a la capital para cualquier trámite burocrático. La planificación de inversiones en recurso humano e infraestructura educativa no se ha conseguido desconcentrar[2]. Otra de las funciones, que es la coordinación con todos los programas presentes en la jurisdicción, tampoco se cumple.

Antes, en diciembre de 1993, se creó el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo, PRONADE (Acuerdo Gubernativo N° 768-93). Se define su organización, los recursos para su funcionamiento y los mecanismos de ejecución por medio de los Comités Locales de Educación (COEDUCAS), de las municipalidades y de otras organizaciones interesadas en implementar esta nueva modalidad educativa, financiada en ese momento con los Fondos de Solidaridad para la Educación Primaria y para la Educación Rural Coparticipativa.

Este Programa se derivaba directamente del Plan de Desarrollo Social del gobierno de Serrano Elías (1991-1996), donde se expresaba que había que estimular las comunidades locales y los organismos no gubernamentales para que, en conjunto con el gobierno o de manera independiente, amplíen las facilidades de atención preprimaria, particularmente en las áreas rurales (SEGEPLAN, 1996). Y en el Plan de Desarrollo Humano, Infancia y Juventud 1992-1996 se señalaban las funciones específicas del mismo, que consistirían en coordinar acciones tendentes a compartir el financiamiento de la ampliación de la cobertura educativa con las municipalidades, comunidades, sector privado y ONGs (SEGEPLAN, 1992). Las metas de cobertura que se plantearon en ese momento pretendían pasar de 60.000 niños atendidos por el Programa en 1995 a 370.000 en el 2000 (MINEDUC, 1994). Sin embargo, la cobertura alcanzada, según datos del 2000, fue tan sólo de 186.549 (MINEDUC, 2000).

Con la firma de los Acuerdos de Paz, PRONADE asume mayor responsabilidad y se refuerza. El acuerdo socioeconómico establece la necesidad de asegurar cobertura total al menos en tres grados en primaria. De 1993 a 1996 la cobertura había pasado del 72% al 83,39% de la tasa bruta (MINEDUC, 2000) y era necesario acelerar la expansión del servicio. A ello se le suma la necesidad de fortalecer la educación bilingüe, como establecía el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, y se necesitaba llegar a las comunidades rurales que se encontraban fuera del ámbito tradicional del Ministerio. Se sustituye entonces el Acuerdo Gubernativo N° 768-93 por el Acuerdo Gubernativo N° 457-96 del 22 de octubre de 1996, que en los considerandos justifica la sustitución porque hay que "actualizar, modernizar y simplificar el Programa con el fin de ajustarlo al marco constitucional y así facilitar la participación activa de las comunidades en el proceso educativo". Para el efecto de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios educativos en el área rural "se dotará al Programa de los recursos financieros necesarios, a fin de promover dichos servicios, constituir un fondo de pensiones para todos los educadores y otro de partos para sus educadoras, y cubrir los gastos administrativos y de funcionamiento" (art. 2).

Hay que comentar algunos aspectos. El primero es que se absorbe el fondo de solidaridad escolar, que queda integrado al PRONADE (art. 5), y se crea un fideicomiso para financiar su funcionamiento (art. 10). Ese fideicomiso estaba constituido en un 75% por recursos propios del gobierno, por un préstamo del Banco Mundial, que suponía el 19%, y por una donación de la banca pública alemana KFW, que representaba el 6% del monto total que era de $ 32.697.990,24. Esto consolida financieramente el Programa y compromete firmemente al Estado que no recurre tanto a la financiación exterior (MINEDUC, 2000). Pero queda pendiente la creación de los fondos de pensiones y el de bajas maternales, que hasta la fecha no se han instaurado. La situación laboral de los educadores es bastante precaria ya que depende totalmente del visto bueno de los padres de familia organizados en COEDUCAS (Comités Educativos) que revisan anualmente la contratación; además no cuentan con protección social de ningún tipo y no pueden acceder a la carrera funcionarial a partir de su desempeño en el Programa. Estos maestros encuentran dificultades para plantear sus demandas de mejora laboral por el hecho de convertirse en funcionarios temporales (cada año se revisa su contrato) y habérseles desgajado del resto de maestros que se rigen por el modelo oficial del Ministerio. Se crea así dos líneas profesionales que rompen con la posibilidad de unidad sindical. Hay que decir que el colectivo de maestros del sistema oficial apenas participó en el proceso de reforma educativa, por lo que tampoco cabe esperar una gran vinculación a la suerte que su aplicación corra.

Lo más importante que regula el Acuerdo, y que parece ser la preocupación principal del legislador, es la regulación de los Comités Educativos y la gestión de los recursos. En primer lugar, se autoriza la firma de contratos entre el Ministerio y ONGs, lucrativas o no, que presten servicios educativos para el Programa (art. 7). Estas organizaciones se constituirán en la práctica en Instituciones de Servicio Educativo (ISE), que se ocuparán de capacitar a los padres en los aspectos jurídicos y financieros de los COEDUCAS, que son definidos como "entidad[es] con personalidad jurídica, cuyo objetivo es prestar servicios educativos, en una comunidad determinada" (Acuerdo Gubernativo Nº 565-98: art. 2)[3].

Con respecto a la eficacia supuesta que se le otorga al Programa frente al funcionamiento tradicional del Ministerio, después de siete años podemos sacar como conclusión que la cobertura en tasa bruta ha aumentado considerablemente en un 5%, constituyendo actualmente la matrícula de PRONADE un 10% del total de niños y niñas inscritas en primaria.

Rosana Mostajo considera críticamente que se ha producido una sobrestimación de la cobertura en relación con la forma en que ésta se registra. Ésta es registrada independientemente de las etapas de implementación del Programa, pudiendo ir desde el parámetro de niños verificados (aquellos que han sido detectados pero que aún no están recibiendo el servicio educativo), niños inscritos (implica la firma del convenio entre la ISE y el PRONADE) y niños atendidos (aquellos que ya están recibiendo efectivamente el servicio educativo). Las metas de cobertura del PRONADE deberían restar los niños que están recibiendo educación preprimaria, cosa que no se hace. Aunque existe un grado satisfactorio de cumplimiento de las metas globales de cobertura del Programa, se aprecian grandes iniquidades entre algunos departamentos, como Escuintla y Zacapa, que registran coberturas del 100% en comparación con Sacatepéquez, que cuenta con una de tan sólo 16%. Asimismo, en los departamentos definidos como prioritarios, Alta Verapaz, El Quiché, Huehuetenango y Totonicapán, las metas sólo se han cumplido entre un 54 y 57%. Coincidiendo con nuestro estudio de campo en Sololá, la autora también encuentra que el PRONADE está altamente centralizado en la toma de decisiones y asignación de recursos, y no toma en cuenta a las direcciones departamentales de educación para la implementación de su estrategia (Mostajo, 1999).

Por último, cabe comentar que PRONADE no se coordina actualmente con las direcciones, de tal manera que sus funcionarios desconocen la evolución del Programa. La relación con la comunidad se establece mediante una relación indirecta a través del Ministerio. Se rompe de esta manera la continuidad administrativa en el territorio, fragmentándose la acción pública en iniciativas

descoordinadas que dicen buscar un mismo fin. El esfuerzo se diluye y los resultados no son más que el producto de la decantación y suma de parcialidades.

La reforma del sector salud

Las estadísticas en materia de salud, al igual que en educación, sitúan a Guatemala entre los países más rezagados del área. La esperanza de vida promedio era de 67 años en 1998. Las causas de mortalidad se centran en deficiencias sanitarias y de condiciones de vida perfectamente prevenibles: infección respiratoria (15,87% de las muertes); infección intestinal (10,25%); afecciones del período perinatal (8,36%); desnutrición (4,89%). La reducción de la mortalidad infantil (22% del total de defunciones) y de la mortalidad materna (190 por cada 100.000 nacidos vivos) (Garcés, 1999) son los objetivos prioritarios de los gobiernos de los últimos diez años dado su elevado número no correspondiente a un país con el PIB de Guatemala.

El programa de gobierno del Partido de Avanzada Nacional planteó desde el principio de su legislatura, y de manera coherente con los Acuerdos de Paz, la necesidad de establecer un nuevo modelo de atención sanitaria que privilegiara la atención primaria en salud y favoreciera el acceso de la población a los servicios que a este nivel se ofrecieran, extendiendo la cobertura y promoviendo la responsabilidad familiar y de las comunidades en la provisión de servicios (MSPAS, 1997). Las metas quedaban claramente definidas en el Acuerdo Socioeconómico y de Reforma Agraria, donde se estableció el compromiso de destinar por lo menos el 50% del gasto público en salud a la atención preventiva, y a reducir la mortalidad infantil y materna en un 50% del índice observado en 1995, antes del año 2000. Para conseguirlo había que rediseñar el sistema vigente hasta la fecha dado que el MSPAS, tal y como estaba estructurado, tenía grandes limitantes institucionales, especialmente determinadas por la marcada tendencia al centralismo y a la burocracia (OPS, 1992).

El fortalecimiento de la atención primaria necesitaba de un cambio en la manera de aplicar atención sanitaria pública. Para alcanzar los objetivos marcados se creó el Sistema Integral de Asistencia Sanitaria (SIAS), que entrelaza los distintos niveles de atención sanitaria en una estructura única coordinada. El mayor esfuerzo, sin embargo, se viene centrando actualmente en el primer nivel de atención, y éste se sustenta en alianzas estratégicas con organizaciones no gubernamentales y en la organización comunitaria para su participación plena en los problemas de salud, en la toma de decisiones para superarlos y en la fiscalización de los servicios básicos de salud (SIAS, 1999).

Esta metodología tiene sus antecedentes en los Sistemas Locales de Salud (SILOS) propuestos por la OPS en 1988 como táctica operativa que permitiera concretar de mejor manera las acciones de salud en las comunidades, con impactos en el corto plazo y como instrumento que impulsara la transformación de los sistemas nacionales de salud. El motivo final no era otro que el buscar una solución práctica a las dificultades para alcanzar el deseo formulado en Alma - Ata en 1978, donde se forjó el famoso lema “salud para todos en el año 2000”. En 1988, los ministros de salud de las Américas, en la XXXIII Reunión del Consejo Directivo de la OPS/OMS, aprobaron la Resolución XV y el Documento 33-14 que se refiere al desarrollo y fortalecimiento de los SILOS en orden a transformar sus respectivos sistemas de salud (Zamora Mazariegos, 1995).

En Guatemala hubo un intento de establecer SILOS en las áreas de salud de Sololá, Escuintla y Suchitepéquez, pero, en opinión de los asistentes al seminario taller sobre SILOS en 1993, las experiencias puestas a prueba no lograron incidir en el sistema de salud nacional. Se dijo en aquella oportunidad que el cúmulo de problemas impidió que en este primer intento se consiguieran los objetivos. Se señalaron como limitantes, entre otros, la falta de claridad legal y conceptual, la escasa decisión política, estrategias no permanentes y sin apoyo central, y el hecho de haber sido experiencias institucionales aisladas (Zamora Mazariegos, 1995).

De 1996 a 1999, el SIAS mostró una consolidación y crecimiento que permite esperar que se mantenga como modelo de atención primaria en el futuro. Existe un respaldo de legitimidad por parte de los Acuerdos de Paz y un marco legal vigente que lo sustenta, fundamentalmente el Código de

Salud. Según datos oficiales, en junio de 1999 se había alcanzado una extensión de la cobertura de atención sanitaria de 3.534.521 habitantes en 25 de las 27 áreas de salud del país, población equivalente al 76,8% de la población que no tenía acceso a servicios de salud en 1996. Consultores independientes son más moderados en las cifras y sitúan el aumento de cobertura en 2,7 millones de personas que antes no tenían acceso, distribuidas en 20 áreas de salud a finales de 1999 (Garcés, 1999).

En cualquier caso, el aumento es considerable dado el margen de funcionamiento de no más de tres años del Sistema. El éxito radica en la incorporación al mismo de gran número de trabajadores voluntarios de la comunidad, en el contrato de nuevo personal de salud para la atención comunitaria, como los médicos ambulatorios y facilitadores institucionales (Garcés, 1999), y en las alianzas con 78 ONGs y otras instituciones mediante la suscripción de 123 convenios. Además de éstas, las cooperativas, municipalidades, el IGSS, las iglesias y otras instituciones de servicio han comenzado a brindar servicios de salud directamente como prestadoras de salud, o bien apoyan a los Distritos de Salud como Administradoras de Servicios de Salud (SIAS, 1999).

El mecanismo por el cual funciona financieramente la atención primaria bajo este sistema combina tres actores. El institucional oficial, representado por el Ministerio de Sanidad, que se hace presente en el territorio mediante las áreas de salud que coordinan el sistema y del cual depende la atención primaria brindada por: centros de salud situados principalmente en las cabeceras departamentales y en municipios de gran tamaño donde radica el Equipo Básico de Salud (EBS) con atención continuada; puestos de salud situados en municipios de menor tamaño; y después, en el medio comunitario, se prestan atenciones intermitentes, por parte de equipo médico y facilitadores, y constantes, por medio de guardianes de salud, voluntarios y comadronas.

El segundo actor está presente mediante las ONGs, que son subcontratadas por el Ministerio y a las que se les asigna la atención médica completa, bajo el Sistema, de sectores de población donde el Ministerio no ha llegado previamente. El mecanismo y normas de funcionamiento es el mismo que el oficial pero es aplicado por este tipo de organizaciones privadas. Por último, se encuentran las administradoras de salud, que suelen ejercer como intermediarias en la administración del servicio. Con frecuencia son detentadas por organizaciones sociales que tienen la misión de organizar y administrar el pago del personal comunitario, fundamentalmente de los guardianes de salud. Esta figura existe dado que los voluntarios no están asignados como trabajadores del Ministerio, y los Centros de Salud no tienen la competencia legal para ejecutar pagos por servicios de manera autónoma. Estas instituciones también se suelen hacer cargo de las ventas sociales de medicamentos en las comunidades. Estos dos modelos han sido objeto de crítica, tanto las prestadoras de servicios (PSS) como las administradoras (ASS), porque no existe un sistema formal y sistemático para poder medir los resultados cuantitativos y cualitativos alcanzados. Hasta el momento, el único mecanismo aplicado es la condicionalidad del pago a la presentación de informes técnicos y financieros por parte de estas instituciones, sin llegar a ser verificados (Mostajo, 1999).

En cualquier caso, destaca una mayor integralidad en las distintas actividades de reforma del Ministerio que permite afirmar que la reforma sanitaria está siendo más efectiva, al menos en la adopción de las medidas de gerencia se refiere, que la de educación. Queda por realizar una evaluación de la repercusión en los indicadores de salud después de la puesta en marcha de todas estas medidas. En la consulta realizada a distintas fuentes se señala que los índices de mortalidad y morbilidad de enfermedades previsibles por el modelo planteado ha mejorado, aunque muy lentamente. La tasa de mortalidad infantil, por ejemplo, en 1999 era todavía muy alta: 40,49 (PNUD, 2001: A108).

Análisis comparativo: dos versiones de un mismo proceso

Las reformas introducidas en los sectores de salud y educación en ambos países responden a la crisis fiscal generada en los ochenta. Ambas son fruto de la presión internacional que condiciona reformas en la gestión de servicios públicos para continuar con la ayuda financiera al desarrollo. Las agendas

nacionales simplemente se adaptan a las externas buscando legitimidad ante las demandas sociales de mejora de los servicios, pero son siempre subsidiarias de aquéllas.

Sin embargo, y a pesar del esfuerzo por las reformas, las características de las administraciones dominicana y guatemalteca dan como resultado el que el éxito de las mismas sea relativo. La estructura administrativa de ambos países y sus debilidades institucionales y políticas impiden que los resultados del esfuerzo sean mejores. En ambos países nos encontramos con una administración pública donde el sistema de expolio (*spoil system*) se reproduce con cada cambio de gobierno y se rompe con la continuidad de las políticas públicas. La ruptura de la memoria institucional se debe fundamentalmente a la ausencia de carrera profesional funcionarial, lo que limita la capacidad de los sectores burocráticos para mantener la línea iniciada en el gobierno anterior, y los funcionarios que llegan nuevos a las estructuras públicas responden más a consignas de partido y a la necesidad de mantener el puesto de trabajo que a criterios profesionales.

Pero esta característica no es producto sólo de la dinámica local. Los intentos de reforma promovidos por las instancias internacionales parten del conocimiento de esta realidad, y la estrategia de éstas es acelerar los procesos, concentrar los esfuerzos en aumento de cobertura de los servicios, sin reparar en indicadores de calidad de los resultados, y en insistir en que es posible mejorar los sectores con menos recursos financieros. Esta insistencia en la eficacia y eficiencia técnica, cuyo resultado es la generación de profesionales públicos mal pagados, sin estímulo para el desempeño público, y cuya vinculación con el proceso es realmente escasa, pone en riesgo la continuidad de los programas.

Otro problema generado por estos programas es la tendencia a crear estructuras administrativas paralelas que tienen la misma finalidad. Al plantearse las reformas fuera de los sectores tradicionales ministeriales y no planificarse el reagrupamiento se corre el riesgo de desarrollar dos versiones de una misma estructura, donde queda en cuestión la comprobación de que realmente se están ahorrando recursos como originalmente se pretende.

Estos planteamientos indican la necesidad de que organismos internacionales y locales le den mayor importancia al contexto local en sus formulaciones de planes de reforma. Imponiendo soluciones que no atienden a factores locales, como las condiciones y características de la administración pública, no se consiguen buenos resultados. La administración pública, en la República Dominicana y Guatemala es débil, caracterizada por falta de profesionalismo y responsabilidad frente al ciudadano, falta de capacidad administrativa y técnica, y una tradición totalmente centralista. Por tanto, los esfuerzos de descentralización o de simple desconcentración que no se hagan conjuntamente con el fortalecimiento de la infraestructura administrativa pública no llegan lejos. Esto se puede constatar en ambos casos y es aun más evidente cuando estos dos países se comparan con otros países en América Latina que han visto este fortalecimiento, como son Chile y Brasil.

Asimismo, el contexto socio-económico y político también juega un papel sumamente importante en la reforma. Plantear una reforma con elementos muy progresistas no es garantía de que van a conseguirse buenos resultados. Por ejemplo, los profesores dominicanos se han dado cuenta que aunque ellos estén preparados y motivados para implementar el nuevo currículo, hay factores ajenos a su control como las condiciones de vida de la comunidad en donde trabajan que no promueven esta implementación. El nivel de desigualdad social tiene un efecto negativo en la implementación y seguimiento de políticas sociales.

También el excesivo control ejercido por los partidos políticos de turno y su visión de corto plazo están inversamente relacionados con la continuidad de las políticas sociales. Los organismos internacionales que proveen financiamiento a proyectos de reforma tienen la capacidad de controlar proyectos puntuales, como son las construcciones de escuelas o de centros sanitarios, pero no tienen ningún impacto en cambios significativos de largo plazo. Todo esto demuestra que los procesos de reformas no son fáciles y que para reformar se necesitan cambios más profundos que los que hasta ahora se han trazado.

Finalmente, ambos casos manifiestan sin embargo una diferencia que hay que destacar y es la composición de los actores locales implicados en las reformas. En el caso dominicano se comprueba una mayor amplitud de los mismos así como una mayor actividad en los diálogos e incluso en los disensos por la defensa de los intereses sectoriales. En el caso del sector educación, tanto el sindicato como los empresarios están presentes en el proceso. Los primeros cuestionan la vulneración de sus derechos en la aplicación de las reformas y se movilizan para defenderlos cuando lo ven necesario, y siempre se manifestaron de acuerdo con las reformas. Los últimos entienden el alcance y necesidad de las reformas y participan en su diseño. En Guatemala, sin embargo, los actores mencionados apenas tienen presencia en las reformas. Son los llamados grupos organizados de la sociedad civil en torno a ONGs o grupos mayas los que impulsan el planteamiento de la reforma. El sector de maestros apenas comparece a las mesas de negociación y se muestran reacios a los resultados de la misma. La división que produce la reforma educativa, al crear dos tipos diferentes de profesionales en materia de salarios y de derechos, desactiva definitivamente a este grupo tan vital para impulsar la reforma. Lo mismo sucede en el sector sanidad.

Esto se aprecia de manera significativa en el ejemplo dominicano, sobre todo en el Plan Decenal de Educación, que se ha mantenido en el tiempo, y en la reforma judicial, que se llevó a cabo como resultado de presiones locales. La participación de los sectores implicados fue fundamental para su puesta en marcha. Pero es imprescindible que se impliquen todos los sectores y actores afectados. Si alguno de ellos no está presente en la arena política de discusión, el éxito de las reformas queda muy cuestionado.

Si bien es cierto que los resultados no son alentadores, no hay por ello que retrasar las reformas en estos dos sectores tan importantes para el desarrollo de nuestros países de referencia. El problema surge cuando las instancias financieras internacionales de desarrollo buscan la solución urgente e inmediatista de los problemas, convirtiéndose en los actores centrales cuando se diseñan las agendas. Esta obsesión por los resultados a corto plazo usando indicadores aislados, imponiendo discursos, métodos y técnicas al margen de lo político, no permite una apropiación de las reformas por parte de los actores locales implicados en las mismas. Mientras las agendas públicas sigan siendo confeccionadas con la ausencia de los propios afectados por la situación que se pretende resolver, los resultados seguirán expresando el perfil mostrado en este trabajo. Es necesario construir mecanismos efectivos de diálogo y participación ya que es a través de éstos que se puede conseguir apoyo y continuidad al cambio, se crean soluciones adecuadas, se responsabiliza la administración pública y los ciudadanos se llegan a considerar merecedores de mejores servicios sociales.

Las soluciones deben buscarse en el largo plazo, y deben ir acompasándose con las pertinentes reformas políticas e institucionales para que lo que se construye con gran esfuerzo no se caiga cada período electoral. Cómo resolver el dilema de la urgencia por dar soluciones y la necesaria sedimentación de los procesos debe ser motivo para nuevas investigaciones. La solución no es fácil pero hay que empezar a pensarla.

Notas

[1] Esta línea argumental para defender el presupuesto se mantiene durante al menos dos presupuestos más con diferentes gobiernos (De León Carpio y Alvaro Arzú), y se ajusta a los lineamientos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo durante los noventa.

[2] Opiniones generadas por la entrevista a funcionarios de la Dirección Departamental de Sololá y por la observación directa de las actividades allí realizadas.

[3] Los COEDUCAS se conforman con al menos quince vecinos de una comunidad y funcionan mediante una asamblea plenaria y una junta directiva. Esta junta directiva tiene como misión práctica la gestión completa de la educación en su localidad mediante contrato previo con PRONADE: seleccionan el profesorado, vigilan su asistencia y rendimiento, deciden sobre la renovación o no del contrato anual contraído con el profesor, le transfieren el salario mensual que les deposita previamente

el Ministerio en una cuenta bancaria específica. Es decir, realizan funciones administrativas y de control académico propias de la administración pública pero ejercidas de manera particular por los padres, y, por cierto, sin recibir contraprestación económica alguna. La idea es abaratar costos de funcionamiento del Ministerio de Educación e integrar plenamente la participación de los padres en el sistema. Queda en duda la eficacia del modelo pues mayor control y asistencia a los profesores no asegura una educación de mayor calidad.

Bibliografía

Introducción

Acevedo, M. A. (1998), "Political Cost of Privatization", en *Hemisphere: a Magazine of the Americas*, Vol. 8 N° 2, pp. 36-39.

Bouckaert, Geert (1992), "Public Productivity in Retrospective", en *Public Productivity Handbook,* Marc Holzer (ed.), New York, Marcel Dekker, pp. 15-46.

CLAD (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina*, Caracas, CLAD.

Mesa-Lago, C. (2001), "Pension Privatization: a Review of Results After Two Decades", en *Hemisphere: a Magazine of the Americas*, Vol. 10, pp. 14-17.

Ospina Bozzi, S. (2002), "La reforma del Estado y los cambios en las relaciones intergubernamentales del final del siglo", en *Gerenciando las relaciones intergubernamentales: experiencias en América Latina*, Sonia Ospina Bozzi y Michael Penfold (eds.), Caracas, Editorial Nueva Sociedad, pp. 235-262.

Overman, S. (1995), Privatization in China, Mexico, and Russia: a Comparative Study, en *Public Productivity and Management Review*, Vol. 19 N° 1, San Francisco, pp. 46-59.

Sauma, Pablo; Ganuza, Enrique; y León, Arturo (2000), Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20, New York, PNUD, mimeo, http://www.undp.org/rblac/documents/poverty/gastosoc/comp.pdf.

United Nations (2000), *Work of the Fifteenth Meeting of Experts on the United Nations Programme in Public Administration and Finance*, New York, United Nations.

World Bank (2000), Improving Public Expenditure Management in Chile, Washington, World Bank, mimeo, http://www.worldbank.org/lac.

Caso República Dominicana

BID (2000), "Programa nacional de reforma", en *Publiguías*, Santo Domingo, BID. Programa de Modernización y Reestructuración del Sector Salud.

CERSS (Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud) (2001), *Ley General de Salud No. 42-01*, Santo Domingo, Editora Universal.

_____ (2002), Fondo de Modernización Hospitalaria, Santo Domingo, FONHOSPITAL, mimeo.

De Lancer, V. H. (2001), Entrevista personal, Santo Domingo, julio 30, mimeo.

Dorado, J. R. (2001), Entrevista personal, Santo Domingo, julio 3, mimeo.

El Caribe Digital (2002), Educa pide declarar en "estado de emergencia" educación en RD, Santo Domingo, 14 de marzo, mimeo, http://perspectivaciudadana.com/020316/educacion04.html.

Fernández, Frank (2001), Entrevista personal, Santo Domingo, julio, mimeo.

Fiallo, J. A. (2001), Entrevista personal, Santo Domingo, julio 10, mimeo.

Figueroa, R. (2002), Mantovanelli, Banco Mundial: el gobierno debe invertir más en educación, Santo Domingo, 12 de marzo, mimeo, http//perspectivaciudadana.com/020316/educacion03.html.

Langer, A.; Nigenda, G.; y Catino, J. (2000), "Health Sector Reform and Reproductive Health in Latin America and the Caribbean: Strengthening the Links", en *Bulletin of the World Health Organization*, Vol. 78 N° 5, pp. 667-776.

Malpica, Carlos y García, Ana D. (2000), Informe de evaluación del proyecto principal de educación de la UNESCO, Santo Domingo, Secretaría de Estado de Educación y Cultura.

Mesa-Lago, C. (2001), "Pension Privatization: a Review of Results After Two Decades", en *Hemisphere: a Magazine of the Americas*, Vol. 10, pp. 14-17.

OPS. División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud (2001), *Perfil del sistema de servicio de salud de la República Dominicana*, Santo Domingo, OPS. Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud.

Ovalles, M. (2002), Precariedades en los servicios hospitalarios, Santo Domingo, 23 de febrero, mimeo, http://perspectivaciudadana.com/020223/salud07.html.

Overman, S. (1995), "Privatization in China, Mexico, and Russia: a Comparative Study", en *Public Productivity and Management Review*, Vol. 19 N° 1, San Francisco, pp. 46-59.

Pimentel, Josefina …[et al] (2000), *Educación para todos: evaluación al año 2000*, Santo Domingo, Secretaría de Estado de Educación y Cultura.

PNUD (2001), *Informe de desarrollo humano 2001*, Santo Domingo, PNUD.

Ramírez, J. M. (2002), Temen escasez provoque colapso sistema de salud, Santo Domingo, 15 de febrero, mimeo, http://perspectivaciudadana.com/020216/salud03.html.

SEEC (Secretaría de Estado de Educación y Cultura) (1992), "El plan decenal en la perspectiva de sus áreas y consultas: informe del Comité Ejecutivo al 1er Congreso del Plan Decenal de Educación", Santo Domingo, SEEC (Serie A, Documento N° 4).

_____ (2000), *Síntesis de la evaluación a medio término del plan decenal de educación*, Santo Domingo, SEEC.

SESPAS (Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social) (2000), *Hacia una nueva cultura de la salud: nuevo modelo de atención*, Santo Domingo, SESPAS.

UIS (UNESCO Institute for Statistics) (2001), América Latina y el Caribe: informe regional, París, UIS, mimeo, http://portal.unesco.org/uis/TEMPLATE/pdf/ ed2001/ Amerique_latine_ESP.pdf.

Zaiter, Josefina …[et al] (2001), *¿Cambia la escuela?: prácticas educativas en la escuela dominicana*, Santo Domingo, FLACSO.

Caso Guatemala

Comisión para la Reforma Educativa (1998), Informe para la reforma educativa en Guatemala, Guatemala, COPARE, mimeo.

Congreso de la República (1995-1998), Presupuesto de ingresos y egresos de la Nación, Guatemala, Congreso de la República, mimeo.

Garcés, Miguel Ángel (1999), La salud en Guatemala: insumo para el informe de desarrollo humano de Guatemala; versión final, Guatemala, mimeo.

MINEDUC (Ministerio de Educación) (1994), "Autogestión comunitaria hacia la paz social permanente", presentado en el Primer Seminario Nacional de Innovaciones Educativas, Guatemala, noviembre y diciembre. Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE).

_____ (2000), *Informe de labores del PRONADE*, Guatemala, MINEDUC.

Mostajo Guardia, Rossana (1999), Productividad del sector público, evaluación de la gestión del gasto público e indicadores de desempeño en Guatemala: documento de consultoría realizado para la Comisión Preparatoria de Pacto Fiscal, Guatemala, mimeo.

MSPAS (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social) (1997), Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS): lineamientos para el nivel primario de atención; versión preliminar, Guatemala, MSPAS, mimeo.

OPS (1992), "Estudio básico del sector salud: Guatemala 1991", Guatemala, OPS (Publicaciones Científicas y Técnicas, Vol. 4).

PNUD (2001), *Informe de desarrollo humano 2001. Guatemala: el financiamiento del desarrollo humano*, Guatemala, PNUD.

SEGEPLAN (Secretaría General de Planificación) (1992), *Plan de desarrollo humano, infancia y juventud 1992-1996*, Guatemala, SEGEPLAN.

_____ (1996), *Desarrollo social y construcción de la paz: plan de acción 1996-2000*, Guatemala, SEGEPLAN.

_____ (1998), *Balance general de políticas públicas 1997*, Guatemala, SEGEPLAN. Dirección de Política Económica y Social.

SEGEPLAN - Ruta Social (1996), *Guatemala, el gasto social público y su eficiencia*, Guatemala, Unidad Regional de Asistencia Técnica para el Sector Social.

SIAS (Sistema Integral de Atención en Salud) (1999), Sistema integral de atención en salud. Avances: extensión de la cobertura primer nivel de atención en salud, Guatemala, SIAS, mimeo.

Urrutia, Edmundo (1996), *El ajuste estructural en Guatemala*, Guatemala, Universidad de San Carlos.

Zamora Mazariegos, Francisco Waldomar (1995), *Hacia la producción social de la salud: apuntes de medicina social*, Guatemala, Universidad Rafael Landívar. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.