

Nº 28, Febrero 2004

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

Francisco Longo

La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe: una metodología de evaluación

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

Roberto Martínez Nogueira

Un sector público olvidado: las políticas de defensa. Institucionalidad y capacidades gubernamentales

» [abstract](#) » [texto completo](#)

Gerald E. Caiden

El peso que cargamos sobre nuestras espaldas: corrupción en América Latina

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

Luciano Tomassini

El problema de los consensos en las reformas administrativas en América Latina

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

Mabel Thwaites Rey y Andrea López

Argentina: la debilidad regulatoria como estrategia política

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

Mario César Elgue

El sentido del desarrollo y la economía social

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

Lewis Pereira y Orlando Chirinos

La nueva ingeniería social (notas para una epistemología avanzada de las ciencias sociales aplicadas)

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



El peso que cargamos sobre nuestras espaldas: corrupción en América Latina *

Gerald E. Caiden

[Versión original en inglés](#)

La corrupción se ha transformado actualmente en un tema común en los círculos internacionales. No se trata de un tema nuevo. Lejos de eso, la corrupción ha existido desde que el gobierno existe. Pero, finalmente, el mundo ha decidido que este problema ha llegado finalmente a ser disfuncional para el desarrollo global de manera que es necesario enfrentarlo. No cabe duda, ha llegado a ser tan amenazante que resulta urgente hacer algo al respecto.

Pero ¿acaso estamos hablando de lo mismo? A pesar de que existen diferentes palabras para referirse a la corrupción, hay definiciones comunes; más aun, pareciera existir un alto grado de consenso, tanto en el tiempo como en el espacio, respecto de lo que es este fenómeno. Desde que existen registros escritos, se ha identificado el mismo tipo de conductas objetables, independientemente del lenguaje, la religión, la cultura, la etnia, la gobernanza, la ubicación, la filosofía y los valores sociales. Estas conductas siempre han sido consideradas indignas de aquellos que ejercen poder sobre los demás y han sido epitomizadas en la sentencia de Lord Acton: “El poder corrompe; el poder absoluto corrompe absolutamente”.

Son conductas que han frustrado a todos aquellos sobre quienes se ejerce el poder.

La esencia de la corrupción

El punto de partida para determinar lo que constituye una práctica corrupta es el acto en sí mismo, esa forma específica de conducta que se considera errónea y ofensiva. Aquellos que se comportan de esa manera deben estar conscientes de que sus actos son moralmente incorrectos, que están, claramente, fuera de lo esperado y que son inaceptables. Ellos roban con conocimiento de causa. Ellos se perjuran. Ellos sobornan o aceptan sobornos, deciden sobre sobornos o los disfrazan al registrarlos. Interfieren en negocios cuando no deben hacerlo. Sus actos son deliberados, no accidentales ni incidentales. Su comportamiento es flagrante y, peor aun, no sienten remordimiento de conciencia ni ningún vestigio de sentimiento de culpa. En resumen, ellos son capaces de distinguir lo correcto de lo incorrecto, pero se aventuran en el terreno de la indiferencia.

Sin embargo, lo que se considera correcto e incorrecto es algo que varía con el tiempo y de un lugar a otro. Aquello que una vez fue considerado natural, aceptable e incluso necesario -como por ejemplo el canibalismo o el infanticidio-, más tarde es considerado erróneo; de la misma manera, lo que fuera considerado erróneo, inmoral o desnaturalizado en el pasado, se transforma en algo más aceptable y es tolerado en el presente. Lo que se considera correcto o incorrecto en una cultura, religión o ideología es considerado de manera diferente en otra. Afortunadamente, en el caso de la corrupción ha existido un notable acuerdo universal a través del tiempo respecto de cuáles son los actos específicos que caen dentro de dicha rúbrica. Cualquier diferencia que ha habido al respecto ha sido marginal, no esencial.

Esta convergencia ha sido posible al centrarse en la *motivación* del actor. ¿Por qué se realizó ese acto? Quien lo realiza puede alegar que otro lo instruyó o que otro estuvo al tanto de lo realizado, pero para los demás está claro que quien cometió el acto se benefició de él. Quien lo realiza tiene a sí mismo o a las personas cercanas a él en mente. Sabe muy bien lo que está haciendo y las ventajas que puede obtener con ello. Su acción es premeditada. Ha tenido algo en mente y sabía bien en qué se estaba involucrando. Ha actuado deliberadamente y sabe a la perfección que si se descubre lo que hizo no será aprobado sino que, por el contrario, se considerará una conducta impropia, errada, injusta e inmoral.

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

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: “The Burden on Our Backs: Corruption in Latin America”.

Y porque quien comete el acto sospecha que lo que hace será mal considerado, trata de ocultarlo. Actúa en la oscuridad, depositando su confianza sólo en un selecto grupo o en su círculo interno con el cual piensa que puede contar y que cree no revelará nada; además, intimida a cualquiera que pueda divulgar secretos, silencia a los que sospecha pueden generar rumores, abusa de los crédulos y toma ventaja de la confianza y buena voluntad que algunos pudieran depositar en él. Cuando se le descubre, esa persona intentará afrontar descaradamente las cosas, destruyendo cualquier evidencia incriminatoria, utilizando su posición para aplacar cualquier incidente y tratando de volver la situación contra sus acusadores. Claramente, él sabía que su conducta no lo conduciría a nada bueno.

Una vez más, digamos que las actitudes no son necesariamente consistentes o absolutas. Mucho dependerá de quién sea aquel que está siendo acusado.

La tolerancia frente a ciertos actos puede darse por múltiples razones. Por un lado, los actos corruptos pueden ser tan graves que, al quedar expuestos, la confianza en las instituciones públicas, o en cualquiera que tenga autoridad, puede colapsar y provocar así el caos, la anarquía, la violencia o una revolución, potenciales desastres que pueden afectar gravemente el tejido social. Frente a este riesgo, puede resultar entonces más adecuado para algunos encubrir la corrupción, o al menos manejar el conocimiento de estos hechos sólo a nivel de un grupo interno de mucha confianza.

Otra posibilidad es que los actos corruptos cometidos puedan ser considerados tan triviales y menores como para ser pasados por alto o perdonados si se considera, por ejemplo, que quien los ha cometido ha entregado o entrega, comparativamente con el acto corrupto, cosas mucho más positivas a la comunidad, o en el caso de que esa persona demuestre arrepentimiento y se comprometa a no repetirlo e incluso ofrezca una compensación o una penitencia por lo realizado. Esto puede contrastar con el reconocimiento de una culpa obvia y con la denigración de quienes expongan y testifiquen contra otros en el círculo interno, donde se pueden prometer castigos ejemplarizadores para quienes revelen los secretos o entrapen a otros en este tipo de situaciones.

Ninguno de estos casos cae en la categoría excepcional de una corrupción heroica en la cual los actores no ganan nada para sí mismos y en cambio asumen un gran riesgo al actuar por algo que, según ellos creen, representa mejor el interés de su comunidad. En este caso, ellos actúan desinteresadamente y su principal motivación es el objetivo idealista de una causa justificable, inofensiva y legítima. Obviamente, ellos pueden estar cometiendo un error y su acción sería criticable, pero pueden reclamar que no tenían otra opción y que la causa era, a sus ojos, verdaderamente noble y meritoria. Se les puede comparar con los que presentan denuncias, que se justifican de la misma manera cuando se les acusa de hacerlo con el objetivo de auto-promoverse, de vengarse o de cualquier otra motivación menos noble. Algunos de ellos pueden o no tener motivaciones de ese tipo, pero es cierto que a menudo son individuos que actúan rectamente, sin pensar en sí mismos.

El juicio, en definitiva, depende mucho de cuáles son los resultados reales o las *consecuencias* de los actos considerados corruptos. ¿Quiénes se benefician y quiénes son perjudicados con ellos? Aparte de alguna que otra corrupción heroica -escasa en realidad-, los corruptos se benefician o ganan algo que no habrían tenido o no habrían logrado de haber ocurrido de otra manera, es decir, sin que ellos hubieran hecho lo que hicieron.

Su intervención alteró o cambió ciertos resultados. Hubo recursos que se distribuyeron inadecuadamente. Algunas personas ganaron injustamente a expensas de otros, estuvieran o no esos perdedores conscientes de lo que perdieron. Por el hecho de no actuar de acuerdo a las normas comúnmente aceptadas, se cambiaron deliberadamente ciertos resultados de una manera pre-determinada. Se hizo daño a personas inocentes, confiadas, honestas que fueron mantenidas en la oscuridad. Un círculo interno manipuló cosas en función de una agenda secreta y se aseguró de que sus miembros no fueran inculpados. Otros, ajenos a ese círculo, sufrieron las consecuencias a pesar de que se intentó sostener que nadie perdió y de que no hubo víctimas.

Sólo en el caso de la corrupción heroica se puede afirmar que los ganadores merecieron ganar y

que los perdedores merecieron perder. La corrupción -aquella común y frecuente- provoca una distorsión a favor de quienes no tienen méritos y castiga a los verdaderos merecedores. El corrupto hace trampas a los menos privilegiados despojándolos de algo que por derecho era suyo. Esa es la injusticia y la inmoralidad de la corrupción que, una vez descubierta, es comprendida por quienes fueron despojados de algo, tomando conciencia de su impotencia y su inferioridad, despertando en ellos el deseo de venganza.

La corrupción es la antítesis de la moralidad, y puede que una mejor manera de definirla sea la búsqueda tortuosa y estéril de algo que trata de ser inclusivo. Jim Wesberry proporcionó, probablemente, una de las mejores descripciones que captura la esencia de la corrupción: “La corrupción tiene éxito en la oscuridad y en la invisibilidad. Es anónima y no se puede medir. Planta sus raíces en los vicios muy humanos de la codicia y el anhelo de poder (...) [ella] no tiene color, no tiene forma, ni tiene olor, es secreta, colusoria, furtiva, desvergonzada (...) A menudo no deja huellas sino sólo aquellas impresas en los pensamientos, memorias y percepciones de la mente humana” (Caiden, Dwivedi y Jabbra, 2001: 1).

En años recientes, este fuego fatuo quedó impreso en las mentes de las personas a partir de ejemplos tan concretos como los siguientes: los intentos del gobierno italiano por poner un freno a la Mafia, la brutalidad de la Mafia Rusa, la declinación de las grandes fortunas económicas del Japón, la recesión de los 90 en el Sudeste Asiático, las revueltas políticas en Filipinas y Pakistán, los gobiernos vanos de gran parte del Sur de África, la renuncia forzada de los comisionados europeos, los escándalos financieros de los partidos políticos de Europa Occidental, las operaciones de narco-regímenes en el Medio Oriente y en Asia, la banca *off-shore* repartida por todo el mundo, el saqueo interno de algunas de las principales corporaciones norteamericanas de negocios y la manipulación del comercio en el intercambio mundial, por no mencionar el comercio global de bienes y servicios ilegales, el contrabando internacional y el lavado de dinero estimulado por gobiernos pillos.

Todas estas son ilustraciones inequívocas de la corrupción que opera alrededor del mundo con serias repercusiones para todos. Esta presencia obvia de la corrupción dio origen, a principio de los noventa, a Transparencia Internacional (TI) con el objeto de publicitar esta amenaza y registrar las acciones que se emprendan para combatirla.

Como resultado de ello, la comunidad internacional ya no puede ignorar la corrupción ni revertir el camino de su reconocimiento, estimulando medidas para combatirla y empleando TI para exponerla y contenerla. Los tabúes que se usaron para amparar la corrupción han quedado ahora fuera de lugar. Se reconoce la corrupción como un obstáculo al desarrollo del mundo porque desestimula la inversión, mina la estabilidad, destruye una gobernanza efectiva y desmoraliza al pueblo. El precio social que se paga por ella ha llegado a ser demasiado alto y requiere ser reducido drásticamente.

Poniendo atajo a la corrupción

La preocupación mundial por la corrupción ha estado acompañada de una explosión de estudios, la mayoría de los cuales son repetitivos, contienen una serie de exhortaciones pero, en general, son escasos en lo que se refiere a análisis prácticos. Esto no debería sorprendernos dado que el tema es desordenado y confuso. La indignación moral siempre está muy bien pero no se traduce, necesariamente, en detalles operacionales.

La corrupción -o más bien las prácticas corruptas-, al igual que el pecado, adopta formas diferentes, cubre una gama muy amplia de actividades y se presenta en contextos muy diferentes; es por ello que las generalizaciones, si bien son muy sabias y buenas, orientan bastante poco en cuanto a cuál remedio es más adecuado en cada circunstancia particular. Por ejemplo, la práctica abierta de dar y recibir soborno, actividad claramente corrupta, constituye una práctica muy diferente a la falsificación sigilosa de cuentas y recibos de recaudación, también actividad claramente corrupta.

Pero el soborno puede ser el precio esperado de la práctica de hacer negocios y una forma de ser

más astuto que el competidor; o puede, también, constituir una práctica hábilmente disfrazada y conocida por muy pocas personas. Puede asumir formas crudas, como la transferencia flagrante de dinero en efectivo de una mano a otra, o la forma más sofisticada de agregar una cantidad extra al fijar el valor que se está negociando; o también se puede disfrazar el soborno bajo la forma de favores personales o propiedades que no se puedan detectar.

De la misma manera, la falsificación de registros financieros puede ser el resultado de la práctica de individuos que creen que no serán descubiertos porque son los únicos que manejan los libros o los libretos de cheques, o puede ser el resultado de sofisticadas prácticas contables basadas en estimaciones hechas al azar que resultan creíbles, proyecciones deseadas, depreciaciones cuestionables o asignaciones permitidas en las cuales no se requiere evidencia o es muy difícil de obtener. Estas cifras pueden ser manoseadas (no falsificadas) suficientemente como para esconder mucho más de lo que revelan, distorsionando el verdadero cuadro financiero y engañando a quienes ven las cifras como un valor real. Atajar la corrupción puede requerir de un enorme cuerpo de especialistas, muchos de los cuales trabajan solos y de manera aislada, utilizando herramientas de muy distinto tipo.

Antes de poner atajo a la corrupción es necesario responder ciertas preguntas cruciales, paso a paso, de la misma forma que trabaja un médico para diagnosticar y tratar a un paciente que se queja de no sentirse bien.

¿Qué es exactamente lo que está o puede estar mal? ¿La enfermedad es real o imaginaria? Si el problema no es tratado, ¿cuán severas serán sus consecuencias o sólo se tratará de un mal menor o apenas un inconveniente? ¿Qué ayudas técnicas pueden utilizarse para poder localizar y evaluar la magnitud del desorden? ¿El tratamiento posible está disponible y se puede afrontar? ¿El tratamiento que se considera acertado es nuevo y experimental o ya está probado? ¿El paciente comprende o no lo que está involucrado en el posible tratamiento y está preparado y deseoso para enfrentarlo? Si el tratamiento no rinde los frutos deseados, ¿qué puede hacerse? ¿En qué punto el tratamiento debe detenerse y discontinuarse o debe ser repetido en un período posterior? ¿Quiénes deben estar involucrados en todas estas decisiones?

Cuando se trata de la corrupción, que es una enfermedad social, no una enfermedad personal, la respuesta a todas estas preguntas no es tan clara y precisa como aquellas respuestas desarrolladas durante siglos por la profesión médica, a pesar de que la corrupción puede ser tan antigua como la enfermedad humana.

¿Qué hay de cierto tras las denuncias de las personas en relación con la corrupción? ¿Qué tan seria es? Si existen múltiples prácticas corruptas, ¿cuál debe ser enfrentada primero o a cuál se le debe otorgar tratamiento prioritario? ¿Cuán acertado ha sido el diagnóstico? ¿Se están confundiendo los síntomas con las causas profundas? ¿Por qué es indispensable hacer algo? ¿Qué puede hacerse? ¿Qué se requiere para un tratamiento efectivo? ¿Existe el apoyo necesario? Dicho apoyo ¿puede ser institucionalizado como para mantenerse al margen de las presiones que se generan para lograr una acción efectiva? ¿Qué puede considerarse un éxito y cómo puede medirse? ¿En qué punto debe cambiarse el tratamiento debido a que no está funcionando o al menos no lo está haciendo en la medida suficiente?

Al igual que en la medicina, la literatura y la práctica relacionada con el combate a la corrupción proporciona muchas respuestas y genera una gran cantidad de material para reflexionar. Pero cuando se trata de conocer cómo funciona en una realidad específica y particular, quienes luchan contra la corrupción tienen que poner mucho de sí mismos. Ningún caso es exactamente igual a otro. Siempre existen variaciones, elementos desconocidos y riesgos.

La investigación exploratoria puede no revelar nada como para preocuparse o puede descubrir algo mucho peor de lo que inicialmente se sospechaba. El diagnóstico puede estar fuera de lugar. Y se puede recomendar un tratamiento equivocado. Las expectativas que se tenían se pueden evaporar y las personas pueden perder los deseos de unirse para combatir la corrupción. En este caso, el corrupto ha

logrado devolver la mano y detener cualquier intento que pretendiera confinar sus actividades; incluso quienes han dado la voz de alerta pueden encontrarse a sí mismos como el objeto de una investigación y victimizados por quienes son los reales villanos.

La analogía con la medicina se detiene aquí. Uno puede asumir que cualquier cura contra los males humanos es bienvenida, e incluso que aquellos que curan son ennoblecidos y bendecidos por su buen trabajo. Cuando se trata de la corrupción, el corrupto puede tener todas las cartas en su mano, desafiar la investigación, acusar a los investigadores, complotar para eliminarlos (y tener éxito en ello) y así enseñar a una nueva generación cómo ser corruptos. La corrupción ha demostrado con creces que puede ser evasiva ante cualquier tratamiento efectivo y que es capaz de reaparecer bajo múltiples disfraces, lo que exige una vigilancia permanente con el objeto de prevenir esa reaparición.

Distinguiendo la corrupción individual de la sistémica

¿Cuándo es una manzana podrida la que está contaminando a las otras en el tonel y cuándo es el tonel defectuoso el que contamina su contenido?

Pocas organizaciones confiesan ser corruptas o retener en sus filas a empleados que tienen sus manos sucias. Por el contrario, muchas se indignan ante la sola sospecha de que puedan estar actuando inmoralmente o de que puedan contar entre sus filas con alguien que sea culpable de prácticas inmorales; aun cuando ellas sepan positivamente que no todos sus empleados son inocentes y que, de hecho, el robo entre ellos es algo que puede darse. Están asumiendo, de esa manera, como garantizado e inevitable el hecho de que poco es lo que se puede hacer al respecto. En la práctica, todas las organizaciones tratan de prevenir incluso las apariencias de corrupción y tratan de librarse de cualquiera que tenga las manos sucias.

Ningún sistema es perfecto; la fechoría se desliza en medio de los mejores. De millones de personas empleadas, un cierto porcentaje de indeseables son reclutados y seleccionados, abusando luego de su posición. Encuentran la manera de ayudarse entre ellos guardando en secreto sus desviaciones. Cuando esto ocurre, sus compañeros de trabajo pueden ignorarlo ya sea, simplemente, porque los corruptos son demasiado astutos y creativos, o porque logran permanecer lo suficientemente aislados como para impedir el quedar expuestos y, además, guardan o destruyen cualquier evidencia que pueda ser sólida. Nadie más llega a saberlo a menos que alguna de sus víctimas hable, e incluso en ese caso no resulta fácil porque, en definitiva, será la palabra de uno contra la palabra del otro. Puede ser que más temprano o más tarde, el corrupto cometa un error y entonces, para aquellos que saben qué buscar, será el momento de lograr una evidencia.

Incluso los empleados que trabajan solos deben hacer informes que deberán ser controlados; o se verán mezclados eventualmente con otras personas que pudieran resultar sospechosas por algún detalle o por alguna conducta defensiva; o pueden ser detectados por algún avance que se realice en los procedimientos existentes para descubrir conductas desviadas. Los corruptos deben ser siempre cautelosos: en relación con sus víctimas porque ellas pueden murmurar sobre lo que sucede, o en relación con sus colaboradores porque el día menos pensado se pueden volver en su contra. En resumen, los corruptos deben recordar siempre que trabajan en una fuente de vidrio. No pueden esperar permanecer ocultos por largo tiempo ni escapar eternamente de la sospecha, o de cualquier investigación penetrante y de la eventual exposición a que se verán sometidos sólo porque en algún momento lleguen a actuar extrañamente; a menos que estén protegidos.

Los malhechores en las organizaciones pueden contar con alguna protección inicial. La sospecha es una cosa, pero obtener pruebas definitivas es otra. En la medida que la corrupción es furtiva, obtener evidencias sin dejar al descubierto la investigación y poner en guardia a los participantes es difícil. Sin que exista suficiente evidencia conclusiva, usualmente se les otorga a los corruptos el beneficio de la duda.

Los colaboradores, en la medida que sospechen que también pueden ser descubiertos, pueden

contribuir al encubrimiento. Colegas inocentes se sentirán obligados a protegerse mutuamente porque cada uno espera que el otro haga lo mismo si enfrenta una situación parecida; todos se sienten amenazados o bajo sospecha y se unen para enfrentar la situación. La protección de los pares es útil en lo que respecta a confinar la información al grupo interno, de manera que no trascienda al exterior, y el grupo difícilmente sería acusado por las fechorías de unos pocos. A nadie le gusta exponer al exterior los trapos sucios internos y a nadie le gusta que un dedo acusador lo esté apuntando.

Todos los grupos se protegen a sí mismos. En los servicios policiales esto se conoce como “el voto de silencio”, pero otros grupos que desarrollan la camaradería tienen también las mismas consignas de auto-protección. El corrupto normalmente cree -erradamente o no- que contará con un oído más comprensivo entre sus pares que entre los que no forman parte del grupo, y los hechos parecieran confirmar que los pares son más indulgentes que las figuras de autoridad y que el sistema legal, en lo que a corrupción individual se refiere. Finalmente, a ninguna organización le agrada lavar su ropa sucia en público. Prefieren arreglar las cosas a su manera y ocultar sus escándalos de la arena pública. Lo que desean es evitar cualquier publicidad negativa.

La corrupción institucionalizada o sistémica es diferente. No debería confundirse ni ser tratada como la corrupción individual. La corrupción sistémica ocurre cuando el conjunto de la organización, su cultura, su liderazgo, su administración y su personal es conscientemente indulgente con respecto a las prácticas corruptas, se hacen los desentendidos frente a las fechorías e incluso estimulan tales comportamientos inapropiados. ¿Cómo puede ocurrir esto?

Se pueden extraer buenos ejemplos de los cuerpos policiales, en este caso de los servicios policiales locales en Estados Unidos (Caiden, 1977). Algunos departamentos policiales en el pasado infligieron la ley o se rehusaron a hacer cumplir ciertas leyes que eran desaprobadas por los oficiales de policía. Ellos fueron indulgentes frente a disturbios policiales en lugar de mantener la paz. Emplearon métodos secretos, inconstitucionales e incluso ilegales. Se coludieron con criminales y con organizaciones del crimen organizado. Robaron y protegieron a las bandas de ladrones. Transportaron mercancía robada por esas bandas en vehículos de la policía, y cuando se les pidió investigar destruyeron las evidencias incriminatorias que habían dejado tras ellos. Falsificaron evidencias e inventaron cargos contra personas inocentes. Se perjuraron. Se concertaron con prostitutas y con traficantes de drogas. Utilizaron mercancías recuperadas para sobornar informantes o para infiltrar bandas criminales.

Estos ejemplos no los doy para dejar en mal pie a la policía norteamericana; los doy solamente para mostrar las posibilidades que están disponibles para los servicios de policía pero que no lo están para otras organizaciones las cuales, a su vez, pueden tener sus propios caminos potenciales para la corrupción.

En la corrupción sistémica, alguien en el interior conoce las prácticas corruptas regulares y es indulgente frente a ellas; se espera que otros hagan lo mismo o, al menos, permanezcan neutrales, pasivos o indiferentes frente a lo que sucede alrededor de ellos en el trabajo.

A una escala mayor tenemos las cleptocracias, en las cuales virtualmente todos los organismos públicos, y si no también los privados, son corruptos; el conjunto del sistema político y todo aquel que está en contacto con él son corruptos y saquean todo aquello a lo cual tienen acceso. Transparencia Internacional ha publicado listas de países en los cuales prevalece este sistema de corrupción institucionalizada.

¿Cuáles son las características de la corrupción sistémica?

1. La organización aparenta, para consumo externo, un código de ética que se contradice con las prácticas internas.
2. Existen presiones internas, en su mayor parte informales porque no están registradas de manera escrita, que estimulan, instigan y ocultan violaciones del código externo.
3. Los que no violan ese código externo son excluidos del círculo interno y de todos los

beneficios que se obtienen por dichas violaciones.

4. Los que violan el código externo son protegidos y cuando son descubiertos son tratados con indulgencia y sus acusadores son victimizados por no aceptar la hipocresía.

5. Los que no violan el código externo se sofocan en una atmósfera venal y su conciencia les termina pesando más tarde.

6. Los posibles acusadores son aterrorizados y desacreditados para siempre; los corruptos necesitan estar permanentemente protegidos de cualquier represalia.

7. Los corruptos llegan a acostumbrarse tanto a sus fechorías que se perciben a sí mismos como invencibles; sienten, cuando quedan al descubierto, que han sido tratados injustamente.

8. La culpa colectiva se expresa en racionalizaciones de las violaciones internas, las que nadie intenta discontinuar sin que medie una presión externa muy poderosa.

9. Los investigadores internos rara vez operan y encuentran rápidas excusas para detener las investigaciones.

10. Las autoridades internas sostienen que cualquier incidente es aislado y que rara vez ocurre este tipo de cosas (Caiden y Caiden, 1977).

Estas características han sido ampliamente demostradas en el reciente escándalo Enron-Andersen (Caiden, 2002) y en investigaciones más amplias que se han realizado en el mundo de los negocios, en Estados Unidos, las cuales evidencian una colusión entre los más altos niveles del gobierno y este mundo; evidencian también problemas respecto a las auto-políticas organizacionales (Caiden, 1992).

La corrupción individual puede ser erradicada a través de la aplicación de sanciones organizacionales apoyadas por el sistema legal, que es el que puede imponer sanciones más drásticas. Los individuos corruptos pueden ser confrontados con evidencias y sometidos a medidas disciplinarias si los cargos son menores. Incluso pueden permanecer en la organización, pero habrá siempre sobre ellos una nube oscura que nunca se disipará del todo y que los perseguirá adonde vayan. Si los cargos son mayores se podrá garantizar medidas que vayan desde su inmediata separación de la organización hasta una acusación judicial que puede terminar en prisión (y en algunos países como China e Irán puede llegar hasta la pena de muerte). En todos estos casos el escándalo está bien localizado, se toman medidas para evitar que se repita y los incidentes muy pronto se olvidan.

La corrupción sistémica, en cambio, no puede enfrentarse tan fácilmente. No existe ninguna garantía de que no se repetirá, incluso si los corruptos son expulsados y otras personas ocupan su lugar; aún en ese caso, la corrupción puede mantenerse apenas con caras diferentes. Para el consumo externo, se emprenden investigaciones formales e, incluso, algunos corruptos pueden ser acusados, pero al interior de la organización todos saben que las cosas no cambiarán. Puede haber sólo una diferencia significativa: los sucesores, conscientes de las repercusiones que la situación puede tener para ellos, se cuidarán de reorganizarse de manera tal que sea más difícil que la corrupción quede nuevamente al descubierto.

En resumen, las personas pueden cambiar pero las prácticas corruptas continuarán. La corrupción institucionalizada requiere reformas mayores en la legislación que rige el mundo de los negocios, en la práctica profesional, en la cultura organizacional y profesional, en la ética y la educación, en la responsabilidad pública y en la política financiera. Y todas esas reformas serán resistidas por intereses entronizados en el sistema y que son reacios a admitir cualquier situación que les genere desventajas.

La existencia de corrupción sistémica vastamente difundida afecta de manera negativa al conjunto de la sociedad y corrompe a todo aquel que tome contacto con ella, tanto a los miembros de las organizaciones corruptas como a los de fuera.

1. Perpetúa la existencia de una política cerrada restringiendo el acceso al proceso de toma de decisiones, impidiendo además que los cambios sociales se reflejen en acuerdos políticos.

2. Suprime toda oposición, lo que genera un resentimiento público que sólo requiere de una chispa para encender la violencia.

3. Perpetúa y profundiza las divisiones sociales, separando cada vez más a los que tienen de los que no tienen.
4. Obstruye el cambio social de manera tal que sacrifica el interés público en beneficio de intereses estrechos, parciales y selectivos.
5. Bloquea muchas de las reformas necesarias y perpetúa prácticas administrativas que obstaculizan y reducen la productividad.
6. Distrae los recursos escasos alejándolos de las reales necesidades públicas y orientándolos hacia intereses privados, en medio de un clima general de suciedad.
7. Contribuye a generar anomia social al estimular acuerdos sociales inapropiados.
8. Mina la confianza general en las instituciones públicas y aliena a las personas.
9. Es disfuncional al proceso de globalización, modernización y a una efectiva gobernanza.
10. Permite que se atrinchere una red político-criminal internacional que en definitiva mina la seguridad global.

Es una carga tan pesada que ya no puede ser ignorada por los líderes públicos de todo el mundo. Desafortunadamente, muchos de ellos justamente llegaron a esa posición utilizando la corrupción sistémica, y muchas de las organizaciones nacionales e internacionales sufren también de corrupción sistémica lo que ha conducido a que muchas personas que forman parte de esas organizaciones estén tan habituados a la situación que ya no tienen conciencia de ella.

Muy pocos son, en realidad, los que se dan cuenta de que esa corrupción sistémica no puede ser detenida como si se tratara de corrupción individual y de que se requieren medidas mucho más drásticas. A ellos les falta voluntad, tiempo, paciencia y experticia como para poder realizar efectivos progresos; incluso algunos se pueden sentir demasiado comprometidos como para cambiar el verdadero sistema que los llevó a la posición de poder que tienen.

Resulta más fácil y reconfortante estar de acuerdo con resoluciones no-vinculantes, con la realización de conferencias en lugares agradables, el financiamiento de estudios eruditos, la distribución de informes muy inteligentes y la aprobación de mociones contra la corrupción; en todo caso, más reconfortante que aprobar reales acciones que pueden implicar o molestar a algunos colegas. Si se sospecha que detrás de la corrupción sistémica está la codicia, el lavado de dinero debiera ser el primer objetivo en esta lucha. Pero, aparte de hablar, poco se ha hecho para frenar el dinero sucio y las sucias manos que lo lavan.

Los remedios para la cura

El actual ruido que hoy se hace en torno a la corrupción indica la existencia de un genuino interés - mayor que el existente anteriormente- en poner atajo a las prácticas corruptas. Afortunadamente, el estado del arte que hoy existe ha mostrado un progreso tal que, al menos los expertos, saben hoy lo que debe hacerse. Ellos aún esperan luz verde para actuar. Sienten que los líderes del mundo no están todavía lo suficientemente comprometidos como para unir sus esfuerzos y dudan de sumergirse a fondo en espera de evidencias más convincentes que demuestren la posibilidad de reducir la corrupción.

Todos necesitan o esperan una acción más poderosa de parte de la sociedad civil para vencer sus escrúpulos. Pero lo cierto es que la ayuda estará rápidamente a mano una vez que ellos den el vamos. Además de la abundante acumulación de asesoría experta en relación con lo que es necesario hacer para erradicar las prácticas corruptas, ha surgido una nueva industria; ella tiene que ver justamente con la educación y la capacitación en la Ética Pública y con la investigación en el tema de las prácticas corruptas. Los gobiernos y las empresas que han tenido problemas se han abierto más a la asesoría y a la investigación en el tema.

No se sienten ya avergonzados de financiar conferencias y reuniones sobre los temas de la corrupción y la ética, y la comunidad internacional se ha hecho eco de esta nueva franqueza; así lo evidencia la aprobación de resoluciones internacionales condenando las malas prácticas, o las

afirmaciones que han hecho los líderes internacionales prometiendo acciones para poner atajo a la amenaza de la corrupción. O el éxito que ha tenido Transparencia Internacional, o el incremento de la asistencia técnica para tratar el tema de la corrupción, o la publicidad que se da a las asambleas contra la corrupción, o el incremento de la preocupación por parte de los líderes del mundo internacional de los negocios por reducir la venalidad y la mala imagen generada por el estallido de demasiados escándalos.

Ya no existe un lugar que esté libre de toda corrupción e incluso las más veneradas instituciones han sido contaminadas por los escándalos. En todas partes, el poderoso abusa de su posición, aunque sólo sea para demostrar que posee ese poder. En todo caso, es necesario poner atajo a la corrupción, en cualquier lugar donde ella exista.

Debiera prestarse atención primordial a aquellas prácticas corruptas que mayor daño hacen; sin embargo, puede resultar más fácil comenzar o concentrar los esfuerzos en prácticas que pueden ser efectivamente detenidas y en cuyos casos resulte más fácil evaluar el éxito. Esto permitiría construir un *momentum* a partir del cual se podría trabajar contra prácticas corruptas que asumen formas más difíciles de atacar.

Es necesario hacer una elección en lo que respecta al énfasis y dónde ponerlo: si se enfatizan las reformas legales y el refuerzo de la ley, si el énfasis se pone en la investigación independiente y en la publicidad comprometedoras, o si se pone en la moralidad personal e integridad individual, en la salvaguarda organizacional, en la educación del público, en el ejemplo del liderazgo, o en las campañas anti-corrupción que se focalizan en objetivos seleccionados previamente; o si se coloca, en definitiva, en una combinación de algunos de estos instrumentos, u otros que existan, con el objetivo de poner atajo a las prácticas corruptas.

Desafortunadamente, una forma de corrupción se conecta probablemente con otras; un pie descansa en el otro. Ayudará sin duda si se logra reducir la tolerancia del público frente a la corrupción, si la gente se vuelve menos pasiva, y se pusiera menos confianza en que los corruptos laven sus propias manos. Las manos sucias no se lavan a sí mismas pero sí contaminan todo lo que tocan.

Así, mientras nos preparamos, el público no debe amilanarse en sus esfuerzos por protestar y actuar contra la corrupción. Todo aquel que esté comprometido tiene que abstenerse de utilizar su posición o su oficina para obtener ventajas personales, debe imponer esa misma disciplina a los demás, y debe remover a los culpables de todas las posiciones que implican confianza pública. Todo ello presupone la libertad de información y de los medios de comunicación para investigar las denuncias de malas prácticas y para exponer la corrupción sin temor ni concesión.

¡Qué lástima! Porque incluso esto pareciera una consigna demasiado grande para muchos países en los cuales mientras esto no suceda, la corrupción continuará representando un serio desafío a la integridad, bienestar y estabilidad necesarios para que nadie sea una víctima de la distorsión del poder y de la gobernanza. Hoy en día, Transparencia Internacional y sus capítulos sobre países proporcionan una alternativa y un conducto.

Mientras los cínicos continúan desdeñando los esfuerzos anti-corrupción, la historia muestra que la corrupción sí puede ser detenida. Muchos países descubrieron por sí mismos que las prácticas corruptas pueden ser manejadas y controladas siempre que para ello se mantenga una vigilancia constante que permita evitar y prevenir el deterioro. Los siguientes factores parecieran ser cruciales en este sentido (Caiden, 2001):

1. Líderes morales y confiables (al igual que sus relaciones más cercanas). Se debe atraer al servicio público personas capaces y virtuosas y se las debe retener sin que las condiciones impliquen un sacrificio personal muy grande. Deben ser seleccionadas, investigadas y monitoreadas cuidadosamente para comprobar que sus manos estén y permanezcan limpias (y también aquellas de sus relaciones más cercanas). Cualquiera que tenga las manos sucias debe ser removido inmediatamente y deben aplicarse sanciones disciplinarias contra cualquiera que tolere actos de corrupción.

2. Regulación social apropiada. Una causa profunda de la corrupción es la existencia de controles sociales que carecen virtualmente de cualquier apoyo real. La aparente conformidad para aceptar los controles sólo se logra a costa de un resentimiento indolente y del hacer causa común para evadirlos. La gobernanza interviene donde no es bienvenida, y tan solo se traduce en evasión y falta de fuerza.

3. Una revisión regular de la ley. Se necesita la derogación de leyes y regulaciones internas que sean contradictorias, anacrónicas y vagas. Los que respetan esas leyes no pueden conducir sus negocios adecuadamente si lo hacen de manera legal. En cada jurisdicción existen probablemente ordenamientos que ya han perdido su utilidad pero permanecen en los libros simplemente porque no existe una revisión regular institucionalizada.

4. Reducir los monopolios. Inevitablemente, y de manera a menudo inconsciente, los monopolios explotan su posición. Cuando no es posible introducir la competencia, esos monopolios deben ser cuidadosamente monitoreados y sujetos a controles transparentes y a una absoluta rendición de cuentas, de manera que se pueda asegurar que sus acciones sean legales, morales, productivas, sensibles y efectivas.

5. Gobernanza democrática abierta. Claramente, las autocracias tienen una mayor propensión a la corrupción. Se deben realizar todos los esfuerzos necesarios para asegurar un gobierno que funcione a plena luz del día, cosa difícil de obtener en cualquier organización privada o pública que haya estado exenta, aunque sea por buenas razones, de normas, procedimientos y controles democráticos. Por lo menos, en estos casos, se deben otorgar compensaciones y rectificaciones cuando ocurre un acto ilícito.

6. Profesionalismo. El actuar amateur tiene su lugar en una gobernanza democrática, pero en una administración democrática se requiere de profesionales que adhieran a la ética y estándares de conducta profesional, eviten el daño, se mantengan al día en lo que respecta al estado del arte y sean celosos de su reputación; sólo así se puede asegurar un desempeño competente, disciplina y una auto-política confiable.

7. Competencia. Allí donde exista la incompetencia, surgirá la corrupción. Sistema, orden y regularidad son elementos esenciales para la detección de abusos. Una administración competente es, en sí misma, el mejor obstáculo a la corrupción en la medida que permite detectar rápidamente las irregularidades e impedir que éstas lleguen a transformarse en una rutina.

8. Integridad personal. Cuando ya todo se ha dicho y hecho, no existe en realidad sustituto para la integridad individual y para la voluntad de no comprometerse con la corrupción. Las personas que distinguen perfectamente el bien del mal raramente se alejan de las normas y prefieren evitar cualquier participación en actos ilícitos. La educación ética es imperativa y nunca debe darse por garantizada.

Ninguna de estas medidas es fácil de trasladar a condiciones específicas. Probablemente Robert Klitgaard (1988), al proporcionar un marco de referencia general para los esfuerzos anti-corrupción, ha estado más cerca de lograrlo que estas líneas; dicho marco resulta más específico y práctico, incluyendo los beneficios que puede proporcionar la corrupción, friendo así el “pez gordo” en público. Él también enfatizó la necesidad de atacar aquellas culturas de responsabilidad pública que sean débiles, fomentar el *ethos* democrático, fortalecer el llamado al servicio público, mejorar la capacidad de construir e inculcar una cultura de responsabilidad y transparencia públicas.

Entonces, ¿qué es lo peculiar en América Latina?

Todas las referencias al trabajo de Robert Klitgaard, y a otros autores que son bien conocidos por sus estudios sobre la corrupción en América Latina y en otros lados, revelan diferencias en cuanto a la manera de enfocar el tema global de la corrupción, incluso entre los expertos del tema.

Robert Klitgaard (1988, 1998) es primariamente un economista del desarrollo, mientras que Caiden (1977) tiene antecedentes en la gobernanza. Muchos economistas evitan hablar de estándares morales. Tienen mayor simpatía por temas como la liberalización, privatización y los negocios,

mientras que muchos expertos en la gobernanza sí rescatan el tema ético y sienten mayor simpatía con los valores comunitarios, las iniciativas gubernamentales y la administración pública (como opuesta a la de los negocios).

Los economistas del desarrollo reconocen que, desde su punto de vista, la corrupción constituye una forma errada de promover el desarrollo económico, destacando el “empresarialismo” en tanto último recurso para evitar los costos no-económicos (sociales) del desarrollo a través de la corrupción. Es decir, un grupo tiende a centrarse en los costos ocultos de la corrupción mientras que el otro grupo se preocupa más de sus consecuencias societales a largo plazo.

Mientras los economistas pueden haber tenido una virtual influencia avasalladora sobre las organizaciones internacionales y los gobiernos conservadores, los expertos en la gobernanza han ido ganando una influencia creciente, y pueden haber ganado la mejor mano en los últimos años, en lo que respecta a la postura pública; los economistas mantienen aún su fuerza detrás de la escena.

América Latina es actualmente uno de los principales campos de batalla en el cual se da esta lucha ideológica. Todas las generalidades que se plantean en el análisis que se hace a continuación tienen validez en América Latina, como la tienen en cualquier parte del mundo. En tanto región, América Latina no es tan limpia como los países escandinavos y algunos de la Commonwealth (Canadá y Australia), pero tampoco es tan sucia como lo son algunos lugares caóticos y sin ley que existen en el África Sub-Sahariana y en Asia Central.

Pero tampoco nadie podría negar que América Latina tiene sus grandes manchas, tales como el lavado de dinero en el Caribe, el cultivo y tráfico de drogas en los Andes, el crimen organizado en América Central, las irregularidades financieras en Brasil, la ausencia de ley en Haití, y así sucesivamente. Ninguna de estas manchas está oculta y todas han sido y siguen siendo tema de investigaciones y condenas internacionales. Y son causa de preocupación mundial, pero no de una intervención norteamericana. Ciertamente es que uno podría también detectar manchas en cada uno de los países de la región en particular. Pero es necesario no perder la perspectiva.

Lo concreto es que la corrupción en América Latina es un peso que cargamos sobre nuestras espaldas; lo es tanto para quienes tienen que vivir a diario con él como para los que, no perteneciendo a la región, temen por la serie de consecuencias que la corrupción tiene bajo múltiples formas: altos precios para las importaciones, malas inversiones y probablemente inseguras, trabajo de mala calidad, productos peligrosos, ganancias injustas destinadas a criminales y truhanes, perpetuación de la esclavitud y otros atentados a los derechos humanos básicos, injusticia social grave, pobreza abyecta, discriminación, inestabilidad, violencia, en fin, una serie de cosas que no se toleran en otras partes del mundo.

En tanto quienes no viven en la región pueden abstraerse de esta situación, los que viven con la corrupción no pueden. La dificultad es que quienes la viven llegan a acostumbrarse tanto con ella, y la socializan de tal forma, que dejan de verla por lo que en realidad es y dejan de estar conscientes del daño que le hace a la sociedad en que viven. Y es justamente en este aspecto donde los que no viven allí tienen ventajas, pero es poco lo que pueden hacer. Sólo quienes viven allí, los ciudadanos latinoamericanos, pueden emprender acciones efectivas para terminar con las prácticas corruptas que infectan sus vidas. Lo menos que pueden hacer es reducir la corrupción, erradicarla de aquellas actividades realmente importantes y reducirla a aquellas actividades menores cuyas consecuencias son menos dañinas; y asegurarse de que la contaminación no se expanda más lejos.

Una cosa es cierta: la indiferencia y la inactividad sólo fortalecen a la corrupción y a los corruptos. A menos que quienes la viven se levanten y demuestren que el problema les preocupa y que se harán cargo de él, los que están fuera, por muy interesados y bien intencionados que sean al respecto, no serán más que observadores poco efectivos.

Los latinoamericanos conocen su propia situación mejor que nadie. Tienen toda la información que les hace falta. Están ahora en condiciones de hacer llamados a la comunidad internacional para

solicitar asistencia. Pero el verdadero trabajo debe hacerse en casa. Todos los buenos deseos de los que viven afuera son para que los activistas no se adormezcan a causa de varios mitos populares como los que se enumeran a continuación.

Primero. *La corrupción en Latinoamérica y el Caribe es diferente de aquella que existe en otras partes del mundo, y es tan peculiar que todas las medidas contra este mal que se han tomado en otros lugares no tienen aplicación aquí.* Por supuesto que sí la tienen, aunque requieran algunas modificaciones, adaptaciones a las circunstancias locales y reajustes. Ciertamente, no pueden aplicarse sin la necesaria previsión y adaptación; no pueden tomarse tal cual fueron concebidas y simplemente aplicarlas. Ese es el verdadero trabajo de los reformadores, hacer ese trabajo en casa y efectuar un monitoreo y reajuste permanente del avance del proceso anti-corrupción. No hay un lugar que sea igual a otro, pero en el caso de la corrupción hay un mayor grado de universalidad de lo que se supone a menudo. Aquellos que pretenden lo contrario deben reclamar mucho; probablemente estén demasiado abrumados para hacer lo que en realidad deben hacer.

Segundo. *Los países subdesarrollados pobres son más vulnerables a la corrupción que los países desarrollados ricos.* Indudablemente, la escasez de recursos es un factor importante en lo que a perpetuar la corrupción se refiere. Pero algunos de los países más desarrollados del mundo tienen una corrupción muy expandida mientras que algunos muy pobres no la tienen. En los países ricos se presentan más oportunidades para la corrupción y los que realizan los actos ilícitos son ingeniosos para detectar maneras de explotar a los demás. La escasez debe hacer posible que la renta “económica” florezca, especialmente en lo que se refiere al ahorro de bienes y servicios públicos. De esa manera, incrementando su suministro, disponibilidad y acceso se estaría dando una lección para combatir la propensión a una conducta corrupta.

Tercero. *Los países con un sector público más extendido son más propensos a la corrupción que aquellos países con un sector público reducido.* El supuesto, aquí, es que la corrupción en el sector público es mucho peor que en el sector privado. Esto precisamente no está probado. El sector privado oculta mejor la corrupción, y su extensión quizás no es tan evidente como lo es en el sector público, ya que en éste la corrupción tiende a ser exagerada, sacada de contexto y generalizada. Los privados odian el escándalo; indudablemente, no les conviene nada que los haga ver mal o que asuste a sus clientes, abastecedores, asociados y potenciales empleados. Ellos intentan apaciguar las cosas y descabezar a los posibles denunciadores. Las organizaciones públicas, trabajando en una atmósfera más transparente, no son tan afortunadas y son vulnerables a la publicidad indeseable; constituyen una buena presa para quienes se oponen al gobierno. En cualquier caso, en el mundo contemporáneo de la gobernanza, los dos sectores ya no pueden separarse y sus comportamientos ya no pueden ser muy diferentes. La corrupción pública y la privada encajan muy bien; caminan juntas; una explota a la otra. El tamaño y la naturaleza del propietario parecieran tener muy poco que ver con la presencia o ausencia de corrupción.

Cuarto. *Las democracias liberales tienen menos probabilidades de ser presas de la corrupción que los regímenes autocráticos patrimoniales.* Quizás en este mito haya más verdad de la que hay en los otros en la medida que los regímenes autocráticos tienden a ser opresivos y a no respetar los derechos humanos fundamentales. Pero las democracias no son exactamente puras y limpias. En ellas, la corrupción de disfraza de mil maneras, quizás no tan obvias ni evidentes. Un revestimiento de civilidad puede ser una de las pocas diferencias en la conducción de los negocios públicos, pero las víctimas de la corrupción experimentan la misma sensación de indefensión, la misma alienación, la misma impotencia, la misma frustración y la misma rabia que aquellos que han sido víctimas de un engaño o maltrato sin que se les haya dado una real reparación. Nadie “allá arriba” parece preocuparse, aun cuando los escuchen. Pero uno espera que en una democracia haya límites a lo mal que uno puede ser tratado o abusado, algo que no existe en un régimen autoritario.

Quinto. *Las privatizaciones probablemente reduzcan la extensión de la corrupción oficial.* Si se introduce la competencia, es probable que ello ocurra. Pero sucede que buena parte de las así llamadas

privatizaciones se hacen sobre monopolios naturales, de manera que el control público se transfiere al privado sin las debidas salvaguardas públicas contra el abuso, sin transparencia, sin rendición de cuentas, sin preocuparse por la verdad, el interés y la responsabilidad públicas. El paternalismo estatal tiene sus desventajas: las prebendas, el nepotismo, el particularismo y el clientelismo son algunas de ellas. Pero, ¿son estas desventajas mayores de las que encontramos normalmente en el sector privado o en el patrimonialismo privado cuando existe una concentración tan grande de la propiedad de la tierra, del capital, de los negocios, de la educación superior, del poder político, de la autoridad religiosa y del privilegio aristocrático?

No cabe duda de que existen otros mitos sobre la corrupción en América Latina y el Caribe que resultan engañosos y ello por la simple razón de que la corrupción es multifacética y ambos, tanto los corruptos como sus víctimas, dan su propia interpretación acerca del por qué dichas prácticas prevalecen, quiénes son beneficiados con ellas y cuán difícil resulta erradicarlas.

Cuando las personas se sienten derrotadas en esta lucha sólo se limitan a levantar las manos y pregonar que la corrupción es -y siempre será- parte de la imperfecta naturaleza humana y que, por ello, siempre será una plaga de la humanidad. Su contención será siempre sólo temporal para volver a aparecer más temprano o más tarde, bajo una u otra forma. Ellos afirman que la voluntad real de atajar la corrupción es débil, porque está asfixiada por la gruesa capa del secreto, por la indiferencia y la indecisión. En demasiados países de la región, la corrupción se conduce abierta y desvergonzadamente, y en realidad son pocos los que se ven realmente perturbados por ella. Así son las cosas y probablemente siempre lo serán. La corrupción es algo innato. Dada esta situación, es mejor dejar que estas prácticas marchen por su cuenta y que nosotros concentremos nuestros esfuerzos en materias más importantes. Agitar las cosas puede resultar más dañino dada la venganza que pueden ejercer los corruptos y quienes los apoyan, los que, además, generalmente están en posición de castigar a quienes intenten siquiera interferir con ellos.

Sin embargo, en América Latina -y en otros lados- siempre existen activistas que intentan suerte en lo que respecta a la lucha contra la corrupción. Aun cuando están conscientes que permanentemente penderá una amenaza sobre sus cuellos y que quizás descubran, demasiado tarde, que probablemente los dejarán fuera de juego antes de que logren alcanzar sus objetivos.

No son para nada temerarios. Son sinceros, están comprometidos y esperan realmente que se pueda luchar contra los corruptos. Están plenamente conscientes de los sacrificios que deberán enfrentar y saben de las tragedias que ocurren cuando esa lucha se da. Desgraciadamente, sus mártires son olvidados muy pronto. Pero también tienen sus propios héroes que logran éxitos más allá de lo que pudieron soñar. Quizás ni siquiera sean conocidos por el gran público, que permanece ignorante de la contribución que ellos hacen para limpiar el negocio público.

Esos héroes existen en cada país latinoamericano y del Caribe y constituyen una fuente de inspiración para la generación que viene. Desgraciadamente, aún no son suficientes como para poder revertir la situación; pero la presión externa, sumada a la interna, que exija de una manera persistente y creciente terminar de raíz con el problema, puede cambiar pronto las cosas.

Líneas finales

Como se ha enfatizado en otros trabajos (Caiden, 2001: 451), la corrupción constituye una particular forma viral de la buropatología. Una vez que penetra la corriente de cualquier sistema, se expande rápidamente. Si el virus no es tratado, con el tiempo dañará la efectividad del área infectada. Incluso si es tratado de manera rápida y a tiempo, no existe ninguna garantía de que eso signifique eliminarlo para siempre. Las actuales estrategias se limitan a intentar contenerlo y minimizarlo, pero no apuntan a erradicarlo. Las personas a las cuales les sobra ingenio van siempre un paso adelante y eso continuará siendo así mientras les falte a los individuos la integridad personal.

Bibliografía

- Caiden, G. E. (1977), *Police Revitalization*, Lexington, Lexington Books.
- _____ (1992), “Public Disillusion and Organizational Self-Policing”, paper presented at the “Fifth International Anti-Corruption Conference”, Foundation for Society and Police, Amsterdam, March 8-12.
- _____ (2001), “Dealing with Administrative Corruption”, en *Handbook of Administrative Ethics*, T. L. Cooper (ed.), New York, Marcel Dekker, 2nd ed., pp. 429-455.
- _____ (2002), “Enron, Accountancy, and Professional Ethics”, en *Public Integrity*, Vol. 4 N° 4, Fall, pp. 321-332.
- _____ y Caiden, N. J. (1977), “Administrative Corruption”, en *Public Administration Review*, Vol. 37 N° 3, Oxford, May-June, pp. 301-309.
- _____; Dwivedi, O. P.; y Jabbra, J. (eds.) (2001), *Where Corruption Lives*, Bloomfield, Kumarian Press.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (2001), *Gestión y Política Pública*, Vol. 10 N° 2, México (revista completa).
- Coronel, S. S. (ed.) (1998), *Pork and Other Perks: Corruption and Governance in the Philippines*, Metro Manila, Philippine Center for Investigative Journalism.
- Chapman, R. A. (ed.) (2000), *Ethics in Public Service for the New Millennium*, Aldershot, Ashgate Publishing.
- Gray, C. W. y Kaufman, D. (1998), “Corruption and Development”, en *Finance and Development*, Vol. 35 N° 1, Washington, pp. 7-10.
- Heidenheimer, A. y Johnston, M. (eds.) (2001), *Political Corruption*, New Brunswick, Transaction Publishers, 3rd ed.
- Hellman, J. y Kaufman, D. (2001), “Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies”, en *Finance and Development*, Vol. 38 N° 3, Washington, September, pp. 31-35.
- Inspectors General of the United States (2001), *The Journal of Public Inquiry*, Fall-Winter (whole issue: “The War on Corruption”).
- Kang, D. C. (2002), *Crony Capitalism*, Cambridge, University Press.
- Klitgaard, R. (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
- _____ (1998), “International Cooperation against Corruption”, en *Finance and Development*, Vol. 35 N° 1, Washington, pp. 3-6.
- Langseth, P. (1998), *Building Integrity: What Is to Be Done?*, Washington, World Bank. Economic Development Institute.
- Mitra, C. (1998), *The Corrupt Society: the Criminalization of India from Independence to the 1990s*, New Delhi, Penguin Books India.
- Maor, M. (2004), “Feeling the Heat?: Anti-Corruption Agencies in Comparative Perspective”, en *Governance*, Vol. 17 N° 1, Oxford (forthcoming).
- Mauro, P. (1998), “Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research”, en *Finance and Development*, Vol. 35 N° 1, Washington, pp. 11-14.
- Noonan, J. T. (1984), *Bribes*, New York, Macmillan.
- PNUD (1998), *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, New York, PNUD; OCDE. Development Centre.
- _____ (1999), *Fighting Corruption to Improve Governance*, New York, PNUD.
- Qhah, J. S. T. (2001), “Globalization and Corruption Control in Asian Countries”, en *Public Management Review*, Vol. 3 N° 4, London, pp. 453-470.
- _____ (2003), *Curbing Corruption in Asian Countries: a Comparative Analysis*, Singapore, Times Media Academic Publishing.
- Rose-Ackerman, S. (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*,

Cambridge, University Press.

Siddiqui, T. A. (2001), *Towards Good Governance*, Oxford, Oxford University Press.

Transparency International (1993), *Annual Reports*, Berlin, Transparency International.

United States Agency for International Development (1999), *A Handbook on Fighting Corruption*, Washington, Center for Democracy and Governance.

Van Buitenen, P. (1999), *Blowing the Whistle: One Man's Fight against Fraud in the European Commission*, London, Politico's Publishing.

Volkov, V. (2002), *Violent Entrepreneurs: the Use of Force in the Making of Russian Capitalism*, Ithaca, Cornell University Press.

El problema de los consensos en las reformas administrativas en América Latina*

Luciano Tomassini

Estas notas tienen por objeto efectuar una apreciación acerca del grado de consenso o de apoyos con que han contado las reformas administrativas en América Latina, que aquí -en general- se estiman bajos, junto con algunas explicaciones de carácter tentativo acerca de los factores que inciden, en forma favorable o adversa, en la formación de esos consensos. Para ello se estimó necesario hacer algunas consideraciones generales acerca de: (1) las relaciones entre el Estado, el gobierno y la administración pública; (2) la dinámica de la formación de consensos en los distintos sistemas políticos; y (3) algunos casos específicos de reforma administrativa en los cuales es posible identificar los grados de consenso con que contaron. Se deja constancia, desde un comienzo, que los estudios académicos acerca de los mecanismos de formación de consensos son relativamente escasos en el análisis político y que, en los procesos de reforma administrativa, prácticamente no existe literatura sobre este aspecto¹.

1. Estado, gobierno y administración pública

Conviene comenzar explicitando qué se entenderá aquí por Estado, gobierno y administración pública desde un punto de vista convencional. El Estado es la organización jurídica que se da una sociedad para el ejercicio del poder, tanto en su interior como en su relación con otras sociedades nacionales, esto es, para conducir el manejo de los asuntos públicos. El gobierno, dentro de un Estado constitucional y democrático caracterizado por la división entre los poderes públicos, se refiere a la función del poder ejecutivo en un esquema en que otros poderes legislan, juzgan o fiscalizan las actuaciones administrativas, si bien generalmente el ejecutivo es un órgano colegislador. La administración pública está representada, pues, por el jefe de gobierno (sea éste el presidente o el primer ministro, según se trate de un régimen presidencial o parlamentario), su gabinete, el gobierno central, las autoridades descentralizadas y los servicios públicos, esto es, el aparato institucional del que dispone el poder ejecutivo para desempeñar sus funciones.

No hay que olvidar que todos estos órganos forman parte esencial del sistema y los procesos políticos. La política ha sido concebida siempre como aquella actividad social que gira en torno a la conquista y al ejercicio del poder. Recientemente fue definida con mayor precisión como “el uso limitado del poder social”². Procurando describir mejor la función política en una democracia moderna, esta definición se refiere a la utilización de un poder de naturaleza y finalidad “social”, y cuyo uso debe ser necesariamente “limitado” por la participación ciudadana en democracia. No hay que olvidar, por tanto, que las tres esferas convencionalmente definidas más arriba funcionan dentro del marco del sistema político y, más en general aún, de una sociedad determinada³.

En el lenguaje norteamericano, muy influyente en este campo, generalmente se entiende que el gobierno es sinónimo del Estado, y se designa administración al poder ejecutivo.

Por lo tanto, la modernización de la administración pública de un país es inseparable de lo que ocurra en otras tres esferas: el Estado, el sistema político y la cultura cívica de las sociedades respectivas⁴.

La reforma de la administración pública debe ser considerada como una parte integral de la modernización del Estado. De hecho, cuando estos procesos han sido explícitamente acometidos en los programas de gobierno, en muchos casos se circunscribieron a la modernización de la administración pública y, posteriormente, de las instituciones responsables del manejo de las políticas macroeconómicas y de la salud financiera del Estado⁵. Independientemente de los sesgos ideológicos o

(*) Documento preparado por encargo del CLAD para la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, del 26 al 27 de junio de 2003. <http://www.clad.org.ve>.

prácticos que pudieran haber tenido estos enfoques -sobre lo cual se volverá al final de estas notas-, la experiencia demostró su reduccionismo. A comienzos de los años 90, el vicepresidente Gore -tal vez inspirándose en un trabajo académico de esa época- formuló la propuesta, elaborada por la Casa Blanca, de “reinventar el Estado”⁶; en esa misma época, en plenas reformas económicas, el gobierno francés se propuso construir un Estado estratégico⁷; en una línea más novedosa, el Primer Ministro Blair articuló una síntesis entre una social-democracia renovada y las reformas de Thatcher y de Major, proponiendo una rearticulación de las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado en lo que denominó la tercera vía⁸. La administración pública debe ser en cada etapa el brazo ejecutor del gobierno -o del poder ejecutivo- y éste, a su vez, debe articular su acción con los restantes poderes del Estado, con la sociedad civil y con el sector privado. Por lo tanto, la modernización de la administración pública debe formar parte de la reforma del Estado, o correr el riesgo de quedar obsoleta y constituirse en un obstáculo para la modernización de la sociedad en su conjunto.

Pero, por otra parte, la estructura y orientación del Estado es una función del sistema político que, en representación de la ciudadanía, lo construye o lo adecúa a las nuevas circunstancias, aunque en ciertas situaciones o períodos sea incapaz de modificarlo. Los sistemas políticos que presidían el modelo de crecimiento hacia afuera de los países latinoamericanos después de su independencia - heredero del período colonial- fueron el fiel reflejo de las reducidas pero poderosas fuerzas sociales que manejaron el modelo y, hasta la crisis de los años 30, sustentaron un Estado pequeño, funcional a ese paradigma. Los actores sociales que después de la crisis generaron -o apoyaron- un proceso de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva crearon un Estado grande, interventor y, en lo social, redistributivo, para dar cuenta de los intereses de los sectores medios y de las clases trabajadoras emergentes asociadas a dicho proceso. En la mayor parte de los casos, las reformas de mercado fueron ejecutadas por sistemas políticos liberales, fortalecidos a veces por gobiernos autoritarios y generalmente en sintonía con aquellas reformas. El concepto de gobernabilidad se puso en boga en América Latina en el tránsito de los 80 a los 90, cuando una mayoría de los gobiernos de la región no terminó normalmente su período, y aunque actualmente se use poco -tal vez por no haber generado lecciones importantes-, a principios de los años 2000 vuelve a ser el fantasma que recorre América Latina. La ingobernabilidad se debe a la crisis de los sistemas políticos, sin cuya superación no es posible la reforma del Estado ni una auténtica modernización de las administraciones públicas.

Naturalmente, el Estado que queremos depende de los valores encarnados en la cultura cívica imperante en cada país y en cada etapa. Ahondar en la conformación de la cultura cívica de los países latinoamericanos en este período nos llevaría demasiado lejos, pero el Estado -y la administración pública- no puede evolucionar al margen de ella.

Para apreciar, aunque sea sumariamente, el sentido de las reformas administrativas llevadas a cabo por los países latinoamericanos, dentro del contexto de los esfuerzos más o menos logrados por modernizar el Estado y los sistemas políticos de dichos países, es útil volver a recordar los reduccionismos de que en el pasado, y tal vez aún ahora, fueron objeto estos procesos. Para entenderlos en perspectiva histórica puede ser útil sintetizar la posición que frente a estos procesos adoptaron en los últimos decenios los organismos multilaterales en los cuales participan y actúan los países latinoamericanos. Ya se señaló que las Naciones Unidas tuvieron durante largo tiempo un programa de modernización de la gestión del sector público centrado en las instituciones administrativas. También se señaló que, a su vez, el Banco Mundial desde hace largo tiempo impulsó un programa encaminado a modernizar las instituciones, las políticas y procedimientos de sus países prestatarios, responsables de la gestión de la política macroeconómica y de la estabilidad financiera de los gobiernos respectivos. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que ingresó después en este campo con el beneficio que da el tiempo y otras experiencias, lo concibió en forma más equilibrada⁹. En ese ámbito particular se lograron tres avances importantes. El primero, el mero hecho de discutir la posibilidad de tener una política de préstamos y cooperación técnica para apoyar los esfuerzos de los gobiernos en materia de

modernización del Estado -y fortalecimiento de la sociedad civil, que de hecho se discutieron en conjunto-, lo que parecía difícil ya que el Convenio Constitutivo del BID prohibía tomar en cuenta factores políticos en la consideración de sus operaciones en tanto que, de momento, se estimaba que el Estado era un ente cien por ciento político. En segundo término, una vez superada esta barrera conceptual, la convicción que reinó desde un comienzo fue que la reforma del Estado en América Latina debía tener un carácter integral, y de que la política del Banco a este respecto debía estar abierta a todos sus poderes o agencias, así como también al fortalecimiento de sus relaciones con la sociedad civil. Tercero, la concepción de que la modernización del Estado y de las administraciones públicas no constituía un asunto meramente técnico, vinculado con la eficiencia del gobierno, sino un requisito o parte esencial de la recuperación o profundización de la democracia en estos países y, por lo tanto, de su gobernabilidad.

De hecho, el estudio encomendado por el BID acerca de los procesos de modernización del Estado en algunos países del sur de América Latina, sintetizados en una publicación anteriormente mencionada, le asignó tres campos de investigación: (1) la reforma de los poderes públicos en las instituciones del Estado, (2) los procesos de modernización de la gestión pública, y (3) aquellas reformas orientadas a fortalecer la relación del Estado con el sector privado y la sociedad civil, y por ende, la gobernabilidad de los países. Una información expresiva de la importancia de esta concepción es el hecho de que, a partir de la idea de que dicha institución financiera regional se consideraba inhibida de cooperar con proyectos relacionados con la modernización del Estado, hoy día entre la cuarta y la tercera parte de la cartera de operaciones del Banco estén clasificadas dentro de este campo.

Ahora bien, considerar las vinculaciones existentes entre la reforma de las administraciones públicas, por una parte, y (1) la modernización del Estado, (2) las características del sistema político y (3) la cultura cívica de cada país, por la otra es necesario porque estas reformas no surgen de un vacío; porque están estrechamente condicionadas al comportamiento de estas otras tres esferas; y porque las fallas observables en aquéllas dan cuenta de la ausencia, debilidad o heterogeneidad de los consensos políticos en que se sustentaron, consensos que mayoritariamente se generan en estas otras esferas. De hecho, las administraciones públicas latinoamericanas han estado marcadas por tres rasgos históricos.

En primer lugar, el centralismo, que un autor caracterizó como nuestra herencia iberoamericana¹⁰. En efecto, la Península Ibérica no se habría beneficiado de las cuatro fuerzas centrípetas que formaron la Europa moderna: el feudalismo medieval, la reforma protestante, la revolución industrial y la revolución francesa. Este sesgo centralista incluye la propensión al autoritarismo, al clientelismo político, a la jerarquización y a la exclusión social, características que habrían heredado los países latinoamericanos.

Segundo, durante la reconquista de Castilla y León -lo que después fue España- se dio un proceso de recopilación legislativa que seguramente se consideró un prerrequisito para la unidad del pueblo hispánico y que también fue transmitido a sus colonias americanas. “Después del descubrimiento y conquista de América, el desarrollo de las leyes de Indias fue una tarea a la cual la corona española se consagró en forma infatigable, llegando a ser el espejo de los ideales de la empresa hispánica en estos territorios, el principal puente entre la realidad y esos ideales, y el aspecto más positivo de la relación que se dio entre la metrópoli y sus colonias”. Esa misión que se asignó a las leyes de tender un puente entre el ideal y la realidad generó durante esos siglos la difundida actitud del “se acata pero no se cumple”¹¹. “Esa profusa labor legislativa fue, en muchos casos, la expresión de una voluntad de ordenar el complejo mundo americano, cuya realidad hacía difícil y hasta indeseable la rigurosa aplicación de la ley”¹².

Una tercera característica es la íntima asociación entre el poder y la política, en comparación con el mundo europeo y particularmente con el anglosajón, como consecuencia de su desarrollo en el seno de sociedades verticales, dominadas por familias numerosas, extensas y clientelistas, y marcadas por la exclusión. Hace años tuve oportunidad de preguntar a Amintore Fanfani, Primer Ministro dimisionario

de Italia que estaba intentando en el palacio del Senado organizar un nuevo gobierno o gabinete, cómo había podido su país permanecer desde la posguerra -sumando distintos episodios- unos tres años sin gobierno, y él me explicó que el país no se quedaba ni un minuto sin él, porque los ministros dimisionarios seguían en sus cargos hasta la formación del nuevo gabinete, y los directivos públicos eran absolutamente estables.

Esta herencia ha dificultado que las administraciones públicas latinoamericanas se hayan podido capacitar para gestionar los intereses públicos en sociedades mucho más complejas, diversas, cambiantes e imprevisibles que en el pasado. Los análisis actuales han subrayado la posibilidad de diferenciación e innovación que poseen las sociedades contemporáneas -en la actual etapa de la modernidad avanzada- así como también las mayores cuotas de incertidumbre y riesgo que la convivencia cotidiana en ellas involucra¹³. Estas referencias a las visiones más recientes acerca de las características de la sociedad contemporánea se justifican a partir de nuestra proposición preliminar en el sentido de que la administración de un país es fundamentalmente un producto histórico y social, antes que político y legal, y de que las esferas del Estado, el sistema político, la cultura cívica y la administración pública están estrechamente interrelacionadas.

Otra advertencia inicial consiste en que la observación de la administración pública en los distintos países no sólo envuelve a sus niveles centrales y descentralizados, sino también, y con el avance de las economías de mercado y las sociedades modernas más complejas, una creciente variedad de agencias más o menos autónomas, que no se diferencian de aquellos tanto por sus grados de autonomía como por sus funciones: en un orden más racional que cronológico, regulatorias, fiscalizadoras, defensoras de los derechos de los ciudadanos y consumidores, sectoriales, o regionales y locales. Precisamente porque el alcance de estas notas no permitirá incursionar en esos terrenos se llama aquí la atención acerca de la importancia de ellos, desde el punto de vista de la administración del Estado, a partir de un primer momento.

Este ensayo, como se ha dicho, se basa en parte en una investigación reciente sobre los procesos de reforma del Estado que tuvieron lugar en los países del sur de América Latina, aunque incluye otras experiencias¹⁴. Dicho estudio se desarrolló dentro de un marco de análisis común, que incluía la consideración del contexto de las reformas, los diagnósticos y consensos en que ellas se basaron, el ámbito de esos procesos, sus estrategias y marcos institucionales, y los actores involucrados.

2. La formación de consensos como parte del proceso político

La formación de consensos, acuerdos o mayorías es un elemento esencial de los sistemas políticos democráticos. Sin embargo, no ha sido objeto de análisis académicos en una medida aproximada a la de los principales conceptos en que se ha centrado tradicionalmente el análisis político contemporáneo, como los de las instituciones políticas, los partidos y grupos de presión, los procesos electorales y, más recientemente, la adopción de decisiones. Es cierto que en el estudio de cómo se adoptan estas últimas es necesario reconstruir los procesos de negociación entre las partes involucradas en la resolución respectiva, gubernamentales o no gubernamentales, pero esta reconstrucción sólo se refiere a las partes que han intervenido en una decisión específica, que podría referirse a una reforma general, pero que con más frecuencia se refieren a la solución de un caso. Por eso los analistas prefieren referirse a la negociación burocrática que tiene lugar en el proceso de adopción de decisiones, y no a la formación de consensos, acuerdos o mayorías, requeridos para introducir reformas estructurales en el sistema político, económico o administrativo. También es cierto, sin embargo, que algunos de los temas abordados por el análisis político moderno constituyen otros tantos elementos de la formación de consensos, como los procesos de socialización, articulación y conversión de intereses en decisiones de políticas, pero generalmente fueron enfocados desde el punto de vista de su eficacia para generar decisiones dentro del proceso político y no para respaldar a determinados gobiernos, ciertas políticas públicas o algunas reformas estructurales, como en el caso de las reformas administrativas en América

Latina.

La formación de consensos, acuerdos o mayorías no es específica a los procesos de reforma del Estado o de la administración pública, sino que tiene una dinámica más bien genérica dentro de cada sistema político, no obstante que el objeto de esos consensos o acuerdos puede potenciarlos, debilitarlos o modificar su dinámica, de acuerdo con la prioridad que se le asigne en la agenda pública. Las reformas administrativas han constituido un tema del cual tanto el sistema político como la ciudadanía se han mantenido alejados o al cual han dado poca prioridad, dificultando de esta manera apoyos mayoritarios. Por lo tanto, conviene comenzar examinando la dinámica, las fortalezas y debilidades de los procesos de formación de consensos, acuerdos y mayorías a la luz de las características de los sistemas políticos en América Latina. Al hacerlo, naturalmente, será necesario referirse a los sistemas políticos en gobiernos democráticos, pues los regímenes autoritarios -doctrinarios o populistas- no requieren mayorías. Para los efectos prácticos de examinar los mecanismos de formación de consensos en América Latina, el concepto de sistema político debería desagregarse, con gran discrecionalidad teórica, en tres niveles diferentes: el régimen de gobierno, el sistema político propiamente dicho y el papel de los partidos políticos dentro de dicho sistema. A continuación se esbozarán algunas ideas generales acerca de cómo funcionan los procesos de consenso en estas distintas categorías para referirse, más adelante, a las situaciones observables en América Latina.

En cuanto a los sistemas de gobierno, la reflexión constitucional clásica ha distinguido permanentemente entre sistemas presidenciales y sistemas parlamentarios. Resulta claro que, históricamente, esta distinción sólo se dio a partir de la corriente constitucionalista que después de la revolución francesa comenzó a subordinar las monarquías absolutas a una carta constitucional y a un Estado de derecho¹⁵. Sin embargo, el constitucionalismo de principios del siglo XIX no genera ni explica la distinción entre los dos sistemas señalados, pues en un comienzo sólo se centró en generar monarquías constitucionales. La opción entre presidencialismo y parlamentarismo sólo se pudo abrir en sistemas republicanos, el primero de los cuales fue el de los Estados Unidos después de la guerra de independencia, caracterizados -bajo distintos sistemas institucionales- por el hecho de que el mandato y la autoridad de los gobernantes emana de los gobernados y en donde, como dice Held, “the ruled should be the rulers”¹⁶. En la visión de Rousseau, intransigente defensor del sistema republicano dentro del pensamiento de la Ilustración, el gobierno se origina en una suerte de pacto social a través del cual todos los ciudadanos se comprometen a vivir juntos bajo las leyes y autoridades que ellos mismos se den, en libertad e igualdad, formando lo que “una vez se llamó la ciudad, y ahora es la república, o bien el cuerpo político”.

Los Estados Unidos adoptaron, desde la independencia y asociación de las trece colonias originales, un Estado federal y un gobierno presidencialista. La tradición parlamentaria provino de Inglaterra. Los países latinoamericanos, después de su independencia, optaron de manera uniforme por el sistema presidencial de los Estados Unidos. El sistema parlamentario es más proclive a los consensos. Al distinguir entre un jefe de Estado -que puede ser un monarca o un presidente electo- y un jefe de gobierno, implica que este último es constituido y reemplazado por las mayorías parlamentarias que se forman en cada etapa. Cada vez que se forma o cambia una mayoría parlamentaria, el jefe de Estado llama a su líder para nombrarlo primer ministro, y pedirle que forme un gobierno, es decir, un gabinete. Tanto el primer ministro como los que participan en el gabinete continúan siendo miembros del parlamento, en donde procuran promover el programa de gobierno y las correspondientes políticas públicas con la solidaridad del resto de los parlamentarios del partido o coalición gobiernista -los *backbenchers*- y en estrecho diálogo o debate con los parlamentarios de la oposición. Ese sistema facilita las cosas. El sistema presidencial es menos favorable a los consensos. El presidente de la república -jefe de Estado y del gobierno- tiene que articular permanentemente su apoyo parlamentario al interior de su partido o alianza partidaria así como con la oposición, en forma que en ocasiones es

errática o atomizada. La caracterización y el funcionamiento de ambos sistemas de gobierno han sido largamente estudiados en la doctrina constitucional. Lo que se quiso subrayar aquí es la mayor propensión de uno frente a otro a la facilitación de consensos, acuerdos o mayorías en el proceso político. Los países latinoamericanos tienen regímenes presidenciales.

Más complejo es analizar las condiciones que ofrecen para la formación de consensos los distintos sistemas políticos que, en general, pueden definirse como la forma en que funcionan los procesos y acciones políticas en el marco de las estructuras y culturas propias de cada sociedad nacional. Sobre este problema sí ha habido un extenso análisis y distintas posiciones desde el ángulo académico. Los distintos enfoques académicos han influido en ellas. Pueden distinguirse varias etapas en la trayectoria de esa reflexión. Hasta la Segunda Guerra Mundial predominó un enfoque tradicionalista, que procuraba acceder a la comprensión de la política a través del estudio de las instituciones, del derecho o de la historia: para ellos el estudio de la política era como la actividad del secretario que observa detrás del estadista las instrucciones que éste escribe, según la clásica imagen de Hans Morgenthau. A partir de la segunda posguerra, la Ciencia Política se constituye en objeto de una disciplina académica, e incluso de una profesión, sobre todo en los Estados Unidos. Esto se debió al fenómeno denominado de los “*in*” y “*outers*”, esto es, aquellos académicos que fueron extraídos por el gobierno norteamericano de sus universidades para resolver los problemas planteados por la gran depresión de los años 30 y la Segunda Guerra Mundial y posteriormente volvieron a ellas, con un bagaje de experiencia que reorientó su investigación hacia la solución de problemas empíricos. Por eso cuando Stanley Hoffman llegó de Francia a los Estados Unidos declaró que la Ciencia Política era una “ciencia americana”. Desde entonces hasta ahora, el estudio académico de la política se ha dividido en distintas corrientes, que desde un punto de vista ecléctico, y para mostrar la escasa relevancia que los procesos de formación de acuerdos tuvieron en todas ellas, podrían clasificarse como sigue.

- Un enfoque sistémico de la actividad política, fuertemente influenciado por la propuesta de David Easton, según el cual esta interacción tenía lugar entre un centro representado por el Estado o el gobierno, y una periferia constituida por la ciudadanía, expresada en los procesos electorales, círculos entre los cuales existía una órbita intermedia encargada de agregar las demandas ciudadanas y transmitir las al gobierno, constituida por los partidos políticos y los grupos de presión. Las funciones de representación, agregación, socialización, articulación y transmisión de intereses estaban claramente descritas como funciones de los partidos políticos y los grupos de presión, pero con la imagen liberal que imaginaba esta actividad como una suerte de competencia entre diferentes opiniones en un mercado político, la función de estructuración de consensos, acuerdos o mayorías no fue debidamente destacada en esa visión atomizada¹⁷.

- Otra corriente, iniciada en forma paralela a la anterior, estuvo representada por la llamada revolución conductualista en los estudios políticos. Este enfoque trasladaba el énfasis desde las instituciones e incluso desde el sistema político hacia el comportamiento de sus diversos actores, particularmente en aquellos tramos que conducían más directamente a la adopción de decisiones. Desde este punto de vista, la atención de los investigadores se centró en la reconstrucción del proceso de interacción y de negociación a través del cual diversos actores, gubernamentales o no gubernamentales, arriban a una decisión que permitía solucionar, de una manera u otra, un problema. Allison, en su “*The Essence of Decision*”, referido a cómo el gobierno norteamericano decidió resolver la crisis de los misiles en Cuba en 1962, denominó a este proceso como de una “política burocrática” para destacar la presencia de distintos actores dentro de la toma de decisiones gubernamentales, aunque el concepto excluye a actores privados que siempre gravitan en aquellas resoluciones. Esta línea de análisis excluye el proceso de formación de acuerdos relativos a la elección o la gobernabilidad de un determinado régimen, a la adopción de políticas para resolver determinadas áreas de problemas públicos, o a la reforma de esas políticas y de sus instituciones. En otras palabras, se refiere a la negociación conducente a adoptar una decisión al interior del área chica¹⁸.

- Otra escuela, cuyo desarrollo fue más accidentado, es la que pone énfasis en el papel de la sociedad civil y de la cultura cívica en el proceso político. Esta visión subraya la importancia de las ideas, valores, actitudes, preferencias y formas de comportamiento de la ciudadanía y en su capacidad de moldear los comportamientos y las instituciones políticas. Los obstáculos interpuestos en su trayectoria se debieron al interés de los Estados Unidos después del comienzo de la guerra fría en blindar su sistema de valores frente al modelo político soviético y frente a cualquier crítica al modelo de capitalismo industrial encarnado en ese país y exportado al resto del mundo libre¹⁹. A la luz de esta perspectiva, la formación de acuerdos o solidaridades se plantea bajo una luz diferente, en la medida en que ella sostiene la destrucción de los nichos tradicionales en que se formaban los individuos y las comunidades y la necesidad de construir nuestras identidades individuales y colectivas, mientras que, paradójicamente, subraya la necesidad de buscar esas identidades en proyectos colectivos y en trabajos en redes.

Una tipología ecléctica de los sistemas políticos democráticos analizados a través de una u otra de estas vertientes podría incluir las siguientes categorías generales: (1) sistemas democráticos representativos de corte liberal, con gran énfasis en el Estado de derecho y en la función de las instituciones, y una relación entre el gobierno y la ciudadanía intermediada por procesos electorales distanciados; (2) sistemas de democracia directa, más que representativa, que en la experiencia histórica actual representan más una aspiración y desempeñan el rol de introducir elementos participativos en los sistemas representativos; (3) democracias representativas de orientación social en donde el peso de la comunidad en la actividad política tiene cauces más amplios y en que las políticas públicas tienen un fuerte componente de políticas sociales; y (4) sistemas políticos pluralistas, no sólo inspirados en una democracia de orientación social sino que en un *ethos* más participativo, con mayores puentes entre el gobierno y la sociedad civil. Las posibilidades de construcción de consensos, entendidos como una tendencia en la dirección de trascender los acuerdos intragubernamentales hacia entendimientos entre el gobierno y la sociedad civil, o la ciudadanía, en respaldo de las visiones de país y las políticas públicas en cada etapa, se amplían en el mismo orden en que fue enumerada esta tipología²⁰.

Al comienzo de esta sección se señaló que la mayor o menor proclividad a construir consensos o mayorías dependía del sistema de gobierno, del sistema político y del papel de los partidos en el mismo. Se ha dado ya una mirada al panorama de los dos primeros temas. En cuanto al grado y forma de participación de los partidos en el sistema político, ahorrando esfuerzos por esbozar una categorización internacional para referirnos principalmente al caso de América Latina, se diría que en el último siglo dicho papel se encuadró en cuatro situaciones: (a) sistemas de un partido hegemónico, como México durante gran parte del siglo, o Argentina entre 1945 y 1955; (b) sistemas pluripartidistas con cierta continuidad -más o menos interrumpida- del sistema de partidos, como en los casos de Chile, Ecuador, Perú y otros; (c) sistemas bipartidistas discontinuos o difusos desde el punto de vista de su perfil respectivo, como en el caso argentino entre justicialistas y radicales, o colombiano entre conservadores y liberales, con poca diferencia entre sí; y (d) sistemas bipartidistas relativamente estables (hasta su destrucción) como el de Venezuela.

Papel de los partidos en los sistemas políticos latinoamericanos

Sistema de partido hegemónico	Sistemas multipartidistas con relativa continuidad del proceso
Sistemas bipartidistas discontinuos o difusos	Sistemas bipartidistas más coherentes

Desde el punto de vista de la formación de consensos, sin referencia aún a la reforma de las administraciones públicas, de esta descripción o análisis cabe sacar la siguiente conclusión: (1) la formación de consensos, acuerdos o mayorías es más viable en regímenes de gobierno parlamentarios que presidenciales; (2) este proceso es más factible en sistemas democráticos pluralistas o participativos, que en sistemas inspirados en una democracia social, y más aun que en una democracia representativa liberal de corte tradicional; y (3) los acuerdos son mantenidos a través del tiempo, con pocas variaciones, en un esquema de partido hegemónico, pero no existe evidencia ni razones -aunque este tema aquí no se haya analizado- para atribuir una mayor capacidad para formar mayorías entre los sistemas bipartidistas o pluripartidistas en Latinoamérica. En ambos casos, el pluripartidismo y el carácter más o menos cambiante de sus diversos actores, así como también la indefinición y capacidad de mutación de estas colectividades en los sistemas bipartidistas, dificultan los consensos.

La interrogante respecto a la situación relativa a la formación de consensos para impulsar reformas administrativas, vinculadas a la modernización del Estado, en América Latina, será tratada en una próxima sección. En ella se dará su lugar debido al papel de la sociedad civil y la cultura cívica, como un elemento poco destacado en las corrientes sistémicas o conductualistas del análisis político, que tiende a cobrar gran importancia hoy día. A continuación se examinarán los procesos de reforma administrativa de los que el autor tuvo un conocimiento más directo en el período reciente y la base de apoyo que tuvo cada uno de ellos.

3. La reforma administrativa en el Cono Sur de América Latina

3.1. El proceso de modernización en Argentina

El proceso de modernización de la administración pública argentina comprende todo el período del presidente Carlos Menem, aunque puede dividirse en dos etapas. Menem, pese a pertenecer al Partido Justicialista, impulsó vigorosamente en su país reformas de mercado. Ellas, conjuntamente con la institucionalización de la democracia, que en un primer momento generó nuevas incertidumbres y presiones, pusieron de manifiesto el rezago de la administración pública y su incapacidad para responder a los nuevos desafíos. A ello se agregó que los dos gobiernos de Menem tuvieron que enfrentar serias restricciones presupuestarias, derivadas del alto grado de politización, clientelismo y corrupción que ostentaba el Estado, y de la mentalidad rentista del sector privado. Al mismo tiempo, había que recomponer la capacidad del país para operar en un escenario internacional cada vez más competitivo. Estos fueron los principales elementos del diagnóstico en que se basaron las reformas. No debe olvidarse que el presidente Menem heredó el gobierno en un contexto de ingobernabilidad, marcada por un proceso hiperinflacionario, que obligó a una sucesión presidencial anticipada.

Las medidas diseñadas para hacer frente a las restricciones fiscales, la internacionalización de la economía y las tensiones políticas se tradujeron en una estrategia de *downsizing* del Estado y de la

administración pública, que contemplaba la reducción de las funciones gubernamentales, recortes en la inversión y el gasto públicos, reducciones de personal, privatización de empresas públicas, desregulación y devolución de responsabilidades del gobierno central hacia los gobiernos provinciales y locales, bajo el concepto de descentralización. De acuerdo con un estudio, este proceso se tradujo en la desintegración del Estado²¹.

Su primera etapa, ejecutada en un contexto de reformas de mercado, políticas de estabilización, y programas orientados a reducir la intervención del Estado y sus relaciones con el sector privado, se inició con la Ley de Reforma del Estado (N° 23.696) de agosto de 1989. Dicha Ley estableció una situación de emergencia económica y administrativa y adoptó medidas para modificar el sistema de provisión de servicios públicos, sanear la situación financiera de la administración del Estado, sus agencias descentralizadas, las empresas y bancos oficiales, y otras entidades financieras controladas por el fisco. Se autorizaba en ella la privatización o liquidación -parcial o total- de aquellas empresas públicas que fuesen declaradas sujetos de privatización por el Ejecutivo y contaran con la aprobación del Congreso. La Ley suspendía el otorgamiento de subsidios estatales al sector privado, disponía el congelamiento y canje a través de un sistema denominado Plan Bonex de todos los depósitos de ahorro, establecía un régimen muy estricto para el manejo de las cuentas públicas y ponía en disponibilidad a todo el personal administrativo. Este texto fue complementado por la Ley de Emergencia Económica (N° 23.697) que intervino en el ámbito del estatuto orgánico del Banco Central, las políticas de promoción industrial y minera, y el régimen a que debía sujetarse la inversión extranjera. La aprobación de estas leyes tuvo un importante significado político, en la medida en que constituyeron una delegación de facultades legislativas, situación excepcional que se justificó en el contexto de una emergencia económica y del pacto bipartidario mediante el cual tuvo lugar la sucesión presidencial anticipada.

La situación en medio de la cual se encomendaron estas reformas al Poder Ejecutivo fue objeto de claros diagnósticos tanto externos como internos. Un informe del Banco Mundial sobre la situación del sector público argentino, con un fuerte énfasis fiscal, fundamentó un *Public Sector Reform Loan* por US\$ 325 millones en 1991, que preveía la reducción de dicho sector en alrededor del 20% para 1992, así como el fortalecimiento de algunas capacidades administrativas. Los paralelos informes de la Subsecretaría de Coordinación Administrativa y Técnica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos estuvieron fuertemente influidos por el diagnóstico del Banco Mundial. Ya en octubre de 1990, en documentos tales como “Hacia un Estado moderno: un programa para la reforma administrativa”, se fundamenta la urgencia del tema en los hechos de que el empleo en dicho sector había crecido de 484 mil funcionarios en 1981 a 592 mil en 1988, con fuerte incremento durante el gobierno de Alfonsín; las remuneraciones públicas habían disminuido de una relación del 5,8% del PIB en 1973 a un 3,1% en 1990; había una mala distribución entre las distintas categorías del escalafón funcionario, y los entes recaudadores fiscales contaban con muy poco personal.

El objetivo general de la reforma apuntó a reducir el tamaño del Estado y a centralizar, de hecho, sus decisiones y su administración. Su ámbito fue toda la administración pública, salvo las empresas estatales, la mayor parte de las cuales fueron privatizadas. Bajo la autoridad del Ministerio de Economía se creó el Comité Ejecutivo Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA) que monopolizó el diseño, los recursos y la ejecución de este proceso. Éste se instrumentó fundamentalmente a través de decretos de urgencia amparados por la delegación legislativa. Se puso a todo el personal del sector público en situación de disponibilidad y se flexibilizó su estatus a futuro, con límites salariales y sin negociaciones colectivas. Se estableció un organigrama fuertemente verticalizado y reducido, que no permitía más de tres divisiones nacionales o generales por ministerio, idea que en seguida tuvo muchas excepciones. Si bien al parecer al comienzo del proceso hubo un intento de concursabilidad o reconcurabilidad de los funcionarios directivos, no hubo un gran énfasis ni elaboración con respecto a la modernización de la gestión pública.

La reforma administrativa, en su primera etapa, fue esencialmente una respuesta a la fuerte restricción fiscal y a la crisis política que dejó el gobierno del presidente Alfonsín. Su característica fue la unilateralidad y la celeridad con que se implementaron las medidas a partir de un grupo de decisión cerrado radicado en el CECRA. Este organismo, sin embargo, fue el punto de enlace entre el gobierno y el sector sindical, representado mayoritariamente por la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), tradicionalmente justicialista. La Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), sin embargo, cuyos militantes pertenecían principalmente a los sectores de la educación y de la salud, vio declinar su poder de negociación y se colocó en la oposición a la política gubernamental. El rol del Congreso, en esta etapa, fue casi nulo debido al acto de delegación legislativa en que se basó la reforma, y sobre todo al pacto de gobernabilidad interpartidista que dio origen al primer gobierno de Menem. Los principales resultados de esta primera etapa fueron la reducción del tamaño del Estado, principalmente a través de los siguientes procesos: la privatización de la mayoría de las empresas públicas y la reducción de los empleos del sector; la reconstrucción del sistema fiscal mediante una administración más racional del mismo por parte del gobierno y un importante aumento de la recaudación tributaria; un conjunto de medidas de desregulación que permitieron el crecimiento del sector privado tanto en el mercado nacional como internacional, y la reorganización del sistema administrativo a través de una racionalización de sus funciones, de las interacciones burocráticas y de la reducción de los agentes públicos.

Desde el punto de vista del logro de los consensos necesarios para abordar esa primera etapa de reformas, ya se ha señalado que su principal característica fue la unilateralidad con que ellas fueron implementadas por el Poder Ejecutivo, lo cual se explica por la gravedad de la crisis creada por el gobierno. Debido a la ley de delegación de facultades, el Poder Legislativo casi no tuvo intervención en ellas. El peso de las organizaciones sindicales ya había sido muy mermado por la significativa reducción del porcentaje que la antigua clase obrera -base del justicialismo- representaba en la fuerza de trabajo del país debido al crecimiento del empleo en el sector de los servicios y, en cuanto a las agrupaciones propias del sector fiscal, por la gravedad misma de la crisis. Las reformas, por lo demás, coincidían con la visión del sector privado.

La segunda etapa de la modernización administrativa se inicia con la reforma de la Constitución Nacional en 1994, si bien sus medidas específicas sólo se articulan a partir de 1996 con el Decreto N° 660/96, que reestructuró la administración pública tanto centralizada como descentralizada. En lo sustantivo, esta segunda etapa fue una proyección de la primera, centrada en el proceso de privatización de empresas públicas como Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Aerolíneas Argentinas y grandes empresas de electricidad, gas, metalúrgicas, petroquímicas y de insumos militares. El proceso fue mayor y más veloz que las experiencias similares realizadas por el gobierno de Margaret Thatcher en el Reino Unido y del General Pinochet en Chile. Por otra parte, su énfasis no estuvo colocado tanto en la modernización del Estado y en el crecimiento económico del país, cuanto en sus rendimientos fiscales: entre 1990 y 1996 Argentina obtuvo más de 15.000 millones de dólares, ya sea en efectivo o por recompra del valor nominal de la deuda vía la privatización de empresas públicas. Se agregaron a ello otras medidas.

- Una radicó en un plan de descentralización basado en el traspaso desde la administración central a la administración provincial y local de las instituciones de los sistemas educativo y hospitalario nacional, y de más de doscientos mil empleados públicos.

- La reforma de la seguridad social creó la modalidad de fondos privados de pensión, que exige que todo trabajador realice aportes jubilatorios, pudiendo hacerlo en el sector estatal, privado o mixto.

- La liberalización comercial se tradujo en que la tarifa externa promedio descendió de un 29% en 1989 a un 10% en 1992, decreciendo posteriormente como consecuencia de la entrada en vigor del Mercosur.

- Otro proceso central fue la remoción del control sobre los precios y el tipo de cambio,

denominados procesos de desregulación y liberalización.

La segunda etapa estuvo marcada por medidas de coordinación institucional para la promoción de la reforma administrativa, con la creación de una jefatura del gabinete, al cual este documento se referirá en forma comparativa en su sección final. Al mismo tiempo, se creó el Ministerio Público de la Nación, dotado de autonomía funcional y financiera, y dividido en un Ministerio Público Fiscal y un Ministerio Público de la Defensa, cuyas funciones consistieron en “promover la actuación en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad” (Ley N° 24.944). El Ministerio Público Fiscal se integró con un Procurador General de la Nación, procuradores fiscales ante la Corte Suprema de Justicia y ante los otros tribunales, y un Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas. Paralelamente se crea en esa época una Oficina Nacional de Ética Pública, por Decreto N° 157/97, directamente dependiente de la Presidencia. Otras medidas tendieron a fortalecer o crear las instituciones siguientes:

- La Dirección Nacional Impositiva (DGI), conjuntamente con la Administración Nacional de Aduanas (ANA).
- La Administración Nacional del Seguro Social (ANSS), conjuntamente con la Dirección Nacional de Obras Sociales (DINOS) y el Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS).
- El Instituto Nacional de Tecnología Minera (INTERMIN) y el Instituto Nacional de Prevención Sísmica (IMPRES).
- El Servicio Nacional de Salud Animal (SENSA), paralelamente a similares instituciones en el campo de la sanidad vegetal y de la calidad agroalimentaria.
- La Comisión Nacional de Transporte Automotor (CONTA), al mismo tiempo que se creaban comisiones similares para el transporte ferroviario y para la regulación del transporte en general.
- La Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) y la de Correos y Telégrafos (CONACYT).
- El Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC), al mismo tiempo que iniciativas similares en el campo de otras actividades solidarias y mutuales.

Los principales resultados de esta segunda etapa apuntaron a la recuperación de las finanzas fiscales y hasta hoy constituyen los únicos saldos de esta segunda fase de la reforma del Estado. Se operaron tanto a través de la creación como de la fusión entre organizaciones públicas. Los procesos de fusión resultaron más difíciles debido a la participación de diversos actores con intereses diferentes que, en un comienzo, ejercieron una resistencia activa. De hecho, el éxito del proceso de fusiones radicó en que las agencias integradas mantuviesen su propia identidad, sus funciones y los rasgos heredados de su trayectoria histórica, dentro del marco de una perspectiva integradora. La ausencia de esa perspectiva frustró en muchos casos el éxito de esta política.

En conclusión, la reforma administrativa -en sus dos etapas- constituyó el objetivo fiscal prioritario del gobierno de Menem. Como tal, tuvo un éxito moderado y no intentó utilizar este proceso como una herramienta efectiva de reforma del Estado y de mejoramiento de la gestión pública, como criterios centrales. Cabe hacer notar que a mediados de los años 90, cuando asumió el ministro Cavallo, la reforma pasó a ser manejada por el Ministerio de Economía en subordinación a la Jefatura del Gabinete. Paradojalmente, frente a la imagen que se le ha atribuido, durante la gestión de Cavallo el proceso de *downsizing* disminuyó o se detuvo.

Desde el punto de vista de su sustentación ciudadana, a lo largo de todo el proceso se conservó su carácter unilateral y decisionista, características posibilitadas por la crisis que precedió al gobierno de Menem. La discrecionalidad y la falta de transparencia afectaron el proceso, como ha sido ampliamente reconocido. La falta de oposición externa se mantuvo y los principales cuestionamientos a la reforma surgieron del interior de la rama ejecutiva debido a la reducción del tamaño del Estado y del personal público que aquella implicaba.

3.2. El proceso de modernización en Chile

Esta reseña del proceso chileno tiene por objeto describir su itinerario, su enfoque conceptual, las condiciones en que se produjo, su ámbito de operación, los actores involucrados y sus limitaciones o resultados. En Chile la reforma administrativa pasó a formar parte de un proyecto más amplio de modernización del Estado que, sin embargo, tuvo una baja prioridad y consistencia.

La reestructuración del Estado en Chile se gestó durante la primera mitad del gobierno militar, fue parte integral de sus reformas económicas, y se centró en la reducción de las funciones del Estado en el ámbito productivo, financiero, económico y social. Sus principales expresiones fueron el proceso de privatización de empresas estatales, la descentralización de los servicios públicos sociales hacia las municipalidades, la privatización del sistema de pensiones y de salud, y la liberalización de los mercados financieros y comerciales. En el ámbito de la administración pública, a diferencia de las democracias industriales que desde fines de la década de los 70 estaban ensayando importantes procesos de modernización de la gestión del aparato estatal, en Chile se buscaron reformas administrativas tendientes a reducir el empleo y las cuentas públicas, la intervención del Estado en la economía y su regionalización y descentralización territorial.

El contexto en el que se desarrolla esta primera reestructuración del aparato estatal en Chile es generalmente conocido y no es el objetivo de estas notas incorporar antiguos o nuevos análisis sobre esas situaciones. Entre sus parámetros más gruesos se encuentra el agotamiento de una política originada hacia medio siglo, que incluía una estrategia de desarrollo basada en la industrialización protegida y en la sustitución de importaciones, la estabilidad y alternancia de gobiernos mesocráticos sustentados por diversos partidos o alianzas entre estas agrupaciones, y un rol preponderante del Estado medido por el hecho de que en Chile representaba hasta esa época alrededor de las tres cuartas partes del PIB en términos de gasto e inversión públicos. Este modelo fue llevado hasta fronteras sociales inéditas por el gobierno socialista de Allende, provocó una seria crisis y desbarajuste fiscal, y tensó - hasta quebrar- el sistema de partidos del país.

El golpe militar -que debido al carácter profesional de las fuerzas armadas chilenas hubiera sido difícil de orquestar sino en medio de una profunda crisis institucional y financiera y de un fuerte apoyo de un espectro importante de los partidos políticos- suministró una alternativa a ese *impasse* político. Aunque ese régimen no llegó con una concepción de política económica definida, la concordancia de su rechazo al pasado político-económico de Chile y del descubrimiento -después de un par de años de experiencias más tradicionales- de un grupo de pensamiento perfectamente consolidado a partir de la Escuela de Chicago y su influencia en el Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile, le proporcionó una política. Ese grupo había sintetizado su programa de reformas en un documento que posteriormente fue apodado "el ladrillo". Así, el régimen, por una mezcla de necesidad y de accidente, llegó a comprometerse unos diez años antes del Consenso de Washington con una política extremadamente pro mercado. La otra cara de esa moneda consistía en la deslegitimación de los partidos y de la política en general, la reducción de la influencia del Estado y el consiguiente debilitamiento de las políticas sociales, para no hablar de los derechos humanos y las libertades públicas, que eran contradictorias con un régimen autoritario militar.

En ese contexto, la reestructuración del Estado tendía, en primer lugar, a despojar a los partidos políticos de su control sobre esta esfera, que tanta gravitación tenía en el proceso político del país. La racionalización de la administración pública sumaba a ese objetivo político el de contribuir de una manera importante a la reducción del gasto y del desequilibrio fiscal. En este marco, resulta evidente que la reforma del Estado iba mano a mano con la de los sistemas tributarios, arancelarios y cambiarios, con la privatización de empresas públicas, con la desregulación de numerosos sectores económicos y, sobre todo, con la reducción de todos los ámbitos de protección social. No es pertinente examinar qué tipo de consensos hizo posible esta reforma del Estado, y esta reducción del ámbito de la administración pública, porque por definición en un régimen autoritario y militar no se requiere de

consensos.

Se podría explorar la hipótesis de que, al igual que en el caso anterior, la reforma administrativa en Chile tuvo dos etapas: la primera, desde el momento en que el régimen militar fijó la rueda de la fortuna del país en la opción por el mercado, y aquel otro en donde después de la crisis de la deuda y del *bailing out* bancario de 1982, estas reformas se profundizaron, comenzando por el traspaso de la mayor parte de las grandes empresas públicas del país a privados, que casualmente fueron los mismos funcionarios del gobierno militar designados como ejecutivos de dichas empresas. Sin embargo, la línea divisoria que marca la crisis financiera y bancaria de esa época, si bien representa la recomposición y el relanzamiento exitoso de la política mercadista que asumió a poco andar ese gobierno, no implica quiebres o reorientaciones en el proceso general de reforma de la administración pública. Ésta se basó, fundamentalmente, en el objetivo del *downsizing*, en la absorción y centralización militar de las autoridades superiores que anteriormente habían sido políticas, en un proceso de municipalización que transfirió a esas autoridades locales el grueso de las responsabilidades sociales del Estado (particularmente en la educación y en la salud), y en una regionalización del país con un sentido administrativo o estratégico, sin un concepto de desarrollo económico y social.

Las “fuerzas” políticas y democráticas de Chile, censuradas durante el gobierno militar, debatieron largamente en las sombras los pros y contras de utilizar una estrategia basada en las movilizaciones sociales para presionar la salida de ese régimen, *vis à vis* la opción de entrar por el camino constitucional definido por el propio Pinochet en 1980: un plebiscito que, según las predicciones del régimen, habría dado al General otros ocho años de gobierno, pero que el régimen perdió. Así se inauguró la democracia a través de la elección presidencial en que ambos grupos se midieron en 1989.

La idea de emprender una reforma del Estado basada en requerimientos y objetivos más amplios y complejos surgió gradualmente en los gobiernos democráticos. De hecho, ellos heredaron la noción de que el Estado debía ser objeto, en primer lugar, de una reforma de mercado, pero agregaron a ese proceso otros objetivos -como garantizar la equidad social y profundizar la democracia- y, por lo tanto, la extendieron a otras áreas. El primer gobierno democrático del presidente Aylwin no adoptó formalmente esta política, excepto en el sentido racionalizador de crear un sistema de comités interministeriales para conducir desde el gobierno las principales áreas de demanda ciudadana, las relaciones exteriores, la economía y el desarrollo social, estableciendo al mismo tiempo metas ministeriales para el cumplimiento del programa de gobierno. El segundo, del presidente Frei, elaboró una política de modernización del Estado más profunda pero centrada fundamentalmente en un solo factor: la modernización de la gestión pública. El gobierno del presidente Lagos propuso al país un proceso de reforma más integral y diversificado, que junto a la modernización de la gestión pública, incluía el rediseño institucional, la introducción del gobierno electrónico, la probidad y transparencia, la participación ciudadana, un nuevo estatuto del personal y de los directivos públicos y otros objetivos. A diferencia de la experiencia argentina, y de otras experiencias, y pese a la baja prioridad y continuidad que han tenido los proyectos de modernización del Estado en los gobiernos democráticos chilenos, ellos han coincidido en colocar la reforma administrativa dentro del marco de una reforma más amplia del Estado.

Desde el punto del vista del marco institucional de la reforma, éste ha cambiado. Desde 1993 - fines del gobierno de Aylwin- esta iniciativa, aún en ciernes, fue colocada bajo la tuición de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES), en tanto que se inician los primeros procesos modernizadores, como en el caso de Impuestos Internos y de Aduanas. A partir de 1994, al iniciarse el gobierno de Frei, se adopta una visión aún concentrada en el mejoramiento de la gestión de los servicios públicos, pero más transversal, como lo expresa el hecho de que se definieran indicadores de modernización y desempeño tanto en la ley de presupuestos como en la nueva figura de los compromisos de desempeño que se suscribieron con los distintos servicios públicos, a través de

programas específicos de modernización de la gestión en cada ámbito (PMG). Para el diseño de este enfoque se tomaron en cuenta experiencias comparativas, privilegiándose -tal vez- las de la llamada “nueva gestión pública”, que tuvieron su fuente en algunos países anglosajones como el Reino Unido y Nueva Zelanda, o que estaban implícitos en la propuesta de “reinventar el gobierno” del presidente Clinton. El punto de convergencia del proceso modernizador se encuentra en introducir un carácter más gerencial que normativo y procedimental a la gestión de los servicios del Estado, incorporando criterios de eficiencia, eficacia, calidad y atención al usuario como foco central de la modernización de los servicios públicos. Como complementos inmediatos de este enfoque, se desarrollaron acciones tendientes a la profesionalización de la función pública, la descentralización organizacional de las competencias administrativas, y la elaboración de presupuestos vinculados con planes y programas, que avanzan en forma efectiva si bien lenta.

El contexto en el que se desenvuelve el proceso de modernización del Estado en Chile incluye varios planos que se van desarrollando con el tiempo. En una primera etapa, se conjuga un sentimiento de precariedad acerca del proceso de recuperación de la democracia a causa del protagonismo que conservan las fuerzas armadas, la oposición de derecha y el sector privado, con la herencia de una política macroeconómica sólida, la buena situación de las finanzas públicas y una imagen de probidad administrativa, para restar urgencia a la reforma del Estado y de la administración pública. Durante la década de los 90 el país generó un superávit fiscal que fue el más importante y sostenido de América Latina. Ello permitió financiar la inversión social requerida por los gobiernos democráticos, los cuales insertaron las reformas de mercado del régimen militar en una estrategia de crecimiento con equidad. Durante el decenio, el gasto en educación y salud creció en un 11% anual promedio, mientras que el de infraestructura lo hizo al 18%.

El inicio de los programas de modernización del Estado en Chile durante los gobiernos democráticos se concentra en la modernización de la gestión pública. Puede resultar paradójico o lógico, según la perspectiva que se use, el hecho de que el gobierno militar, si bien emprendió profundas reformas encaminadas a la reducción del aparato del Estado y a la modernización de su administración financiera y de su sistema tributario, careció de una política orientada a modernizar la gestión del sector público. Las políticas de ese período tendieron más a la reducción que a la productividad del personal de sector público y se centraron más en sus procedimientos que en sus resultados. La situación en 1990 era la siguiente:

- Deterioro e inestabilidad de los salarios en el sector, con una erosión del 47% de sus remuneraciones básicas durante el anterior decenio.
- Escaso gasto en el desarrollo y formación de los funcionarios públicos.
- Desprestigio de la función pública, escasos incentivos para mejorar su desempeño, insuficiencia de normas sobre rendición de cuentas públicas y una cultura organizacional fundamentalmente orientada al cumplimiento de normas y procedimientos más que a resultados.
- Ausencia de un marco legal que permitiese la agrupación o sindicalización de los servidores públicos.

La modernización de la gestión pública, como se ha dicho, es incluida entre las prioridades en la agenda gubernamental durante el gobierno del presidente Frei. “El programa del gobierno del Presidente Frei ubicó la modernización del Estado entre sus principales prioridades y consolidó una perspectiva gerencial sobre la reforma del Estado. Dicha perspectiva rechazaba la idea de una gran reforma administrativa y concebía el cambio como un proceso gradual, compuesto de iniciativas parciales, factibles de ser implementadas sin grandes modificaciones legales, y donde los incentivos, demandas y orientaciones sobre los gestores institucionales jugaran un rol central”²². El marco institucional establecido para conducir ese proceso radicó en el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Hubo un lapso de tiempo entre la creación de dicho Comité y la definición de un programa explícito de modernización en 1997. Durante ese lapso, el liderazgo de esta

iniciativa continuó radicado en la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES), cuyas acciones, aunque parciales, desempeñaron un papel fundamental en la instalación de metodologías y de aprendizajes. En efecto, su labor permitió coordinar responsabilidades y difundir iniciativas de carácter transversal; introducir y acreditar metodologías de planificación estratégica, construir modelos e indicadores de gestión; impulsar el análisis temático de las experiencias internacionales más exitosas; desarrollar experiencias piloto de modernización de ciertos servicios públicos, e instancias de capacitación de sus funcionarios.

Sin embargo, el Programa de Modernización de la Gestión Pública en Chile no se planteó dentro del marco de un conjunto más amplio de políticas orientadas hacia las reformas económicas, sociales o institucionales del país, tal vez por haberse entendido que dichas reformas habían sido impulsadas con antelación o que no convenía antagonizarlas. Incluso, este programa no fue presentado dentro de un proceso más amplio de modernización del Estado, no obstante que en forma completamente independiente durante el propio gobierno de Frei, se impulsaron dos reformas sectoriales tan importantes como la reforma judicial y educacional. Este aislamiento del programa de modernización de la gestión pública con respecto al proceso de transformaciones generales del país, o de una visión global acerca de la reforma del Estado, lo marcó como una iniciativa parcial y contingente y, además, alejado de las prioridades gubernamentales y del interés de la ciudadanía, factores que no permitieron un gran consenso que respaldara esta iniciativa. El plan fue presentado, además, como un conjunto de medidas, lo cual, si bien cubrió un amplio espectro de las tareas de gestión de los servicios públicos, tal como un enfoque más gerencial, la calidad de los servicios, la focalización en el usuario, la simplificación de trámites y las tecnologías de información, le restó integralidad, coherencia e inserción en un proyecto de país.

Esta política se expresó en un conjunto de programas de mejoramiento de la gestión servicio por servicio (PMG), cuyo número y envergadura se fue ampliando con el tiempo; en la celebración de compromisos de desempeño entre la agencia central del gobierno y cada servicio; en la construcción de indicadores para medir su desempeño, y en el establecimiento de premios a la excelencia y a la innovación en el servicio público. Entre los servicios que generaron experiencias piloto en este proceso se contaron la Tesorería General de la República (TGR), Impuestos Internos (SII), el Registro Civil, los de Salud Pública (FONASA), el Instituto de Normalización Previsional (INP), para nombrar sólo los más emblemáticos, a los cuales se fueron agregando muchos otros. El punto focal de este proceso estuvo colocado en la reforma gerencial de la modernización de la gestión de los servicios públicos, cuyos antecedentes eran sólo anglosajones. Al final de la administración del presidente Frei la unidad responsable del proceso elaboró las bases de un proyecto de ley de gerencia pública, que no llegó en ese momento a ser presentado ante el Congreso. Éste implicaba reemplazar un sistema de administración pública más sujeta a sus marcos reglamentarios que a la evaluación de sus resultados, cuyo personal era inamovible, jerarquizado y ascendía por antigüedad, por un sistema más flexible, independiente y concursable. La Asociación de Empleados Fiscales (ANEF) ejerció fuertes presiones para impedir esa iniciativa, lo que en conjunto con la falta de prioridad política y social de esta reforma, tuvo éxito en aquel período. Hay que agregar que la adopción de sistemas de reclutamiento más abierto habría eliminado las cuotas de que disponían los partidos políticos de la coalición de gobierno en la designación de los directivos públicos, o “funcionarios de confianza”. En suma, el proyecto no contó con prioridad gubernamental, alienó a los partidos políticos, antagonizó al funcionariado y se realizó -y se quebró- en medio de la indiferencia ciudadana.

Pese a su debilitamiento, el objetivo de la reforma del Estado fue incorporado -más bien a última hora- al programa electoral del presidente Lagos. De hecho, ello ocurrió al final de la campaña con que éste enfrentó la segunda ronda electoral. La pregunta que se planteó el equipo técnico encargado de definir los objetivos del nuevo gobierno en este campo apuntó a qué reformas podían introducirse sin necesidad de consensos parlamentarios ni de ley. El principal resultado de su labor resultó en la fusión

de varios ministerios bajo un solo sombrero en la conformación del primer gabinete del nuevo presidente. Algunos meses después, su gobierno anunció un nuevo programa de reforma y modernización del Estado que, al objetivo de la modernización de la gestión pública agregaba: el rediseño de sus instituciones, la progresiva adopción de las técnicas de gobierno electrónico, la ampliación de la participación ciudadana en las políticas y la gestión pública, un nuevo trato a los funcionarios fiscales, un moderno estatuto del directivo público, el fortalecimiento de la transparencia y de la probidad y el impulso al proceso de descentralización. Dicho gobierno asumió a comienzos del 2000, y este programa se anunció a mediados de ese año, por lo que es prematuro evaluar sus resultados. Por lo demás, ese proyecto se volvió a quebrar a fines del 2001, como fruto de una nueva negociación entre el sindicato fiscal y el Ministerio de Hacienda para mantener el régimen laboral de los trabajadores públicos. Después de ello, y durante todo el año 2002, dicho proyecto perdió envergadura, postergó la mayor parte de sus objetivos y se dispersó, en medio de algunas pugnas entre la Secretaría General de Gobierno y el Ministerio de Hacienda por mantener la conducción de lo que de él quedaba.

A fines de ese año, en un país que según todas las evaluaciones internacionales -entre ellas las de Transparencia Internacional- ocupaba la cima en materia de probidad entre los países latinoamericanos y se situaba en la mitad del rango asignado a los países industrializados, afloró un reguero de casos de corrupción no tradicionales, y tal vez menores, que dieron nuevo énfasis y orientación a este proceso que, en lugar de tener el sentido de potenciar al Estado, adoptó el curso -por demás necesario- de fiscalizarlo más rigurosamente. Al mismo tiempo, el combate contra la corrupción representó una bandera que orquestó un inédito consenso entre los partidos de gobierno y de oposición -bajo el liderazgo de esta última- en torno a una agenda pro transparencia que a principios de 2003 incluyó 49 proyectos de ley -en su mayor parte referidos a este objetivo- que fueron enviados al Congreso. Entre ellos, los fundamentales, incluidos en una agenda corta destinada a ser procesada en el primer semestre del año, contemplaban el financiamiento de campañas políticas, una ley de nuevo trato al funcionariado, un nuevo régimen concursable de directivos públicos (con la reducción de 3.500 a unos 700 el número de funcionarios de confianza), la consolidación de un sistema electrónico de adquisiciones públicas y otros rubros convergentes.

3.3. El proceso de modernización en Uruguay

La reforma en Uruguay se lleva a cabo en el contexto de una seria crisis fiscal y de un conjunto de limitaciones presentadas por la burocracia pública para enfrentar los desafíos del país, dentro del marco de una clara centralidad del Estado en el desarrollo de la sociedad y de la economía, elementos que en su momento fueron objeto de un diagnóstico explícito por parte de los actores que impulsaron el proceso. La estrategia adoptada por éstos para llevarlo a cabo se caracterizó por la complementariedad e integralidad de sus distintos instrumentos, la gradualidad y la previsión de etapas en la trayectoria de la reforma -cuya consolidación suponía contar con una administración ordenada y una economía estabilizada-, y por la búsqueda de un perfil comunicacional modesto, principalmente orientado a generar apoyos al interior de la administración pública, sobre todo en sus niveles directivos. Entre los instrumentos mencionados, destaca el presupuesto nacional como la principal herramienta de ejecución y legitimación del cambio. Es ello lo que explica que la reforma en este país no esté integrada por diversos planes pilotos, para cada servicio, sino que se haya desarrollado en forma similar, sin excepciones, en todos los organismos de la administración central, además de incluir recomendaciones dirigidas a los organismos del artículo 220 de la Constitución, que son aquellos cuyo presupuesto emana directamente del Parlamento y no requiere aprobación por el Poder Ejecutivo.

En una primera etapa, entre 1995 y 1997, se definen los cometidos y las reestructuraciones organizacionales del conjunto de los órganos de la administración pública, concebidos dentro de un proceso de profunda transformación de las funciones centrales del Estado, que no sólo abarca al aparato

estatal, sino que se complementa con reformas de la seguridad social, la educación, las empresas públicas, la seguridad ciudadana y el sistema político. La segunda parte, que se sustenta en el logro de condiciones previas de estabilidad y reordenamiento del sector público, se centra en el mejoramiento de la gestión de las instituciones. Puede anticiparse que, en general, dicho proceso fue exitoso en relación con sus objetivos. Más allá de ello, y entre los resultados intangibles del proceso, se cuenta el de haber generado una percepción social acerca de la necesidad de estos cambios, contra un telón de fondo negativo, que asociaba la reforma al desempleo de los funcionarios públicos y la privatización de las empresas del Estado.

Desde un punto de vista político, el principal acierto de la reforma fue el de exigir el logro de una sólida gobernabilidad previa para emprenderla, lo que a su vez supuso un acuerdo político estratégico y mayoritario acerca del tipo de reformas que había que ejecutar y con qué objeto. Adicionalmente, la implementación de las mismas no generó márgenes de ingobernabilidad o de pérdida de credibilidad para el Estado, sino que una aceptación explícita de sus beneficios y sus costos por la mayor parte de la ciudadanía. Conforme avanzaron las reformas, el país fue recuperando cuotas de capacidad para debatir y resolver sus problemas en forma madura y reflexiva, superando visiones cortoplacistas y desconfianzas excesivas, y a la luz de una visión estratégica del desarrollo del país a mediano y largo plazo. Se comenzó así a superar el freno que significaba el hábito de convivir con soluciones de urgencia sin intentar reformas profundas a las instituciones.

Precisando más los motivos del proceso de reforma, ellos están vinculados con el papel históricamente gravitante del Estado en la economía y con la alta participación de los ingresos públicos en los hogares uruguayos. Sistematizando este diagnóstico, cabe mencionar en primer lugar el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y la consiguiente inviabilidad de mantener un Estado promotor y benefactor. En segundo término, la comprensión de que una economía pequeña, como la uruguaya, tiene el doble imperativo de abrirse hacia el exterior y de ser competitiva en la región y en el resto del mundo. Tercero, el alto costo del sector público a comienzos de los años 90, el cual llegó a representar más del 35% del PIB, el más alto de América Latina. A ello se suman los déficit crónicos en el financiamiento de los sistemas de seguridad social.

A la luz de ese diagnóstico, el objetivo central de la reforma del Estado y la administración pública apunta a introducir cambios institucionales que favorezcan el desarrollo de la competitividad, disminuyan la intervención y los costos del Estado, doten a éste de una dirección estratégica, y contribuyan a sanear la situación fiscal, monetaria y de balanza de pagos, emprendiendo acciones tendientes a reducir el déficit del sector público, a mejorar el desempeño fiscal, mejorar los estados financieros de las empresas estatales y a reestructurar la composición y el nivel del endeudamiento externo. Los resultados de esta política fueron el logro de una estabilidad de precios basada en tasas inflacionarias de entre el 4 y 5 por ciento, una situación fiscal saneada y un endeudamiento público total y externo controlado, y un fuerte aumento de la credibilidad interna y externa en el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado uruguayo. Estos logros pasan a ser concebidos por la sociedad uruguaya como un nuevo e importante bien público.

Tal vez el acierto principal de la reforma radicó en estar basada en un diagnóstico y en un diseño globales acerca de la política económica que debía adoptar el país en esa etapa. Este proceso consistió, fundamentalmente, en la introducción de cambios profundos en los cometidos públicos y en la organización de las respectivas instituciones, a partir de una reflexión estratégica acerca del papel que debía desempeñar el Estado y su relación con la sociedad. En Uruguay se establece una clara distinción entre la reforma del Estado y su modernización. Mientras que la reforma comprendió desde la política económica hasta los cambios en el ámbito de la seguridad social, la educación o el sistema político, se entendió que la modernización del Estado es un proceso permanente de mejoramiento de la organización y la gestión de los servicios públicos, así como en la calidad de sus prestaciones a la comunidad y a los usuarios. En otras palabras, se comprendió que sólo a partir de una redefinición

global del rol del Estado en la sociedad podía desarrollarse el diseño y la ejecución de un programa de mejoramiento de la gestión pública. Paralelamente, al distinguir entre estos planos, se previó también la existencia de efectos de intermediación entre los mejoramientos en la administración pública y el resto de las formas de intervención directa o indirecta del Estado en la sociedad y en la economía.

Las bases conceptuales, objetivos, etapas y plazos de la reforma están plasmados en la Ley de Presupuesto Nacional N° 16.736, de 5 de enero de 1996, y en sus decretos reglamentarios. Esta Ley creó el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) dentro del ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República. Conviene subrayar que la utilización del presupuesto nacional como instrumento fundamental de la reforma llevó a descartar la opción de implementarla a través de planes piloto adecuados a cada servicio. La ventaja de esta metodología consistió en dar a la transformación del aparato del Estado un marco normativo y un conjunto de objetivos únicos que, al integrar los distintos instrumentos en forma coherente, permearan con mayor eficacia la institucionalidad. El hecho de que sus lineamientos emanen de la ley de presupuesto les confiere la prioridad y firmeza necesaria para generar voluntad de implementación, incluyendo el cumplimiento de los casos establecidos y la entrega de los productos estipulados. El alto nivel político en que debió situarse la negociación y aprobación de este programa, dentro de la discusión del presupuesto, le aseguró el necesario respaldo político.

En relación con los actores del proceso, se procuró centrar el esfuerzo en los cargos de alta gerencia o de mayor especialización en el Estado, frente a la comprobación de una actitud de escepticismo o pesimismo en los rangos intermedios o inferiores que percibían que las transformaciones requerirían de ellos nuevas capacidades técnicas difíciles de adquirir. Esto posibilitó también terminar con una estructura que permitía horarios cortos, días alternados y retiro temprano del empleo público, que atentaba contra el proceso de profesionalización y calificación de la administración. Dado que los recursos del programa de reorganización institucional y redimensionamiento de personal se centraron en el nivel central, no fueron percibidos como amenazas directas a las unidades sectoriales. Si bien los partidos políticos de oposición y el movimiento sindical no discreparon públicamente con el programa de reforma, por haberlo conocido a fondo, con el tiempo fueron asumiendo un papel de control razonable y maduro. En cambio, el parlamento muchas veces actuó en respuesta a la presión de los sectores de funcionarios públicos que sufrieron los mayores costos, vinculados por lo general a los sectores de menor utilidad y eficiencia. Ya se ha señalado que la estrategia comunicacional de la reforma estuvo básicamente orientada hacia el interior de la administración pública, en donde tuvo éxito en difundir las ventajas de una buena gerencia, en tanto que el tamaño y la cohesión de la ciudadanía en Uruguay hizo posible eliminar una campaña externa.

Los principales resultados innovadores de la reforma fueron los siguientes:

- El mayor acierto de este proceso de reforma fue la articulación que imprimió a las distintas medidas, lo cual permitió un proceso que pudiera avanzar en forma escalonada, con coherencia interna, y creando condiciones que permitieran pasar a otras fases. En la segunda etapa se implementaron un sistema de evaluación de la gestión pública, un sistema integrado de información financiera, el mejoramiento de la atención a usuarios, la racionalización de las regulaciones y de las tarifas, programas de capacitación de funcionarios públicos y sistemas modernos de compras y contrataciones estatales. Algunos de estos resultados, como el Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión Pública, sientan las bases para incorporar permanentemente técnicas de planificación estratégica. Estos avances se extendieron en 118 unidades ejecutoras de diecinueve ministerios.

- La reestructuración administrativa de las unidades ejecutoras y la redefinición de los cometidos públicos de los distintos servicios fue otro de los logros. Los servicios fueron clasificados entre sustantivos, de apoyo y no sustantivos, lo que hizo posible su reestructuración organizativa y la redefinición de sus tareas. Las reestructuraciones se hicieron a través de distintas metodologías: de reordenamiento, fusión, supresión o cambio de denominación de los servicios y de sus unidades

ejecutoras, las que se concentran en el cumplimiento de cometidos sustantivos.

- La reforma incluyó también medidas para producir excedencias en el cargo y disponibilidad de funcionarios, paralelamente con un sistema de reinserción laboral y empresarial, que permitía avanzar en la racionalización del aparato público aminorando sus costos laborales.

- Un instrumento importante para el logro de este objetivo fue un registro de instituciones públicas y privadas que sirviera de base a la colocación laboral de los funcionarios en el sector privado, el apoyo a agencias de capacitación y colocación, así como diversos instrumentos para hacer posible el desarrollo de emprendimientos o proyectos empresariales por parte de los funcionarios exonerados, con una amplia cobertura por especialidades como servicios personales, de transporte, en comercialización de comestibles y bebidas, cultivo y cría de animales, fabricación de productos metálicos y de cemento, kioscos, bazares, florerías, ferreterías y una promoción importante en el sector de la docencia. El costo por funcionario del programa fue de US\$ 22.292.

- Otro cambio sustancial tuvo lugar en las formas de operación y contratación de los servicios públicos, incluyendo la política de contratar con terceros el desarrollo de actividades no sustanciales o de apoyo, de actividades sustantivas cuya ejecución directa no se justificara, la reorganización de los servicios públicos para concentrarse en sus cometidos sustantivos, y el estímulo a la contratación de empresas formadas por ex funcionarios.

- Hubo también cambios destacables en la gestión de los recursos humanos. Los recursos derivados de la supresión de cargos quedaban en un 70% en el ministerio respectivo, mientras que el 30% restante pasaba a rentas generales. Los ministerios utilizaban su cuota en los excedentes en la corrección de las iniquidades de las remuneraciones y, en un porcentaje importante, a mejorar el sistema de alta gerencia.

Lo más interesante del proceso de reforma en Uruguay fue su intención de complementar la modernización administrativa con el resto de las reformas del Estado. En efecto, entre 1995 y 1999 el país emprendió un conjunto de reformas que potenciaban considerablemente la capacidad del Estado, sus formas de intervención en la economía y sus relaciones con la sociedad. Se generó, así, un clima de cambios. Entre éstos, cabe destacar los siguientes:

- Una reforma constitucional que modificó el sistema electoral e incluso político, aprobada por referendo en diciembre de 1996, que instituyó candidatos a la presidencia surgidos de elecciones internas de sus respectivos partidos -en lugar de la antigua ley de lemas-, la doble vuelta presidencial, elecciones municipales separadas en el tiempo, además de la descentralización administrativa.

- Una reforma educativa en los niveles primario y secundario, con la universalización del acceso a la educación pre-escolar, escuelas de doble horario y planes de alimentación para estudiantes vulnerables, además de cursos de actualización y perfeccionamiento docente.

- La reforma de los sistemas de seguridad social, cuyo gasto había crecido en un 80% entre 1990 y 1995, y llegó a representar el 17% del PIB debido a la pirámide demográfica uruguaya.

- La reforma de las empresas públicas, centrada en su modernización, en el mejoramiento de su gestión y en la apertura de sus mercados a la competencia privada, sin implementar necesariamente una política de privatización, cuya experiencia en Chile o Argentina disuadió a los gobernantes uruguayos de buscar allí una panacea. Este proceso aumentó la rentabilidad de las empresas públicas, contribuyendo sustantivamente a financiar el gasto de la inversión estatal, y creó una imagen de confianza en los usuarios.

- La reforma administrativa del Estado, sobre la cual ya se ha entregado una reseña, concentrada en las unidades ejecutoras establecidas a nivel de cada ministerio, pero obedeciendo a una política común, dotada de comparabilidad, coherencia y competitividad.

Entre las lecciones más interesantes dejadas por la experiencia uruguaya se cuenta la de que la reforma no sólo intentó generar economías uniformes, sino que permitió importantes reasignaciones presupuestarias; en una estrategia basada en la creación de cerca de 90 unidades ejecutoras que

formularon, con importantes grados de independencia técnica, la reorganización de los servicios o la externalización de ciertas funciones; la identificación de más de diez mil cargos excedentarios y la declaración de cerca del 60% de ellos como en disponibilidad, conjuntamente con la reinserción laboral de gran parte de ellos en el sector privado, de tal manera que el 85% de los funcionarios que abandonaron la administración pública expresaron sentirse satisfechos con ello; el aumento de la productividad en el servicio público, y la generación de economías que permitieron la reasignación de los recursos liberados para reducir el gasto fiscal o aumentar la productividad del sector público.

Entre los legados políticos y sociales de la reforma se cuenta el hecho de que ésta se haya propuesto asentarse en la recuperación de un grado razonable de gobernabilidad previa al proceso y no convivir con las urgencias impuestas por la crisis de origen; un importante cambio favorable en la percepción pública acerca del sentido y la necesidad de la reforma del Estado; la implantación generalizada de buenos sistemas de control de la gestión y el gasto; y el reconocimiento inicial de que una reforma de esta naturaleza requiere de consensos políticos, de alianzas estratégicas dentro y fuera de la coalición de gobierno, de cambios graduales consistentes con la estabilización económica y el saneamiento de la política fiscal, así como la elección de la ley de presupuesto nacional como principal instrumento para implementar y legitimar esa reforma. Otro mérito -o legado- fue la decisión inicial de concebir un proceso de reforma que pudiese ser evaluado por sus resultados, no sólo por el Poder Ejecutivo, sino por el Parlamento nacional.

4. La administración pública en el marco de la reforma del Estado

Por lo que se anticipara en la introducción de este trabajo, y por observaciones que se incluyen en la síntesis de cada uno de los casos, resulta evidente que el sentido de las reformas administrativas dependerá, en cada situación, de los objetivos, la profundidad y la dirección de los procesos de modernización del Estado de que, en la teoría o en la práctica, siempre forman parte. Por lo tanto, la formación de apoyos para la modernización administrativa de los países de la región generalmente está vinculada al grado de interés jurídico o político en la reforma del Estado.

Sin embargo, es muy difícil esbozar una tipología de los procesos de modernización del Estado que se llevaron a cabo durante los últimos veinte años en los países desarrollados y en América Latina, debido a que ellos fueron una contrapartida -o requisito- de las reformas de mercado. Estas últimas fueron determinadas por el agotamiento del paradigma desarrollista, y por el consiguiente regreso de la teoría económica ortodoxa; por lo tanto, la adecuación del Estado a las nuevas políticas económicas fue una simple consecuencia de ellas y se centró en la reducción de su tamaño y de sus intervenciones, sin basarse en una profunda revisión teórica acerca de cuál debía ser su papel en las nuevas circunstancias. Llama la atención el contraste entre los cambios que durante los últimos cincuenta años han sido introducidos en las políticas agrícolas, industriales, exportadoras, medioambientales, educativas, de seguridad social y de ataque a la pobreza en los países de la región, que en general se basaron en largos procesos de acumulación de conocimientos en torno a estos problemas, y los márgenes de improvisación y de ausencia o debilidad de los diagnósticos que se observan detrás de los intentos de reforma del Estado. Esto tiene que ver, nuevamente, con la debilidad de los consensos que la sustentaron, de igual manera que a las reformas administrativas, que conceptualmente formaban parte de aquéllas.

Desde fines de los años 80, prácticamente la totalidad de los países latinoamericanos emprendieron, con distintos ritmos, profundidad y orientaciones, un conjunto de reformas que incluían medidas relacionadas con la disciplina fiscal, el control de gasto público, el mejoramiento del sistema impositivo, la liberalización de los sistemas financieros, el manejo del tipo de cambio, la liberación comercial, la apertura a la inversión extranjera directa, la privatización de empresas públicas, el fortalecimiento del derecho de propiedad, la desregulación y la reducción del tamaño de la administración pública del Estado. Es significativo observar que en varios casos estas reformas

precedieron a la invocación a adoptarlas planteada por el Consenso de Washington -producto de un seminario académico que sintetizó los puntos de vista del Departamento del Tesoro, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional- a fines de 1989. Los países desarrollados recién comenzaban a evaluar los resultados de las políticas liberales impulsadas bajo el liderazgo de Reagan y la señora Thatcher, mientras que los países de nuestra región venían saliendo de la crisis de la deuda y del ajuste. Estos factores desencadenaron profundos procesos de transición a nivel mundial y latinoamericano.

La reflexión sobre el Estado, entonces, se desarrolló -o se bloqueó- en medio de fuertes enfrentamientos ideológicos. Desde el punto de vista del Estado, ellos adoptaron la forma de un conflicto entre reformistas, que prácticamente propendían al desmantelamiento del Estado, y nostálgicos comprometidos en conservar la mayor parte de esa institución histórica que fuese compatible con los nuevos escenarios. Sólo muy lentamente, y con poca claridad, pudo surgir una visión más desapasionada acerca de cuál debía ser el rol del Estado y las instituciones públicas en las nuevas economías y sociedades de mercado. Contribuyeron fuertemente a ello los relativamente escasos, pero valiosos, intercambios de opinión que hubo al respecto en diversos países de la región, bajo distintas modalidades. En Chile, por ejemplo, el órgano encargado del proyecto modernizador, el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia, mantuvo durante varios años un seminario permanente -entre especialistas y responsables- sobre el tema, mientras que Brasil lo elevó al rango de un Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado, que fue fecundo en ideas y en realizaciones²³.

Estas experiencias, junto con otras emprendidas por organismos nacionales e internacionales, permitieron llegar a algunas conclusiones generales pero poco difundidas. Desde luego, en la época en que tuvieron lugar esos debates -en los años 90- ya muchos países de la región habían sometido al Estado a una reforma profunda, esto es, lo habían ajustado radicalmente a las reformas económicas en curso. De acuerdo con esta visión, el Estado debe ser rediseñado para intervenir sólo en aquellos casos o sectores en donde no lo pueda hacer con mayor eficiencia el sector privado. Ese, en un primer momento, constituyó el estado del arte en la materia. Más allá de él, se fueron esbozando tres opciones, que aquí sólo pueden ser objeto de una síntesis extrema.

- Una reforma administrativa o gerencial del mismo, centrada en el mejoramiento de la gestión de los servicios públicos y en la adopción de pautas gerenciales -inspiradas en algunas experiencias anglosajonas- al interior del sector público, reformas que no incursionaban muy profundamente en la formulación de las políticas públicas sino en su ejecución por parte de los servicios del Estado.

- Reformas institucionales -o que implicaban el rediseño de las instituciones del Estado- con el fin de adecuar su estructura a las nuevas funciones -algunas más reducidas pero otras más complejas- que le plantean las nuevas situaciones. Esta opción de reforma, poco intentada hasta ahora, implicaba en primer lugar adecuar la institucionalidad del poder ejecutivo a las demandas ciudadanas por políticas públicas ágiles, flexibles y pertinentes a sus preocupaciones; en segundo término, la ampliación de la esfera de este proceso para abarcar el funcionamiento de los poderes legislativo y judicial, cuya imbricación con el ejecutivo se ha acentuado objetivamente en los procesos políticos contemporáneos; y en tercer lugar, la necesidad de imprimir una visión estratégica al gobierno capaz de coordinar todas sus acciones, en colaboración con los demás poderes públicos y, en la medida de lo posible, con la ciudadanía.

- Un tercer tipo de reformas, más presente en las aspiraciones políticas que en los proyectos específicos, apunta a una reforma democrática del Estado, tendiente a redefinir y ampliar las relaciones entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, y a avanzar hacia una democracia más participativa y, por lo tanto, dotada de mayores niveles de gobernabilidad.

Estos tres tipos ideales de reforma del Estado, cada uno de los cuales ha tenido sus respectivas cuotas de propuesta o de implementación en los proyectos oficiales, determinan profundamente el rumbo que seguirá la modernización administrativa de cada país: una reforma gerencial plantea

fundamentalmente un desafío a los escalones directivos de la administración pública y a la gestión que éstos hacen de los servicios respectivos; una reforma institucional implica la posibilidad de profundos rediseños, fusiones, eliminaciones y creación de nuevas instituciones gubernamentales, mientras que una reforma democrática supone el gran paso de abrir la burocracia a la participación de la ciudadanía en la formulación de las políticas y en la gestión de las mismas.

Es un hecho bien establecido que el grado de interés gubernamental, político y ciudadano tiende a ser menor cuando las reformas se circunscriben al aparato administrativo del Estado; mayor cuando se plantean reformas institucionales, y mayor aún -o hasta explosiva- cuando la política del gobierno apunta a abrir el Estado a la sociedad civil o a la ciudadanía. A lo largo del decenio que cubre este documento sólo ha habido una experiencia en este campo. Por eso, para ilustrar esta última afirmación, hay que remontarse hacia el pasado. Fue lo que ocurrió con los programas del Partido Justicialista liderado por Juan Domingo Perón a partir de 1945 en Argentina, como por ejemplo con su alianza con las organizaciones sindicales, o con el Ministerio de Bienestar Social; con las reformas del general Velasco Alvarado en el Perú a fines de los años sesenta, particularmente con la comunidad agraria; con las políticas de promoción popular del presidente Frei Montalva en Chile a partir de 1964; con las políticas populistas, redistributivas o participativas de los presidentes João Goulart y Janio Quadros en Brasil en los sesenta; o con la democracia participativa instaurada a su manera por el presidente Chávez en Venezuela. La capacidad de generar consensos en sistemas democráticos más pluralistas o participativos no se expresó, en ninguno de estos casos, en proyectos importantes y sostenidos de reforma del Estado y modernización de la administración pública.

En cambio, las reformas del Estado calificadas como institucionales, o que implican el rediseño de las instituciones del Estado para adecuarlas a los requerimientos de políticas y soluciones de la ciudadanía, han concitado apoyos populares correlativos a cambios profundos en el aparato del Estado. Cuando estos rediseños son efectuados en función de un programa democrático o popular creíble, generan amplios apoyos ciudadanos desde las respectivas campañas electorales, y durante los primeros períodos del gobierno respectivo. Ese fue el caso más histórico de los primeros gobiernos del PRI en México, de las primeras administraciones de Acción Democrática en Venezuela, del gobierno de Getulio Vargas y, en alguna medida, el de Juscelino Kubitschek en Brasil, y el segundo gobierno del general Carlos Ibáñez del Campo en Chile, que introdujo las reformas más importantes en el aparato del Estado hasta el régimen militar, de orientación social y popular.

A contrario *sensu*, dentro del marco de la tipología de reforma del Estado esbozada en la sección anterior, una reforma solamente administrativa o gerencial del mismo, centrada en el mejoramiento de la gestión al interior de los servicios públicos, tiende a permanecer herméticamente dentro del marco del gobierno y no se traslada hacia la percepción o el apoyo ciudadano.

Esta observación convalida lo afirmado en la primera sección de este trabajo en el sentido de que las reformas de las administraciones públicas latinoamericanas están insertas en (1) los procesos más generales de modernización del Estado en cada país, (2) las características de su sistema político y (3) la cultura cívica imperante en él en cada etapa. Las reformas del Estado -incluyendo las de la administración pública- democráticas o participativas, orientadas a tender puentes hacia la sociedad civil, naturalmente tienden a incluirla y, por consiguiente, a generar apoyos. Una reforma institucional profunda, dirigida a remover o *aggiornar* instituciones cuya estructura o funciones han quedado desfasadas con la actual trama social y con su dinamismo, y a establecer nuevas instituciones de promoción o protección de los intereses ciudadanos, como la potenciación de las políticas sociales, el perfeccionamiento de los marcos regulatorios o el establecimiento de defensorías de los derechos de la ciudadanía, generan a corto plazo apoyos en el electorado que, tarde o temprano, se transmiten a sus representantes. Una reforma del Estado introvertida, reducida a la administración de sus servicios públicos, tiene menos posibilidades de ser recogida por la sociedad civil y la opinión ciudadana. En los casos directamente estudiados, sin duda la política comunicacional de las reformas fue imperfecta o

débil, pero esta falla de políticas nunca fue autónoma, sino que estuvo vinculada al grado o tipo de prioridad asignada a la reforma: menor en Chile, fiscal en Argentina, y básicamente circunscrita a la modernización y fortalecimiento del Estado en Uruguay.

5. La coordinación gubernamental como condición para la formación de consensos

Una condición esencial para que los planes gubernamentales encaminados a la modernización del Estado y a la reforma administrativa generen apoyos o consensos es la existencia de mecanismos eficaces de coordinación de sus niveles superiores, capaces de darles coherencia, prioridad y visibilidad, y por ello de convertirlos en políticas de gobierno o de Estado y de darles un lugar adecuado en la agenda gubernativa para provocar el interés, el debate y el apoyo ciudadano. Ante todo, por afectar al interés general, estas medidas deben insertarse en un plan de gobierno coherente. Plantear a la ciudadanía planes de reforma del Estado y de la administración pública transmitiendo, al mismo tiempo, la imagen de que la acción del gobierno y las políticas públicas no están suficientemente coordinadas al interior del poder ejecutivo y, por lo tanto, tampoco para enfrentar la relación con los partidos políticos de gobierno y de oposición ni con el parlamento, es una contradicción en sus términos. En seguida, es necesario dar a este tipo de reformas un lugar relevante y visible en la agenda del gobierno, para movilizar a la ciudadanía. Por eso es tan importante para impulsar seriamente programas de reforma del Estado y de la administración pública alcanzar formas operativas de coordinación del estrato superior del poder ejecutivo.

Ya sea desde el punto de vista de la reforma del Estado, de la modernización de la administración pública o del perfeccionamiento del sistema político, el desafío de avanzar hacia una coordinación más fina y más inteligente de los niveles superiores del gobierno es un objetivo crítico, particularmente desde la perspectiva que implícitamente se ha adoptado aquí, al reseñar algunos casos, que es la de un enfoque de políticas públicas. Se ha preferido explicitar al final este enfoque para no sesgar la lectura de los procesos de reforma administrativa que se sintetizan en estas notas. Sin embargo, este enfoque está presente en nuestra afirmación inicial acerca de que la modernización administrativa es inseparable de la reforma del Estado, de la calidad del sistema político y de las características de la cultura cívica de cada país. Más central aún es la reflexión acerca de las distintas opciones de modernización del Estado que podrían estar sobre la mesa después de las reformas de mercado, desde la óptica de mejorar la capacidad del gobierno para formular las políticas públicas y la calidad de las mismas.

Un enfoque de políticas públicas parte de la consideración de que éstas han pasado a adquirir un papel crucial en los últimos decenios. En la época del Estado grande, interventor y benefactor, éste se relacionaba directamente con la economía y la sociedad, ya que la inversión y el gasto público representaba entre el sesenta y el ochenta por ciento del PIB en los países latinoamericanos. Hoy día esa proporción se ha invertido, y el sector privado invierte o gasta la mayor parte del PIB, reduciendo la participación del Estado a un margen de entre el veinte y el treinta por ciento. En aquella época, el Estado se relacionaba directamente con sus organismos financieros, económicos y sociales mediante decretos o instructivos. Su reconversión en un Estado subsidiario y regulador ha determinado que su relación con la empresa privada -que ha asumido una parte considerable de los servicios sociales- y con la sociedad civil se canalice a través de las políticas públicas que aquél formula²⁴. En segundo término, para estos efectos se entenderá por política pública un curso de acción estable adoptado por el Estado o el gobierno para resolver un área importante de problemas públicos cuya formulación o implementación, en los actuales escenarios, puede contar con la participación del sector privado y de la sociedad civil²⁵. De acuerdo con este punto de vista, en las sociedades actuales las políticas públicas se han convertido en el producto por excelencia del gobierno, en su principal polo de articulación interna así como también con los partidos del gobierno y de la oposición, en el principal sensor de la agenda ciudadana y en su mecanismo de articulación con las aspiraciones de la sociedad civil. De ahí que la reforma del Estado y de la administración pública deban tener como objetivo, fundamentalmente,

mejorar la capacidad del gobierno para formular políticas públicas pertinentes, viables y oportunas. Los pensadores políticos, desde Platón hasta nuestros días, han imaginado una multiplicidad de fórmulas para garantizar que el Estado posea la capacidad de garantizar el bienestar de sus ciudadanos (a través de lo que hoy se denominarían las políticas públicas). Como el arte o la ingeniería del Estado ha constituido históricamente un oficio difícil y elusivo, se puede concluir que, por lo menos, éste debería lograr, en cada etapa, un grado de coordinación a nivel de las instancias superiores de gobierno suficiente para atender aquella combinación de intereses ciudadanos que puedan asegurar su gobernabilidad. Aquí se ilustrarán los intentos realizados en el período más reciente con los casos de Chile, Argentina y Brasil.

Ahora bien, como se ha sostenido “el proceso de toma de decisiones a nivel presidencial constituye un aspecto central de la eficacia y eficiencia en la implementación de las políticas públicas, particularmente en sistemas de gobierno presidencialistas. Sin embargo, esta temática ha sido escasamente explorada por los analistas de políticas en América Latina. La creciente preocupación por la gobernabilidad, y particularmente por la gobernabilidad de las democracias, en una época en la cual los gobiernos enfrentan grandes desafíos, no ha ido acompañada por un análisis detenido de los problemas de coordinación que enfrenta el ejecutivo para conducir en forma coherente y eficaz al conjunto del gobierno, así como las diferentes estrategias ensayadas para hacerles frente”²⁶.

Después de la derrota del gobierno militar en Chile posterior al plebiscito previsto en la Constitución de Pinochet de 1980, que tuvo lugar en 1988, la coalición de gobierno -la Concertación de Partidos por la Democracia- desarrolló una fuerte coherencia interna, basada en la transversalidad de los partidos de la alianza y un alto grado de gobernabilidad debido a la presencia próxima de tres graves amenazas heredadas del pasado: la duda acerca de la capacidad que la coalición democrática pudiera tener para mantener un manejo tan sólido de las políticas macroeconómicas como sus predecesores militares; la profunda desconfianza y agresividad del sector privado, en cuya actividad descansaba el motor de la economía; y la posibilidad de un regreso militar fundamentada en el protagonismo de las Fuerzas Armadas y en diversas señales enviadas por éstas. Paralelamente, la gobernabilidad de la recién recuperada democracia era puesta en jaque por el creciente número y complejidad de los problemas públicos, que requerían de parte del gobierno de nuevas competencias técnicas y una mayor capacidad de coordinación interna; por una economía más abierta en un entorno crecientemente globalizado; por la limitación de los recursos financieros, administrativos, constitucionales y jurídicos en manos del gobierno central; por el surgimiento de una nueva cultura y de nuevos valores ciudadanos mucho más pluralistas y protagónicos que en el pasado; por una fuerte demanda ciudadana por soluciones eficientes y rápidas a problemas que habían sido silenciados por el gobierno autoritario; por la ocupación de mayores espacios por parte de la iniciativa privada; y por una exacerbación de las actitudes fiscalizadoras en el mundo ciudadano.

El Poder Ejecutivo en Chile estuvo tradicionalmente encabezado por el presidente de la República, quien delegaba las distintas funciones que le atribuían la Constitución y las leyes en gabinetes de ministros. Su división en ministerios sectoriales constituía un problema que se fue asentando conforme los desafíos del país eran mayores, más fluidos y cambiantes y, por lo tanto, cada vez con mayor frecuencia rebasaban las fronteras de cada cartera. La respuesta de los primeros gobiernos democráticos a las demandas ciudadanas debía pasar por la formulación de políticas públicas adecuadas y eficaces para la solución de sus demandas. Esto, a su vez, exigía como un requisito crítico una mayor coordinación en el seno del gobierno y del gabinete.

El primer gobierno democrático, del presidente Patricio Aylwin, ensayó soluciones exitosas para avanzar en esta dirección a partir de los elementos disponibles. Primero, creó un Ministerio Secretaría General de la Presidencia, cuya misión era llevar a cabo una efectiva coordinación programática de la gestión del gabinete y del Poder Ejecutivo, y llevar a cabo los estudios y contactos requeridos para ello. En segundo término, creó al interior del Ministerio Secretaría General de Gobierno -existente desde

fin del gobierno militar- una División de Coordinación Interministerial. A partir de estos pasos, fue consolidando cuatro mecanismos principales para lograr la coordinación del gabinete: (1) los Comités Interministeriales para la coordinación de su labor en los diversos sectores; (2) el establecimiento de comisiones y grupos de trabajo *ad hoc* de carácter igualmente interministerial; (3) la instauración del sistema de metas ministeriales; y (4) una ronda sistemática de reuniones del presidente de la República con cada uno de sus ministros durante el mes de enero. Puede agregarse a ello, en un plano informal, la mesa de reuniones que estableció regularmente el ministro de la Presidencia, Edgardo Böeninger, y las reuniones almuerzo bimensuales de análisis de la coyuntura en los comedores del Banco Central. Las circunstancias políticas excepcionales que permitieron recuperar la democracia en Chile, las cuales ya fueron mencionadas, y el carácter *ad hoc* de los instrumentos de que se valió el primer gobierno democrático para consolidar la coordinación gubernamental, determinaron que ellos no se modificaran ni perfeccionaran radicalmente en los períodos siguientes.

La experiencia argentina, a partir de la reforma constitucional de 1994 introducida bajo el primer gobierno del presidente Menem, se cifró en la creación de la Jefatura del Gabinete de Ministros, figura que existe en los regímenes parlamentarios europeos, con la importante diferencia que en ellos se trata de un cargo electivo por cuanto es ejercido por el líder del partido o la coalición triunfante en las elecciones generales. El Jefe del Gabinete de Ministros ejercía la administración general del país, ejecutaba los actos jurídicos y reglamentarios requeridos para llevar a cabo las políticas de gobierno, coordinaba la función de las distintas reparticiones gubernamentales y servicios públicos, y conducía las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, al cual debía concurrir una vez por mes, alternativamente, entre cada una de las Cámaras. Esta figura fue complementada durante el gobierno del presidente De la Rúa con la creación de un Gabinete Social, como instancia de coordinación sectorial de los ministros a cargo de las políticas sociales, bajo la dependencia del Jefe del Gabinete de Ministros.

Así como los ensayos de coordinación al nivel superior del Poder Ejecutivo en Chile tuvieron un carácter empírico o experimental, y en Argentina un sesgo más formal, en el marco de la reforma del Estado del Brasil de los años 90 este proceso tuvo un carácter más reflexivo y estratégico. En 1993, la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) publicó una evaluación de la administración pública federal realizada por un grupo de científicos políticos, llegando a la conclusión de que el Estado en el Brasil necesitaba un *aggiornamento* caracterizado por: (1) una drástica reducción de la acción empresarial del Estado; (2) el refuerzo de los recursos normativos, administrativos y políticos de que éste disponía para la administración de la economía; y (3) la descentralización de las acciones del Ejecutivo en las políticas sociales. Como corolario de esta última directiva, andando el tiempo se planteó la necesidad de avanzar hacia la creación de un sector público no gubernamental integrado por aquellas asociaciones de la sociedad civil que, de hecho, habían sido creadas para desempeñar funciones de interés público, complementarias a aquellas encomendadas a reparticiones estatales, y que, por lo tanto, deberían tener un status reconocido y asociado a los organismos gubernamentales.

Este diagnóstico denunciaba una crisis administrativa basada en las bajas remuneraciones, y expresada en una insuficiente capacidad de formulación e implementación de las políticas públicas, capacidad que había sido reemplazada por mecanismos formales. Con base en estos diagnósticos, en 1995 el Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado (MARE) divulgó un Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado, el cual, además de plantear una reforma gerencial de los servicios públicos, una nueva política de recursos humanos, el establecimiento de comisiones técnicas delegadas y contratos de gestión tendientes a descentralizar o desconcentrar la actividad del Estado, la institución de la gestión por programas y otras metodologías orientadas a modernizar la gestión del Estado y los servicios públicos, contemplaba la creación de un “núcleo estratégico del Estado”. Este núcleo era el órgano clave para la implementación del Plan Director de la Reforma e implicaba toda una nueva concepción para el funcionamiento del Estado y de su proyecto de

modernización. Este proyecto abarcaba los ámbitos institucional, gerencial y cultural. El Plan diseñó una nueva arquitectura institucional que separaba los organismos encargados de la concepción y el control de las políticas públicas de aquellos ligados a la obtención de resultados y a la prestación de los servicios. Creábase así el concepto de núcleo estratégico del Estado como instancia encargada de la formulación y control de sus políticas, además de ser responsable de las relaciones del gobierno con las instituciones prestadoras de servicios. Este nuevo modelo organizacional concibió también otras figuras para el cumplimiento de funciones intermedias o conexas, tales como agencias ejecutivas, agencias reguladoras y organizaciones sociales, estas últimas respecto del “sector público no gubernamental”.

6. La formación de mayorías o consensos: una breve recapitulación

En relación con las reformas de la administración pública, este ensayo comenzó advirtiendo que (1) debido al peso de la tradición centralista, estatista y administrativista del pasado, (2) a la distancia tomada por el sistema político frente a estas reformas, que habrían reducido su influencia en el Estado, (3) por la resistencia del funcionariado, (4) por su escasa visibilidad externa, (5) por su baja prioridad gubernamental, y (6) por el escaso eco de estas reformas en la sociedad civil y la cultura cívica del país, éstas no se basaron en amplios consensos o contaron con apoyos débiles que, además, no han sido suficientemente estudiados.

Conviene detenerse en el último de estos puntos. En los países en que el servicio civil es apreciado por la ciudadanía, esta actitud enraíza en tradiciones culturales e históricas profundas. En la mayoría de los países de la UE, incluso en los del ámbito latino o mediterráneo, el servicio civil tiene un prestigio que, aunque cuestionado, es alto en la sociedad, como lo son relativamente sus remuneraciones: por ejemplo, la de un profesor o de un servidor público en comparación con el caso latinoamericano. En los países escandinavos esto es más evidente. En el mundo anglosajón es un producto histórico importante, ya que el servicio público se originó en Inglaterra con la Carta Magna, en que la monarquía accedió a consensuar con los contribuyentes (en un principio principalmente los nobles, aunque desde un comienzo figuraron en los registros tributarios *ciudadanis sine nobilitate* o s/n, origen de la palabra *snob*) los impuestos y, en alguna medida, la designación de los principales servidores públicos; o como en los Estados Unidos, en donde los fundadores de las trece colonias eran miembros de la sociedad civil inglesa que habían ido en busca de libertad política y religiosa, y por consiguiente, la sociedad civil estuvo siempre antes que el Estado. De ahí la gran proporción de magistrados públicos que son designados por elección directa, como ocurre con los alcaldes -o *mayors*-, los gobernadores de cada uno de los estados o con una parte importante del Poder Judicial, como los fiscales. La sociedad civil en América Latina es débil. Ello se debe a las características que adquirió el Estado, la economía, la sociedad y la política desde la época colonial, como se reseñó en la primera sección de este trabajo. Esta debilidad no ha sido superada a pesar de los progresos alcanzados en materia de participación electoral, expansión de la base empresarial, similitud de oportunidades para la base social o con respecto a género.

La debilidad de la sociedad civil en Latinoamérica no sólo tiene una base histórica y sociológica sino que tiene, también, una contrapartida en el centralismo, la introversión y el hermetismo del Estado. Los proyectos políticos y legislativos que se han emprendido para ampliar la participación ciudadana en las políticas y la gestión públicas han incursionado con dificultades en los criterios y medidas que induzcan a los servidores públicos a abrir la puerta de su despacho a las visitas e iniciativas ciudadanas en un plano principalmente informativo o consultivo. Existen pocas iniciativas gubernamentales, en cambio, encaminadas a permitir a la ciudadanía formular al gobierno indicaciones propositivas o consultas obligatorias: una excepción son los presupuestos participativos que se elaboran en algunos de los grandes municipios del Brasil, así como el propósito de la reforma del Estado en ese país, durante los años noventa, por avanzar hacia la creación de un sector público no gubernamental. Prácticamente no se conocen medidas de política o legislativas que obliguen al directivo público a abrir la puerta de su

despacho hacia fuera, salir a la calle, a la plaza o al lugar de trabajo, y buscar iniciativas ciudadanas orientadas a resolver problemas de interés público, en las mismas áreas en que interviene el Estado, colaborando en su labor y aliviando su carga presupuestaria²⁷.

La estructura valórica, institucional y conductual de la sociedad civil está determinada por la cultura cívica imperante en ella en cada sociedad nacional y en cada etapa. Así como el peso relativo de la sociedad civil en un sistema político influye poderosamente en su mayor o menor proclividad a alcanzar consensos que necesariamente tienen que descender de la cúpula gubernamental o partidista hasta la base ciudadana, así también las características de la cultura cívica de cada comunidad nacional influye en la mayor o menor inclinación al consenso o al conflicto. Por cultura cívica se entiende el conjunto de ideas, valores, actitudes, formas de comportamiento y de organización o asociación que inspiran las preferencias y la conducta de una sociedad y de sus miembros. Tanto la sociedad civil como la cultura cívica quedan fuera de los tres círculos que dibujó David Eastman para describir la estructura y el funcionamiento del sistema político: están más allá del gobierno, de las agencias intermediadoras y de la ciudadanía o el electorado. Es el conjunto de valores, actitudes y preferencias que dan estructura a la comunidad e influyen en el voto o la participación ciudadana y, por lo tanto, en la formación de los gobiernos y de las políticas públicas. El papel de la cultura cívica fue muy importante en la reflexión política y social del pensamiento de la Ilustración y del tránsito entre fines del siglo XIX y el siglo XX: Montesquieu, De Tocqueville, Marx -sobre todo en su versión según Gramsci-, Pareto y Mosca dieron gran importancia a la cultura o los valores de la sociedad, de sus élites, y de sus mecanismos en el desenvolvimiento del proceso político. Durante la segunda posguerra, y particularmente después de la guerra fría, los Estados Unidos silenció ese tema con tres objetivos: (1) asegurar la intangibilidad de la democracia y de la forma de vida americana, (2) impedir la infiltración de ideas o valores socialistas en el mundo libre en el marco de la guerra fría, y (3) blindar el sistema económico industrial capitalista, que demostró ser el más exitoso durante la segunda mitad del siglo XX, de ideas ajenas al mismo. Sin embargo, la reflexión sobre los valores cívicos renació por una iniciativa de la OCDE, que agrupa a las democracias industriales, hacia fines de los años setenta, a través de un estudio basado en encuestas dirigido por Ronald Inglehart y publicado bajo el título de *Interfutures*, en el que se constataba que un conjunto de valores basados en el crecimiento, el ingreso, el progreso material y la seguridad militar estaban siendo reemplazados por otros orientados hacia la construcción de raíces personales, la participación ciudadana, la calidad de la vida y la construcción de sociedades en que “las ideas cuenten más que el dinero”²⁸.

En América Latina la reforma del Estado y la modernización de las administraciones públicas por lo general han contado con débil apoyo político. Ello se pudo apreciar en la relación efectuada de los tres casos escogidos.

El que contó con un más amplio consenso fue el proceso uruguayo. Este respaldo tuvo como común denominador con otros la percepción ciudadana acerca de la seriedad de la crisis fiscal y administrativa que vivía el país en un comienzo. A diferencia de los demás, la reforma del Estado y de la administración pública en ese país se basó en la necesidad de consolidar la gobernabilidad del Estado antes de emprender las reformas, en la elección de la ley de presupuesto como instrumento central para realizar la misma y, por lo tanto, en otorgar una mayor visibilidad a la reforma que en otros casos a través de su discusión parlamentaria, no sólo inicialmente, sino que incorporada como instrumento permanente de evaluación de la gestión de los servicios del Estado. Tal vez la causa del relativo nivel de consenso en que se apoyó este proceso consistió en haber estado basado en un diagnóstico explícito y completo, y en un diseño global que vinculaba la reforma del Estado con los requisitos de política económica y el mejoramiento de la gobernabilidad del país, en general. Puede apreciarse que la satisfacción ciudadana con los resultados de la reforma fue mayor ex post que al comienzo de ella, y que los propios funcionarios públicos sintieron que sus intereses serían respetados en todas sus etapas, principalmente a través de las oportunidades de reubicación laboral que contemplaba este proceso,

manifestándose mayoritariamente satisfechos en encuestas posteriores a éste.

En el caso chileno, la reforma del Estado y de la administración pública que llevaron a cabo los gobiernos democráticos, en distintas etapas y con considerables discontinuidades, en términos generales careció de fuertes consensos internos y externos. Muchos factores influyeron en su falta de apoyo, algunos de los cuales se reseñaron en la sección respectiva, pero el principal de los cuales fue la percepción de que este proceso ya había sido realizado por el gobierno militar o no era más que su continuación. Por otra parte, las urgencias impuestas por la consolidación de la democracia, proceso rodeado de un conjunto de poderes fácticos inicialmente amenazadores y muy vinculados con el antiguo régimen militar, también impidió dar prioridad a este proceso. La oposición del funcionariado, agrupado en la ANEF, fue permanente. Su baja visibilidad en la opinión pública fue coherente con el bajo perfil que le había otorgado el gobierno y la carencia de una política comunicacional al respecto. Tal vez fue un error que ésta, además de débil, estuviese enteramente dirigida a los propios funcionarios públicos -que tenían de antemano una posición adversa- y no tratara de ganar aliados de la reforma en la ciudadanía. Paradojalmente, la aparición de brotes de corrupción a fines del año 2002 y el consiguiente acuerdo gatillado por éstos entre el gobierno y la oposición para establecer una agenda pro-transparencia, dieron una nueva orientación y visibilidad al proceso. Como consecuencia de esas circunstancias, su bandera pasó de manos del gobierno a las de la oposición de centro-derecha.

El proceso de reforma del Estado y de la administración pública argentino se desenvuelve dentro de un marco político, de origen histórico, que hace más difícil aún apreciar el grado de consensos en que se basó aquel proyecto. Los gobiernos del presidente Menem, durante los cuales aquél fue llevado a cabo, tuvieron una profunda crisis como punto de partida, un marcado cambio de ideología en la formulación de sus políticas en comparación con el justicialismo histórico, y un peculiar tinte personal en el manejo de los asuntos públicos y en el logro de aliados clave para obtener apoyo o para evitar fuertes oposiciones²⁹. Reconociendo que se carece aquí de información adecuada a este respecto, se aventura la hipótesis de que el grado de apoyo interno y externo al proceso fue fragmentado y débil, y a falta también de una explicación más cercana a este fenómeno, ella se atribuye a la fragmentación y desconfianza propia del sistema político argentino, y a la consiguiente indiferencia ciudadana frente a políticas públicas tan importantes como la de la reforma del Estado.

Desde un punto de vista más general, y aunque la impresión del autor es que el tema recién queda abierto, se podrían extraer las siguientes conclusiones.

1. Parte de la falta de claridad y de prioridad mostrada en muchos casos por los gobiernos al respecto se explica por la formación histórica de los países de la región, a su tradición centralista, a su sesgo estatista, al imperio del clientelismo en el proceso político, y a la imagen social adversa que en algunos casos la administración pública generó, particularmente en las sociedades de estructura más heterogénea, al estar sintonizada con sólo una parte de la comunidad. Al ingresar, como consecuencia de la crisis internacional, a una etapa industrializadora liderada por el Estado, éste se fortaleció extraordinariamente, y desarrolló una administración pública con las medidas y procedimientos correspondientes a su rol de entonces, que no pudo sostener después del agotamiento del modelo y la crisis de la deuda al iniciarse los 70s.

2. Las explicaciones de los críticos y descontentos con los procesos de desajustes macroeconómicos y con la insuficiencia fiscal, que pusieron término al modelo, sindicaron en primer lugar al Estado -y a su administración- del descalabro, acarreando su desprestigio y bloqueando en la clase política y en la imagería social -excepto en algunos grupos ideológicos- la exploración de opciones para modernizar esas esferas, al igual que ocurría en la economía y la sociedad.

3. Las reformas de mercado que se implantaron como la fórmula más clara, avaladas por la comunidad financiera internacional y norteamericana, postulaban que una potente operación del mercado suponía reducir, privatizar y desregular las funciones del Estado (por lo menos hasta que las mismas voces comenzaron a criticar los excesos de esas medidas y a proponer ir más allá de las

reformas de mercado).

4. Desde el ángulo opuesto, jugó en la misma dirección la tradición de introversión, hermetismo y rigidez del aparato del Estado.

5. Ello dificultó en algunos casos los procesos de reprivatización, concesión o externalización de funciones del Estado, procesos que pese a esas dificultades podían llevarse a cabo, pero dejaron fuera de esa tendencia flexibilizadora a las administraciones públicas.

6. La resistencia a la flexibilización del servicio público se atrincheró en torno a los ensayos realizados para establecer nuevas formas de gestión pública más gerenciales y competitivas.

7. La resistencia a la apertura frustró también, por lo general, los pocos intentos articulados para aumentar la participación ciudadana y tender puentes entre los servicios públicos y la sociedad civil.

8. De allí la resistencia general de los servidores públicos y sus asociaciones gremiales con respecto a estas reformas, resistencias que, como se ha visto en los casos presentados, sólo se pudo vencer en medio de agudas crisis y medidas unilaterales justificadas por las mismas.

9. Los partidos políticos contribuyeron a ese clima de frialdad por temor a perder cuotas de influencia en el aparato del Estado e influencia electoral.

10. Ha dejado de ser anecdótico que frente a tales resistencias, y no como regla general sino en casos excepcionales de alta prioridad gubernamental, los gobiernos hayan optado por contratar funcionarios críticos aportando porcentajes mayoritarios de recursos locales a proyectos convenidos con ellos, a fin de poder sobrepasar la escala de remuneraciones fiscal.

11. La crisis de los partidos políticos, con su pérdida de ideas y valores, su dependencia de sus apertadores, su enclaustramiento ciudadano, su fragmentación o división interna y su interés casi exclusivo por defender cuotas electorales, los privó de visión de país de largo plazo en la cual pudieran insertarse los temas del Estado y la administración pública.

12. Por último, se ha reiterado que la debilidad de la sociedad civil, y de una cultura cívica portadora de valores, ideas y aspiraciones arraigados, la distanció de un tema que debería ser suyo por excelencia y que en sociedades desiguales constituye la defensa natural de los intereses ciudadanos.

Notas

¹ Los casos analizados en estas notas fueron estudiados en un conjunto de estudios financiados por el BID sobre la modernización del Estado en América Latina, recogidos en L. Tomassini y M. Armijo, *Reforma y modernización del Estado: experiencias y desafíos*, Santiago, Lom Ediciones, 2002.

² Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *Nuevo manual de ciencia política*, Ediciones Istmo, 2001 (2 volúmenes), pág. 27.

³ Esto último, que tiende a minimizarse, se encuentra subrayado en el título de uno de los libros recientes de Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

⁴ Aunque los términos de referencia de este trabajo se centraron en las reformas administrativas, la relevancia e indisolubilidad de los vínculos existentes entre éstas y las tres esferas más arriba mencionadas determinan la conveniencia de hacer una mención a ellas.

⁵ Las Naciones Unidas tuvieron durante varios decenios una división para la administración pública, mientras que, por lo menos a partir de la crisis de la deuda de comienzos de los años 80, el Banco Mundial, a través de su programa de gestión del sector público, orientó las reformas hacia el área financiera del Estado e incluso llegó a identificar la gobernabilidad con estas variables.

⁶ D. Osborne y T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, William Patrick Books, 1992.

⁷ Ministerio Francés del Plan, *Pour un État stratège, grand l'intérêt général*, Documentation Française, 1993. Ver también C. Bradford, *Redefining the State in Latin America*, Paris, OCDE, 1994.

⁸ Expresión atribuida al intelectual y sociólogo A. Giddens, a través de sus obras de divulgación denominadas *La tercera vía*, *Un mundo desbocado* y *The Third Way and its Critics*, basados en análisis anteriores mucho más profundos.

⁹ Como consultor externo del Presidente del BID, nos correspondió a principios de los años 90 iniciar la formulación de esa política.

¹⁰ Claudio Véliz, *The Centralist Tradition of Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1980.

¹¹ L. Tomassini, “América en la frontera del imperio español”, en *Nueva mirada a la historia*, varios autores, Editorial Ver, 1996.

¹² Félix Luna, *Historia integral de la Argentina*, Buenos Aires, Planeta, 1992, Tomo I, pág. 242.

¹³ Ver a Anthony Giddens, *Modernity and Self Identity*, Stanford, Stanford University Press, 1989; así como también a Ulrich Beck, *Risk Society*, London, Sage, 1992.

¹⁴ L. Tomassini y M. Armijo, Op. Cit.

¹⁵ Probablemente el único país del viejo continente que contó desde mucho antes con una constitución, aunque no escrita, sea el actual Reino Unido, en donde, ya en el año 1214, los barones arrancaron a la corona la emblemática Carta Magna.

¹⁶ D. Held, *Models of Democracy*, Stanford, Stanford University Press, segunda edición, 1996, pág. 57.

¹⁷ D. Eastman, *A System Analysis of Political Life*, Willey, 1965. Para un análisis de los distintos tipos de sistemas políticos, desde el punto de vista de su capacidad para generar consensos, y en una perspectiva más actualizada, ver a A. Liphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984; así como también D. Held, *Models of Democracy*, Op. Cit. La visión de un mercado político es analizada en forma veladamente satírica por Charles Wright Mills en *La élite del poder*, de 1966.

¹⁸ Puede atribuirse la toma de conciencia retrospectiva acerca de la importancia de esta escuela con el libro editado por D. Truman, *The Impact of the Revolution in the Behavioural Sciences on Political Sciences*, The Brookings Institution, 1991. Ver también la colección editada por J. C. Charles Worth, *The Limits of Behaviouralism in Political Science*, a partir de 1962.

¹⁹ Una de las fuentes iniciales de esta preocupación se encuentra en el libro de G. Almond y S. Verba *The Civic Culture*, Princeton, Princeton University Press, 1963. Los últimos veinticinco años han llevado mucho más lejos la percepción acerca de la influencia y la evolución de la cultura política. Ver la corriente de análisis iniciada por R. Inglehart a través del informe coordinado por él para la OCDE titulado *Interfutures*, Paris, 1979; y en sus obras *Culture Shift*, Princeton, Princeton University Press, 1990, y *Modernity and Post-Modernity*, Princeton, Princeton University Press, 1997. Otra corriente más rica, amplia y difusa, es la que sitúa el análisis de la vida política bajo el prisma histórico de la posmodernidad, o de la modernidad avanzada, con autores como Lyotard, Lipovsky, Eco, Vattimo, Castells, Lash o Giddens, lo cual nos llevaría lejos del objetivo de estas notas.

²⁰ Ella es una mezcla de distintos aportes académicos a estos estudios, como los de Liphart y Held, anteriormente mencionados, o los de N. Bobbio, *Democracy and Dictatorship*, Cambridge, Polity Press, 1989, especialmente págs. 133 y siguientes, o A. Giddens, *Más allá de la izquierda y de la derecha*, Madrid, Cátedra, 1988, especialmente en su capítulo IV.

²¹ B. Heredia y B. Ross Schneider, *The Political Economy of Administrative Reform Building*, New Haven, 2000 (YCIAS Working Paper Series).

²² Mario Marcel y Carolina Tohá, “Reforma del Estado y de la gestión pública”, en R. Cortázar y J. Vial (eds.), *Construyendo opciones: propuestas económicas y/o sociales para el cambio de siglo*, Santiago, Dolmen, 1998.

²³ Ese Ministerio -y aquel proceso- estuvieron a cargo de Luiz Carlos Bresser Pereira, mientras que el seminario desarrollado en Chile fue encomendado al autor de este documento.

²⁴ El autor condujo investigaciones con estudiantes graduados en Buenos Aires y en Santiago acerca de la alusión a las políticas públicas en la prensa de ambos países en 1950 y 1960, que llegaron al resultado de que aquellas simplemente no se mencionaban.

²⁵ Esta suerte de definición práctica, que no conviene fundamentar aquí, está contenida en otros trabajos del autor, como *La reforma del Estado y las políticas públicas*, Santiago, Universidad de Chile, 1994; o en “Gobernabilidad y políticas públicas”, en R. Urzúa (ed.), *Fracturas en la gobernabilidad democrática*, Santiago, Universidad de Chile, 1988.

²⁶ M. Drago, “Coordinación de las oficinas de la presidencia y de las relaciones interministeriales”, estudio referente al caso de Chile en L. Tomassini y M. Armijo, Op. Cit., págs. 61 y siguientes. Una notable excepción es el artículo de J. Sulbrandt, “Presidencia y gobernabilidad en América Latina: de la presidencia autocrática a la democrática”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 2, julio de 1994.

²⁷ El Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile, del cual el autor fue miembro hasta 2002, desarrolló durante tres años un proyecto por cuenta de diversas instituciones para identificar, evaluar y premiar iniciativas ciudadanas a nivel local. Se relevaron a través de este proyecto más de 1.500 iniciativas extremadamente interesantes, de esfuerzos asociativos entre ciudadanos a nivel de la comunidad de base para fines de bien público, como el cuidado de niños y personas de la tercera edad, prevención de drogadicción, desmalezamiento de canales de riego, agricultura altiplánica, organización de vendedores ambulantes, fusión de ferias con eventos culturales, etc.

²⁸ OCDE, *Interfutures: Facing the Future*, Paris, 1979; y R. Inglehart, *Culture Shift*, Princeton, Princeton University Press, 1990; así como también *Modernity and Post-Modernity*, Princeton, Princeton University Press, 1997.

²⁹ En su libro *Los huéspedes del 20*, Buenos Aires, Sudamericana (1972), la socióloga Francis Korn escribe que Buenos Aires, en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, estaba poblada por más de un cincuenta por ciento de personas nacidas en el extranjero -principalmente en Europa- y que, además, habían arribado en forma muy reciente. Para el autor de estas notas, que ha vivido extensamente en Argentina, este hecho constituye la principal explicación de la escasa integración -o tendencia a la desintegración- del sistema político argentino, debido a la dificultad para generar una nación en un país federal, y reestructurado durante el siglo XX a partir de una inmigración tan masiva que, por lo demás, le deparó inmensos beneficios.

Argentina: la debilidad regulatoria como estrategia política*

Mabel Thwaites Rey y Andrea López

Introducción

En este artículo se ponen en cuestión los postulados teóricos de la regulación prevalecientes en la Argentina, donde en los noventa se produjo el proceso más radicalizado de traspasos de empresas públicas al sector privado de toda América Latina. Se toman como casos de referencia central los servicios de electricidad, gas natural, agua potable y telecomunicaciones. Las privatizaciones argentinas se hicieron con el propósito principal de pagar la deuda externa, brindarle oportunidades de negocios a los grupos de poder económico concentrado y para sellar una alianza entre los sectores externos -principalmente acreedores que querían canjear papeles devaluados por activos rentables y empresas prestadoras extranjeras- y los internos -un puñado de grupos económicos concentrados- fuertemente beneficiados en los años precedentes por las políticas del Estado vía subsidios, promociones y contrataciones diversas.

Privatizar y sacarle funciones de control al Estado resultaron así las formas más eficaces para, además de abrir la puerta a negocios rentables y de ínfimo o nulo riesgo empresario, achicar el gasto público y, en especial, limitar sustancialmente la capacidad de veto de las clases y grupos subalternos, que históricamente habían logrado expresarse a través del Estado. La reapropiación por parte del “mercado” de tareas realizadas por el sector público supuso, de tal modo, un drástico reacomodamiento de las posiciones relativas entre los distintos actores sociales. Hacia “atrás”, significó la consagración de un determinado nivel de relación de fuerzas sociales -lo que permitió imponer cierta redefinición y no otra-, y hacia “adelante”, porque las transformaciones ocurridas, a su vez, reforzaron la disparidad de poder y agravaron la situación de las mayorías populares.

La perspectiva pro-mercado dominante en los noventa tenía un supuesto implícito muy fuerte: la máxima flexibilización de los compromisos y exigencias a los privados, de modo de poder garantizar inversiones y ganancias para el capital. Esto conllevó no sólo el establecimiento de reglas contractuales muy favorables para las operadoras de los servicios, sino un clima general de interpretación de cláusulas y condiciones en función de los reclamos y necesidades empresarias. La “flexibilidad” respecto a las obligaciones privadas se complementó con el respeto irrestricto a la “seguridad jurídica” (en rigor, “política”) de las disposiciones beneficiosas para las prestadoras, que son las que imponen deberes para el Estado y para los ciudadanos usuarios, y la correlativa inseguridad para estos últimos.

Un claro ejemplo de este desbalance de poder social lo constituye la notoria debilidad con que el Estado encaró su nuevo papel de “regulador” de la economía. Muy lejos de establecerse los proclamados mecanismos fiscalizadores claros y de crearse órganos de control público independientes, capaces de supervisar con rigor la prestación de servicios monopólicos, la política de regulación argentina constituyó un eje virtualmente *residual* (Thwaites Rey y López, 2003). Porque las pautas regulatorias fueron entendidas casi como aspectos formales que de ningún modo debían desalentar a los posibles inversores ni perturbar a los prestadores.

En el marco de este esquema regulatorio *residual*, los intereses de los ciudadanos-usuarios fueron sistemáticamente subordinados o lisa y llanamente desconocidos. Porque el “privatismo realmente existente” redefinió negativamente el sentido de lo público como garantía de acceso a los bienes y servicios esenciales y, por ende, de cohesión social. El paso a la gestión privada de los servicios públicos privilegió la lógica mercantil por sobre la consideración de la eficiencia social. Esto no sólo trajo aparejado problemas específicos en cuanto al acceso a los servicios por parte de los

(*) Este artículo resume las principales conclusiones de Thwaites Rey y López (2003), en la investigación realizada en el marco del proyecto UBACyT (Universidad de Buenos Aires - Secretaría de Ciencia y Técnica).

segmentos de la población que no pueden costearlos y a la fijación de prioridades para la extensión y mejora de las prestaciones, sino serias cuestiones macroeconómicas. En efecto, las tarifas que cobran, el nivel de empleo que generan, los proveedores que contratan, los impuestos que pagan, las utilidades que remiten al exterior, las deudas que contraen, etc., tienen un impacto de gran magnitud sobre el funcionamiento económico global.

Tras el derrumbe económico, político y social de fines del 2001¹, la Ley de Emergencia Económica -sancionada el 6 de enero de 2002- fue el primer producto de una nueva realidad que daba cuenta del quiebre de la ecuación económica sobre la que se basó el modelo de privatizaciones. Se abrió, a partir de entonces, un largo -e inconcluso- proceso de pujas entre las empresas, los usuarios, el gobierno y los funcionarios del Fondo Monetario Internacional (presionando para rediseñar a su criterio la salida caótica de la Convertibilidad) para definir un nuevo nivel tarifario y de prestaciones acorde con la situación del país, sin que se encontrara una fórmula satisfactoria para ninguna de las partes. La pregunta abierta desde entonces es cómo se redefine la prestación de los servicios públicos en la Argentina, y más allá de la propiedad, cómo queda planteada la cuestión regulatoria.

I. Regulación económica vs. regulación social: un debate teórico con implicancias prácticas

Durante la década de los noventa, los cambios en las concepciones sobre el papel del mercado y del Estado tuvieron un fuerte impacto sobre la modalidad de funcionamiento de las empresas prestadoras de servicios públicos. En la teoría económica prevaleciente desde los ochenta se vinculaba directamente la privatización de las empresas públicas al incremento casi automático de la eficiencia económica, lo que a su vez debía redundar en un mayor bienestar general. Se partía de la premisa de que las empresas privadas están sometidas a la disciplina impuesta por la competencia, mientras que el sector público carga con burocracias monopólicas. Esta concepción asumía que en mercados competitivos “la competencia regula con eficacia el comportamiento de cada empresa y proporciona incentivos razonablemente buenos para la eficiencia interna y de asignación” (Vickers y Yarrow, 1991). Por el contrario, se destacaba que la situación de monopolio permite la búsqueda de beneficios a través de mecanismos distintos a la maximización de la eficiencia, de modo tal que los proveedores que no enfrentan competencia pueden llegar a abusar de su posición dominante en el mercado fijando precios excesivos o disminuyendo la calidad de los servicios que, por ser esenciales, la población deberá pagar obligatoriamente.

También se sostenía que la privatización genera una división más transparente del trabajo: mientras los prestadores privados sólo tienen que tratar de maximizar las utilidades -lo que se supone que automáticamente redundará en mayor eficiencia y en grados más altos de satisfacción de las demandas de sus clientes-, el Estado sólo debe ocuparse de procurar la eficiencia en la asignación de recursos, logrando a la vez reducir los costos que insume desempeñar el triple rol de propietario, prestador y regulador de las empresas de servicios.

En la práctica, sin embargo, se ve que la propiedad privada no necesariamente involucra la competencia (Vickers y Yarrow, 1991). La condición de monopolio u oligopolio en la que funcionan la mayoría de los servicios públicos no se revierte automáticamente por la privatización y, en consecuencia, no es suficiente para garantizar la calidad y el precio de las prestaciones que reciben los usuarios. De ahí la necesidad de regular.

El primer principio básico de la regulación, para el enfoque pro-mercado, es que constituye un recurso de última instancia, lo que significa que sólo se debe regular cuando todo esfuerzo por introducir mayor competencia falla. Por ende, la primera tarea del regulador es diseñar sistemas donde se maximice la competencia, de modo tal de poder eliminar la necesidad de utilizar incentivos regulatorios. En suma, el regulador debe procurar crear oportunidades para el funcionamiento de mercados en actividades donde antes no existían.

En términos muy generales, regular es establecer y administrar un contrato que permita ajustar lo mejor posible el comportamiento empresario al interés colectivo. Concretamente, se trata de que el Estado brinde incentivos que sirvan de reemplazo a la disciplina mercantil, básicamente a través de diversos mecanismos que establecen límites tarifarios. De este modo, las empresas son condicionadas a actuar como si estuvieran sometidas a competencia y, en teoría, se evitarían las ineficiencias, dado que nadie puede abusar de la situación de monopolio de la que goza apropiándose de las rentas producidas por tal situación.

Esta es la lógica en la que se basa la justificación de la *regulación económica*, donde la atención del Estado se centra -fundamentalmente- en la prevención o el control del poder monopólico de las firmas. Pero más allá del conjunto variado de técnicas utilizables en la regulación económica, el encuadre teórico común que respalda la decisión acerca del carácter privado o público de un bien obedece a criterios de orden tecnológico: es su naturaleza indivisible, la presencia de externalidades, o su condición de monopolio natural lo que justifica la presencia estatal priorizándose, por lo general, aquellos aspectos relacionados con el costo y la eficiencia productiva (López y Felder, 1996).

Sin embargo, otras visiones postulan que las fallas de mercado no son la excepción sino la regla. Para Stiglitz (1989), quien señala que las situaciones en las que los mercados fallan son tan generalizadas que deben ser consideradas la norma y no la excepción, la falla no radica en los mercados sino en los intentos de conceptualizar el comportamiento real de esquemas “puros” que, en la medida en que encuentran crecientes dificultades al momento del análisis empírico, se ven obligados a suponer condiciones que se alejan de las relaciones reales. Przeworski (1996) sostiene que no puede hablarse de “fallas” externas originadas en límites técnicos que empañan el funcionamiento del mercado, que no existe como tal, sino de la posibilidad de múltiples arreglos institucionales, cada uno con consecuencias diferentes.

Perspectivas aún más heterodoxas reconocen las limitaciones del mercado en un sentido que va más allá de sus problemas de funcionamiento y de configuración institucional. En esta línea, Majone y La Spina (1993) señalan los límites de la propia lógica mercantil para lograr resultados satisfactorios desde el punto de vista social. En muchas áreas de actividad económica los criterios valorados positivamente son independientes de los valores de la competencia mercantil, cuando no antagónicos². En relación con la prestación de servicios públicos, estas visiones, que pueden enmarcarse en la noción de *regulación social*, ponen el énfasis en la posibilidad efectiva de garantizar a la población el acceso a los servicios sin descuidar la reglamentación sobre un conjunto de aspectos como la protección ambiental, la seguridad de los productos, el derecho a la información o la participación ciudadana, que desde los puntos de vista anteriores son meramente “externalidades” de las actividades económicas.

Los planteos de la *regulación social*, marginados por gran parte de la literatura especializada, trascienden los criterios de orden tecnológico que -a juicio de la mayoría de los economistas- ameritan la intervención reguladora del Estado. Pensada en términos de protección de los derechos de ciudadanía, en tanto referente más inclusivo que las categorías de “usuario” y sobre todo de “consumidor”, la regulación social involucra al Estado como *orientador* de la oferta de bienes públicos. Fundamentalmente, se trata de adoptar entre los principios rectores de la reglamentación estatal la consideración de “valores de naturaleza no comercial”, la búsqueda de una redistribución de la riqueza “sobre la base de derechos sociales y consideraciones equitativas” e incluso “la reprobación moral de una actividad” (como la contaminación del ambiente). Asimismo, el alcance de la normativa debería contemplar también diferentes opciones de provisión de recursos materiales básicos que permita a los sectores sociales más vulnerables el acceso a otras alternativas de servicios no comerciales, o bien puede obligar a una empresa de servicios públicos a que satisfaga todas las demandas de servicio razonable en zonas carenciadas y de menor densidad de población (aunque esto sea económicamente no rentable), y a que distribuya las tarifas para financiar a los usuarios de menores recursos (Majone y La Spina, 1993).

Bajo esta perspectiva, las normas regulatorias deben tomar en consideración la posibilidad efectiva de garantizar a la población el acceso a los servicios, sin descuidar la reglamentación sobre un conjunto de aspectos como la protección ambiental, la seguridad de los productos, el derecho a la información o la participación ciudadana, que para el discurso ortodoxo constituyen “efectos colaterales” o “características externas” de las actividades económicas (Majone y La Spina, 1993). A diferencia de la regulación económica, la regulación social pone en juego la dimensión de *lo público* en el marco de un debate en el que hasta el momento se ha priorizado la búsqueda de eficiencia de las empresas públicas, desentendiéndose de la obligación del Estado como garante de la equidad social. En otros términos, la incorporación de estos criterios expresa el intento de configurar una perspectiva de intervención estatal que apunte a lograr equilibrios adecuados entre el resguardo de la rentabilidad empresarial, la protección de los usuarios y la calidad de los servicios (López, 1997).

II. Privatizaciones “a la Argentina”

Cuando en julio de 1989 asume el gobierno el justicialista Carlos Menem, el país estaba inmerso en una crisis que muchos no tardaron en calificar como terminal. A la inflación galopante se le sumaba el abultado déficit fiscal y un atraso significativo en los pagos de la deuda externa. Mientras desde los organismos financieros internacionales y los acreedores externos e internos se presionaba para una reforma estructural, y se generalizaba la idea de canjear papeles de la deuda por activos públicos, el nuevo gobierno se enfrentaba a la amenaza de desborde de los sectores más castigados por la crisis, y el fantasma de los disturbios sociales de la última etapa de la administración radical sobrevolaba el país. Consciente de la regla de oro de todos los gobiernos que asumen, que dice que debe aprovecharse el peso político inicial para impulsar las medidas más drásticas para poder neutralizar las posibles resistencias, el presidente Carlos Menem asimiló la lección que los sectores económicos le impartieron a su antecesor y decidió arrogarse como propio el diagnóstico clásico del liberal-conservadorismo vernáculo y, cambiando sustancialmente su discurso electoral, lanzó un programa de ajuste cuya profundidad no tenía precedentes en la Argentina.

Una de las piedras angulares de la nueva estrategia fue el vasto plan de privatizaciones que abarcaba el conjunto de las empresas de servicios, cuya urgencia en la concreción estaba determinada por las necesidades fiscales. La premura por cerrar las cuentas públicas haciéndose de recursos frescos y genuinos llevaron al gobierno a plantearse en la práctica un esquema “de caja”, en el que era preciso liquidar cuanto antes todo lo que daba pérdida y reunir, simultáneamente, la mayor cantidad de recursos posibles para hacer frente a las deudas externa e interna. El “salto hacia adelante” que significaba el amplio plan privatizador fue acicateado, más que por un meditado análisis y estrategia de reconversión productiva con proyección de largo alcance, por las necesidades de corto plazo. Y ello es un elemento clave para comprender las características que configuraron el proceso privatizador del gobierno justicialista.

La nueva estrategia gubernamental tuvo en la Ley N° 23.696, sancionada en agosto de 1989 y conocida como de Reforma del Estado, a uno de sus instrumentos clave. En un trámite ajetreado, que ocasionó sucesivos tironeos entre ambas cámaras y que demoró la sanción más allá de los deseos y urgencias del Ejecutivo, finalmente, y no obstante en el plazo “récord” de veinte días, se dio a luz una norma que constituyó un viraje fundamental respecto al papel que el Estado había desempeñado en los últimos cincuenta años en la Argentina. La nueva situación parecía haber vencido todas las resistencias desplegadas por el peronismo, en su anterior rol opositor, a modificar el estatus de las empresas públicas, pese a que esta propuesta expresaba una reestructuración mucho más profunda que el intento privatizador esbozado durante el gobierno radical.

La línea argumental que fundamentó la Ley de Reforma del Estado (Thwaites Rey, 1989) se basó en el reconocimiento de la carencia de recursos del sector público para llevar a cabo la imprescindible transformación económica y social. Además, se explicaba que “las empresas públicas, mal administradas,

presentan cuadros económico-financieros graves, acusan déficit acumulados y crecientes y prestan servicios ineficientes”. Por lo tanto, la Ley propició el traspaso al sector privado de la mayoría de las actividades desarrolladas por el Estado, no sólo de las productivas, sino de las de servicios e incluso las de gestión pública indelegable. Lo que se destacaba era que la carencia fáctica de recursos desemboca en -y la justificaba- la necesidad de reformular el papel del Estado de acuerdo con el principio clásico de subsidiariedad tan caro al liberalismo.

Esta Ley incluía una nómina anexa en la que figuraban más de veinte empresas y organismos declarados “sujetos a privatización”, entre los cuales estaban las principales empresas de servicios, como la de teléfonos (ENTEL), la de aeronavegación (Aerolíneas Argentinas), la de correos (ENCOTEL), los ferrocarriles, los subterráneos de Buenos Aires, la de gas, la de electricidad, y la de servicios de agua.

Para comenzar con el ambicioso plan, el gobierno eligió como “leading cases” a ENTEL y a Aerolíneas Argentinas, empresas que eran consideradas más fáciles de privatizar por su aparente atractivo para inversores externos, a los que se esperaba interesar. Por otra parte, la necesidad de su privatización ya había sido instalada en 1987 como “cuestión” en la agenda pública por el gobierno radical³, y contaba con un consenso importante en la ciudadanía, harta de las deficiencias crónicas de las empresas estatales, y consecuentemente bien dispuesta a la prédica privatista, que contó con los medios masivos de comunicación como aliados estratégicos clave.

A partir de estas privatizaciones, además de allegarse los recursos indispensables para hacer frente a los requerimientos fiscales de corto plazo, el gobierno tuvo un objetivo implícito muy fuerte: mostrar al interior del país y al exterior su decisión irrevocable de producir un cambio estructural irreversible, ganándose la confianza del mundo de los negocios y venciendo las resistencias que en él generaba el pasado “populista” y estatista del peronismo. Para ello debía actuar con celeridad y firmeza, resistiendo y conjurando las presiones en contrario de los sectores opuestos a su política. De ahí que la urgencia se convirtió en una constante en este proceso y fue el factor que marcó a fuego la toma de decisiones que se sucedieron desde entonces, dejando en el camino muchos de los objetivos formalmente enunciados como justificatorios de la decisión de privatizar.

Para fundamentar su proyecto, además de invocar los principios más clásicos de la “teoría privatizadora” en cuanto a objetivos explícitos, el gobierno retomó los argumentos que oportunamente usara el gobierno de Alfonsín, que el Estado no podía hacerse cargo de las inversiones que las empresas necesitaban para enfrentar las nuevas reglas del juego de la actividad económica mundial y que era preciso desmonopolizar y aumentar la eficiencia, y le agregó otros -no siempre explicitados-, tales como la necesidad de reducción de la deuda externa, por el mecanismo de capitalización, y del gasto público, eliminando los subsidios a empresas estatales; y el interés de incorporar grupos económicos locales en la esfera de los servicios. A su vez, el deterioro empresario fue considerado como elemento central para otorgar “legitimidad” a la operación frente a los usuarios, por lo que el gobierno desechó de plano la posibilidad de sanear a las empresas como paso previo a su venta, estrategia recomendada en los “manuales” de privatización de organismos internacionales como el Banco Mundial, muchos de cuyos otros consejos la nueva administración estaba dispuesta a oír. Incluso, más adelante, fue el propio Banco Mundial el que formuló los lineamientos fundamentales para varios procesos de privatización.

Una síntesis significativa de la primera etapa privatizadora se desprende de las palabras del entonces ministro de Obras y Servicios Públicos, Roberto Dromi, quien ante el Senado de la Nación manifestó que “lo fundamental es hacer y realizar, y si no se hace por ley lo haremos por decreto”⁴. Esa expresión quería significar que lo importante era la rapidez y el dinamismo que había que imprimirle al proceso privatizador, más allá de cualquier forma legal o institucional. De esta forma, se cuestionaba y degradaba una vez más el papel del Parlamento -sede natural de las discrepancias- como instancia deliberativa legítima, marcando así un estilo de gestión y un tipo de política refractarios al debate público. A su favor contaba con el virtual letargo en que se hallaba sumida la sociedad tras la experiencia

traumática de los procesos hiperinflacionarios, y la desilusión y el hartazgo frente a los desgastados liderazgos de los partidos políticos.

Los cuestionamientos e insatisfacción intra y extra gubernamentales respecto a lo realizado en 1990 determinaron que 1991 comenzara con cambios en el gabinete. El entonces ministro de Relaciones Exteriores, Domingo Cavallo, pasa como titular de la decisiva cartera de Economía y absorbe, simultáneamente, la de Obras y Servicios Públicos dejada por Roberto Dromi. Empieza entonces una nueva y decisiva etapa.

Para empezar, se sanciona la Ley de Convertibilidad, que consagra legislativamente un régimen bimonetario y establece la paridad cambiaria: 1 peso igual a 1 dólar. Con la Convertibilidad se logró el horizonte de certeza que pretendían los impulsores del modelo económico neoliberal, lo que redundó en la disminución del “riesgo país” durante varios años y propició el ingreso de capitales en un momento en el que existía una alta liquidez a nivel mundial. A partir de entonces, las siguientes privatizaciones se encararon con un horizonte de estabilidad y una nueva perspectiva, bajo la conducción directa de Cavallo. El gobierno quería, ante el mundo de los negocios, dejar en claro que se profundizaría a rajatablas el modelo económico en curso, pero de un modo técnicamente más confiable para los acreedores y los posibles inversores. Sin embargo, en la medida en que el tipo de actividades a privatizar (gas, electricidad, agua y servicios cloacales) iba a afectar el devenir del desarrollo económico global del país, por su impacto social y por su incidencia en los costos empresarios, era obvio que las presiones de los distintos grupos de interés se hicieran sentir. Esto determinó que el resultado final, en cada caso, expresara una “media” entre las urgencias fiscales, las apetencias de los posibles operadores y las futuras necesidades productivas. Porque en tanto no existe una única visión técnicamente “perfecta” de la realidad, las soluciones concretas suelen ser el resultado “de compromiso” que se impone en los procesos de toma de decisiones, signados por la variable correlación de fuerzas entre intereses contradictorios.

En los casos del sector eléctrico y gasífero fue necesario que previamente se sancionaran sendas leyes para permitir el traspaso a los privados de la generación, ya que en la Ley de Reforma del Estado sólo estaba contemplada la concesión de los servicios de distribución y comercialización, con prioridad para el sector cooperativo. Pero la prevalencia de criterios de caja, que hacían indispensable el ingreso de recursos en efectivo para apuntalar la convertibilidad, determinó un cambio en la política gubernamental respecto a estos sectores y el abandono definitivo de toda referencia al “capitalismo popular de mercado”, disponiéndose la privatización total y la convocatoria a grandes inversores y operadoras internacionales. El giro fundamental, que provocó intensos debates con la oposición y con sectores del oficialismo, se resumía en que la generación de energía eléctrica y de gas dejaban de ser consideradas como bienes públicos estratégicos para convertirse en actividades de interés general, sometidas a las reglas aplicadas a otros bienes económicos.

Por último, no puede dejar de subrayarse el papel fundamental que jugaron los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la definición de las políticas económicas y sociales que asumió la Argentina, al igual que otros países endeudados. La presión de estos organismos, que tenían sus propias agendas y recetas bien elaboradas, puso seriamente en cuestión la capacidad del Estado para diseñar una estrategia autónoma. Claro que esta impotencia también sirvió de excusa para imponer políticas específicas que no eran, ni mucho menos, inexorables como se las presentó, sino que expresaron las relaciones de fuerzas que se daban en el seno de la sociedad. Quiénes ganaron y quiénes perdieron con cada decisión no fue el resultado de una suerte de devenir “natural” de determinaciones “económicas”, sino la expresión compleja de las relaciones de poder que estuvieron en juego (Thwaites Rey, 1999).

III. La regulación “residual”

Ya señalamos que, a juicio de la visión neoliberal imperante, se debía limitar al máximo tanto la actividad política como la iniciativa estatal. Sobre la base de esta arraigada concepción, la política de regulación constituyó un eje virtualmente *residual* del proceso privatizador, pese a la persistencia de condiciones monopólicas de prestación. En cierto modo, las pautas regulatorias fueron entendidas casi como aspectos formales que de ningún modo debían desalentar a los posibles inversores. Así, los mentores de la reformulación del sector público argentino plantearon insistentemente la necesidad de minimizar la intromisión del Estado. Ejemplo de esta despreocupación fue el anuncio que hizo en 1990 el artífice de las primeras privatizaciones, Roberto Dromi: “El Gobierno está dejando la administración [de las empresas de servicios] en manos de la sociedad (...) la sociedad va a controlarlas. Les va a exigir eficiencia, buen servicio (...) El ciudadano va a enarbolar la bandera del interés público”⁵.

Otra muestra clara de ese pensamiento la constituyen las palabras del ex-titular de la disuelta Secretaría de Transporte, Energía y Comunicaciones, Carlos Bastos: “Hay que tener cuidado con los organismos de regulación (...) la regulación es un mal necesario cuando los mercados no son suficientemente competitivos, pero definitivamente es un mal”⁶. Más contundente aun es la afirmación del ex-ministro Barra, para quien “el ente regulador cumplirá mejor con su finalidad cuanto menos regule”⁷. Estos breves ejemplos resumen la tendencia prevaleciente en materia de regulación en el gobierno privatizador de Menem.

Coherente con ello, casi todas las transferencias a manos privadas se hicieron bajo el supuesto tácito de la flexibilidad de los contratos y normas regulatorias, para que no entorpecieran el funcionamiento privado. El contexto alentaba una desconfianza profunda hacia cualquier tipo de intervención estatal que apuntara a consagrar otros intereses que no fueran los empresarios, entendiendo así que se respondía de la mejor forma a las exigencias del mercado libre. De este modo, la débil intervención del Poder Legislativo en la elaboración de las normas, más el desajuste temporal entre el traspaso de los servicios, la creación de los marcos regulatorios y la puesta en funcionamiento de los entes respectivos, socavaron desde sus orígenes la eficacia y legitimidad de la política regulatoria y se convirtieron en los condicionantes centrales para el ejercicio de la potestad controladora estatal. Puede señalarse también que, en ausencia de esquemas de regulación previos, los contratos con los nuevos prestadores privados fijaron pautas que en muchos casos entraron en contradicción con la normativa posteriormente sancionada, como la Ley de Defensa del Consumidor.

En el caso del servicio telefónico, la sanción del marco regulatorio fue posterior al inicio de la operación privada (Decreto N° 1.185/90). En otros, la transferencia se concretó previa definición de los marcos regulatorios correspondientes, aunque sólo en los casos del servicio de gas y de electricidad se sancionaron mediante leyes (Nos. 24.076/92 y 24.065/92 respectivamente), en tanto que para el servicio de agua potable y desagües cloacales rige el Decreto N° 999/92.

Dicho cuadro de situación se agrava, ya que en las redes de servicios públicos domiciliarios la privatización mantuvo el carácter monopólico, en algunos casos por tratarse de actividades que tienen características de *monopolio natural*, y en otros -en los que hubiera sido técnicamente posible el funcionamiento competitivo del sector- porque se priorizaron, fundamentalmente, objetivos de estabilización macroeconómica y creación de buenas oportunidades de negocios de bajo riesgo para el capital privado, por sobre la introducción de la “disciplinadora” competencia. La necesidad de hacerse de recursos -en efectivo o en títulos- para equilibrar el presupuesto y pagar la deuda externa, llevó a que se privilegiara la obtención de mejores ofertas por parte de los participantes de las licitaciones -obviamente más elevadas ante la perspectiva de un horizonte no competitivo-, en lugar de revertir o limitar las condiciones monopólicas y priorizar los intereses de los usuarios.

De esta forma, la modalidad elegida para llevar a cabo la reestructuración empresarial mantuvo situaciones de monopolio regional, especialmente en los mercados minoristas. En el caso de la provisión de gas, el territorio nacional se dividió en ocho regiones que se repartieron en otras tantas

empresas que controlan el mercado minorista, con licencias que les garantizan la prestación del servicio de manera exclusiva durante 35 años. Tres empresas distribuidoras de electricidad poseen la exclusividad zonal para prestar el servicio por 95 años en la Capital Federal y 31 partidos de la Provincia de Buenos Aires, y abastecen el 36% de la demanda de energía, lo que representa una población de casi 12 millones de habitantes. La situación se complejiza si se toma en cuenta que posteriores transferencias de capital entre los accionistas de las empresas llevaron a una reintegración horizontal de las unidades de negocios que, según la normativa inicial, debían separarse⁸.

Un solo consorcio tiene a su cargo la provisión de agua potable y desagües cloacales, durante 30 años, en el ámbito de la Capital Federal y 13 partidos del Gran Buenos Aires⁹. En función del tamaño del área que abarca¹⁰, este sistema se considera el más grande del mundo transferido al sector privado mediante concesión. Pese a esta característica, no se optó por desintegrar las distintas etapas de producción del servicio ni por dividir la región servida entre varias empresas a efectos de una eventual “competencia por comparación”¹¹.

Para la provisión del servicio de telefonía básica se otorgaron dos licencias para brindar el servicio de manera exclusiva en cada una de las regiones en las que se dividió el país por los primeros siete años, con opción a prorrogar la reserva legal de mercado durante tres años más, a condición de que se cumpliera con un conjunto de metas de servicio. El cumplimiento “razonable”¹² de estas metas determinó que la prórroga se redujera a dos años. A principios de 1998 se definió un proceso de apertura, mediante el cual se sumaron dos nuevas licenciatarias a las ya existentes. Con el arribo de la nueva coalición (la “Alianza”) al gobierno, en diciembre de 1999, desde la Secretaría de Comunicaciones se comenzó a impulsar un esquema de desregulación mucho más amplio, que logró concretarse luego de nueve meses. Gestado a partir de diciembre de 1999, la firma del Decreto N° 764/00 llegó en septiembre de 2000, luego de su paso por la Secretaría de Comunicaciones, la Comisión de Defensa de la Competencia y la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones. La norma actual no coloca barreras para el ingreso de operadores, pudiéndose otorgar licencias para la prestación de servicios tanto de telefonía básica como de transmisión de datos, internet, telefonía celular, etc.¹³.

De esta manera, el caso argentino también pone en evidencia que con la gestión privada no se introduce automáticamente la competencia. Las condiciones de monopolio existentes no necesariamente han resultado de factores insalvables relacionados con las características de los servicios, sino más bien se constituyeron en uno de los atractivos centrales del negocio de las privatizaciones. La primera estrategia de desregulación del servicio de telefonía básica -llevada a cabo durante el gobierno menemista-, para citar uno de los ejemplos más contundentes, demuestra a su vez que el límite impuesto a la entrada de nuevos operadores es netamente institucional, si se toma en cuenta el amplio consenso vigente entre los expertos respecto de la inexistencia de segmentos en el sector de las telecomunicaciones que pudieran ser considerados como monopolio natural (Herrera, 1998)¹⁴. En este servicio, como fuera demostrado posteriormente, el inevitable avance tecnológico, que permite establecer nuevas conexiones distintas a la red existente y a un costo competitivo, deja en claro que la exclusividad pactada con los primeros operadores (Telefónica y Telecom) no fue producto de condicionantes técnicos sino de decisiones políticas.

Lo que ha quedado como conclusión más importante de esta década de gestión privada es que la conformación de mercados cautivos en servicios públicos básicos para la ciudadanía vuelve imprescindible un nivel alto de regulación y control de estas actividades para equilibrar el desigual poder de las empresas monopólicas respecto a los usuarios, y para garantizar tanto niveles de calidad presentes como las inversiones necesarias para mantener y expandir el servicio en el futuro. Asimismo, la política regulatoria alteró totalmente aquellas condiciones que, como se presenta a continuación, otorgaban a los servicios esenciales el carácter de público. Esta cuestión no es irrelevante, ya que la

normativa actual elude un conjunto de cuestiones que, a nuestro entender, no pueden quedar ajenas a la intervención del Estado.

IV. Los márgenes de la regulación económica y la regulación social: el cambio en la noción de servicio público

El concepto de servicio público formalizado por la actual normativa regulatoria produce -de hecho- un cuestionamiento a las pautas tradicionales respecto de las obligaciones estatales sobre estas actividades esenciales. En este sentido, el condicionamiento de la prestación de los servicios públicos a criterios de rentabilidad empresarial y su sujeción a la capacidad de pago de los usuarios mantiene un correlato con los postulados de la regulación económica -acotados a la óptica del mercado- y desplaza las dimensiones prevalecientes en la regulación social.

Vale la pena detenerse brevemente en la noción de servicio público, reconocida en la mayor parte de las actividades actualmente en manos privadas. Usualmente este concepto jurídico se asocia con la obligación de satisfacción regular y continua de necesidades de interés general por parte de agentes públicos, mediante un régimen jurídico especial. Marafuschi (1996), en una síntesis de los debates acerca de la noción de servicio público, identifica dos elementos que permiten caracterizar a una actividad bajo esta figura. En primer término, su orientación hacia la satisfacción de una necesidad o interés colectivo en forma directa, indirecta o reglamentada por el Estado, y en segundo lugar, la existencia de un régimen de derecho público exorbitante del derecho civil y el debido control estatal en los distintos aspectos que involucran el servicio. Nos interesa destacar especialmente tres elementos que los juristas coinciden en asociar al compromiso estatal con la vigencia del servicio público: se trata de los principios de igualdad, continuidad y regularidad (Groisman, 1995). Estos principios suponen un reconocimiento del carácter indispensable para la reproducción del conjunto social.

Algunas definiciones (o indefiniciones) presentes en los marcos regulatorios permiten constatar cómo estos principios fueron acotados a partir de la introducción de la ganancia como criterio legítimo de definición del servicio. En el caso de los servicios públicos de gas natural y de electricidad, se establece que los distribuidores deberán satisfacer toda demanda “razonable” de servicios. Aunque no han sido precisados los alcances de la “razonabilidad”, sí se ha definido como “no razonable” aquella solicitud de servicios que “no pueda ser satisfecha obteniendo el distribuidor un beneficio acorde con los términos de la habilitación”¹⁵. En el servicio de electricidad, los contratos de concesión sólo “podrán” obligar a los transportistas y distribuidores a extender y ampliar las instalaciones, lo que otorga un margen de discrecionalidad considerable a los operadores a la hora de programar los planes de mejoras y expansión¹⁶. Por último, el marco regulatorio para el servicio de agua potable autoriza al concesionario a cortar el suministro por falta de pago, inclusive a las instituciones públicas¹⁷ (López y Felder, 1996).

Si el Estado se desentiende de la finalidad de “proveer y prever” las necesidades públicas, los servicios adquieren -como lo ha propuesto Mairal (1993)- el carácter de *industrias reguladas*. Según este autor, la cesación de la prestación de los servicios públicos del Estado, su asignación a los particulares y la creación de entes reguladores para controlar su funcionamiento supone pasar de la teoría tradicional del servicio público, desarrollada en Europa Continental, a un modelo más cercano al “*public utility*” del derecho norteamericano e inglés. Principalmente, al encuadrarse desde esta última perspectiva al servicio público como actividad privada reglamentada por el Estado, se diluye la responsabilidad estatal de garantía por las prestaciones, revirtiendo los esquemas que habían prevalecido durante las anteriores décadas. La diferencia no es sólo terminológica, sino que afecta particularmente el compromiso del Estado respecto del acceso colectivo a las redes de servicios. En este sentido, la noción de *industrias reguladas* convalida la lógica mercantil que supone que los receptores son *clientes* o *consumidores* que ingresan al servicio en la medida en que puedan pagarlo, y restringe las competencias del Estado al ejercicio del poder de policía.

En sintonía con este criterio, los marcos regulatorios de los servicios de provisión de gas, electricidad y telefonía básica impiden la aplicación de los llamados “subsidios cruzados”. Según este principio, las tarifas deben alinearse en función de los costos de provisión del servicio que recibe cada usuario individualizado y no se considera adecuado que grupos de usuarios financien la provisión a otros a través de niveles tarifarios más altos. La justificación de esta prohibición radica en el intento de evitar tanto las “tarifas políticas” fijadas por criterios extra-económicos, como que empresas que tienen usuarios cautivos abusen de la situación de monopolio para subvencionar segmentos del mercado en los que están sometidas a la competencia, opción que no sería deseable desde el punto de vista del funcionamiento adecuado del mercado¹⁸. Sin embargo, en esta limitación también está implícita la imposibilidad de mantener cierto grado de socialización de los costos de los servicios, criterio estrechamente ligado a la noción de servicio público, en el cual la tarificación del servicio consiste en operar una redistribución entre los usuarios, desvinculando más o menos la tarifa pagada por cada uno y el costo de cada prestación considerada individualmente. Esta precaución puede acompañarse de financiamiento público que amplía su campo al conjunto de los ciudadanos, usuarios o no.

V. Los entes reguladores: los riesgos de captura y la asimetría informativa

Los organismos actualmente a cargo del control de los servicios son el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), y la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC). En la mayoría de los casos, las instancias de regulación fueron creadas en ocasión de sancionarse el marco regulatorio de la actividad. Consecuentemente, a excepción del ENRE y del ENARGAS que surgen de una ley, el resto de los organismos surgió por decreto del Poder Ejecutivo Nacional. Desde el punto de vista jurídico, la creación mediante una ley o un decreto supone un *status* diferente para los organismos así creados. En la primera variante, el funcionamiento de los entes se sustenta en la mayor legitimidad y permanencia del instrumento legal, mientras que para los entes creados por decreto, su accionar queda sujeto a una voluntad ejecutiva mucho más fácilmente alterable (Thury Cornejo, 1995), lo que se manifestó claramente -por ejemplo- en las sucesivas reestructuraciones sufridas por el organismo a cargo del control de las telecomunicaciones¹⁹.

Algunos de los aspectos más cuestionados de los entes argentinos devienen de su conformación y funcionamiento, fuertemente vinculados al Poder Ejecutivo Nacional, de los claros signos de “captura” por parte de las empresas reguladas, y de las restricciones de información y recursos que limitan su capacidad de fiscalización.

El riesgo de captura de la agencia reguladora por su “principal”²⁰ político puede percibirse en la forma de designación y remoción de los miembros integrantes de los directorios de los entes, con plena injerencia del Ejecutivo Nacional y baja o nula participación de los gobiernos provinciales y de las cámaras legislativas, vislumbrándose así la ligazón política y -en muchos casos- su clara falta de independencia respecto del poder de turno²¹.

La contracara de este problema es el fenómeno de la captura empresarial, que alude a la posibilidad de las empresas reguladas de influir sobre las decisiones regulatorias. Tal situación no ha pasado desapercibida y ha dado lugar a numerosas referencias en la bibliografía. Tomando como ejemplo la experiencia histórica de los Estados Unidos, los economistas de la escuela de Chicago (Stigler, 1971) advierten sobre el problema de la captura de las agencias de regulación por los operadores regulados, en la medida en que la mayor frecuencia del contacto entre ambas partes y la superioridad de recursos de la empresa en comparación con los usuarios, inclina a los reguladores a ser más receptivos a los argumentos de los primeros.

El contacto frecuente entre entes reguladores y empresas reguladas y la mayor capacidad de presión empresarial originada en la disponibilidad de recursos técnicos y de información configuran una situación de sobre-representación de los intereses de los operadores privados en el proceso de

regulación. Al respecto, debe señalarse que el mecanismo por el cual se fijan los recursos que percibirá el ente puede tener impactos en términos de la captura del regulador. Como el presupuesto de los entes se financia con la tasa que pagan los operadores de los servicios y, como tal, se encuentra ligado a la actividad y a la rentabilidad de las empresas, los riesgos de captura se ven potenciados: cualquier medida regulatoria que limitara los ingresos de las empresas recortaría automáticamente el presupuesto del propio ente.

Así, la dependencia económica de los reguladores respecto de los operadores del servicio y -como se desarrollará en las conclusiones- la ausencia de una participación institucionalizada de los representantes de los usuarios plantea una situación de sobre-representación empresaria en los entes de control. Las disparidades se refuerzan por el hecho de que la información requerida para el control proviene fundamentalmente de las propias empresas, que elaboran informes periódicos y los elevan a los entes. Complementariamente, los reguladores efectúan auditorías e inspecciones, pero como ha quedado demostrado para el caso del “apagón” de EDESUR, la rigurosidad de las mismas es bastante cuestionable²².

Por otra parte, la actuación con base en normativas más o menos vagas -como por ejemplo la fijación de tarifas “justas, razonables y no discriminatorias”- otorga una discreción considerable a los reguladores respecto al modo de interpretarlas, y crea más oportunidades para la influencia de los grupos de presión. Desde enfoques como el de la teoría del principal-agente también se destacan las dificultades que enfrentan los gobiernos o las autoridades reguladoras (principal) para inducir a las empresas (agentes) a preservar el interés público, en situaciones en las que estas últimas poseen mejor información sobre los costos operativos, por lo que les será más fácil tomar decisiones de precios, producción e inversión de acuerdo con su interés propio (la maximización de beneficios). Por tal motivo, se requiere un diseño institucional que permita a los gobiernos obtener información fehaciente y concreta acerca del comportamiento de los agentes privados, además de instrumentos legales y/o fiscales para regular de forma efectiva el cumplimiento de los compromisos, de manera tal que la intervención del Estado sea superior a la no intervención.

VI. La regulación en la post-convertibilidad

Tras los sucesos del 19 y 20 de diciembre de 2001, que entre otras cosas provocaron la renuncia del presidente aliancista Fernando De la Rúa, y la designación parlamentaria como presidente interino del gobernador de la provincia de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá y, ante su renuncia, del senador por el PJ bonaerense, Eduardo Duhalde, se abre una era de cambios significativos en las reglas macroeconómicas. Así, el 6 de enero de 2002 se sanciona la Ley N° 25.561 de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario”, que consagra -nada más ni nada menos- el abandono del esquema de Convertibilidad establecido en 1991 por la Ley N° 23.928. A partir de la modificación parcial de esta última Ley se alteró el régimen de paridad del peso con el dólar estadounidense y se produjo la consiguiente depreciación de la moneda nacional.

Esta nueva Ley de Emergencia concedió al flamante gobierno interino importantes herramientas jurídicas como para regular activamente y revertir las relaciones de fuerza prevalecientes durante toda la década de los 90 entre las empresas privatizadas y los usuarios de los servicios públicos. Sin embargo, ello no ocurrió porque se fue cediendo ante el poder de presión de las prestadoras de los servicios, de las autoridades gubernamentales de los países de origen de muchas de ellas y, especialmente, de los organismos financieros multilaterales (FMI, BID y Banco Mundial). Así, se continuaron preservando los intereses empresarios, priorizados por más de una década, por sobre los sociales. En este sentido, pese a la modificación de las reglas económicas, en lo que respecta al poder social consolidado bajo el menemismo, nada sustantivo fue alterado.

El artículo 9° de esta Ley autorizaba al Poder Ejecutivo a renegociar los contratos con el conjunto de las empresas privadas de servicios públicos, según los siguientes criterios: “1) el impacto de las

tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; 2) la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; 3) el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; 4) la seguridad de los sistemas comprendidos; y 5) la rentabilidad de las empresas”. No obstante estos postulados, resultó evidente desde el primer momento que la renegociación con las privatizadas quedaría prácticamente acotada a la evolución de las tarifas durante la emergencia (hasta diciembre de 2003) y, a lo sumo, a las condiciones mínimas de calidad en cuanto a la prestación de los servicios que se le exigirían a las empresas responsables. Además, el gobierno también descartó implícitamente toda posibilidad de revisar en forma integral las contravenciones normativas acumuladas por las privatizadas: sólo obligó a las empresas a entregar la información relativa a los últimos tres años de su actividad, información que, en términos económicos, permite evaluar el desempeño de las operadoras en un fuerte proceso recesivo, sin considerar la actividad correspondiente a los años de “auge” del modelo.

No conformes con este escenario, las firmas, a través de sus influyentes operadores, pusieron contra las cuerdas al gobierno con sus reiteradas amenazas de abandonar el país, de declararse en *default* o en convocatoria de acreedores (concretada en varios casos), de reducir sus inversiones, de despedir personal en forma masiva, y/o de recurrir a tribunales internacionales en el marco de los “Tratados Bilaterales para la Promoción y Protección de Inversiones Extranjeras” firmados por la Argentina²³.

Vale hacer aquí una breve digresión referida a este último caso. Primeramente, las medidas que toma un Estado en materia monetaria corresponden al ejercicio de su soberanía y afectan al total de los habitantes del país y a todos aquellos que, tanto en el ámbito local como en el exterior, tienen relaciones económicas y/o comerciales con Argentina, y por tanto no exclusivamente a un sector. Pero más allá de ello, cabe resaltar lo que establecen estos acuerdos que la Argentina firmó con gran parte de los países desarrollados y latinoamericanos.

En primer lugar, en todos ellos queda claramente establecido que el acuerdo tiene aplicación en el territorio y en las zonas marítimas de cada una de las Partes Contratantes, donde “ellas poseen derechos soberanos”. Asimismo, ambos Estados se comprometen a otorgar “un tratamiento justo y equitativo conforme a los principios de Derecho Internacional, a las inversiones efectuadas por los inversores de la otra Parte y a hacerlo de manera tal que el ejercicio del derecho así reconocido no sea de hecho ni de derecho obstaculizado”. Cada Parte Contratante debe aplicar “a los inversores de la otra Parte, en aquello que concierne a sus inversiones y actividades ligadas a estas inversiones, un tratamiento no menos favorable que el acordado a sus propios inversores” y que éstos gozarán de “protección y plena seguridad en aplicación del principio del tratamiento justo y equitativo”. Téngase en cuenta también que los convenios reconocen, en general, que toda transferencia de divisas que se realice debe hacerse “al tipo de cambio normal aplicable a la fecha de la transferencia, conforme con los procedimientos previstos por la legislación del país en cuestión”. En síntesis, del propio acuerdo resulta que las medidas adoptadas por el Estado argentino modificando la paridad cambiaria no son de ningún modo discriminatorias ni contrarias a algún compromiso particular contraído con una prestadora de servicios públicos²⁴.

En otro plano, merecen destacarse como rasgos constantes heredados de la década anterior, los reiterados avances del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes, especialmente en relación con lo impuesto por la Ley de Emergencia y sus normas reglamentarias. Por eso se ha recurrido insistentemente a la sanción de decretos otorgando aumentos tarifarios que se han visto vetados por decisiones judiciales amparadas, precisamente, en las consideraciones de la propia Ley.

Por último, si bien la Ley de Emergencia establece que los usuarios y consumidores tienen el derecho de participar activamente en las renegociaciones, sus propuestas no encontraron suficiente eco en ese proceso, quedando por tanto prácticamente desplazados de las decisiones más importantes. En tal sentido, las asociaciones de usuarios y consumidores hicieron presentaciones judiciales para

suspender las audiencias públicas convocadas, alegando que, como constaba en la Ley de Emergencia, se debía tratar la totalidad de las cláusulas contractuales que figuran en su artículo 9º, y no tan solo discutir tarifas. Así, sucesivos fallos judiciales frenaron la realización de las audiencias públicas previstas, modificando en consecuencia los cronogramas elaborados por los entes de regulación.

En síntesis, resulta factible pensar que, de haberse respetado plenamente los criterios fijados en la Ley, y con la voluntad política necesaria, el camino abierto por las renegociaciones dispuestas bajo la administración Duhalde brindaba la oportunidad para discutir el esquema privatista vigente, que consagró servicios caros, no justificados en altos niveles de calidad, graves incumplimientos empresarios, excesivas tasas de rentabilidad y escasos beneficios para los usuarios. Los informes técnicos constituían un importante aval para sostener el intento de redefinición de las reglas de juego entre el Estado, las empresas y los usuarios. Pero junto a la propia endeblez de todo gobierno de transición y al relativo margen de maniobra otorgado por esta condición, el eje central de las definiciones políticas adoptadas hasta entonces estuvo determinado por la marcada asimetría de poder entre los grupos concentrados y el Estado, debilitado tras dos décadas de reformas pro-mercado y con servicios públicos privatizados fuera de control.

VII. Conclusiones

1. La regulación como cuestión política

Después de examinar el proceso privatizador de los servicios públicos salta a la vista la ausencia de un esquema regulatorio sólido. Esto habla, en primer lugar, de una fuerte capacidad política de los nuevos operadores, quienes han podido ampliar sus márgenes de acción a partir de la privatización y del correlativo acotamiento del poder del Estado para imponer reglas de juego equitativas. El notorio desbalance de fuerzas entre estas fracciones de capital concentrado y el resto de la sociedad ha sido de tal magnitud que, no digamos la propiedad, sino la regulación no logró siquiera instalarse como un tema de agenda pública o lo hizo de manera muy limitada y esporádica como respuesta a situaciones conflictivas puntuales.

Ha quedado en evidencia que este desbalance de poder es producto, por una parte, de las condiciones en que se encontraba el país cuando se pactaron los traspasos a los privados de las deterioradas empresas públicas. Como dijimos, la premura por resolver la crisis fiscal y obtener mayores recursos por la venta de los activos, condicionó la capacidad estatal para imponerles reglas más estrictas a quienes se harían cargo de ellas, en un contexto signado por la incertidumbre y la turbulencia. Pero aunque no pueda desconocerse este límite original, es imprescindible subrayar que la debilidad regulatoria arraiga más profundamente en la convicción ideológico-política dominante de que reducir el papel estatal a su más mínima expresión era la panacea para la resolución de todos los males acarreados por el sector público de servicios. La voluntad política hegemónica en los noventa fue, en tal sentido, retirar completamente al Estado, con sus pesadas y corruptibles burocracias, de cualquier tarea sospechada de interferir en la “potencia creadora” del mercado, de donde el papel de la regulación fue marginado casi a cumplir formalmente con las recomendaciones de todos los manuales privatizadores en boga, pero sin entidad significativa. La regulación fue, entonces, un eje “residual” de la política estatal remanente tras las privatizaciones, con consecuencias muy evidentes para el funcionamiento de los entes de regulación.

A diferencia de los diagnósticos tecnicistas predominantes, creemos que la brecha entre el “deber ser” de la regulación de los servicios públicos -provista por los “manuales del buen privatizador”- y el funcionamiento real de la estructura regulatoria en Argentina no puede interpretarse como el mero resultado de déficit técnicos. No se trata de fallas de gestión fácilmente subsanables con la aplicación de tecnologías administrativas de última generación. Los aspectos técnicos, que involucran saberes especializados para definir los mejores medios para conseguir determinados fines, son muy importantes, pero de ninguna manera pueden suplantar a las metas políticas. El problema es que las

opciones “técnicas”, diseñadas con racionalidad supuestamente “neutra”, siempre entrañan valoraciones profundas sobre lo que se considera como “bueno” -fin deseado- para la sociedad.

El verdadero problema reside en que los entes nunca fueron concebidos como instancias estatales de protección del interés público de los ciudadanos-usuarios. Así lo muestra su acotada capacidad y autonomía para controlar la operatoria de las grandes empresas prestadoras, ya sea en los casos en que se pautaron inversiones -gas, teléfonos, agua, ferrocarriles-, como en los que se dispuso fiscalizar la calidad del servicio -electricidad-. La consecuencia es que los entes no están dotados de la autoridad indispensable para diseñar e implementar las políticas sectoriales conforme a criterios de racionalidad funcional que beneficien al conjunto de la sociedad, así como es escasa o nula su relevancia en los procesos de renegociación de contratos. Tampoco están inmunes al riesgo de captura por los intereses de las empresas reguladas, ya sea de sus propios planteles profesionales o de la instancia política superior que define los lineamientos rectores globales.

Frente a estos déficit, la reestructuración de las agencias de regulación debiera ser revisada desde diferentes planos, abarcando cuestiones tales como la pertinencia del funcionamiento de un ente para cada servicio público, en lugar de confluir en una única estructura que, como el modelo norteamericano, se divida en departamentos por servicios. Asimismo, se torna insoslayable la instauración de nuevos criterios de selección de las autoridades reguladoras con base en concursos públicos y abiertos, y es absolutamente necesario reducir la cantidad de miembros de los directorios y sus niveles salariales, para trasladar las erogaciones presupuestarias que insumen hacia programas de control y fiscalización de los servicios. Tampoco debe descartarse la restitución de la cláusula normativa que impedía a los reguladores trabajar durante un determinado lapso en la industria regulada y la revisión de las fuentes de financiamiento de los entes, tema este último central, si se pretende desarticular la captura empresarial.

Frente al “burocratismo” corrompible del Estado, el espejismo neoliberal indujo a oponer la privatización de todo cuanto fuera posible, con el argumento de que como lo estatal “no es de nadie”, pero lo pagamos todos, su ineficiencia es un costo general insoportable. Por el contrario, los costos de lo privado serían asumidos por los agentes individuales involucrados. Si bien es cierto que un Estado que expresa sólo intereses particulares y clientelares no puede, por definición, responder a las demandas de la sociedad, la premisa opuesta de la eficiencia sin costos de lo privado es totalmente errada. Porque la apropiación privada también conlleva los costos de trasladar al conjunto de la sociedad el peso del estímulo de la ganancia.

Esta última, precisamente, es el punto de conflicto clave, el “núcleo duro” de la actividad capitalista. Las empresas siempre se han resistido a cualquier intento de los trabajadores o del Estado de meterse en el corazón del sistema productivo para determinar la estructura de costos y las tasas de rentabilidad y definir su “razonabilidad”. Para la actividad económica en general se suele argüir que la mejor defensa contra la ganancia desmedida e injustificada es la competencia, es decir, la posibilidad de que los mismos bienes o servicios puedan ser ofrecidos por múltiples productores a precios y calidades diversos.

Desde otra perspectiva de la cuestión, la historia muestra cómo los sindicatos -en distintos países, momentos y ramas industriales- han intentado intervenir en la definición misma de los criterios productivos aplicados por la empresa y verificar las tasas de ganancias obtenidas, para discutir sobre bases ciertas no sólo las remuneraciones, sino las inversiones estratégicas, las necesidades de innovación tecnológica y los niveles de empleo.

Pero el problema es más complejo y se plantea a la hora de definir los términos de una ganancia “razonable” *vis à vis* las necesidades sociales que deben ser satisfechas y que exceden los intereses de los trabajadores de la empresa de que se trate. Porque si en el caso de los trabajadores, estos pueden estar interesados en compartir los frutos de la empresa, en el de los consumidores de los bienes y servicios el interés puede estar, por ejemplo, en pagar menos por mejores productos.

En cuanto a los servicios públicos gestionados por los privados, la lógica de la explotación mercantil implica una ganancia, un plus de incentivo privado que, según la experiencia, pocas veces juega a favor de los ciudadanos-usuarios y con frecuencia va en su contra. En el escenario privatizador actual, el estímulo de la rentabilidad ha significado, como el caso argentino lo demuestra, mayores tarifas para los usuarios, encaminadas a proveer los recursos para que los operadores puedan pagar los créditos tomados para comprar activos, invertir y remitir utilidades.

Partimos de la convicción de que los servicios básicos deben sustraerse de la lógica mercantil y reafirmarse como bienes públicos, disponibles para todos los habitantes en tanto ciudadanos y no meros consumidores. Cuando el Estado prestaba estos servicios, los déficit mayores estaban dados por su utilización como herramientas macroeconómicas (para bajar la inflación, para tomar deuda externa, para aumentar indirectamente salarios), haciéndose caso omiso a la estructura de costos implicada en su producción. Muchas veces se los vendía a un precio inferior al de reposición, lo que significaba una ruina indiscutible para el Tesoro y acarrea una merma en la calidad de la prestación.

A diferencia de las corrientes privatistas prevalecientes, nuestra premisa es que los servicios, además de ser autosustentables y eficientes, deben tener una estructura transparente de costos, con racionalidad en su producción y distribución. Incluso pueden establecerse parámetros equitativos de retribución a quienes aportan saberes calificados en la gestión. Pero no tienen por qué dar “ganancias”, en el sentido de una rentabilidad equiparable a la de cualquier actividad productiva privada. Es evidente que abastecer de luz o de agua en situación monopólica no es equivalente a fabricar autos de lujo o galletitas en condiciones de competencia.

La disyuntiva, entonces, no puede ser entre una gestión estatal ineficiente e insustentable, como en el pasado, *versus* un estilo privado con tarifas predatorias que aseguran ganancias extraordinarias. Desde nuestra óptica, se trata de replantear las responsabilidades del Estado, no como mero garante de la transparencia de las decisiones privadas, sino como soporte fundamental de la equidad social. En este sentido, la “razonabilidad” de la retribución (no necesariamente “ganancia”) a los operadores (pueden o no ser privados), así como de los costos, precios, tarifas y planes de expansión de los servicios públicos depende tanto de la imposición de reglas de juego claras como de la voluntad política para articular una nueva coalición que tenga como eje básico a los trabajadores y a los ciudadanos-usuarios.

Es preciso, entonces, revertir la tendencia privatista, desmercantilizar (es decir, eliminar la idea de lucro como único motor eficaz para lograr un funcionamiento efectivo de tareas sociales básicas: salud, educación, servicios públicos, prestaciones sociales, etc.) y generar una ampliación significativa de los derechos universales que constituyen la ciudadanía social. Ello no supone ensanchar el dominio burocrático estatal, sino implementar formas de gestión de lo público que articulen los recursos del Estado (y “en el Estado”) con las demandas y necesidades reales de los ciudadanos y, sobre todo, con las potencialidades de la sociedad para decidir, gestionar y controlar. También es necesario desterrar la histórica asociación entre gestión pública y descontrol del gasto, por ausencia de criterios mínimos en la definición de los costos en la producción de bienes y servicios. Una gestión pública eficiente y con sentido social debe garantizar la recaudación de los recursos suficientes para sustentarla y asegurar una asignación austera y apropiada de los mismos.

Para tender a este objetivo hace falta ir avanzando a partir de una realidad signada, no ya por el mero afán de lucro de la empresa privatizada -avalado contractualmente-, sino por toda una serie de arreglos institucionales que limitan la primacía del sentido de lo público que deben tener los servicios. Partir de lo dado, como reconocimiento de la relación de fuerzas establecida, no presupone, sin embargo, aceptarlo como inamovible. Se trata de pensar en los pasos necesarios para revertir un estado de cosas desfavorable para las mayorías.

La alternativa de reestatización de las empresas o renegociación de los contratos tiene que estar atada, a su vez, no a un criterio dogmático sino a las condiciones específicas de cada servicio. Porque

en varios casos habría que evitar un abandono empresario -buscado por las propias concesionarias para rehuir al cumplimiento de sus compromisos- poco favorable para los intereses nacionales. En otros, reasumir la gestión íntegramente pública podría resultar el mejor camino. Se trata, entonces, de elegir la opción más apropiada para cada situación.

Uno de los primeros obstáculos esgrimidos para impedir modificaciones es el de la “seguridad jurídica”, en función de la cual se sostiene que todas y cada una de las ventajas arrancadas a los negociadores estatales en un determinado momento por las empresas, no pueden ser alteradas durante los largos períodos de la concesión. Aunque parezca un argumento impecable, la seguridad jurídica, como todo aquello que tiene que ver con el sistema legal, debe interpretarse en un marco conceptual amplio. En primer lugar, hay que partir de conocer cuáles son los principios jurídicos que rigen los contratos de larga duración, como lo son los de servicios públicos. Es obvio que fijar reglas de juego por un término muy largo es complejo, por lo que más que establecerse normas detalladas para contemplar cada una de las situaciones posibles de acaecer en el devenir de la relación contractual, hacen falta criterios generales.

En el caso de los servicios privatizados, quienes contratan con el Estado tienen que asumir que el decurso de su actividad está inexorablemente ligado al bien público, ya que no se trata de una actividad comercial más. Es atendible, en tal sentido, que quien en el marco planteado en los noventa estableció un horizonte para desarrollar un negocio y asumió determinados riesgos por esto, pretenda el cumplimiento de la previsibilidad acordada. Pero ello no puede equivaler a que se le permita aferrarse a una suerte de “patente de corso”, negociada en un determinado momento, y procurar que se la sostenga en el tiempo contra toda razonabilidad económica, social y política.

El fin de la Convertibilidad ha marcado el comienzo de un nuevo ciclo que obliga a adaptarse a todos los actores sociales. Va de suyo que los intereses en pugna, lejos de ser equivalentes, son contradictorios: las empresas quieren mantener los niveles de rentabilidad que les garantizaba un peso equiparado al dólar, y los ciudadanos-usuarios pretenden acceder a los servicios a un precio acorde a sus propios ingresos, drásticamente reducidos.

En un modelo signado por la prestación privada de los servicios públicos, regular implica reasignar recursos, lo que impacta en las relaciones de poder que configuran el mercado y a través de las cuales éste funciona. En consecuencia, la búsqueda del equilibrio adecuado entre los intereses de empresarios y usuarios, lejos de estar objetiva y definitivamente fijada, debe tomar como preeminentes las demandas de los actores más desfavorecidos y con menor capacidad para incluir sus opciones en el diseño de políticas. Porque un esquema regulatorio es necesariamente un ejercicio de conflicto político, la búsqueda de intercambios aceptables entre objetivos múltiples asociados a los actores en juego: industrias reguladas, grupos de usuarios, funcionarios de distintas instancias estatales relacionadas con la actividad, políticos que actúan en nombre de sus representantes, intereses diversos más o menos organizados, que no pueden ser maximizados siempre por la misma dirección política, y que se enfrentan por imponer sus puntos de vista.

Desde nuestra óptica, la regulación es una estrategia política y, como tal, definirla implica, en primer lugar, fortalecer la obligación estatal de preservación del carácter público de los servicios esenciales, independientemente de las características de los mercados en los que operan o, incluso, de cómo quede definida la propiedad. A nuestro entender, la política regulatoria debe trascender el mero objetivo de aportar los incentivos apropiados para garantizar el *óptimo de eficiencia* en el funcionamiento del mercado, para contemplar específicamente el aspecto clave de la *ciudadanía social*: el acceso a estos servicios básicos es un *derecho ciudadano*, y como tal, no sólo se trata de resguardar los intereses de los *clientes* o *consumidores*, sino también de integrar a los sectores socioeconómicos que estas categorías excluyen.

2. Recuperar el sentido de “lo público”

Pensamos que la recuperación del sentido de lo público supone algunas cuestiones básicas.

1. Garantizar una estructura de costos transparente que permita obtener los recursos necesarios para brindar prestaciones de calidad y posibilitar las inversiones necesarias para sostener y ampliar los servicios en el tiempo. Es imprescindible conocer cuáles son los insumos requeridos para brindar el servicio, lo que supone no sólo el funcionamiento actual sino el mantenimiento y la expansión futura. Para ello, hace falta información indubitable, que se exprese de manera inteligible para el conjunto de la sociedad, quitándole el velo de hermeticidad técnica que, muchas veces, sirve para encubrir valoraciones e intereses muy concretos. Porque no es tan difícil, en tal sentido, poder comparar los precios que se pretenden pagar por determinados insumos, por ejemplo, con los del mercado, o entender distintas opciones técnicamente fundadas, con sus pro y sus contras, si se las expresa con claridad. La única garantía para los ciudadanos usuarios es contar con información, acabada pero inteligible, que les permita elegir y decidir sobre los asuntos que los afectan.

En lo inmediato, el Estado debe negociar con las privatizadas de manera integral los contratos y de cara a la sociedad. Entre el piso mínimo por debajo del cual no podrían sostenerse los costos de los servicios y el máximo de ganancias pretendido por los operadores, hay un trecho mucho más importante que el que hasta ahora los gobiernos han estado dispuestos a transitar en sus negociaciones. Para atravesarlo hace falta construir un soporte político vigoroso que imponga, como primera medida, discutir no la mera coyuntura tras la devaluación, sino revisar todo el período transcurrido desde el traspaso -ganancias obtenidas, utilidades remitidas, inversiones realizadas e incumplimientos contractuales-, lo que resta del plazo de las concesiones y, principalmente, la importancia relativa de cada sector en cuanto a las necesidades prioritarias y estratégicas.

2. Establecer los mecanismos apropiados para que accedan al servicio todas las personas que los requieran, con independencia de su capacidad para costearlos. Para asegurar esta universalidad se podrán emplear los “subsidios cruzados” -los más favorecidos aportan más para sostener a los que tienen menos-, pero -a diferencia de la demanda de los operadores privados- creemos que la fijación de la tarifa social no debe ser sostenida íntegramente por esta vía o a través de asignaciones presupuestarias específicas. Dada la elevada tasa de rentabilidad -muy superior a la media internacional- obtenida por la mayoría de las privatizadas durante los años 90, el alto nivel de distribución de dividendos, y el acotado coeficiente de reinversión de las utilidades generadas, debe establecerse la obligación para las propias prestadoras de constituir un fondo común para compensar la tarifa que debe pagar la población carenciada y financiar la expansión del servicio para aquellos sectores con menores recursos. Pero nadie puede quedar fuera de las prestaciones esenciales y tampoco puede cargarse el costo -a través del Estado- al conjunto de la sociedad, cuando sólo un grupo muy concentrado se ha beneficiado, en detrimento de la pérdida de recursos públicos clave por parte de la mayoría restante.

3. En la definición de las prioridades de servicios debe participar activamente el conjunto de la sociedad, evaluando las distintas opciones técnicas que estén en juego, con sus pro y sus contras²⁵. Y no sólo debe decidirse dentro de cada servicio, sino discutirse cuáles son los aspectos más urgentes a resolver (¿cloacas o trenes eléctricos?, ¿luz o teléfonos?), en qué zonas, para qué sectores, en qué orden temporal y, en función de ello, destinar los recursos requeridos. La decisión sobre cómo sobrellevar las cargas es central, ya que es posible que no se puedan soportar los costos -vía tarifas y aportes estatales- de todas las mejoras necesarias a la vez -máxime en momentos de crisis- y deba hacerse una secuencia de gastos lógica y consensuada.

En este plano “macro”, la participación puede canalizarse a través de una instancia de regulación de servicios que tenga carácter general, es decir, que incluya a todos para poder diseñar armónicamente políticas que articulen las distintas necesidades (¿es mejor incorporar una innovación tecnológica de última generación para determinado conjunto de usuarios o ampliar las redes a quienes no disponen de

los servicios?). Éste es un punto central en que no puede primar de manera absoluta el interés ni de la empresa prestadora, que podría querer maximizar su beneficio o desarrollo (sea privada o, incluso, pública), o el de los usuarios específicos de ese servicio. A quien ya tiene cloacas, por ejemplo, puede interesarle más que aumenten las inversiones en telefonía que en servicios sanitarios.

Un mecanismo eficaz para debatir y aunar criterios puede ser la realización de consultas populares y -fundamentalmente- de audiencias públicas, donde se discutan las problemáticas planteadas y se definan consensuadamente las opciones. Pero en este último caso, dichas audiencias cobran verdadero sentido si las decisiones allí tomadas poseen un carácter vinculante, dejando así atrás el modo de funcionamiento vigente, que ha convertido estas instancias en meros ámbitos para “descargar la bronca” de los usuarios, una vez que las cuestiones principales ya han sido arregladas entre el gobierno y la empresa por otros canales de negociación.

4. En la gestión eficiente deben involucrarse los propios trabajadores de las empresas -más allá de las cuestionadas cúpulas sindicales-, que son los portadores genuinos del saber específico de cada actividad. Sólo a partir de una participación activa, consciente y autogestiva de quienes se encargan de forma efectiva de prestar los servicios es posible lograr, a un mismo tiempo, garantizar la dignidad del trabajo y la calidad de las prestaciones. Es necesario implementar estímulos que inciten a mejorar la calidad física de los servicios y productos, así como de la organización del trabajo, permitiendo ahorros de energía, evitando el despilfarro de recursos y procurando la disminución de los elementos dañinos, las tareas penosas o de riesgo evitable y las condiciones de sobre explotación del trabajo.

Pero para evitar la primacía de los temidos “intereses sectoriales” y la burocratización, se debe asegurar una gestión transparente, fiscalizada por la sociedad mediante mecanismos sencillos de control público (participación de asociaciones civiles sin fines de lucro, realización de audiencias públicas amplias, abiertas y vinculantes, publicidad total en internet de nombramientos de personal, currículum, ingresos y egresos, etc.). Creemos que no hay recetas mágicas para erradicar la conformación de intereses particulares al interior de las organizaciones burocráticas. Sin embargo, es posible acotar al máximo la primacía de particularismos espúreos mediante la transparencia en la gestión, lo que equivale a hacerla realmente pública y abierta al control ciudadano.

Recapitulando, debemos remarcar que ninguna actividad puede estar orientada a satisfacer las demandas exclusivas del “cliente”, pues éstas podrían llegar a ser infinitas y arbitrarias. No se puede, entonces, disociar la categoría de usuario-consumidor-cliente, de la de productor-trabajador y de la de ciudadano. Las prácticas que tiendan a una democracia autogestiva deben tener en cuenta, entonces, estas tres dimensiones:

I. Lo que necesita quien recibe un bien o servicio. Ésta sería la perspectiva del usuario, que en materia de servicios públicos comprende a todo el universo -real o potencial- de los habitantes, no importa cuál sea su condición.

II. Lo que está dispuesto -y le es posible- a ofrecer a quien brinda el servicio o produce el bien. Aquí prima el trabajador-productor, que tiene aspiraciones específicas y derechos en relación con las condiciones en que trabaja.

III. Lo que la sociedad define como “bueno” en conjunto, articulando distintas prioridades, objetivos y propuestas. Este es el territorio del ciudadano con derechos políticos para definir el rumbo social de su preferencia.

En este punto hay que establecer algunas precisiones. Porque deben armonizarse los intereses de los trabajadores, que pueden legítimamente pretender mejorar sus ingresos y condiciones de trabajo, con los de los usuarios del servicio -que querrán obtener más calidad pagando menos- y con la sociedad en general, en cuyo seno coexisten distintos intereses y actividades que hay que contemplar y conjugar. El complejo equilibrio requerido sólo puede basarse en el respeto de los derechos de los trabajadores de las empresas proveedoras, evitando que las condiciones de prestación los perjudiquen, a la par que el de

los ciudadanos-usuarios de obtener servicios buenos y accesibles, y el de la sociedad de garantizar todos los servicios.

5. La participación de la sociedad exige la apertura de múltiples instancias. Por lo general, la discusión se ha acotado a la participación de los usuarios en los entes de regulación. En tal sentido, la primera objeción formulada por los partidarios de la “regulación económica” es la relativa al llamado riesgo de “captura a la inversa”, es decir, que los usuarios actuales tiendan a privilegiar su situación presente, prefiriendo pagar menores tarifas por mayores niveles de calidad, sin considerar las necesidades de inversión para satisfacer las demandas futuras, que deberían solventarse con mayores ingresos provenientes de las facturas que se abonan mensualmente. Amén de existir en este razonamiento un prejuicio sobre la supuesta “irracionalidad” y cortedad de miras de la masa indiscriminada de “usuarios”, también se oculta el hecho opuesto: la empresa, librada a su criterio, puede privilegiar la obtención de ganancias -lo que ha ocurrido hasta ahora- o renovaciones tecnológicas costosas y de opinable utilidad social presente y futura.

Es preciso reconocer, sin embargo, que la participación de ciudadanos-usuarios en los entes de control conlleva otro tipo de problemas. El primero, y más básico, es cómo se establece la representación. Como dijimos en el punto uno, en cuanto a la definición básica de aspectos centrales, es preciso garantizar mecanismos amplios de consulta pública. En cuanto a la participación específica en cada ente, la interrogante surge a la hora de definir quién puede ejercer una representación legítima y a través de qué mecanismos se la decide.

Partimos de la convicción de que es mejor que existan representantes de los usuarios en los entes a que no los haya. Asumimos que siempre está presente el riesgo de que tales representantes sean “capturados” por el interés empresario o que persigan fines distintos a los originales. Sin embargo, el remedio nunca puede ser eliminar la participación para conjurar el peligro de su desviación. La solución pasa por abrir lo más posible los mecanismos de control y los canales de participación. Pero tampoco cabe depositar absurdas expectativas en un participacionismo masivo. En primer lugar, porque dada la multiplicidad de ámbitos en los cuales desarrolla su vida la mayoría de las personas (laborales, educativos, religiosos, vecinales, recreativos, acción solidaria, etc.), lo común es que sólo destinen a algunos de ellos (si acaso lo hacen) algún tiempo extra para intervenir en las resoluciones que competan a dichos ámbitos. En segundo lugar, porque no es la masividad sino la posibilidad real de participar lo que legitima un espacio de deliberación y de decisión colectivas.

Como bien señala Cernotto (1998), entre los derechos de los ciudadanos, ocupados en trabajar y garantizar su propia subsistencia, está el que otros se encarguen de la definición y administración de lo público. Pero más que un derecho, esta opción de delegación suele estar forzada por las exigencias del tiempo de trabajo que se consume en reproducirse, característico de una sociedad productivista y alienante. Después de invertir casi todo el día en ganarse el pan y atender las obligaciones familiares y personales básicas, ¿tienen los ciudadanos, las personas comunes y corrientes, tiempo y energía para invertir en actividades colectivas voluntarias y en forma sostenida, como sería participar en el control de la gestión de un servicio público que consumen? Y aun si tuvieran tiempo, ¿tendrían deseos de destinarlo a tales tareas públicas?

Está visto, entonces, que cuando se plantea la participación no puede pensarse en multitudes en permanente estado deliberativo, ni tomar esto como paradigma para descalificar cualquier instancia de acción común más acotada. De lo que se trata es de que todas las personas, sin exclusión, tengan la oportunidad de hacer oír su voz y de incidir en las decisiones que puedan afectarlas. De este modo, tendrán el derecho y la oportunidad de involucrarse más en un determinado ámbito aquellas que así lo deseen. Y para que no se arroguen de manera permanente la representación de todas las demás ni perviertan la participación en beneficio propio, es preciso que se establezcan mecanismos claros y sencillos de selección, duración y rotación de cargos y revocabilidad de las designaciones. Hacerlo es técnicamente posible, máxime en la era de la informatización, que provee las herramientas tecnológicas

necesarias para facilitar la publicidad de las acciones públicas y para recabar la información indispensable.

La cuestión central, entonces, reside en la construcción de la voluntad política suficiente como para impulsar este cambio, voluntad que tiene que provenir de quienes deban implementarlo desde el Estado, pero fundamentalmente de la sociedad que decida exigirlos y lo tome en sus manos. Y para que tal voluntad se geste es preciso acumular las fuerzas capaces de revertir el paradigma neoliberal aún persistente y resituar el sentido de lo público, como condición necesaria para “refundar” (y no más “reformular”) el Estado y dotar de verdadero contenido al permanentemente abortado proceso de conformación de una genuina ciudadanía social, democrática y autogestiva.

Notas

¹ A comienzos de diciembre, cuando se confirmó que el FMI no aportaría un préstamo por unos US\$ 1.300 millones, se intensificó la fuga de divisas hacia el exterior. El ministro Domingo Cavallo dispuso entonces restringir totalmente el movimiento bancario, implementando lo que popularmente se denominó “el corralito” y que, de hecho, redujo hasta límites insospechados la circulación de dinero en efectivo y obligó a una bancarización compulsiva de la población para poder efectuar transacciones económicas normales. Esto generó un malestar muy grande, que se sumó a la crisis política que se arrastraba desde las elecciones legislativas de octubre (el 40% de la población no votó o lo hizo en blanco o impugnando, configurándose el llamado “voto bronca”) y al agravamiento de la situación social. El descontento eclosionó en las jornadas del 19 y 20 de diciembre, donde confluyeron con sus reclamos los sectores más pauperizados (“piqueteros”), las capas medias empobrecidas y los que vieron sus ahorros atrapados en el “corralito”. Así, se produjeron manifestaciones espontáneas al compás de ruidosas cacerolas (los “cacerolazos”), que confluyeron en la plaza de Mayo, donde asesinaron a varios manifestantes. Esto provocó la renuncia del presidente Fernando De la Rúa, el 20 de diciembre de 2001.

² La regulación ambiental es ejemplo de esto.

³ En setiembre de 1987, Raúl Alfonsín designó al frente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP) a Rodolfo Terragno, quien de inmediato se lanzó con un proyecto que incluía la privatización parcial de ENTEL, de Aerolíneas Argentinas y del sector petrolero. Se definió así con todas las letras la cuestión de la privatización como prioritaria en la agenda estatal y se comenzó a diseñar la política pública respectiva.

⁴ El ministro concurrió al Senado el 09-08-90.

⁵ “Las privatizaciones traerán eficiencia”. Entrevista al ministro de Obras y Servicios Públicos, Roberto Dromi, por Susana Viau, Diario *Página/12*, Buenos Aires, 03-05-90.

⁶ “La regulación es un mal necesario”. Entrevista al secretario de Energía, Carlos Bastos, por Daniel Sosa, Diario *Página/12*, Buenos Aires, 15-06-96.

⁷ “Entes reguladores: cuanto menos limiten, mejor”. Nota de opinión escrita por el presidente del organismo regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos, Rodolfo Barra, Diario *Clarín*, Buenos Aires, 24-11-98.

⁸ En un informe elaborado en el marco del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina” (1999: 85-86) se señala que los grupos Pérez Companc, Endesa y Enersis controlan la distribuidora de energía *Edesur* y la operadora de generación eléctrica *Central Costanera*. A su vez, Endesa y Enersis son accionistas de las dos distribuidoras de energía (*Edesur* y *Edenor*) como consecuencia de transferencias de capital entre ambas. Distintas firmas integrantes del grupo Pérez Companc participan de la principal empresa de transmisión eléctrica (*Transener*), a la vez que de unidades generadoras (*Central Costanera*, *Hidroeléctrica Pichi Leufú*, *Consorcio Uruguay-i*), distribuidoras (*Edesur*) y de grandes usuarios (empresas industriales y comerciales del grupo). Pérez

Companc también tiene una participación muy activa en diversas etapas de explotación del petróleo y del gas.

⁹ Actualmente, el total de partidos incorporados llega a 17.

¹⁰ El área servida de agua es de aproximadamente 60.000 ha. y el de cloacas de 40.000 ha. Según datos del año 1998, la población total del área asciende a 9.493.000 habitantes para el servicio de agua potable y a 9.174.249 para el servicio de cloacas.

¹¹ Este modelo supone un esquema de *regulación conjunta* o *yardstick regulation*, que establece niveles de precios idénticos para empresas monopólicas de un mismo sector (López, 1997).

¹² La expresión pertenece al secretario de Comunicaciones, Germán Kammerath, quien señalaba que las empresas “sobrecumplieron algunas [metas de servicio] y no cumplieron otras. Pero hay doctrina de la Corte Suprema sobre cumplimiento razonable”. (“Las telefónicas no cumplieron con todas las metas fijadas”. Entrevista al secretario de Comunicaciones, Germán Kammerath, por Marcelo Canton, Diario *Clarín*, Buenos Aires, 11-03-98).

¹³ En una primera rueda, la Secretaría otorgó 26 nuevas licencias, pero la crisis económica y la falta de reglamentación de ciertos aspectos puntuales del nuevo régimen dejaron en suspenso gran parte de las iniciativas de inversión y ampliación del mercado en la mayoría de los segmentos.

¹⁴ La autora sostiene que “la tendencia es hacia la constitución de un oligopolio mixto enormemente competitivo, con lugar para la entrada de decenas de competidores de menor tamaño, actuando en nichos de mercado, ofreciendo productos de mercado” (Herrera, 1998: 243).

¹⁵ Art. 25, Ley N° 24.076/92, reglamentada por Decreto N° 1738/92 (modificado por el Decreto N° 2255/92).

¹⁶ Art. 28, Ley N° 24.065/92, reglamentada por Decreto N° 1398/92.

¹⁷ Art. 52, Decreto N° 999/92.

¹⁸ El rebalanceo tarifario aplicado en el sector de telecomunicaciones a principios de 1997, quebrando lo previsto por la teoría, actuó como un subsidio cruzado que permitió ganar competitividad a las empresas del sector frente a la conclusión del período de exclusividad, y -en adición- incrementar las ventajas de precedencia e imponer barreras a la entrada de nuevos operadores. Fundado en el supuestamente elevado nivel de las tarifas de las llamadas interurbanas e internacionales, y en el bajo nivel relativo de las tarifas de las urbanas, el rebalanceo instrumentado, además de abaratar las tarifas de larga distancia, incrementó simultáneamente las urbanas, que ya se encontraban sobrevaluadas (también se aumentó el costo del abono y se eliminaron los pulsos libres). Por ello, esta medida puede ser entendida como una anticipación para el período en que las empresas operadoras no tuvieran la exclusividad y su mercado fuera disputable: las tarifas que disminuyeron -llamadas de larga distancia nacionales e internacionales- corresponden al segmento del mercado de las telecomunicaciones que primero quedaría expuesto a una situación competitiva, y cuya demanda es más elástica; mientras las tarifas que aumentaron correspondían a la porción del mercado que permanecería cautiva y con demanda relativamente inelástica, pese a la liberalización.

¹⁹ En efecto, el control de los servicios telefónicos quedó inicialmente a cargo de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT), dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. A fines de 1991 se encuadró bajo la órbita del ya fusionado Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos y, en 1996, la CNT se trasladó de dicho Ministerio a la Presidencia de la Nación. Posteriormente, la CNT se fusionó con la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos (CNCT) y se constituyó la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC). Tras este nuevo ordenamiento, el organismo estuvo subordinado a la Presidencia de la Nación hasta 1999, pasando sucesivamente durante el gobierno de la Alianza por el Ministerio de Infraestructura y el Ministerio de Economía. En la actualidad, la CNC volvió a depender del Ministerio de Infraestructura.

²⁰ Con el término “principal” se alude a la teoría del principal-agente. En ésta se considera la existencia de un actor -como principal- que delega en otro -el agente- la realización de una determinada tarea. Pero el agente cuenta con información a la que el principal no accede de manera directa, por lo que deberá procurar los incentivos apropiados para que el interés particular del agente coincida con el interés público que el principal debe resguardar.

²¹ Una de las manifestaciones más gráficas en este sentido fueron las intervenciones de la ex Comisión Nacional de Telecomunicaciones producidas en 1992 y en 1995 como resultado de las desavenencias de su directorio con los lineamientos políticos para el sector, en particular con los criterios de las autoridades económicas para realizar el rebalanceo tarifario. En el mismo sentido puede apreciarse el caso del ETOSS que, en tanto órgano de control y fiscalización del área, fue marginado en las recurrentes renegociaciones con la empresa Aguas Argentinas, mientras adquiría cada vez mayor injerencia la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, dependiente directamente del Poder Ejecutivo Nacional.

²² Este caso resulta un ejemplo paradigmático de los conflictos que pueden emerger cuando el regulador no ejerce su potestad de fiscalización y control. El día 15 de febrero de 1999, más de 156.000 usuarios de 10 barrios de Buenos Aires quedaron a oscuras durante 10 días, como consecuencia de la interrupción del servicio de distribución de energía eléctrica provisto por la empresa EDESUR. Según concluyeron los resultados del peritaje realizado por la Universidad Nacional de la Plata, la salida de servicio, tras el incendio de una de las subestaciones, se produjo por la falta de condiciones de seguridad en las obras de un túnel de cables de alta tensión y por la desprotección de las instalaciones en servicio que estaban actuando como respaldo (López, 2000).

²³ Esto no significa, sin embargo, que sus demandas en estos tribunales tengan capacidad de prosperar. Tal fue el caso de la empresa de capitales franceses Aguas del Aconquija, que tuvo un sonado conflicto en la provincia de Tucumán, a resultas del cual le fue rescindido el contrato de prestación. La empresa presentó el caso ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), tribunal arbitral dependiente del Banco Mundial, y obtuvo un fallo desfavorable a sus pretensiones. A partir de 2001, y especialmente en 2002, en el CIADI han sido presentados más de una docena de casos contra la Argentina. Por otra parte, cabe destacar que el gobierno, mediante el Decreto N° 1090/02, dispuso que “*los concesionarios que efectuaren reclamos por incumplimiento contractual fuera del proceso de renegociación (...) quedarán automáticamente excluidos de dicho proceso*” (art. 1).

²⁴ Las citas tomadas como ejemplo han sido extraídas de la Ley 24.100/92 que rubrica el “Acuerdo suscrito con la República Francesa para la Promoción y la Protección Recíproca de las Inversiones”, firmado en París el 3 de julio de 1991.

²⁵ Sobre la participación de los usuarios en el control de los servicios privatizados, ver Felder y López (1999), y Thwaites Rey y López (2003).

Bibliografía

- Cernotto, D. (1998), “La política de espaldas a la política”, en *Administración Pública y Sociedad*, N° 11, Córdoba.
- Felder, R. y López, A. (1999), “Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados: la experiencia argentina”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 14 Caracas, junio.
- Groisman, E. (1995), Interés actual de la noción de servicio público, Buenos Aires, mimeo.
- Herrera, A. (1998), “Competencia y universalización: ¿qué hay de nuevo en la regulación? Los casos de Bolivia y Nicaragua”, en: *¿Qué hay de nuevo en las regulaciones?: telecomunicaciones*,

- electricidad y agua en América Latina*, A. Barrionuevo y E. Lahera (eds.), Buenos Aires, CLAD; Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- López, A. (1997), *Regulación de la calidad de los servicios públicos privatizados: los casos del servicio de gas natural, electricidad y agua potable*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas, mimeo (tesis de maestría).
- _____ (2000), *Funcionamiento de los mecanismos de control social sobre la gestión privada de servicios públicos: potencialidades y limitaciones de la audiencia pública convocada durante el “apagón”*; documento de trabajo, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública.
- _____ y Felder, R. (1996), “Regulación y control de la calidad de los servicios públicos privatizados: los casos del servicio de gas natural, electricidad y agua potable”, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública (Documento N° 57).
- Mairal, H. (1993), “La ideología del servicio público”, en *Revista de Derecho Administrativo*, N° 14, Buenos Aires.
- Majone, G. y La Spina, A. (1993), “El Estado regulador”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 2 N° 2, México, julio-diciembre.
- Marafuschi, M. (1996), *Servicio público: estudios a la luz de la reforma del Estado*, La Plata, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina” (1999), “Privatizaciones en la Argentina: regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica”, Buenos Aires, FLACSO; Secretaría de Ciencia y Técnica; Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, abril (Documento de Trabajo N° 7).
- Przeworski, A. (1996), “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente”, presentado en el “Seminario Internacional de la Administración Federal y Reforma del Estado”, BID, Naciones Unidas, Brasilia, 16 y 17 de mayo.
- Stigler, G. (1971), “The Theory of Economic Regulation”, en *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2 N° 1.
- Stiglitz, J. (1989), “On the Economic Role of the State”, en *The Economic Role of the State*, A. Heertje (ed.), Oxford, Basil Blackwell.
- Thury Cornejo, V. (1995), “Fundamentos y límites de la potestad sancionatoria de los entes reguladores de servicios públicos”, en *Régimen de la Administración Pública*, N° 207, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, M. (1989), “¿El fin de los espacios estatales nacionales?”, en *Realidad Económica*, N° 90, Buenos Aires, mayo-junio.
- _____ (1999), “Ajuste estructural y reforma del Estado”, en *Realidad Económica*, Nos. 160-161, Buenos Aires.
- _____ y López, A. (2003), *Fuera de control: la regulación residual de los servicios privatizados*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- Vickers, J. y Yarrow G. (1991), *Un análisis económico de la privatización*, México, Fondo de Cultura Económica.

Otras fuentes documentales consultadas

- Ley N° 23.696, Reforma del Estado y Emergencia Administrativa. Publicada en el Boletín Oficial del 23-08-1989.
- Ley N° 24.065, Marco Regulatorio del servicio eléctrico. Publicada en el Boletín Oficial del 16-01-1992.
- Ley N° 24.076, Marco Regulatorio del servicio de gas natural. Publicada en el Boletín Oficial del 12-06-1992.

- Ley N° 24.100, Acuerdo con Francia sobre protección de inversiones. Publicada en el Boletín Oficial del 14-07-1992.
- Ley N° 25.561, Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario. Publicada en el Boletín Oficial del 07-01-2002.
- Decreto N° 1.185/90, Creación de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. Publicado en el Boletín Oficial del 28-06-1990. Modificado por los Decretos Nos. 2728/90, 2160/93 y 80/97.
- Decreto N° 999/92, Marco Regulatorio del servicio de agua potable. Publicado en el Boletín Oficial del 30-06-1992.
- Decreto N° 245/96, Traspaso a Presidencia de la Secretaría de Comunicaciones. Publicado en el Boletín Oficial del 13-03-1996.
- Decreto N° 660/96, Modificación de la estructura de la Administración Nacional. Publicado en el Boletín Oficial del 27-06-1996.
- Decreto N° 1.090/02, Contratos de obras y servicios públicos. Publicado en el Boletín Oficial del 26-06-2002.
- Diario *Clarín*: “Las telefónicas no cumplieron con todas las metas fijadas”. Entrevista al secretario de Comunicaciones, Germán Kammerath, por Marcelo Cantón, Buenos Aires, 11-03-98.
- Diario *Clarín*: “Entes reguladores: cuanto menos limiten, mejor”. Nota de opinión escrita por el presidente del organismo regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos, Rodolfo Barra, Buenos Aires, 24-11-98.
- Diario *Página/12*: “Las privatizaciones traerán eficiencia”. Entrevista al ministro de Obras y Servicios Públicos, Roberto Dromi, por Susana Viau, Buenos Aires, 03-05-90.
- Diario *Página/12*: “La regulación es un mal necesario”. Entrevista al secretario de Energía, Carlos Bastos, por Daniel Sosa, Buenos Aires, 15-06-96.

El sentido del desarrollo y la economía social*

Mario César Elgue

1. Introducción

En un trabajo presentado en el Encuentro de Investigadores Latinoamericanos, realizado en Río de Janeiro en el 2000¹, los autores señalaban el divorcio entre la “racionalidad” de la teoría microeconómica tradicional y la racionalidad subyacente en los emprendimientos de economía social, consistentes en una *acción comunicativa* generadora de vínculos eficaces para construir consensos. Este divorcio -en rigor- se extiende a todo el pensamiento económico convencional que tiende a ignorar, a subestimar o a considerar a la economía social un *rara avis* ajena a la economía, lindante con el moralismo utópico y/o con el socialismo pre-marxista.

Y esto se vincula a la impronta que ha dejado el modelo de comportamiento microeconómico de la escuela marginalista, que supone que los agentes son “racionales” y se ocupan exclusivamente de satisfacer sus deseos subjetivos. En su reduccionismo, el marginalismo denomina “racional” a una conducta individual que procura maximizar su utilidad o satisfacción dentro de una determinada cantidad de bienes disponibles. Como resultado de esta actividad, los individuos “racionales” efectúan intercambios hasta lograr la igualdad entre el precio de un bien y la utilidad que se obtiene de él. Y como está supuesto que todos los agentes sean racionales, cada uno de ellos buscará maximizar sus respectivas funciones de utilidad, alcanzando en la sumatoria el “óptimo sistémico”.

Si bien es un tema abierto -que requiere de mayores contribuciones teóricas-, autores como Habermas (1990) han opuesto al modelo neoclásico la noción de *acción comunicativa*, que se identifica con el *modus operandi* del emprendedorismo solidario.

Así, la *acción comunicativa*, en contraposición con la *acción estratégica*, presenta características especiales impuestas por un lenguaje intersubjetivamente compartido, que permite a los actores salir de la lógica egocéntrica. En vez de explicar los casos a partir de intereses individuales y del cálculo de utilidad de sujetos que se interfieren unos con otros, los *actores implicados* procuran sintonizar cooperativamente sus acciones en un mundo compartido en el cual hacen primar las interpretaciones comunes.

El racionalismo estratégico no logra dar una respuesta consistente a este dilema: no se advierte cómo de las influencias recíprocas de actores que persiguen sólo el éxito individual podrá generarse un orden social estable. En la actividad comunicativa, por el contrario, la fuerza del entendimiento lingüístico se vuelve más adecuada para coordinar la acción. Desde esta perspectiva, *de hablantes y de oyentes*, se facilitan los acuerdos y se coartan las posibilidades de que una parte se imponga sobre la otra.

Esta confluencia interpretativa de los participantes en la comunicación se sustenta en la *cultura*. A través de la cultura emerge el acervo de saberes: una sociedad que se forma y reproduce a través de la acción comunicativa.

1.1. La cultura en el desarrollo

Más allá de progresos nada desdeñables,² se han reabierto interrogantes sobre el propio sentido del *desarrollo*. Con la crisis del *modelo neoliberal* y su *ilusión del desarrollo* (García Delgado, 2003), reaparece la posibilidad de recomponer un *capitalismo productivista* de signo nacional. Se coincide en que ello supone *barajar y dar de nuevo*, volver al rol activo del Estado, definir un perfil de reactivación del mercado interno y una salida exportadora de mayor valor agregado, afianzar esta etapa distinta de *sustitución de importaciones* (dando respuesta a la falta de capital de trabajo y créditos) así como también restañar las heridas abiertas del desempleo y la exclusión. Son muy oportunos *otros ojos* para

(*) Este texto forma parte de un ensayo del autor, actualmente en prensa (2003).

mirar un MERCOSUR ampliado, que se extienda al resto de América Latina, no sólo desde los fructíferos intercambios comerciales mutuos y desde una mayor coordinación de las políticas macroeconómicas y de la solución de las controversias, sino que, retomando el mandato histórico de la *Nación de Repúblicas* (Ramos, 1994), lleve a la práctica un accionar político unitario que nos encamine a una genuina integración cultural, social, científica, tecnológica e institucional desde la cual seamos interlocutores de peso ante los grandes decisores del poder global.

Hoy se imponen visiones más holísticas, liberadas de cepos economicistas. Tomando expresiones del sociólogo Edgar Morín (2003), se puede decir que la economía aparece como la ciencia social más avanzada matemáticamente y más atrasada desde consideraciones éticas que hacen al desarrollo humano³. Es preciso reflexionar sobre por qué sociedades materialmente ricas, que han logrado índices importantes de crecimiento del producto, han coexistido con el desempleo, la pobreza y la exclusión. Esta aparente paradoja vuelve pertinente situar el *rearme cultural* como *portador de sentido*, asignando a éste cuatro funciones significativas. La primera función remite al respeto del hombre por sí mismo, a la *autoestima*; la fortaleza de internalizar los propios valores y capacidades, para lograr *confianza* en las propias fuerzas⁴. La segunda es aquella que posibilita la difusión de capacidades en el seno de la sociedad, a través de las cuales se pone de manifiesto el ejercicio de un proceso de *selección* que sea capaz de discernir lo que vale la pena ser incorporado y adaptado del exterior, evitando dependencias espirituales y colonizaciones pedagógicas que abren las puertas de posteriores subordinaciones económicas, “legitimadas” por la invasión de proyectos “culturales” que inhiben el libre poder de decisión de los nativos. En este punto hay que estar atentos a cierta “dictadura” de lo simbólico: uno de estos efectos distorsionantes se da cuando se aplica a los ciudadanos de EE.UU. el apelativo de *americanos*, mientras que a nosotros, y a nuestros vecinos, se nos define como *latinoamericanos*. Esa exclusividad en la utilización del término *americanos* para los norteamericanos es una manera subliminal de sumisión que agrega otro obstáculo a la voluntad de reconstruir un pensamiento propio, no alienado. En el mismo sentido, ese tono despectivo o de observador descomprometido y “neutral” para referirse al país como “este país”, exterioriza otro de los tics derrotistas de quienes, desde una pseudo ciudadanía planetaria, pretenden ignorar su propio “lugar en el mundo” (Lacolla, 2002). El rechazo a todos aquellos mensajes que son considerados nocivos y desestructurantes -la *oposición activa*- se vislumbra como tercera función⁵. La función más relevante de la cultura, que ubicamos en cuarto lugar, es el dar un *sentido*, un rumbo prefijado como “horizonte utópico”⁶. Un camino que energiza la marcha más que un punto de llegada. No es casual que, en numerosas lenguas, la palabra *sentido* alude tanto a *dirección* como a *significación*. En síntesis: se trata de afirmar los valores, por lo que se elige lo que tiene sentido, lo que es juzgado sensato y, por otra parte, de proveer una orientación para el futuro. Toda sociedad debe estar en condiciones de dar un sentido a lo que hace. Este poder constituye la base sobre la que descansan y se construyen las otras funciones de la cultura: capacidad de selección, de oposición y de respeto de sí.

Finalmente, un nuevo concepto de *desarrollo* -además de armonizar crecimiento con equidad distributiva e inclusión- debería aludir a una vía autónoma de creación, a través de la cual una sociedad toma, por sí misma, las decisiones que considera más justas, analizando las relaciones de poder y las injerencias externas.

1.2. Cultura explícita y cultura implícita

La economía social imbrica naturalmente actividades económicas y creaciones culturales que constituyen poderosos vectores de sentido. Es *hija de la necesidad*, de necesidades insatisfechas en comunidades locales desfavorecidas, y se arraiga en *dinámicas colectivas* que reúnen una adecuada dosis de cohesión social. Moviliza a grupos integrados y no a personas yuxtapuestas y desarticuladas, insertas en la cultura de esa socialización de ideas y prácticas cotidianas.

La sociedad toda es un *ensayo de cooperación*. La mayoría de los seres humanos pasan la mayor parte de su tiempo y de su vida en actividades económicas. Por ello, las circunstancias en que se

desenvuelve el proceso económico afectan intensamente los caracteres de sus personalidades. No existe en el mundo aparato de educación que actúe de modo tan ubicuo y permanente como el sistema económico (Oliveira, 1973). Y esa influencia educadora puede ser “para bien” o “para mal”. Puede incentivar el impulso creador e innovador o adormecerlo en la repetición rutinaria, obediencia y sometimiento a la voluntad ajena. Puede alentar la solidaridad o excitar las pasiones egoístas y antisociales.

Todo sistema o régimen económico lleva en sí mismo una *pedagogía social*. El capitalismo liberal representa la aspiración de ciertos grupos de poder por construir una sociedad mercantil autosuficiente que tenga su correlato social y cultural. La estrategia no declarada del modelo neoliberal consiste en quitar los *valores éticos* del análisis de los conflictos sociales y, de esta manera, “naturalizar” o hacer “normal” la injusticia de las relaciones sociales (Etkin, 1996).

La economía social, y particularmente el cooperativismo, se posiciona explícitamente en las antípodas, al erigirse como un tipo de empresa que puede tomarse como modelo de *comunidad organizada* ya que “el cooperativismo no es sólo una forma de organizar la economía. Es también una forma que presenta un escalón ético superior” (Elgue, 1997). Integra una *unidad de producción* y una *comunidad educadora*. Constituye un *trabajo educador*, que transforma la personalidad de sus protagonistas, siendo al mismo tiempo una *educación para el trabajo*. Al intervenir en la producción de bienes y servicios, el cooperador asociado y/o el trabajador cooperativizado se educan y adquieren la capacidad de educar a otros.

Por ello, *educar para la cooperación* va más allá de los tipos de educación formalizados y externos a las empresas. Es el paso de la educación explícita (cursos, seminarios, capacitación gerencial) a la *educación implícita*. En esta última, la educación no es parte de un proceso formal, ni el resultado de una acción planeada, aunque no formal. Es más apropiado referirse a esta instancia como *educativa* y no como *entrenamiento* o *enseñanza*, pues incluye un componente apreciable de formación *ideológica* y de *actitud*. Nos referimos a las múltiples formas de *socialización* dentro de la cultura de la empresa u organización. Formas que hacen que las personas, a través de su lugar productivo o laboral, obtengan una serie de experiencias que, con el tiempo, le otorgan comprensión sobre la especificidad de ese emprendimiento y sobre la *racionalidad* que subyace en el mismo. Personas en interacción que aumentan sus conocimientos sobre las consecuencias que implica ser miembro de esa entidad, en relación con sus derechos, sus obligaciones y la expresión de los intereses comunes (Jakobsen, 1994).

En suma, la *conciencia solidaria y cooperativa* (o la falta de ella) entre los asociados o entre los miembros activos de otras entidades de la economía social es la consecuencia de aprendizajes tanto *asociativos-doctrinarios* como surgidos del *negocio* de este tipo de empresas sociales. Estos aprendizajes aconsejan un esfuerzo explícito de actividades educativas para completar los procesos educativos implícitos que tienen lugar en él, para balancear la dimensión asociativa y la dimensión empresarial y evitar degeneraciones o compartimentos estancos en uno u otro sentido.

2. Emprendedores de la economía social ⁷

La temática del *Tercer Sector* o del *subsistema* de la *economía social* ha incrementado su aparición en editoriales y seminarios de todo el mundo. En la Unión Europea, por ejemplo, se ha constituido un comité que integra y representa oficialmente a las cooperativas, a las mutuales, asociaciones y fundaciones.

En la Argentina, sin embargo, una buena porción de quienes mencionan al Tercer Sector deja a un lado a las cooperativas. Incluyen a las mutuales, al voluntariado de las organizaciones confesionales o laicas, a las asociaciones y fundaciones de filantropía y de inversión social empresaria (que generalmente operan tras un objetivo de *marketing*), a las asociaciones y sociedades de fomento que canalizan el protagonismo vecinal interactivo de apoyo o ayuda a los sectores más desprotegidos y a las regiones más postergadas. Reúnen, bajo la denominación de ONG's (organizaciones no

gubernamentales) o de *entidades de la sociedad civil*, a un universo que, no obstante su heterogeneidad y distinto origen social, comparte algunos objetivos y modos de organización y de gestión⁸.

Quizás este intento de excluir a las cooperativas -que constituyen la columna vertebral de la economía social (Thiry, 1997)- se vincule a la confusión de cierto pensamiento inercial, que no alcanza a discernir la diferencia entre actividad económica y fines de lucro. Como el grueso de las cooperativas efectúa actividades que son financiadas y vendidas en el mercado a un precio, de allí se deduce que el lucro está implícito. En rigor, si bien la actividad económica supone una actividad patrimonial, no significa, necesariamente, la finalidad de lucro. La economía de lucro y las iniciativas económicas de contenido social responden a motivaciones distintas y son respuestas a dos instancias diferenciadas de la conducta humana (Vainstok, 1976).

Si bien las cooperativas realizan una actividad económica, ésta está dentro de un campo de la economía distinta a la economía de lucro. En la acepción del idioma -definición de la Real Academia-, *lucro* es la ganancia o provecho que se saca de una cosa; *lucrativo* es lo que produce utilidad y ganancia y “lucrar” es sacar provecho de un negocio, obtener utilidades. Entonces, la “economía del lucro” expresa la organización de la actividad económica *subordinada al fin declarado de obtener ganancias o utilidades* en el intercambio, independientemente del uso final de los bienes o servicios que son objeto de las transacciones. En cambio, el concepto de *actividad económica* se refiere a la proyección del hombre sobre la naturaleza para posibilitar su subsistencia, y al intercambio o distribución de bienes y atención de servicios para *satisfacer necesidades humanas sin subordinación a otras motivaciones*. En el campo de la actividad económica en función social no se compra para revender con ganancia o producir utilidades a los inversores, sino que la operación consiste en la *prestación de servicios sociales*. No se opera con *valores de cambio* sino *de uso*. En el área cooperativa, los excedentes de previsión se restituyen a los usuarios, las reservas son irrepartibles y, en caso de disolución de la entidad, el remanente patrimonial corresponde al Estado⁹.

El hecho de que una cooperativa crezca, que se transforme en una empresa con mayúsculas, tampoco es motivo para asimilarla a los grandes grupos lucrativos. SanCor¹⁰, por ejemplo, no tiene como fin el lucro institucional: es una red de cooperativas de pequeños y medios productores que, como contribuyentes individuales, son sujetos gravados por el impuesto a las ganancias, que deben incluir en su declaración jurada los ingresos que, eventualmente, perciban como retornos de excedentes de su cooperativa de base. En rigor, SanCor es una *cooperativa de cooperativas* que ha alcanzado un posicionamiento de liderazgo y una facturación significativa, pero mantiene su esencia solidaria y participativa. Por ello, es incoherente que cada tanto se equipare, por esta razón, a este tipo de redes, como son las asociaciones y federaciones cooperativas, con las grandes sociedades comerciales. Es muy posible que esta incomprensión se vincule a que, generalmente, se concibe a la empresa asociada a unidades productivas o de servicios en las cuales sus dueños o los titulares del paquete accionario tienen como objeto central el apropiarse de las ganancias obtenidas y de una plusvalía por el capital invertido. Pero es bueno tener presente que, en nuestra referencia al concepto de empresa, se considera como tal a *cualquier organización instrumental -no sólo la lucrativa- de medios personales, materiales e inmateriales, ordenados bajo una dirección para el logro de fines económicos o benéficos*.

A su vez, no es ocioso señalar que la economía social no se corresponde exclusivamente con la noción de asociaciones sin fines lucrativos, a la manera anglosajona. En la óptica anglosajona y, particularmente, en la norteamericana, “*the non profit organizations*” aluden a las asociaciones que no distribuyen excedentes. En cambio, en las cooperativas existe un excedente (aunque no sea éste el objetivo principal) que, eventualmente, se distribuye en proporción a las operaciones realizadas por cada asociado.

2.1. El Estado presente y la sociedad del equilibrio

Se trata de ensayar otro *modelo* de economía mixta, otro entramado interinstitucional que se emparenta con la lúcida cosmovisión de Henry Mintzberg: lo que ha triunfado en Occidente no es el capitalismo

“clásico” sino las *sociedades equilibradas*. Sociedades que procuran un mejor uso de las aptitudes y las *lógicas funcionales* de cada uno de los subsistemas y actores, y que contienen cuatro *patas* de similar fortaleza: un Estado reformado -árbitro, redistribuidor y regulador desburocratizado-; un sector privado competitivo, dispuesto a asumir los riesgos propios de una burguesía innovadora; y una franja intermedia que reúne, por un lado, al voluntariado no empresarial (ONGs) y a los nuevos emprendimientos solidarios¹¹ y, por el otro, a las empresas de la economía social (ver Elgue, 2003).

Las nuevas relaciones entre *economía* y *sociedad* nos llevan a la perspectiva de esta *economía plural*, esquematizada en tres polos: la economía comercial, en la cual la distribución de los bienes y servicios está confiada al mercado; la economía no comercial, que se corresponde con la redistribución de bienes y servicios por parte del Estado, y la economía no monetaria, en la cual la distribución está en manos de la reciprocidad y de la administración doméstica. No se trata de elegir una de las *economías* sino de lograr una adecuada cohabitación de cada una de ellas (Morin, 2003). En este sentido, no está de más considerar las zonas grises que interrelacionan a estas *economías*: hay una parte de la economía estatal (sus empresas, las sociedades estatales y mixtas) que actúa en el mercado, como también hay un sector importante de la economía social que intercambia sus bienes y presta sus servicios en el mismo ámbito. También puede suceder que los excedentes de las economías de subsistencia y de pequeños grupos productivos se vendan en el mercado formal a cambio de un precio. Es por ello que constituye una simplificación caracterizar los tres sectores sobre la base de desvincular el primero (el Estado) de los intercambios con el mercado formal, adjudicando al segundo (la empresa capitalista tradicional) la exclusividad del mercado y definiendo al tercero como el *de la sociedad civil*. Por las razones antes apuntadas, si excluimos la estructura estatal, los otros dos son expresión de las diversas franjas de esa sociedad civil, y los tres recurren al mercado. En todo caso, el mercado formal coexiste con el circuito informal de los intercambios “cara a cara” y puede ser más o menos regulado por el Estado. Puede existir mayor o menor competencia entre los capitalistas, y entre las empresas y emprendedores del asociativismo *no capitalista*, y, seguramente, será desigual y combinado el desarrollo de las dos caras del Tercer Sector: por un lado, la cara asociativa no empresarial, la de los nuevos emprendedores solidarios, más vinculada a temáticas no económicas, y, por el otro, la cara de las empresas sociales.

Queda atrás, entonces, la vieja dicotomía entre Estado y mercado¹². Ni todas las iniciativas estatales suponen centralismo burocrático ni la “economía de mercado” es sinónimo de capitalismo liberal¹³. Se trata -y ese es el arte de la política actual- de no quedar presos de fundamentalismos dogmáticos, de efectuar una combinación inteligente entre el “plan” y el “mercado”. Las políticas activas compatibles con la globalización aceleran e incentivan aquellos desarrollos viables. Pero son componentes esenciales de estas políticas activas, la *decisión política*¹⁴ (como mecanismo de compensación de asimetrías), y la *educación, la capacitación y el reentrenamiento*¹⁵ (como vehículos de democratización y movilidad social).

El *nuevo rol del Estado* puede esquematizarse en tres ejes (ver Elgue y De la Arena, 1994). El primero se refiere a *acompañar* las iniciativas de los emprendedores más dinámicos, creando economías externas y entornos macroeconómicos favorables. El segundo, *impulsar* a los agentes productivos más débiles, inyectando *espíritu de empresa* desde los poderes públicos; ayudar para que se elijan ciertas orientaciones o se favorezca el desarrollo más adecuado. Finalmente, *anticipar*, saber mirar más lejos para construir proyectos de largo aliento. Incluso, cuando el mercado no existe, se deben preparar con anticipación los *mercados del futuro*. Prevenir las irreversibilidades (por ejemplo, velar por el equilibrio ambiental), o favorecer el entramado institucional y la operatividad de *redes horizontales de coordinación* (Lechner, 1997) que permitan integrar innumerables decisiones interdependientes y a numerosos tomadores de decisiones.

Por último, el Estado también debe bregar por la revitalización de la *confianza* en las relaciones interpersonales e interinstitucionales, que constituye un importante *bien intangible* y es parte de la matriz decisional.

2.2. ¿Economía social o *non profit sector*?

Ya hemos visto que una parte significativa de las actividades productivas y laborales no se ajusta a la distinción habitual entre sector privado (con fines de lucro) y sector público (de interés general), aun dejando de lado la esfera de las actividades e intercambios domésticos.

Si quisiéramos simplificar, se podrían caracterizar las organizaciones del Tercer Sector precisando que ellas combinan dinámicas *privadas* de iniciativa y gestión con finalidades que no están centradas en el beneficio, sino más bien en el interés de sus miembros y del contexto social inmediato.

Aun siendo imperfecta, la denominación de Tercer Sector (o *third sector*) es la que ha suscitado mayor acuerdo en el ámbito científico internacional. Si tomamos la óptica de zonas geográficas más restringidas, aparecen otros términos que coinciden o se adaptan a contextos socio-políticos, jurídicos y fiscales, e incluso que responden a usos y costumbres vinculados a culturas e historias que han modelado sus propias percepciones. Así, en EE.UU. prefieren la expresión *the non profit sector* o *independent sector*, y en Inglaterra, *voluntary organizations*. En América Latina, en ocasiones se utilizan los términos organizaciones de la *economía popular* o *economía solidaria*, los que son equiparables a la *economía social*, que es la denominación más usada en los países latinos de Europa.

Hoy podríamos decir que, entre los matices antes citados del Tercer Sector, dos se proyectan con una aceptación internacional y mayor consistencia teórica: el de economía social (o solidaria) y el de *non profit sector*. Nuestra preferencia por la *economía social* se asocia a una postura abarcadora e integradora. Es la que incluye, junto a las asociaciones diversas sin fines lucrativos, un tipo distinto de empresa, las cooperativas, que están en todos los países del mundo y que, muchas veces, son divisadas como una *tercera vía* entre el capitalismo liberal y el centralismo de Estado. A su vez, la noción de economía social deja lugar explícito a las mutuales, que tienen tanta relevancia en la organización de los servicios de salud y de previsión social.

Un escollo no menor es la incompreensión con que choca la economía social para que se logre comprender la complementación de sus dinámicas económicas y sociales. Es común advertir la tentación por volcar la balanza a favor de unas y en detrimento de otras. Se desacreditan, a veces, a las asociaciones como “actividades subsidiadas” o “filantrópicas”, quitándoles toda naturaleza económica. Por otro lado, cuando una cooperativa adquiere peso en el mercado, se pone en duda su dimensión social, su organización democrática interna y sus fines extra-económicos. En muchos casos se ha llegado a acusarlas de “competencia desleal” ante tratamientos financieros y tributarios diferenciados, con los cuales los poderes públicos conceden estímulos que se justifican en objetivos de promoción social y regional.

2.3. Economía social y sector informal

El carácter híbrido y a menudo no estructurado (en particular, desde lo jurídico) de nuevas y variadas actividades productivas y de servicios ha conducido a la denominación de “sector informal” (aunque tal vez sería más recomendable referirse a alternativas “atípicas”¹⁶ de producción y trabajo asociado) para ubicar aquí todo lo que no podría encasillarse en los paradigmas convencionales. Pero -pese a su peso cuantitativo- las teorías del desarrollo tienden a confinar al *sector informal* o *atípico* a un rol residual, satelizado a aquellas franjas competitivas insertas en los mercados.

Desde Latinoamérica, sin embargo, se intenta rescatar la especificidad e impulso propio de este sector informal, germen de una *economía popular* que imbrica lógicas comerciales y lógicas de redes sociales. Aunque muchas veces se pueden asimilar ambos términos y similares actividades, no parece adecuado establecer una correspondencia directa entre *economía social* y *economía popular*. La economía social supone expresiones asociativas policlasistas no limitadas a los sectores populares. La economía popular, en cambio, intenta aglutinar a estas franjas de la escala social y es extremadamente heterogénea: comprende iniciativas puramente individuales, microempresas familiares, estrategias asistenciales e igualmente algunas actividades ilegales que no son encuadrables como economía social o solidaria.

2.4. Divergencias y consensos semánticos

Es sabido que la llamada *economía social* apareció en Francia en el primer tercio del siglo XIX. Durante largo tiempo ha sido utilizada en un sentido más vago que el de hoy. En algunos casos se incluyen bajo el paraguas de esta expresión las políticas sociales activas que procuran dejar atrás las estrategias focalizadas e intentan ingresar a la revalorización del *beneficiario* como sujeto partícipe de los programas que de *asistenciales* aspiran a la calificación de *promocionales*. En estos últimos, siempre está latente el peligro de caer en un coyunturalismo que “congele” la desocupación y la exclusión del momento, con la pretensión de *acortar camino* e intentar edificar nuevos *movimientos y actores* a partir de las obras y tareas comunitarias que operan como contraprestación por el subsidio. Dada la heterogeneidad de los núcleos poblacionales involucrados, se hacen más difíciles los procesos de capacitación, se obstaculizan los vínculos organizacionales y la generación de *místicas* aglutinantes del tipo de las que provee la economía social más orgánica, que incentiva cambios actitudinales y mayores compromisos sinérgicos. Cuando se trata de un beneficio universal de esta envergadura, hay que hacer un gran esfuerzo para evitar los efectos negativos de este tipo de planes asistenciales: la generación de parálisis y abandono en sus beneficiarios. Es preciso acompañar el recorrido que va de la asistencia a la promoción con un conjunto de operaciones que refuercen la *pertenencia* comunitaria y promuevan fuertes sentimientos de *autovaloración* (Ferrara, 2003).

En una primera aproximación, se podría argüir que todo lo que está en la economía tiene una dimensión social y todo lo que es social tiene sustento económico. En ocasiones, el concepto de economía social se encuentra ligado al falso debate que presenta como dos polos opuestos a lo económico y a lo social, en el cual habría una economía mala -en tanto reificación de la economía neoliberal y globalizada, dominada por el capital financiero-, y lo social, que sería lo justo, lo bueno, la redistribución, la justicia social. Otro elemento ideológico ligado al anterior es la lectura de *lo social* desde el pre-concepto de que sólo se corresponde con la pobreza o con los sectores populares, como si la sociedad y las relaciones sociales no fueran un todo, como si las clases y sectores de ingresos medios o altos no fueran parte de lo social y no tuvieran derecho a utilizar las herramientas de la economía social.

Pero desde hace un tiempo, superando estas disquisiciones semánticas, se afirma a escala internacional una concepción más específica de la economía social. En rigor, se podrían esquematizar dos maneras de aprehender la economía social y, de la combinación de esos dos enfoques, seguramente se delimitará más adecuadamente este Tercer Sector:

a. El enfoque jurídico-institucional. Un primer abordaje de la economía social es el de identificar las formas jurídicas e institucionales que la conforman. Desde este punto de vista, existe consenso en incluir las cooperativas, las mutuales y lo que genéricamente se denomina como asociaciones, siendo más discutida la presencia de las fundaciones. Si ponemos el acento en los tipos institucionales y no en la formalidad jurídica, se sumarían las asociaciones de hecho y las pre-cooperativas y pre-mutuales.

b. El enfoque normativo o ético. Esta segunda alternativa interpretativa de la economía social, la define afirmando que agrupa las actividades y entidades asociativas cuya ética se traduce en los siguientes principios o características: la organización o empresa tiene por finalidad servir a sus miembros o a la colectividad más que simplemente generar beneficios u orientarse al rendimiento financiero; tiene autonomía de gestión en relación con el Estado; integra en sus estatutos y en sus formas de hacer un proceso de decisión democrático que implica a usuarios y trabajadores; defiende la primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de sus excedentes e ingresos; funda sus actividades en los principios de participación, del hacerse cargo y de la responsabilidad individual y colectiva.

De alguna manera, esta definición tiene la ventaja de combinar el enfoque jurídico-institucional y la afirmación de valores y principios que impiden que un mero estatuto o reglamento baste para establecer la sustancia de este tipo de entidades. Engloba las dos dimensiones: la de una *estrategia*

participativa de desarrollo local asociativo y el movimiento sociocultural que la contiene y le da fundamento.

2.5. Los movimientos sociales hoy

Los movimientos sociales viven un período de cambios profundos. Es necesario examinar la reconfiguración de las clases sociales, de estos movimientos y de la economía social, ese trastocamiento que balbucea algunas alternativas a la reestructuración económica neoliberal de las décadas de los 80 y 90.

Los 70 habían visto proliferar movimientos obreros y populares, particularmente urbanos. Los 80 provocaron más bien una fragmentación de estos movimientos. En poco tiempo, los 90 vieron crecer nuevos actores sociales, entre los que se destacan las mujeres y los jóvenes que se abroquelan en las comunidades locales, convocados por estrategias concretas de sobrevivencia y mejora de la calidad de vida, sobresaliendo las comunidades cristianas de base (Castañeda, 1993).

Si en los años 70 se había puesto énfasis en el esclarecimiento de las asimetrías norte-sur con los argumentos de la *teoría de la dependencia*, los años 80-90 han revalorizado la democracia con reinterpretaciones que profundizan sus contenidos más allá de los aspectos jurídico-formales. Este nuevo milenio ha puesto todo en cuestionamiento y podría emerger de él un creciente *contrapoder* que enfrente a los tres sostenes del ideologismo global: la liberalización, la privatización y la desregulación.

Se aprecian en varios países del sur avances de *movimientos sociales* locales que se hacen abanderados de las nociones de *economía popular* y de *economía solidaria*, luego de haberse apoyado en las economías informales y de subsistencia.

En Argentina, las movilizaciones de los sectores medios y medios bajos de fines del 2001 dieron nacimiento a Asambleas Barriales que motorizaron una interesante experiencia de *horizontalidad democrática* y esbozos de diversas iniciativas de asistencia (comedores, merenderos, ayuda escolar y huertas), que luego se fueron debilitando en la medida que se recuperó cierta estabilidad y se encontró una resolución del “corralito” y el “corralón” financiero. La movilización de los *piqueteros*, como expresión de las franjas más pobres y excluidas, impuso una forma distinta de “mostrar” ante todos el acrecentamiento de una pobreza que, aunque estaba desde antes, había permanecido “contenida” en los barrios más humildes. Estos movimientos de desocupados reconocen dos afluentes: por un lado, una experiencia comunitaria vinculada al colapso de las economías del interior y a la privatización acelerada de las empresas del Estado en la década del 90 y, por el otro, la organización territorial gestada en la conurbación, ligada a la desindustrialización y el empobrecimiento que arrancó a fines del 70 (ver Svampa y Pereyra, 2003). También los piquetes se aliaron a otras estructuras de asistencia y promoción, fueron solidarios con algunas empresas recuperadas y brindaron numerosos apoyos a otras reivindicaciones. Ambos fenómenos, no obstante, combinan elementos a veces contradictorios: por un lado, un componente ideológico de crítica *al sistema* y de búsqueda de otros tipos de organización y representación y, por el otro, la existencia de necesidades básicas e inmediatas que demandan una respuesta urgente, más allá de la ideología o de la teoría que sustente a esas respuestas. Algunas de las organizaciones piqueteras, por citar un caso, habían convocado a impugnar el voto o a votar en blanco, y quedaron descolocadas por la caída del “voto bronca” en las elecciones del 27-04-2003, en las cuales se superaron todas las previsiones de participación del electorado, ya de vuelta del “que se vayan todos”. Esta situación hace vulnerables a estos movimientos, en tanto y en cuanto sus líderes exhiben una ideología que no siempre es la de gran parte de sus bases. Otros ingredientes de tensión son el mayor o menor acercamiento de estas conducciones piqueteras hacia los funcionarios y planes asistenciales, y cierta intermediación *clientelar* en la adjudicación de parte de estos planes.

3. Proyecto nacional, organización e institucionalidad

Si consideramos a la economía social como la estructuración de diversas organizaciones que se identifican con una cultura específica, es preciso evaluar sus aportes desde el ámbito de nuevos proyectos de desarrollo, sus contribuciones organizacionales y cuáles son sus fortalezas para diseñar otra institucionalidad.

Aunque tal vez no constituyan un “sistema” o un modelo alternativo, sino más bien un subsistema, las organizaciones de la economía social imprimen su sello, renovando las prácticas socio-económicas desde una acción democratizadora de la economía y de la sociedad. Los modos de gestión de las empresas de la economía social armonizan los imperativos de rentabilidad y los que se originan en su dimensión asociativa, apuntan a la viabilidad económica y al impacto social. Con el entramado de los *movimientos sociales* aparecen ricas experiencias de anclaje local, otras modalidades de emprender y de elaborar políticas¹⁷.

La institucionalidad de la economía social oscila en función de los escenarios y de los proyectos que cada país o región pone en marcha: en el cauce estrecho de una economía neoliberal hegemónica, a la economía social se le puede reservar el rol de simple paliativo; ante un intervencionismo público *neo-keynesiano*, la economía social puede ser un componente de peso para pasar de la asistencia tradicional a la promoción; y si se trata de un replanteo profundo, centrado en los intereses nacionales y en la preeminencia de los grupos más desprotegidos, la economía social podría ser un ingrediente diferenciador de la interacción entre lo económico, lo social y la democracia participativa.

Hay que evitar sostener el dominio excluyente de la antigua economía social o de la que encaja mejor en la economía formal. Pero también es preciso reparar que si bien el sector informal o “atípico” puede servir de punto de partida para el surgimiento de una *nueva economía social*, sería erróneo identificar mecánicamente la economía social con la economía informal. En algunos casos, la economía informal es más un mecanismo defensivo de sobrevivencia que un instrumento para el desarrollo; una instancia provisoria “de aguante” que se disuelve con la reactivación económica y con la transformación de estas manifestaciones del “autoempleo” y la microproducción en emprendedores que logran cierta estandarización de sus niveles de calidad, alguna escala viable y un mercado cierto, o en asalariados que son absorbidos por la economía formal.

La economía social debe adquirir su espacio e identidad en una estrategia de desarrollo económico plural, equidad distributiva y equilibrio territorial, inscrita en un proyecto nacional y regional de largo alcance, en el cual los protagonistas llegan a ser *sujetos conscientes*, contribuyendo a cambios sustentables en los “mundos de vida”¹⁸ de todos los actores involucrados.

Notas

¹ García, Pablo S. y Saidón, Mariana. *Cooperativismo, racionalidad estratégica y racionalidad comunicativa*, Buenos Aires, Alianza Cooperativa Internacional. Comité de Investigación; Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios de Sociología del Trabajo; noviembre de 2000.

² La esperanza de vida media se ha prolongado en todo el mundo. Si por un momento dejamos la impactante exposición de muertes en la Argentina de nuestros días, particularmente en las provincias de menor grado de desarrollo, la mortalidad infantil venía disminuyendo y las tasas de alfabetización mejoran en los puntos más distantes del planeta. Sin embargo, en los últimos 30 años, el número absoluto de personas que vivían por debajo del umbral de la pobreza se incrementó el 18%. En 1960, el ingreso del 20% de los más ricos del mundo era 30 veces superior al del 20% de los más pobres; en 1995, era de 78 veces, y actualmente (datos de 1998) más de 1,3 mil millones de personas viven con menos de un dólar por día. La sub alimentación afecta de manera crónica a más de 800 millones de personas en el mundo (PNUD, 1998).

³ Hay que prestar atención a las exploraciones que viene realizando la *neuroeconomía*, particularmente en lo atinente al hemisferio “racional” del cerebro, y los aportes a la economía de la *psicología cognitiva*, desentrañando comportamientos emocionales, intuitivos y grupales ignorados por la “racionalidad” del economicismo neoclásico.

⁴ Paulo Freire, en “La educación como práctica de la libertad” (1971), analizó la cultura en el seno de sociedades que se convirtieron en dependientes y sin voz; llegó a la conclusión que cuando una sociedad es continuamente calificada de retrasada, ignorante, incapaz o no competitiva, perezosa o anacrónica, el mensaje termina por ser internalizado, y la sociedad se comporta conforme a la imagen negativa que se le adjudica.

⁵ En relación con el llamado populismo, por ejemplo, hay una serie de malentendidos: los denominados populismos -en rigor, los movimientos nacionales y populares de los países periféricos- no han calzado en los esquemas mentales *eurocéntricos* que tendieron a etiquetarlos como un “fascismo de las clases bajas”. Ese denostado populismo, sin embargo, es parte inescindible del *estilo de liderazgo* de nuestro continente. A su conjuro se produjeron los cambios estructurales más significativos en esta parte del mundo, mientras una porción del progresismo “racional” se oponía a ellos, aliándose a los sectores conservadores y liberales más retrógrados. Que tales cambios fueron incompletos, nadie lo duda; que estuvieron acompañados de arbitrariedades, de brutalidades y, en algunos casos, de una marcada propensión a lo grotesco, tampoco cabe discutirlo, pero constituyen la “originalidad” de un proceso de crecimiento, que incluye excepciones tan asombrosas como ese “realismo mágico” que ha enriquecido numerosas páginas de la narrativa y de la novela latinoamericana. Sus defectos no pueden enjuiciarse si, paralelamente, no se condenan los crímenes, corrupciones y renunciaciones de políticos e intelectuales abstractos, incapaces de crear nada que se oponga a un estado de cosas, a todas luces injustas, que los “populismos” vinieron a modificar (Lacolla, Enrique, 2002).

⁶ La expresión *utópico* está utilizada aquí en el sentido de un *diseño estratégico anticipado*, de un escenario futuro hacia el cual se pretende avanzar, que actúa como modelo ideológico de sociedad a la cual se aspira y como acicate presente, al ser un eslabón de un proceso de construcción colectiva intergeneracional. Hay otro concepto de “utópico” que es aquel que descalifica las ideas y un accionar considerados inviables, excesivamente “idealistas” y sin asidero en la realidad presente y futura.

⁷ “En la actualidad, el empresario se identifica con la figura del *emprendedor*, que cuando es colectivo encuentra en la cooperativa una fórmula cuyos perfiles idiosincrásicos sintonizan con determinados valores imperantes en la sociedad (...) La verdadera diferencia entre unas empresas y otras, entre las que ejercen como líderes y las que desempeñan el papel de seguidoras de las primeras, entre las mejores y las mediocres, entre las que son admiradas y las que permanecen en el anonimato de la indiferencia, se encuentra en las personas, en sus aptitudes y actitudes, en su preparación (conocimientos y habilidades) y en su comportamiento, en su talento y en sus valores, en definitiva, en esos aspectos intangibles difícilmente imitables...” (Vargas Sánchez, 2002).

⁸ Las *mutuales* son similares a las cooperativas, más aun cuando en la actualidad también pueden quebrar (igual que ellas) y la intervención ante irregularidades debe surgir desde el ámbito judicial. No persiguen fines de lucro y, en general, tienen por objeto brindar ayuda mutua frente a riesgos eventuales, desde apoyos económicos, servicios de salud, deportes, recreación y turismo, actuando por cuenta de sus asociados. Se diferencian de las cooperativas en que no distribuyen excedentes. Están exentas del impuesto al valor agregado, ingresos brutos e impuesto a las ganancias. En lo referente a las *asociaciones y fundaciones*, ambas se plantean dar satisfacción a las necesidades sociales, culturales, artísticas, científicas y deportivas de sus asociados o beneficiarios. A su vez, las llamadas *sociedades de fomento* y las *cooperadoras* se organizan mayoritariamente como asociaciones civiles. Tanto las asociaciones como las fundaciones están exentas de impuestos. Las Agrupaciones de Colaboración Empresaria (ACEs), que están incluidas en la Ley de Sociedades Comerciales, no constituyen una forma societaria ni son sujetos de derecho. La Agrupación como tal no persigue fines de lucro, pero sí

mejorar la producción y los servicios de sus miembros; no pueden vender ni prestar servicios al mercado como agrupación, sino a través de cada integrante. Tienen por finalidad mutualista ayudar a sus miembros -empresas o formas asociativas- para desarrollar determinadas fases de la actividad empresarial de cada uno: compartir equipamientos, asesorarse asociadamente o adquirir insumos en forma conjunta.

⁹ Mirta Vuotto en “Paradojas de la organización cooperativa” (1994), señala que una sociedad mercantil convencional se organiza sobre una base de capital con el objetivo de obtener beneficios sobre el mismo. La ganancia está representada por un reparto de los beneficios y una apreciación del capital. Dado que el control va unido al capital, éste se convierte en instrumento de control y método de repartir beneficios. La cooperativa, en cambio, tiene una base personal y la suscripción de capital no se hace en consideración del beneficio directo del capital invertido (ni bajo forma de remuneración ni bajo forma de plusvalía). El capital tiene un papel instrumental y no de control.

¹⁰ SanCor (por la abreviación de Santa Fe y Córdoba, dos de las provincias más fuertes de la cuenca láctea argentina) es una asociación de cooperativas lácteas, fundada en 1940, por la integración de 16 cooperativas tamberas que decidieron la instalación de la primera fábrica elaboradora de manteca. Por entonces fue reconocida internacionalmente por la calidad de su caseína. Actualmente agrupa 70 cooperativas primarias que involucran a 2.200 productores que conducen a SanCor mediante delegados surgidos de cada cooperativa primaria. Se ubica entre las 20 principales empresas nacionales y a la vanguardia del sector lácteo, ofreciendo a los consumidores argentinos más de 100 variedades de productos, desde los más básicos hasta *specialities*. Además, se destaca como la mayor exportadora de lácteos, siendo el 40% de sus exportaciones con destino a Brasil.

¹¹ Se incluye aquí a los feriantes, a los mercados sociales alternativos, las redes de trueque, huertas comunitarias y a los microemprendimientos productivos en red, promovidos inicialmente por el Estado, entre otros.

¹² Aunque sería anacrónica la pretensión de reeditar el Estado omnipresente del período de sustitución de importaciones -impulsado con políticas explícitas después de la 2da. Guerra-, no hay que olvidar que el Estado empresario de los países en vías de desarrollo sustituyó muchas veces a una burguesía nacional débil, tardía e inmadura, llevando adelante tareas nacionales y democráticas que, en los capitalismo avanzados, habían contado con el protagonismo de su propio empresariado local. Ese Estado, en alguna medida, precedió a la formación de la sociedad nacional (Guimaraes, 1997).

¹³ En rigor, existe “economía de mercado” desde que se abandona la comunidad autosuficiente. En consecuencia, la “economía de mercado” no es consustancial al capitalismo, sino que coexiste en todos los sistemas y regímenes económico-sociales. El caso chino, en el cual se teoriza sobre el socialismo de mercado, es una muestra actual sobre el particular.

¹⁴ La política debe ser un instrumento que haga realidad la afirmación de que “nadie debiera estar condenado a una vida breve o miserable sólo porque nació en la clase equivocada, en el país equivocado o con el sexo equivocado” (PNUD, 1994).

¹⁵ No se trata de cualquier educación, capacitación y reentrenamiento, sino de aquel que permita formar personas con autoprogramación, capaces de autogestionarse no sólo en su trabajo, sino también en su vida.

¹⁶ Ver Orsatti (2003).

¹⁷ Ernesto Laclau (suplemento Zona de Clarín, 04-05-2003) opina que, con la globalización, los puntos de antagonismo generados por el capitalismo salvaje se han multiplicado: ya no es posible pensar que la contradicción fundamental del sistema se encuentre en la fábrica y que el único *sujeto emancipatorio* sea la clase trabajadora. Hay todo un nuevo abanico de *identidades sociales* alternativas que han sido lanzadas a la arena histórica. Según este autor, a partir de esa pluralidad se debe reflexionar sobre cómo articular la acción colectiva de modo tal que logre constituirse un *sujeto emancipatorio global*.

¹⁸ Se hace alusión aquí a transformaciones organizacionales efectivas y mejoras apreciables en los niveles de implicación y en la calidad de vida de las personas. El concepto “mundos de vida” fue elaborado por Alfred Schütz y Luckmann y supone el carácter auto organizado de la vida social. Es necesario entender nuestros *mundos de la vida* para actuar en ellos y actuar sobre ellos. La idea es retomada por Habermas en *Teoría de la acción comunicativa* (1990).

Bibliografía

- Boisier, S. (1988), *Post-scriptum sobre el desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales*, Santiago, ILPES, CEPAL.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1998), “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.), Buenos Aires, CLAD, Editorial Paidós.
- Castañeda, J. (1993), *La utopía desarmada*, México, Editorial Planeta.
- Coraggio, José Luis (1999), De la economía de los sectores populares a la economía del trabajo, en <http://www.fronesis.org> (página del autor).
- Coriat, Benjamín (1997), *Los desafíos de la competitividad*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Defourny, Jacques ...[et al] (2001), *La economía social en el norte y en el sur*, Buenos Aires, Editorial Corregidor.
- Elgue, Mario César y De La Arena, Gustavo (1994), “Reforma del Estado y sociedad civil”, Buenos Aires, Instituto Provincial de Acción Cooperativa (Cuaderno N° 1).
- Elgue, Mario César (1997), Seminario Internacional Crecimiento Económico con Desarrollo Social, Buenos Aires, Ediciones Intercoop.
- Elgue, Mario César (comp.) (1999), *Globalización, desarrollo local y redes asociativas*, Buenos Aires, Editorial Corregidor.
- Etkin, Jorge (1996), *La empresa competitiva*, Santiago, MacGraw-Hill.
- Ferrara, Francisco (2003), “Exclusión social y prácticas de subjetividad”, en *Observatorio Social*, N° 11, Buenos Aires.
- Ferraro, R. (1999), *La marcha de los locos: entre las nuevas tareas, los nuevos empleos y las nuevas empresas*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.
- Freire, Paulo (1971), *La educación como práctica de la libertad*, México, Editorial Siglo XXI.
- García, Pablo S. y Saidón, Mariana (2000), *Cooperativismo, racionalidad estratégica y racionalidad comunicativa*, Buenos Aires, Alianza Cooperativa Internacional. Comité de Investigación; Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.
- García Delgado, Daniel (2003), “Desarrollo local y reconstrucción del país”, presentado en Jornada del Programa de Desarrollo Provincial II de la Operatoria BIRF 3877, Banco Mundial, Buenos Aires, 7 de mayo.
- García Delgado, Daniel (2003), *Estado-nación y la crisis del modelo: el estrecho sendero*, Buenos Aires, Editorial Norma.
- Giarracca, Norma (comp.) (1994), *Acciones colectivas y organización cooperativa: reflexiones y estudios de caso*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Guimarães, R. (1997), *El Leviatán acorralado: continuidad y cambio en el papel del Estado en América Latina*, Santiago, CEPAL.
- Habermas, Jürgen (1990), *Teoría de la acción comunicativa*, Editorial Granica.
- Jakobsen, Gurli (1994), “Procesos de aprendizaje en las cooperativas”, en *Acciones colectivas y organizaciones cooperativas: reflexiones y estudios de caso*, Norma Giarracca (comp.), Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

- Laclau, Ernesto (2003), "En un mundo unipolar, peligra la democracia", en *Clarín: Suplemento Zona*, Buenos Aires, 4 de mayo.
- Lacolla, Enrique (2002), *Contra el viento, globalización y nación*, Córdoba, Editorial Ferreyra y Corredor Austral.
- Lechner, Norbert (1997), "La política de desarrollo como un desafío cultural", presentado en la Jornada sobre el Desarrollo de las Economías del Mercosur, Sociedad Internacional de Desarrollo, Montevideo, 13 de mayo.
- Mintzberg, Henry (2003), El peso de la economía social, Buenos Aires, FLACSO, mimeo.
- Morin, Edgar (2003), "Entrevista", en *Clarín: Suplemento Zona*, Buenos Aires, abril.
- Olivera, Julio H. (1973), *Teoría económica y sistema cooperativo*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- Orsatti, Álvaro (2003), "Políticas públicas para formas atípicas de trabajo", en *Observatorio Social*, Buenos Aires, N° 11.
- Petrella, R. (1996), *Los límites a la competitividad*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- PNUD (1994), *Informe sobre desarrollo humano 1994*, México, PNUD; Fondo de Cultura Económica.
- Ramos, Jorge Abelardo (1994), *La nación inconclusa*, Montevideo, Editorial Época.
- Sen, Amartya (1997), *Bienestar, justicia y mercado*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Stiglitz, Joseph (2002), *El malestar de la globalización*, Buenos Aires, Editorial Taurus.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003), *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Thiry, Bernard (1997), "Economía pública y economía social: perspectivas para el siglo XXI", Conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 19 de noviembre.
- Thompson, Andrés (comp.) (1995), *Público y privado: las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Losada.
- Vainstok, Arturo (1976), *Estudios de economía cooperativa*, Buenos Aires, Editorial Intercoop.
- Vargas Sánchez, Alfonso (2002), *Los emprendedores y los valores cooperativos*, Huelva, Universidad de Huelva.
- Vuotto, Mirta (1994), "Paradojas de la organización cooperativa: acciones colectivas de la organización cooperativa", en *Acciones colectivas y organizaciones cooperativas: reflexiones y estudios de caso*, Norma Giarracca (comp.), Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

La nueva ingeniería social (notas para una epistemología avanzada de las ciencias sociales aplicadas)

Lewis Pereira y Orlando Chirinos

Introducción

Ha surgido en las últimas décadas, a partir de la Antropología del Desarrollo y de la Sociología Comparada, la posibilidad de hacer un nuevo tipo de Ingeniería Social diferente a la que hasta ahora se había hecho, y en el proceso varios mitos han caído. Los denominados métodos participativos y un nuevo tipo de “imaginario” sociológico han jugado un papel fundamental. Armados con una nueva estrategia de construcción del conocimiento que tiene que ver con la posmodernidad, diversos científicos sociales se encuentran extrayendo modelos, comparando decenas de casos particulares a nivel mundial, a fin de tener lecciones que les permitan hacer recomendaciones para la implementación de proyectos de desarrollo.

El tema no es nuevo pero sí la forma de abordarlo. En este artículo se bosquejan algunos de los principios, tanto epistemológicos como teóricos, que sostienen la nueva postura, así como el tipo de ruptura que se está produciendo. El tema tiene amplias y muy diversas consecuencias e implica una revisión de los postulados tradicionales de la Ciencia Social aplicada. Las propuestas clásicas de Ingeniería Social, asociadas a estrategias de *control social* como forma típica de pensar los problemas de la construcción del cambio social o de la planificación con seres humanos, están resultando cada vez más extrañas, cuando menos en las tradiciones cercanas al pensamiento antropológico o en teorizaciones sensibles a la diversidad cultural y a las “racionalidades alternativas”.

En el camino, las nociones de “Ingeniería Social” se han multiplicado. Se le puede entender como “Sociotecnología” en la versión de Vignolo (2001), en tanto metodología para la creación de “capital social”; o como “Tecnología Social” en su sentido más amplio (ver Käufer y Pruitt, 2001; Inciarte y otros, 1999); o como “Ingeniería Humana”, tal cual la entiende Raymond Firth (1976) en un intento por recoger las lecciones aprendidas desde la Antropología Social inglesa. Se habla de “Tecnologías Sociales de Mediación” para el campo educativo, en tanto que tecnologías educativas en un sentido amplio de construcción de la realidad educativa a través de sus actores, y se ha pensado en los “diseñadores de sistemas sociales” como profesionales que tendrán gran demanda en el futuro bajo la forma de arquitectos sociales (ver Inciarte y otros, 1999; Forrester, 1998).

La mayoría, sin embargo, prefiere utilizar un término diferente al de “ingeniería” por los ecos que produce en las mentes un término que recuerda el afán de control social de algunos científicos sociales y algunos políticos, o el tratamiento éticamente cuestionable del comportamiento de los seres humanos, como piezas de un gran engranaje que puede ser planificado al modo como se diseñan máquinas o edificios (Vignolo, 2001)¹. El concepto, sin embargo, ha sido persistente en buena medida, y de hecho puede ser entendido de una manera diferente si nos adentramos en una perspectiva situada más allá de los límites de la Ilustración clásica; porque ha sido, precisamente, la Ilustración la que ha conducido al resultado de ingeniería que hemos visto, y a la idea de la planificación social como un programa de racionalidad única burocratizada. Todo esto puede ser examinado brevemente.

1. El Desarrollo Rural: el cambio de métodos

En la década del 70 se llevó a cabo una discusión alrededor de los métodos RRA (Rapid Rural Appraisal) y PRA (Participatory Rural Appraisal), que tenía que ver con los supuestos sobre los que se levantaban los proyectos tradicionales de desarrollo. Chambers (1995) deja ver que el movimiento terminó madurando en la década de los 80 y que en él participaron diferentes organismos, aunque se dividió en escuelas: la Universidad de Khon Kaen en Filipinas aportó enseñanzas sobre el uso de los equipos interdisciplinarios en proyectos de desarrollo y el tipo de entrevistas semi-estructuradas que

debían aplicarse; el International Institute of Envelopment and Development (IIED) contribuyó con el uso de los “diagramas espaciales, temporales y sociales” para programas de diagnóstico; y la Secretaría Nacional del Medio Ambiente de Kenya, junto a la Clark University, con los modelos de participación comunitaria (Chambers, 1995). Se empezó, por entonces, a cuestionar la estrategia tradicional empleada para los diagnósticos, centrada en análisis cuantitativos y en la aplicación de grandes encuestas que luego eran tratadas de manera estadística. Por ejemplo, se consideró legítima la aplicación del principio de la “triangulación” que autorizaba el empleo de más de una técnica de investigación a la vez en los diagnósticos sobre un mismo objeto; aprovechar tres tipos de informantes-clave para un mismo tema o tres tipos de muestra (o el número que se considerara necesario), en lugar de una sola muestra, un solo tipo de instrumento o un solo tipo de informante.

La Evaluación Rural Rápida y la Evaluación Rural Participativa pretendían resolver problemas que los métodos tradicionales no resolvían, tales como: a) los diagnósticos para el desarrollo producían información poco pertinente y poco predictiva sobre el comportamiento de las variables o beneficiarios (muchos análisis matemáticos no producían la información relevante que se requería); b) los elevados costos de estos diagnósticos, cuando menos en el caso de las encuestas masivas; c) la gran cantidad de tiempo y esfuerzo que consumían (en los proyectos el factor tiempo es importante) (Chambers, 1995).

Por otro lado, no se veía con claridad la relación que podía tener la información social o cultural con los proyectos. Sobre esto, Cernea (1995) ha dicho que se trata, todavía hoy en día, de la situación típica de los profesionales que generan la información social y cultural que impedía hacer recomendaciones efectivas para los procesos de toma de decisiones de los proyectos; al lado de los hábitos de las instituciones de desarrollo que sólo utilizaban sociólogos y antropólogos para evaluaciones de impacto social o para evaluaciones *ex post facto*, fundamentando toda la racionalidad de los proyectos en variables de orden económico y administrativo. Eran los economistas y los administradores los que aportaban valor agregado. Esto, que a primera vista puede parecer un problema de división de áreas disciplinarias, esconde una problemática un poco más profunda.

El hecho de que los proyectos escondían un tipo de “racionalidad” se hizo evidente en los casos de lugares “alejados” culturalmente de Occidente (entre campesinos de Malasia, Filipinas o Kenya, por ejemplo) donde existían otros puntos de vista y concepciones del mundo. Además, se descubrió que las metodologías de “intervención” empleadas eran ineficaces, al igual que los diagnósticos. Por ejemplo, evaluaciones realizadas a más de 68 proyectos patrocinados por el Banco Mundial concluyeron que la mayoría de los fracasos se debían a inconsistencias culturales o a la falta de adecuación cultural de los proyectos (Kottak, 1995). De hecho, los proyectos que calificaban como claramente “incompatibles” desde el punto de vista cultural, alcanzaron el 59%. El fenómeno puede considerarse como un error sistemáticamente cometido por los proyectos en las décadas de los 60 y 70.

En cuanto a los diagnósticos, se constataban casos como los siguientes: estudios sobre el papel de las plantas silvestres en los sistemas agrícolas en Kenya (un paso previo para la implantación de proyectos agrícolas), verificaron que una encuesta de grandes dimensiones tomaba tres veces más tiempo y era menos precisa que una investigación conducida con los métodos cualitativos e “informales” de la Evaluación Rural Rápida (RRA) que podía adelantar un reducido equipo de profesionales bien entrenados, contando con otras herramientas metodológicas (Chambers, 1995).

La cultura de los planificadores se oponía a la cultura de los beneficiarios, fue una de las conclusiones. Dicha oposición tenía varios aspectos: era teórica, epistemológica y alcanzaba el imaginario social. Con los nuevos métodos (PRA y RRA) en cambio, el proceso de búsqueda de conocimiento era replanteado: debía ser flexible, participativo, informal y progresivo, e incluir, además, herramientas fundamentalmente cualitativas (no verbales) como mapas espaciales y diagramas, entre otros. Por entonces, comenzó a aceptarse en esta postura del desarrollo, que las inquietudes y las prioridades de los investigadores podían cambiar en el transcurso de la investigación (no podían ser previstas sin más antes del inicio del trabajo de campo), y que las personas investigadas

vivían en un “mundo” que podía ser particular, lo cual recuerda, en buena medida, el tipo de estrategia empleado comúnmente por los antropólogos. De hecho, se puede sostener que estos métodos recogen lecciones fundamentales del método etnográfico.

En los momentos en que todo esto ocurre, el mundo de los proyectos de desarrollo se encontraba monopolizado por economistas, ingenieros y administradores con una visión etnocéntrica y universalista, poco preparada para entender las implicaciones de la subjetividad de la vida social como un todo integrado, de carácter multifuncional, que no podía ser abordado con encuestas y que no podía ser planificado de manera “objetivista”. La mayor parte de los proyectos de desarrollo eran concebidos, además, como esfuerzos para la construcción de infraestructura física (por ejemplo, sistemas de riego para los campesinos, represas, carreteras o caminos) o de mejora de los indicadores económicos en sentido clásico (desempleo, ingreso familiar, entre otros). El éxito era medido en términos de estos indicadores.

Se podía decir que en el enfoque tradicional se partía de la premisa de que los “Otros” eran como un “nosotros”, pero con carencias de bienes materiales. No se percibían diferencias importantes de subjetividad, por lo cual se podían proyectar las categorías y valores de los planificadores. El problema era la pobreza, es decir, las dificultades materiales para subsistir. Siendo así, lo fundamental era contribuir a que los pobres consiguieran los bienes materiales y servicios que necesitaban (enfoque filantrópico). Si les faltaban viviendas, teléfonos, vehículos, caminos, debían ser facilitados o aportados directamente por los organismos de desarrollo o por el Estado. El problema *subjetivo* se entendía como relacionado con la “ignorancia” en sus múltiples manifestaciones: analfabetismo, falta de capacitación técnica (para uso de equipos y sistemas “avanzados”), ausencia de conocimientos gerenciales, competencias para participar exitosamente en el mercado de producción y consumo. El Otro no vivía en un “mundo” propio sino sólo en la ignorancia. Como se comprenderá, esto daba lugar a proyectos que podían ser definidos unilateralmente y en el fondo de manera autoritaria.

Como lo ha señalado acertadamente Esteva (2000), se trataba de una forma de etnocentrismo muy acusada en la cual una forma de sociedad, de manera arbitraria (EE.UU. y Europa), se colocaba a sí misma como patrón de referencia para medir los niveles de desarrollo en el mundo, y por supuesto, con el señalamiento de que el “subdesarrollo” se encontraba en el sur del planeta (América Latina, África). Para medir el “subdesarrollo” se debe saber dónde está localizado el desarrollo y en qué consisten los modelos desarrollados de sociedad. El subdesarrollo no es la pobreza, sino lo que se encuentra por debajo del “desarrollo”, o sea, se trata de un juicio de valor realizado sobre el conjunto de países y sociedades del planeta.

Bernardo Kliksberg (2001), haciendo referencia a América Latina, habla de la “soberbia epistemológica” de los enfoques tradicionales del desarrollo, pensando, por ejemplo, en las medidas del Fondo Monetario Internacional. La soberbia consiste en pensar de manera reduccionista la realidad que se debe cambiar, a partir del pensamiento convencional de la economía, que pretende predecir el comportamiento de los actores y de los escenarios a partir de variables macroeconómicas, sin el estudio de la idiosincrasia y especificidades de las situaciones sociales, políticas y culturales de la región.

2. La ciencia aplicada tradicional y la “Ingeniería Social”

Las definiciones sobre la Antropología Aplicada, por ejemplo, giran alrededor de la siguiente idea: se entiende que se trata de “conocimientos aportados por la ciencia antropológica para la solución de problemas prácticos” (Nolasco, 1970). La situación en general se plantea así: primero, la ciencia académica produce los conocimientos; luego se derivan aplicaciones prácticas. La Antropología y el resto de las ciencias sociales, así como las ciencias naturales, han partido del mismo principio.

La aplicación de conocimientos ha sido siempre vista como un problema dependiente de lo que ocurra en la ciencia pura: en la medida en que esta ciencia acumule conocimientos, en esa misma

medida serán posibles más derivaciones prácticas, que se entiende como asociadas lógicamente al correlato del control de la naturaleza.

Fuera de estas afirmaciones bastante familiares, sin embargo, los intentos de derivar usos prácticos a la ciencia pura han tropezado siempre con obstáculos infranqueables en las ciencias sociales. Cernea (1995) revisa los repetidos fracasos de los sociólogos y antropólogos en el marco de los proyectos tradicionales de desarrollo, como una característica que ha sido sistemática. Los aportes han sido menores y de ninguna manera predictivos. Scott y Shore argumentan que esto obedece a una razón fundamental: no se puede trabajar para el desarrollo pensando en intereses disciplinarios y académicos del progreso de la ciencia. Los intereses que median en la producción del conocimiento determinan sus aplicaciones (citado por Cernea, 1995). La ciencia trabaja ordinariamente en el interés de explicar la causalidad (ya dada) o tener una comprensión de la causalidad, algo que los científicos comunican a través de artículos; pero el desarrollo o las “acciones deliberadas de cambio colectivo” requieren de metodologías y no premisas. Se trata de dos idearios diferentes. El conocimiento para el desarrollo no se consigue investigando la causalidad social dada.

Forrester (1998) reconoce esta situación desde el enfoque sistémico. Una ciencia política que se dedique a proponer proyectos no puede trabajar únicamente sobre la *realidad ya dada*. La planificación es la antítesis de la causalidad dada. Todos los días los legisladores proponen al mundo leyes que son verdaderas tecnologías sociales, a veces sin el menor reparo en cuanto a sus consecuencias, y por años las instituciones sociales funcionan sin que se llegue a reparar en las causas que hacen que funcionen. Investigar para el desarrollo -esto sería lo fundamental del asunto- no es buscar las causas de la vida social sino buscar las “causas” que explican el funcionamiento de los modelos y los proyectos (es necesario tener los proyectos como los objetos de estudio); pero si aún esto no es posible, entonces se implantarán las metodologías exitosas y se dejará para otro momento la explicación del por qué funcionan. Como mínimo, el conocimiento al que hace referencia el desarrollo señala aquello que nos hace ver las condiciones que se necesitan para conseguir un determinado resultado.

Esto tiene que ver con la noción de ingeniería social, es decir, aquel conocimiento de carácter práctico (la técnica) que permite la construcción de la realidad social, o el enfoque que permite relacionar recursos, condiciones y necesidades a favor de la consecución de un resultado que se desea para el medio social². Este conocimiento no puede ser conseguido con la sola identificación de la causalidad dada, sino que exige un enfoque sistémico u holístico sobre las condiciones que hacen posible el funcionamiento de los modelos artificialmente producidos o deliberadamente creados. La identificación de la causalidad dada en la realidad es insuficiente. Los enfoques de ingeniería no trabajan únicamente con causalidad, sino también con la *creatividad*. Por ejemplo, si se sabe que algo funciona se lo utilizará aun en situaciones nuevas. Lo que funciona puede ser resultado de la inventiva humana, algo que hasta ese momento jamás haya sido visto; no tiene por qué ser tomado de la realidad dada y la forma como ésta deviene.

Dado su carácter holístico (situaciones que conectan muchas variables de diferente naturaleza), la Ingeniería Social no puede nutrirse de una sola disciplina sino de un conjunto de disciplinas. Economistas, antropólogos, sociólogos, ingenieros civiles, ingenieros agrónomos, ecólogos, psicólogos y demás, deben trabajar juntos para conseguir el enfoque holístico que se requiere; y sobre todo los beneficiarios de los proyectos, como más adelante veremos. Tampoco se trata de una aplicación de conocimientos realizada por especialistas, en su concepción avanzada, sino de una conjunción de esfuerzos a favor de unas metas y unos resultados.

Cuando se llega a imaginar al planificador del desarrollo como un verdadero “arquitecto social”, que hace arquitectura social de algún tipo, la situación se hace evidente (Forrester, 1998). Para el arquitecto, la información sobre la realidad es referencial. Sin embargo, la realidad social no es pasiva sino activa. Los beneficiarios de los proyectos son personas. Por lo tanto, hay que pedir colaboración a

la realidad sobre la que se va a actuar, algo que los científicos naturales no tienen por qué hacer, una razón adicional al hecho de que éstos sólo buscan la causalidad y la consideran suficiente.

La aspiración de la Antropología o la Sociología Aplicada de conseguirle utilidad a los conocimientos acumulados sería incompleta, o una deformación acerca de la forma de construir las artes prácticas. La ciencia práctica no puede ser derivada lógicamente de la ciencia pura. La ciencia aplicada debe producir sus propios conocimientos de una manera que se opone a la forma de trabajar de la ciencia tradicional. Esta idea se apoya en el principio de que las propuestas de cambio social son decisiones que se deben tomar y nunca deducciones lógicas de lo ya dado, es decir, que al lado de esta forma antigua de resolver problemas que la ciencia ha imaginado, se perfila el trabajo sobre los elementos, la búsqueda de nuevos usos a las cosas y a las causas, la forma tecnológica de resolución de esos problemas. Inventar puede significar colocar causas nuevas sobre el orden social, usando el término “causa” en un sentido aristotélico. Crear una organización nueva, por ejemplo, o una empresa, puede significar dar inicio a una serie de “causas” que terminen por afectar ampliamente el sistema social. Es probable, además, que ésta sea la forma normal de construcción de la sociedad, que la forma como los hombres siempre han actuado sea una forma tecnológica de construir la sociedad y no una forma “causal”.

3. Los principios básicos

a) Los modelos de desarrollo no se pueden fundamentar teóricamente en leyes

La nueva Ingeniería Social aspira a construir modelos que, en sí mismos, constituyan un sistema de recomendaciones sobre metodologías que permiten lograr resultados en determinados campos de la acción práctica del hombre. Ahora bien, una idea centrada en los procesos quizás sea la más adecuada para las ciencias del desarrollo. En este sentido, probablemente sea la ciencia de la complejidad la que haya avanzado más que ninguna otra en la idea de que los hechos no se pueden entender bien si no se recurre a la noción de “proceso”, en el sentido en que lo comprende Maturana y Varela; o el grupo de autores que trabaja en la temática del posdesarrollo (Escobar, 2000). Lo único que existe son los procesos, y los intentos que han realizado los científicos de congelar los momentos de los sistemas (cuando se estudian sistemas) son necesariamente artificios agregados por la ciencia.

Se puede entender el sistema (cualquier sistema) en un momento dado, pero eso es lo mismo que tomar una fotografía. No se puede ver su naturaleza o la forma como interactúa con la realidad hasta que no se mueve o proyecta en el tiempo. Se trata de una idea esencial que no ha sido todavía bien entendida.

Entender los procesos no significa hacer su historia en un sentido tradicional (historicismo). Lo que hacen los científicos en los laboratorios es analizar procesos. Observan una relación entre factores o cómo evolucionan, qué resultados producen. Necesariamente esto debe ocurrir en el tiempo, pero no por ello se recurre a explicaciones historicistas³. Una reacción química es un proceso, el cambio social también lo es. El historicismo se fundamenta en los mismos principios que sostienen la búsqueda de leyes naturales, sólo que proyectada en etapas de evolución, porque emergió en el contexto del evolucionismo clásico. Se trata de “sistemas congelados” que evolucionaban de una etapa a otra.

En cambio, las “leyes” de los procesos se parecen más a las leyes que persigue Brian Arthur a propósito de los procesos económicos. Este importante economista sostiene que la ruptura ahora se encuentra en el reconocimiento de la naturaleza misma del orden económico, también del orden social y de otros tipos de orden (Arthur y otros, 1997). La Economía tradicional tenía como telón de fondo el imaginario sobre el “mecanismo de relojería newtoniano”, que debía ser rígido en lo más íntimo por leyes permanentes, iguales para todas las sociedades.

Este mismo telón de fondo ha servido para imaginar el desarrollo (y debe hacerse notar que mayoritariamente ha sido entendido como desarrollo económico), así como para proponer modelos en la postura de la vieja Ingeniería Social, incluidos aquellos de las Ciencias Políticas (ver LaPierre,

1976). En las décadas del 60 y 70, por ejemplo, los modelos inspirados en sistemas cibernéticos eran concebidos como una nueva forma de entender las relaciones estructurales básicas entre los agentes y los factores. Las categorías del *Output* (salidas del sistema político) e *Input* (demandas de los ciudadanos al sistema político) formaban parte de las “leyes” de los sistemas. Todos los sistemas a nivel mundial las tenían. Pero aparte de los problemas derivados del enfoque de racionalidad única de estas propuestas, lo que no se percibía con claridad en esos días eran los supuestos de inmovilidad, búsqueda de leyes y de equilibrio que los modelos arrastraban, es decir, la falta de introducción orgánica de la idea de “proceso histórico” como algo propio de los sistemas. Como sugiere Arthur y otros (1997), los sistemas evolucionan hacia la novedad perpetua si se les da suficiente tiempo y se deja que realicen la historia inscrita en ellos.

En realidad, lo que se encuentra en el fondo de toda esta crítica es la idea de que los sistemas son “nichos” que se empotran en marcos de realidad más amplios de una naturaleza tal, que se requiere una interpretación en sus propios términos, interpretaciones que son específicas y consustanciales al nicho mismo; de manera que el conocimiento sobre el proceso forma parte del proceso. El saber está enlazado a los objetos a los que se refiere de una manera íntima y evoluciona históricamente con ellos. Esto lo saben ciertas escuelas de antropología desde hace varias décadas; ellas han entendido que la investigación científica sobre el Otro implica una traducción (interpretación) histórica de los códigos del “mundo” en el que vive ese Otro. La traducción no es un conocimiento permanente ya que el Otro está cambiando y las teorías que maneja el antropólogo también, al igual que su capacidad de comprensión del mundo del Otro.

La premisa ha circulado a partir de la crítica posmoderna y forma parte del núcleo central de la ciencia de la complejidad⁴. Su importancia es que niega la posibilidad de construir modelos *avanzados* de metodologías para el desarrollo o simplemente para el cambio social y económico, a partir del paradigma de la Ilustración. La estrategia de construir el conocimiento contando sólo con los esfuerzos del Sujeto, como un acto unilateral de su parte, planteaba un tipo de relación con la realidad. La objetividad era la unilateralidad puesta en marcha; se suponía que el conocimiento conseguido gracias a ella podía ser aplicado siempre y en todas partes porque se entendía que la esencia de las cosas no tenía historia y que el significado de los objetos podía ser adivinado por pura observación. Las leyes formaban parte de esa esencia.

Pero es que, además, la idea sobre las leyes es una deformación. No se puede explicar el comportamiento de las cosas teniendo en cuenta solamente leyes. El mito de la manzana de Newton tiene que ser reformulado. Lo que interesa ver es el sistema que determina el comportamiento de la manzana: ¿por qué cae la manzana del árbol? No es sólo por la fuerza de gravedad. La manzana cae también porque ya se encuentra lo suficientemente madura para caer (las manzanas verdes no caen), o porque la brisa mueve el árbol o porque alguien plantó hace tiempo el árbol de donde cae la manzana. Las manzanas verdes no caen, no porque sean ajenas a la ley de gravedad, sino porque el sistema de causas del cual forman parte no deja que caigan.

Los físicos dicen, en este punto, que las manzanas siempre están cayendo y esto puede ser verdad. Lo que no es verdad es que podamos explicar el comportamiento de caer hablando solamente de la fuerza de gravedad. Hay un asunto crucial en admitir que “el comportamiento de caer” (que es lo que hay que explicar) no se debe solamente a la ley de gravedad. Las manzanas verdes no exhibirán este comportamiento a menos que un sistema complejo las afecte. Son los procesos actuando como sistemas los que posibilitan explicar los comportamientos: unas “causas” se acumulan desde el pasado (el proceso de maduración de las manzanas, o tal vez quienes sembraron el árbol que coloca las manzanas a determinada altura del suelo), otras causas están en el presente (la brisa, la fuerza de gravedad) y entre todas, funcionando juntas, explican el comportamiento que se observa. Lo que permite explicar, por tanto, no son las leyes sino los sistemas. Limitar todo a leyes es simplemente

ignorar el resto de las “causas”. La visión de la Ilustración conduce a la idea de que el desarrollo no es un problema de creatividad, sino de las leyes del cambio.

b) Los modelos no pueden referir al control social

En las teorías sobre negociación, los enfoques que exigen la construcción de “proyectos” entre las partes en conflicto reconocen ampliamente el problema de los intereses, y sostienen que la negociación es un acto de descubrimiento y formulación de intereses (Colaiacovo, 1992). Las diferencias de intereses se pueden resolver con “proyectos” que superen los puntos de vista unilaterales y consigan terrenos en los que situarse y en los cuales “mirar” la negociación; lo cual quiere decir que la creatividad y la capacidad para imaginar escenarios es algo fundamental, porque a fin de cuenta las soluciones a los problemas no son un tratamiento “objetivo” de intereses.

En las posturas recientes sobre “tecnologías sociales de negociación” promovidas por el PNUD, se reconoce el valor de esta idea y se la emplea a fondo para la creación de modelos que permitan intervenir en la conflictividad política en diferentes países (ver Käufer y Pruitt, 2001). Se pretende, por ejemplo, la construcción del conocimiento necesario (a esto alude la labor del organismo multilateral de desarrollo) para proponer un conjunto de herramientas que sirvan para que los diálogos democráticos (cuando se produzcan) den resultados.

Pero el carácter implícito (y no objetivo) de los intereses puede ser llevado más allá. Se puede ampliar el concepto de negociación hasta hacerlo coincidir con una amplia gama de encuentros entre actores en los cuales se relacionen voluntades diferenciadas; se puede acercar el concepto a lo que en antropología se conoce comúnmente como “negociación simbólica”.

Sobre la pertinencia del tema de la negociación simbólica para el desarrollo se podría dar un ejemplo sencillo sobre una consultoría realizada a la Dirección de Desarrollo Social de la gobernación del estado Zulia en Venezuela, en la cual se previó, en principio, la evaluación integral de este organismo, autoridad rectora en materia de programas sociales, así como la elaboración de una propuesta de rediseño institucional para mejorar su incidencia en el entorno. Se constituyó un equipo a finales del año 2000 que laboró por espacio de tres meses en actividades que incluyeron entrevistas al personal, examen de toda la documentación de la institución, evaluación financiera y contable, así como la visita a unos “Módulos de Atención Social” dispersos en los barrios más pobres. En tales “módulos de atención” permanecía un personal mínimo, entre ellos un director, pero se encontraban bastante abandonados y deteriorados. En realidad eran edificaciones de gran tamaño muy deterioradas en las que convivían diferentes organismos públicos, ONG’s, grupos culturales, y en algunas ocasiones mercados de víveres.

Un “módulo de atención social” (los empleados de la sede central del organismo los denominaban simplemente “los módulos”) podía albergar, por ejemplo, un mini-mercado para la venta de alimentos (que se suponía vendía a precios solidarios a las familias pobres), un comando policial (desde donde se ejercía la vigilancia de la zona), salones para grupos de danza o para actividades deportivas (como el levantamiento de pesas o la práctica del aeróbic), salones para cursos de manualidades, carnicerías y oficinas administrativas, todo funcionando en un mismo lugar y en un aparente caos.

El resultado era que el público usuario no lo percibía como un “módulo de atención social”; de hecho, para los habitantes del entorno se trataba de varias cosas diferentes: se le entendía como un mercado de víveres, o como un comando policial, una escuela de danzas, y así sucesivamente. Estos centros habían sido instalados desde la década del 70 y tenían por lo menos tres décadas funcionando. En ese lapso su significado se había gestado lentamente. Mientras esto ocurría, en la “institución” permanecía un director designado por la autoridad gubernamental regional, el cual administraba “en los papeles” un centro de atención social.

En el caso de los aspectos subjetivos del problema se trataba de una “negociación”. Las personas no habían sido consultadas para la ejecución de este proyecto décadas atrás, pero la actividad predominante en los centros suministraba el significado predominante. La gente se refería a los centros como “el sindicato”, “donde levantan pesas”, “el mercado”, “la policía”, “el centro” y similares. Para el gobierno eran centros de atención social.

En los casos mejor documentados, los organismos promotores del desarrollo terminan siempre negociando con los beneficiarios, en un sentido que a veces no es percibido con claridad. Cuando se cuenta, por ejemplo, con la oposición decidida de los beneficiarios, se negociará de todas maneras, y entonces puede ocurrir que: a) la gente ignore por completo los objetivos iniciales de los promotores de los proyectos, b) se haga una apropiación particular y unilateral en lo subjetivo de los resultados que se generen, y c) la comunidad proceda sistemáticamente al deterioro de los resultados.

Hay varios tipos de negociación y el diálogo implica una estrategia para la negociación, pero el diálogo entre organismos promotores y los beneficiarios, cuando ocurre, puede ser de sordos. La negociación y el diálogo no son lo mismo. El diálogo es un tipo de negociación; esta última es algo mucho más amplio. En los proyectos que no tienen carácter participativo y donde los planificadores deciden de manera unilateral los objetivos y estrategias, el hecho se torna crítico. Por ejemplo, es posible que ocurran cosas como las señaladas, en el que un programa de atención social para los pobres termina con un resultado diferente.

Esto se relaciona con el control social y la construcción de modelos para la ingeniería, ya que la conciencia normal entiende este proceso de construcción como la posibilidad de someter la voluntad de las mayorías a los designios de un planificador, o quizás de un científico social con el conocimiento suficiente para ello. Antiguamente se creía que toda propuesta de ingeniería social debía terminar en una propuesta de control. El argumento principal es que se supone que el ingeniero debe actuar sobre la realidad social como actúa un ingeniero sobre cualquier realidad, es decir, él sólo ve recursos que puede utilizar para conseguir unos resultados que desea o que alguien le ha pedido que consiga. En la imagen tradicional, el científico también se comporta frente a la naturaleza de la misma manera: él somete, con su saber, la naturaleza a sus designios y la coloca al servicio del hombre. El control sería inevitable.

Sin embargo, ya vimos que el criterio de objetividad de la ciencia tradicional conduce siempre a la fijación unilateral por parte del Sujeto del conocimiento que es expresado en la relación con el Objeto. El criterio imagina un Objeto que puede ser reducido y manipulado porque, además, en Occidente la cultura y la naturaleza se oponen. La naturaleza sería un conjunto de fuerzas ciegas que se le oponen al hombre y que deben ser domesticadas (ver Escobar, 2000).

Para que esto ocurra se debe controlar todo el sistema de causas del pasado y del presente. Por otro lado, cuando se trata de seres humanos, el control de los sistemas de causas debe incluir la subjetividad y la voluntad generada por las personas mismas. Pero un hombre frente a otro es una creatividad frente a otra, y una astucia enfrentada a la otra. La competencia entre ambas genera resultados inesperados. En un primer momento, una persona puede dominar a otra, pero en un instante todo puede cambiar. Por ello, en la actualidad se reconoce que es más fácil cuando se deja que el otro participe y que sus intereses sean considerados en el conjunto, con lo que se pone un punto de término a la competencia. Si todos colaboran para que un proyecto de desarrollo sea posible, éste tendrá muchas mayores probabilidades de éxito que si el planificador decide utilizar a las personas como “recursos” para que su voluntad se imponga. En ese caso, tendrá que luchar contra el resto de las causas y también de las personas que incluye.

La participación, la colaboración, la solidaridad aumentan la probabilidad de éxito de los modelos de ingeniería, que es una de las metas que, precisamente, se persiguen. Debe entenderse que los modelos hacen referencia a un intento de normalización con fines prescriptivos de la vida social y que no son resúmenes del comportamiento de la realidad, que era la estrategia en la búsqueda de leyes.

c) Se trata de una normalización de procesos particulares

Los “modelos” que exponen teóricamente los requisitos para constituir a partir de ellos “tecnologías sociales” se parecen mucho a los programas de implementación del tipo ISO 9000. Son modelos, pero sus normas son opciones que se pueden o no tomar y que permiten orientar casos particulares. Se pueden dar ejemplos de modelos normativos extraídos de las experiencias de desarrollo rural fundamentados en el estudio y comparación de muchas experiencias a nivel mundial, como ejemplos de una labor incipiente en otros campos que apunta en esta dirección. La colonización de tierras, destinada a ubicar colonos principalmente con fines agrícolas, ha sido estudiada en la idea de establecer recomendaciones generales para diseñar proyectos exitosos en esta área.

Scudder (1995) relata cómo se dedicó a la revisión de bibliografía sobre colonización voluntaria de tierras entre 1978 y 1981 en países como Egipto, Nepal y Sri Lanka; a la evaluación de 34 proyectos concluidos por encargo del Banco Mundial, y luego, a un estudio “longitudinal” realizado entre 1979 y 1990 sobre un proyecto de Sri Lanka (Scudder, 1995), que paralelamente completó con diversas experiencias de campo; resultado de lo cual procedió a la elaboración de un modelo dinámico en cuatro etapas, fundamentado en un trabajo anterior de Robert Chambers, sobre el “proceso de implantación” de los procesos exitosos de colonización.

A pesar de ser un modelo prescriptivo, sigue el desarrollo “natural” por el que atraviesan la mayor parte de los procesos para formar nuevos asentamientos de colonos. A partir de su enfoque se puede ver la colonización de tierras como un proceso, que una vez producido genera una dinámica cuyo desenlace depende de las decisiones que se tomen.

La primera fase hace referencia al proceso de planificación, desarrollo de la infraestructura inicial y reclutamiento de colonos, si es que esta etapa se produce (a veces las colonizaciones son de carácter espontáneo). Scudder incluye esta etapa en razón de normalizar de mejor manera el proceso de colonización de tierras, es decir, para otorgar relevancia a las labores previas a la ubicación de los colonos.

En la segunda etapa, según Scudder, se observa generalmente una actitud de rechazo frente al riesgo, es decir, mientras aprenden a moverse con provecho en un nuevo ambiente los colonos asumen actitudes conservadoras, dedicándose sobre todo a la transferencia de los hábitos, costumbres y formas de vida de los lugares de los cuales proceden. Transfieren viviendas, prácticas agrícolas, estilos de vida, entre otros. La etapa tendría una duración de dos a cinco años y se denomina etapa de transición (Scudder, 1995)

Para facilitar esta etapa o para reducir su duración, Scudder recomienda decisiones sobre la consolidación de la infraestructura básica de los servicios; al igual que llevar a cabo las investigaciones que sean necesarias para estimular la transferencia del conocimiento hacia los colonos (o la elevación de las condiciones para que éstos apliquen los que ya traen). A tales efectos, se debe establecer un servicio adecuado de extensión agrícola, y se deben consolidar los equipamientos urbanos básicos (escuelas, ambulatorios, etc.), entre otros.

Algo importante es que el organismo promotor no debe concentrarse en esta etapa en la elevación de la producción agrícola. Habitualmente, dice Scudder, los organismos se preocupan más por la producción agrícola que por otro tipo de logros y no respetan la “etapa de transición”. En esta fase no deben exigirse aumentos sustanciales de la actividad agrícola.

Las normas para acelerar el proceso en la segunda etapa deben ser respetadas sobre la base del proceso sociológico más conveniente. Su relación con la primera etapa es que, por ejemplo, se ha observado una alta incidencia del factor “selección de los colonos”. Es decir, realizando una cierta elección de colonos se tendrán más o menos tropiezos posteriormente. Si los colonos se conocen y tienen relaciones de parentesco antes de llegar a las nuevas tierras, el proceso de adaptación será mucho

más fácil y rápido. Los gobiernos habrían descuidado este factor eligiendo voluntarios sin reparar en su vinculación o procedencia geográfica (Scudder, 1995).

Luego se encuentra una etapa en la que se inicia propiamente el desarrollo social y económico de los asentamientos. Es importante hacer notar el carácter social del desarrollo porque los colonos deben hacer ambas cosas a la vez, es decir, desarrollar socialmente el asentamiento y también económicamente. Esta etapa comienza cuando los colonos abandonan su actitud conservadora, y dan muestras de ello, por ejemplo, abandonando la agricultura de subsistencia y dedicándose a realizar inversiones que acrecienten el patrimonio familiar. En ese sentido, se produce comúnmente una diversificación de los cultivos, así como su extensión hacia tierras vírgenes; comienzan a consolidarse las microempresas creadas por los mismos colonos en sus viviendas, tales como carpinterías, servicios de albañilería, panaderías, pastelerías y sastrerías, entre otras; y también fuera del hogar, e incluso fuera del asentamiento, en transporte y bienes raíces hacia poblaciones vecinas. Los asentamientos se establecen en lugares donde ya existen poblaciones en los alrededores que pueden estar a mucha o a poca distancia, con las que finalmente se relacionarán y solicitarán servicios, por ejemplo, para la compra de insumos básicos. Dicha relación tiene un carácter histórico y se profundiza con el tiempo. Refiere Scudder que en la segunda etapa los nuevos asentamientos de colonos comúnmente realizan inversiones que estrechan u organizan de mejor manera sus relaciones con las poblaciones más cercanas.

En cuanto a las decisiones para esta etapa, es importante apoyar la consolidación y elevación del ingreso familiar como un resultado de las inversiones globales de las familias en diversos campos, a la par que se consolida la producción agrícola, porque de otra manera se puede producir una regresión a la etapa anterior. Como se ha dicho, las familias de colonos se encuentran configurando una sociedad como un todo y no solamente un lugar de producción agrícola; por lo cual se requiere crear lo que en una sociedad existe. La gente va a las ciudades o a centros metropolitanos a buscar cosas que en sus poblaciones no consiguen; por lo que, si las dificultades para ese acceso son altas, terminan por intentar producirlas ellos mismos.

La cuarta etapa hace referencia a lo que Scudder llama “la entrega-recepción e incorporación”. Las tierras deben ser entregadas finalmente a los colonos y debe producirse la incorporación del asentamiento a las poblaciones del entorno, sobre todo en términos de su intercambio comercial con ellas. En esta etapa, la producción agrícola se consolida junto con el ingreso familiar.

En relación con esta etapa, los organismos que tutelan las colonizaciones no siempre están preparados para los desafíos que requiere el proceso y sobre todo para lo que implica el fomento de la autogestión y autodeterminación del asentamiento, su capacidad de seguir adelante por cuenta propia, manteniendo los objetivos que se perseguían. Se puede requerir el proceso de aprendizaje y de cambio institucional del ente patrocinador, lo que en sí mismo puede resultar una gran hazaña y un gran reto. La participación de los colonos es fundamental y sin la promoción de la autodeterminación los objetivos no serán conseguidos.

El modelo prescribe, pues, un tipo de normalización elaborada sobre las tendencias de los procesos sociales de colonización y sus etapas. La primera etapa (la relativa a la planificación y selección de los colonos) es claramente normativa. Se pueden promover asentamientos sin ella, pero debe formar parte de un proceso de colonización si se quiere exitoso. Lo que el modelo sugiere es que se definan criterios que faciliten las etapas posteriores. Por otro lado, en lo que respecta al paso de la segunda a la tercera etapa y la posibilidad que existe del estancamiento, el modelo explora lo que se requiere para evitar dicho estancamiento o la regresión hacia la economía de subsistencia (propia de la segunda etapa), con recomendaciones para acercar los colonos a la tercera etapa.

Cuando algunas de estas normas no son respetadas o impulsadas entre los colonos puede ocurrir como en una zona del sudeste del Lago de Maracaibo, Venezuela (zona norte de la Planicie del Río Motatán), donde un equipo de investigadores tuvo la oportunidad de constatar casi 20 años después, el

estado en el que se encontraba el proceso de colonización (Calderón y otros, 2002). Se trata de una amplia zona que inicialmente no era utilizada para la agricultura por sus condiciones climatológicas especiales (era inundable y cienegosa), pero que a partir de 1958 fue escogida para una experiencia de colonización de tierras por parte del Estado venezolano. En aquellas dos décadas fueron repartidos más de 700 pequeños lotes de tierras entre campesinos traídos del pie de monte de los Andes venezolanos.

Este proyecto de investigación permitió algo de la reconstrucción histórica de las comunidades, pero, en términos del modelo de Scudder y Chambers, se diría que el asentamiento jamás superó la etapa de economía de subsistencia (la segunda etapa), y que el paso hacia la tercera sólo se produjo a medias. Este tipo de realidades, según el autor, son posibles y se conocen muchos casos a nivel mundial (Scudder, 1995). Los colonos no fueron seleccionados de acuerdo a las recomendaciones del modelo: fueron elegidos por organizaciones políticas con base en criterios clientelares, o ellos llegaron a la zona por iniciativa propia; de manera que no todos provenían de un mismo lugar ni tampoco tenían relaciones de parentesco. Por otro lado, se prestó poca ayuda para la consolidación de los servicios básicos; casi todo tuvo que ser hecho por cuenta de los colonos (Calderón y otros, 2002). Pero quizás lo más importante fue que los términos de intercambio económico y relación histórica con las poblaciones vecinas preexistentes se establecieron de manera desventajosa, con la consecuente dependencia de los nuevos asentamientos.

En este caso, los avances hacia la tercera y cuarta etapa se produjeron pero con unas características que obliga a situar el asentamiento en el período de transición. La colonización, como cabrá imaginar, es un proceso social complejo que implica una serie de retos para los nuevos habitantes y que puede terminar en muchos tipos de escenarios. Esa es la relación entre el proceso y la “norma”, y es la forma como interactúan las normas con la realidad para el caso de la construcción de modelos de desarrollo que se puedan tener como “tecnologías sociales”. La norma orienta pero es siempre una opción.

De la misma forma que en la ISO 9000, pueden haber organismos y especialistas que en función de árbitros expertos, auditen los procesos de colonización de tierras. Para ello, el modelo define precisamente las recomendaciones y los indicadores de logro. Sería posible la emisión de “certificados de calidad” para unos procesos de colonización de tierras pero no para otros.

El proceso se puede asemejar al uso que se hace de las normas ISO 9001 para educación, o la versión que de ellas ha realizado el IRAM 3000 argentino, con la diferencia, tal vez, de los fundamentos de enfoque que sustentan modelos como el de Scudder y Chambers, que se relacionan más con la Antropología o la Sociología Comparada que con la Gerencia Estratégica. Esta diferencia llevaría a una mayor sensibilidad de los planificadores respecto al relativismo cultural y sus consecuencias en los modelos. El problema es de fondo y tiene implicaciones para las ciencias sociales aplicadas.

Los institutos de normalización en el mundo se dedican a la fijación de las normas para la ejecución de procesos de alta calidad, definidos como procedimientos expresados de tal manera que sirvan para la acción y sobre los cuales exista un acuerdo mínimo entre expertos de que se trata de procesos exitosos. Existen modelos para procesos de fabricación de tubos de aluminio, procesos para la implantación de sistemas de seguridad total en las empresas, y últimamente han aparecido estándares para la certificación de las políticas de Responsabilidad Social Empresarial o Corporativa que aplican las empresas en diferentes partes del mundo (el SA8000 es un ejemplo). La Responsabilidad Social Empresarial es un campo en pleno desarrollo y ha permitido el establecimiento de estándares para medir la calidad.

El tipo de Ingeniería Social que aquí se discute emerge de una tradición de conocimiento distinta, aunque los dos enfoques deben ir a su encuentro. La Antropología del desarrollo debe encarar los problemas de normalización con mayor facilidad y la Gerencia Estratégica debe discutir los problemas de etnocentrismo tan característico en sus planteamientos. De hecho, para un modelo como la IRAM

3000 para la educación, la construcción de procesos de orden administrativo en las escuelas es más un problema de medios que de subjetividades diferentes que se puedan enfrentar internamente en las instituciones educativas. Por ejemplo, en una etnia indígena con una cultura alejada de la occidental, se debe preguntar si los problemas de racionalidad y representación de la realidad son importantes o limitantes para la implantación de modelos administrativos de este tipo. Raymond Firth realizó estudios sobre los problemas de racionalidad vinculados a la economía, e hizo una demostración, en el marco de una floreciente Antropología aplicada, de la forma como la racionalidad económica de los agentes podía imposibilitar incluso la implantación de un sistema capitalista de producción (Firth, 1976). El capitalismo requiere un tipo de racionalidad utilitaria que no existe en todas las sociedades del mundo.

Los retos que se plantean para la normalización de modelos tipo Scudder-Chambers tienen que ver con mantener los modelos sin la necesidad de llegar a proposiciones etnocentristas. Por lo demás, los institutos de normalización a nivel mundial invierten gran parte de su tiempo en documentar adecuadamente, y revisar con la ayuda de expertos, todos los casos posibles y ver qué partes de la norma se pueden flexibilizar y qué partes no. También el modelo de Scudder-Chambers puede ser discutido de esta manera para ajustarlo y afinar su formulación original. Este debería ser, de hecho, el proceso normal en la elaboración de este tipo de modelos.

Conclusiones

El punto de llegada para la Ingeniería Social avanzada no sería el control social sino la negociación social, situada en el contexto de la complejidad. Se parte del principio de que los hombres tienen derecho a hacerse cargo de su destino y a imaginar el mejor de los mundos posibles, y la ingeniería debe conformarse con facilitarles herramientas. No se trata de que otros imaginen por uno ese mundo, sino de que uno mismo lo imagine y se haga cargo de hacerlo realidad. Este es su principio fundamental.

El planteamiento de base evita los conflictos éticos del pasado y le otorga eficacia a las tecnologías. La Ingeniería Social debe derivar de una alianza ética entre los actores de los proyectos, nunca de una imposición unilateral. Ella, entonces, sólo debe facilitar los métodos de implantación de los escenarios finales más convenientes. Esto no debe ser hecho únicamente sobre la racionalidad gerencial sino sobre los recursos de racionalidad, valores y creencias ya instalados en las sociedades o en los lugares donde vayan a funcionar las tecnologías. Ciertamente, la labor colectiva implica la organización y la coordinación y estos factores deben ser la base de la “negociación”. Es una decisión que el ser humano debe tomar en sus manos de manera consciente. Las “leyes sociales” serán las que el hombre desee, y también la lógica social que él desee.

Los “ladrillos” con los que construir los hechos sociales pueden ser elementos tan disímiles como las motivaciones psicológicas y sociológicas, las “miradas” sobre la realidad, recursos económicos para adquirir los bienes materiales, personas para sostener los sistemas, recursos naturales, edificaciones, comportamientos, documentos, símbolos, normas de conducta, normas para procesos, emociones, formas de relacionarse las personas, y demás. El sentido común se resiste a este tipo de tratamiento y prefiere pensar que la organización de estos factores es un hecho fortuito que no puede ser creado, o es un acto de especialistas.

Sin embargo, la organización de factores de constitución de hechos sociales va siendo sometido progresivamente al diseño humano en diversos sitios: en las empresas, en las escuelas, en los procesos de colonización de tierras, incluso en los casos (como lo pretende la gerencia) en que se ha querido la uniformidad absoluta de las racionalidades tal y como fue soñado por la Ilustración, a fin de hacer un mundo ajustado a los deseos de un solo tipo de visión del mundo. Temas como el amor y la solidaridad pueden formar parte de estos “ladrillos” de construcción y se encuentran implícitos en los intentos para crear capital social.

Las personas pueden tomar decisiones y deben tomarlas; más aún, es el requisito para que existan las tecnologías sociales. En todas partes es lo mismo. Toda tecnología requiere el interés de las personas para que se puedan sostener. Para la creación de tecnologías, los elementos que se ponen en juego durante las fases de implantación determinan los resultados, sin embargo, esta idea se pasa por alto a menudo. Los componentes culturales y aquellos relativos a la dinámica del poder político, han formado parte habitual de la lista de los componentes olvidados, pero esto debe ser motivo de otra reflexión.

Notas

¹ Se puede recordar aquí el concepto de ingeniería social tal y como fue aplicado en la Unión Soviética, para lo cual se puede ver Viola, 2001; incluso la idea de ingeniería social ligada al urbanismo, como ha sido aplicado en países como Suecia.

² El concepto se encuentra en la línea de lo que Michael Cernea (1995) entiende como “metodologías de la Acción Social”, es decir, metodologías que se encuentran a medio camino entre la formulación de políticas públicas generales y los análisis sociales particulares previos a la aplicación de proyectos o modelos de proyectos en situaciones similares. Sin embargo, la noción requiere -a nuestro juicio- de una teoría crítica del poder y del intercambio simbólico que la coloque en la perspectiva de la negociación en sentido amplio.

³ La noción de historicismo es manejada aquí en términos popperianos, tal y como fueron formuladas las críticas a una determinada concepción de la historia en “Las Miserias del Historicismo” del filósofo Karl Popper.

⁴ Para ver un resumen interesante acerca de los fundamentos de la ciencia de la complejidad puede verse un artículo de Antonio Caro (2003) referido a este tema. En la reflexión que realiza este autor se presupone consistentemente una forma de creatividad que es inherente a todas las formas de vida, incluso a las formas físicas, porque el Ser siempre se encuentra en movimiento.

Referencias bibliográficas

- Arthur, Brian; Durlauf, Steven; y Lane, David (eds.) (1997), *The Economy as an Evolving Complex System II*, Reading, Addison-Wesley.
- Calderón, Lenín; Pereira, Lewis; Chirinos, Orlando; y López, Isidro (2002), Diagnóstico socio-cultural Ceuta-Tomoporo, Cabimas, Petróleos de Venezuela, mimeo.
- Caro, Antonio (2003), “El paradigma de la complejidad como salida de la crisis de la posmodernidad”, en *Discurso: Revista de la Federación Andaluza de Semiótica*, N° 16, Sevilla.
- Cernea, Michael (1995), “El conocimiento de las ciencias sociales y las políticas y los proyectos de desarrollo”, en *Primero la gente: variables sociológicas del desarrollo rural*, Michael Cernea (ed.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Chambers, Robert (1995), “Métodos abreviados y participativos a fin de obtener información social para los proyectos”, en *Primero la gente: variables sociológicas del desarrollo rural*, Michael Cernea (ed.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Colaiacovo, Juan (1992), *Negociación y contratación internacional*, Buenos Aires, Ediciones Macchi.
- Escobar, Arturo (2000), “El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: globalización o posdesarrollo”, en *Antropología del desarrollo*, Andreu Viola (ed.), Madrid, Paidós.
- Esteva, Gustavo (2000), “El desarrollo”, en *Antropología del desarrollo*, Andreu Viola (ed.), Madrid, Paidós.
- Firth, Raymond (1976), *Elementos de antropología aplicada*, Madrid, Amorrortu Editores.
- Forrester, Jay (1998), *Diseñando el futuro*, Sevilla, Universidad de Sevilla, <http://sysdyn.clexchange.org/sdep/papers/D-4808.pdf>.

- Inciarte, Alicia; Torres, Maritza; y Casilla, Darcy (1999), “La participación como impulso para el desarrollo escolar: una experiencia de investigación”, en *Espacio Abierto: Cuaderno Venezolano de Sociología*, Vol. 8 N° 3, Maracaibo.
- Käufer, Katrin y Pruitt, Bettye (2001), Diálogo democrático: promoviendo la generación de consensos multi-actores como una herramienta para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática (creación de conocimiento dentro del proyecto regional), (Proyecto Regional PNUD-DRALC), <http://www.undp.org/rblac/dd/Spanishdd/Generacion/Creacion.pdf>.
- Kliksberg, Bernardo (2001), “Capital social y cultura: claves para el desarrollo”, en *Responsabilidad social empresarial en las Américas*, Centro Internacional de Educación y Desarrollo, Caracas, Fondo Editorial del CIED.
- Kottak, Conrad (1995), “Cuando no se da prioridad a la gente: algunas lecciones sociológicas de proyectos terminados”, en *Primero la gente: variables sociológicas del desarrollo rural*, Michael Cernea (ed.), México, Fondo de Cultura Económica.
- LaPierre, Jean-Willins (1976), *El análisis de los sistemas políticos*, Barcelona, Ediciones Península.
- Nolasco, Margarita (1970), “La antropología aplicada en México y su destino final: el indigenismo”, en *De eso que llaman antropología mexicana*, México, Editorial Nuevo Tiempo.
- Scudder, Thayler (1995), “Un marco sociológico para el análisis de la colonización de nuevas tierras”, en *Primero la gente: variables sociológicas del desarrollo rural*, Michael Cernea (ed.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Viola, Lynne (2001), *Stalinist Social Engineering and the World of the Special Villages*, Toronto, University of Toronto, <http://www.virginia.edu/crees/viola.pdf>.
- Vignolo, Carlos (2001), “Sociotecnología: construcción del capital social para el tercer milenio”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 22, Caracas.