

Nº 1, Enero 1994

Los artículos de la Revista del CLAD Reforma y Democracia están disponibles en texto completo únicamente para los miembros de la Asociación CLAD. Sólo pueden ser reproducidos para fines de investigación y/o docencia

Marco Aurélio Nogueira

Democracia política, gobernabilidad y representación

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

Gerald E. Caiden

Revitalización de la Administración Pública

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

Yehezkel Dror

El profesionalismo en el arte de gobernar

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

Carlos Blanco

La reforma del Estado y la política social

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

Jorge Barenstein

Gobernabilidad comparada a nivel local: nuevas tendencias y antiguos desafíos

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

Miguel Sánchez Morón

Las relaciones de coordinación y cooperación entre Administraciones Públicas en España

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

Carlos Estevam Martins

Cinco puntos acerca de la modernización de la Administración Pública en Brasil

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



Democracia política, gobernabilidad y representación *

Marco Aurélio Nogueira

"Hoy se hacen muchos llamados a la ética. Tengo bastante aprecio por los buenos sentimientos. Pero estamos discutiendo en un terreno en el cual los buenos sentimientos deben generar una acción y un vínculo colectivos, y por lo tanto, tornarse fuerza política y consenso político. Sea como sea, los profetas desarmados, como ya se dice, habitualmente no tienen suerte. En verdad, yo los admiro mucho, incluso porque su fuerza es valorada en el tiempo. Pero ellos sólo contribuyen con la política, y con la acumulación de fuerza pacífica, cuando producen voluntades y leyes, en el sentido más rico de esta última palabra: a saber, vínculos activos y operantes, tanto en la acción de muchos como - sobre todo hoy - en la capacidad de elevar a la condición de fuerza de gobierno a aquellos que están abajo".
Pietro Ingrao, 1992

Deseo presentar, en el texto que sigue, algunas consideraciones con respecto a un tema de relevancia crucial para el mundo de hoy: el tema de la *eficacia de la democracia* como sistema institucional y político-cultural capaz de gobernar la complejidad societal típica de este fin de siglo. Quiero también considerar las posibilidades de sobrevivencia y de recuperación de los sujetos políticos clásicos, en primer lugar los partidos políticos, en un marco de pluralidad, heterogeneidad y fragmentación societal, que tiene como características centrales, la "implosión" del sistema de representación política y el agotamiento de los grandes campos ideológicos que organizaron el mundo moderno, el liberalismo y la izquierda tradicionales.

Desde ya hace mucho tiempo se discute respecto a las posibilidades y características de la gobernabilidad en las sociedades contemporáneas. Por regla general disociada de los temas conexos de la democracia y de la representación, la discusión se ha limitado básicamente a constatar que el mundo de los hombres, convulsionado por procesos de transformación de gran envergadura y alterado en sus bases y procedimientos, ya no es fácilmente gobernable, sea porque se multiplicaron las exigencias y demandas societarias, sea porque envejecieron o perdieron agilidad las instituciones con las que hasta entonces se contaba para organizar las respuestas gubernamentales, viabilizar una autoridad central, fijar directrices, coordinar la administración pública y articular consensos e intereses societarios. El gobierno de la sociedad, en este sentido, estaría comprometido por los dos términos de la ecuación: excesos por parte de la sociedad e incapacidad por parte de las instituciones gobernantes. Subyace a la constatación, una sutil aunque enteramente discutible nostalgia de los tiempos de "estabilidad", certezas y "simplicidades". Una expresión podría sintetizarlo todo: vivimos en una época de crisis - crisis de la gobernabilidad, crisis del Estado, crisis de la política. Y, por más de un motivo, sería justo afirmar: crisis de las dos grandes tradiciones político-intelectuales con las que el mundo se hizo moderno - la del *liberalismo* (hoy acosada por una contrafacción, el neoliberalismo) y la del *socialismo* (hoy debilitada por los acontecimientos del Este europeo, por la perturbación de su identidad y por la inoperancia política de los partidos y movimientos de izquierda).

Con una visión retrospectiva, es fácil percibir que el tema de la gobernabilidad ingresó con signo cambiado en la agenda reciente de la ciencia política. De hecho, desde comienzos de los años setenta, en la cresta de la redimensión de las teorías y de las expectativas referidas al Estado y a la política, la atención estuvo centrada en el problema de la "ingobernabilidad" de las democracias contemporáneas. Se pensaba que con esto se podría cernir con precisión la crisis del Welfare State y de las complejas sociedades con él asociadas. Muy de acuerdo con el tono pesimista y "liquidacionista" de la expresión, la crisis era explicada como derivada de una ecuación simple: autonomizada y excitada por sistemas

(*) Texto presentado en la mesa redonda "Masas, Poder y Democracia: Concepto de Democracia Política, Marginalización y Representación", en el marco del Seminario Internacional Liberalismo y Socialismo: Viejos y Nuevos Paradigmas, organizado por la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Universidad Estadual Paulista - UNESP, Campus de Marília, Sao Paulo, realizado entre el 13 y el 15 de abril de 1993.

partidistas competitivos, la ciudadanía mostraría la tendencia a sobrecargar al Estado con demandas, y éste, a su vez, hipertrofiado por funciones "espurias" y enfrentado con graves problemas de financiamiento, se mostraría incapacitado para atenderlas de modo adecuado. Se llegaron a estructurar dos corrientes explicativas, atribuyendo la mayor responsabilidad al exceso de demanda o a la incapacidad de los gobernantes. En el centro de todo, frecuentando con desenvoltura ambos polos de la disputa, el neoliberalismo afirmaba su hegemonía, exaltando las virtudes del mercado y sugiriendo soluciones orientadas hacia la condenación del "exceso" y/o del "fracaso crónico" del Estado. El embate doctrinario prevalecía sobre el análisis global, y las explicaciones de la crisis y de los problemas de la sociedad moderna terminaron por reducirse a uno u otro punto de sus términos, como si entre ellos no existiesen vínculos o alimentaciones recíprocas.

Por su parte, las múltiples corrientes marxistas (y aún algunas liberal-democráticas) tendieron a considerar que el fenómeno de "ingobernabilidad" - lejos de ser una irrupción catastrófica y alarmista de elementos incontrolables - estaba enraizado en la estructura misma de las sociedades modernas, teniendo que ver con la ineliminable tensión entre capitalismo y democracia. En la frase de Claus Offe, "las sociedades industriales capitalistas desarrolladas no disponen de mecanismos que permitan establecer una consonancia entre las normas y los valores de sus miembros y las condiciones sistémicas de funcionamiento a las cuales están sujetas. En este sentido, son siempre "ingobernables" (Offe, 1984:257). Con la estabilización del curso "lógico" del problema y el progresivo reconocimiento de las "condiciones estructurales de la ingobernabilidad", la discusión puede derivar hacia el polo opuesto, a saber, centrarse en el examen de las *condiciones de gobernabilidad* en las sociedades complejas.

I. Crisis del estado e "ingobernabilidad"

En un primer momento, por consiguiente, se apreció la tendencia a diagnosticar la crisis del Estado como derivada de un problema de no gobernabilidad. En este diagnóstico - de matiz fuertemente liberal-conservador (o neoliberal) - se encontraba en la mira, casi como un blanco a ser destruido, la "peculiar combinación del Estado keynesiano - que interviene para sustentar la demanda y permitir la acumulación - con el Estado asistencial o de bienestar, que por medio de la redistribución de los recursos, bienes y servicios permite la ampliación de las bases del consenso político y la recuperación y la preservación de la legitimidad global de la armazón política" (Pasquino, 1985:116). En otros términos, se ponía en *el tapete* la "ininterrumpida compatibilidad del capitalismo y de la democracia" enfatizada por Offe, en la cual conviven una "*versión específica de la democracia*", que fusiona igualdad política y participación de masas y es "compatible con la economía de mercado", y un "*tipo específico de capitalismo* capaz de coexistir con la democracia". En la base del sistema de aquí resultante, la dinámica proveniente de la aparición y del gradual desarrollo de dos principios mediadores: a) los partidos políticos de masas y la competencia partidista, y b) el *welfare state* keynesiano. (Offe, 1984:360).

El diagnóstico entonces realizado, constataba que la naturaleza misma del sistema llevaba a su crisis: afectado por un extraordinario *overload* de demandas y exigencias, el Estado parecía fracasar o, al menos, dejaba de responder satisfactoriamente. Y no podía hacerlo justamente porque estarían reducidos y/o serían insuficientes los poderes legales de intervención gubernamental y las posibilidades de dirección, orientadoras del propio aparato estatal. Como resultado de esta ecuación, entró en escena un proceso de realimentación progresiva de la crisis, derivado de la pérdida de confianza en las organizaciones partidistas y de una sucesión de polarizaciones dentro del sistema de partidos, y del sistema de partidos con los nuevos grupos y movimientos sociales surgidos de la dinámica societaria y de la acción misma del Estado. Como observó Pasquino, "justamente porque obtuvo un gran éxito, el Estado keynesiano-asistencial no sólo creó nuevos grupos, sino que también permitió la aparición de nuevas demandas políticas y el aumento cuantitativo de las demandas tradicionales" (Pasquino, 1985:127).

A *grosso modo*, puede señalarse la proposición de dos terapias de corte neoliberal: era necesario ya sea aliviar la sobrecarga del sistema, ya sea aumentar su capacidad de dirección y desempeño. Con relación a la primera de ellas, el énfasis recayó fuertemente en la idea de *desviar* para el mercado las reivindicaciones consideradas como "excesivas", básicamente a través de operaciones de "privatización", "desestatización" y "desregulación". Fueron entonces reactivados los esfuerzos para recuperar un concepto liberal de política económica, que en teoría sería capaz de restaurar los mecanismos de competencia y demoler los reglamentos y dispositivos de naturaleza proteccionista. A esta terapia se asociaron, como bien recuerdan diversos autores, campañas para sedimentar en la sociedad valores considerados como "superiores" (autocontrol, disciplina, sentimiento de comunidad), con los cuales se pensaba que sería posible *contener* o *anular* ciertas exigencias societarias. Del mismo modo, se buscó privilegiar la creación de mecanismos a través de los cuales sería posible *filtrar* las demandas, seleccionando las que pudieran ser atendidas y las que debían ser rechazadas. En cualquiera de cada una de estas variantes, por lo tanto, el neoliberalismo traía consigo una orientación poco democrática, ya que siempre se dirigía hacia el estrechamiento de los canales de acceso de los grupos al proceso decisorio y hacia la limitación o la "administración" de la participación política. En los procesos de filtrado y selección, además, se explicitaba una grave penalización de los intereses políticamente más frágiles, haciendo que la sistemática de reducción de las demandas - en cierto sentido inevitable - viniese acompañada con un fuerte incremento de injusticia y desigualdad, así como con una postergación para el futuro de las soluciones efectivas.

En cuanto a las terapias propuestas para enfrentar la baja capacidad de dirección y desempeño del Estado, dos versiones tomaron cuerpo: una "administrativa" y otra "política". La estrategia *administrativa* se basó en la ampliación de las áreas de actuación del Estado en términos cuantitativos y fiscales, así como en el mejoramiento de la capacidad de reglamentación del gobierno "en términos cualitativos y organizacionales, con miras a una mayor efectividad de la acción político-administrativa" (Offe, 1984:243). La versión *política* se centró en las tentativas de "aumentar la capacidad de desempeño y de dirección de la acción estatal, no sólo por la coordinación administrativa interna, sino también por la institucionalización de alianzas y mecanismos de armonización entre Gobiernos, sindicatos, asociaciones laborales, alianzas de corporaciones regionales, y aún de asociaciones de consumidores". (idem, 244).

En su auge y en su apogeo, las teorías neoliberales alcanzaron una hegemonía inédita. Llegaron a adquirir el *estatus* de "única" explicación plausible de la crisis: "la literatura neoconservadora sobre la crisis no sólo consiguió excluir casi completamente de la atención pública los residuos de la argumentación de izquierda, sino que también adaptó y reinterpretó hábilmente, para sus propios fines, ciertas tentativas y análisis provenientes de la tradición de una teoría crítica del capitalismo avanzado (como por ejemplo, teoremas sobre la crisis del Estado fiscal, problemas de legitimación, conflictos de disparidades y de grupos marginalizados, crisis ecológicas)" (Offe, 1984:237). Tuvieron a su favor tanto la inoperancia teórico-política de los campos adversarios (especialmente del campo socialista), como su propia competencia para elaborar y dar operacionalidad descriptiva a la tesis de la "ingobernabilidad". Sus resultados prácticos, sin embargo, fueron diminutos; además de haber llevado a una fragmentación aún mayor de la sociedad civil y de haber tornado más diferenciados y estancos los ámbitos de la negociación política, terminaron por producir, especialmente como derivación de las opciones de política económica y salarial que estimularon, serias complicaciones para la cuestión social (desempleo, depreciación salarial, marginalización, déficits sociales, etc.).

El neoliberalismo, en este sentido, contribuyó a agravar aún más el problema de la gobernabilidad: ayudó a mantener los intereses particulares como congelados en un estado de "agregación restringida", sin que se encontraran instancias de unificación capaces de generalizarlos y de colocarlos en el nivel estatal. Desactivó los sujetos colectivos con vocación para la reconstrucción social, o al menos los obligó a un esfuerzo inédito para poder cumplir mínimamente sus funciones. La

onda liberal-corporativista quiso la "desreglamentación" del propio proceso político moderno, defendiendo la legitimación de los intereses por el mercado. Colaboró para vaciar a los partidos políticos de proyectos amplios y a la política del sentido de valor: en el mundo de los intereses puestos en estado de pureza, ¿qué espacios habría para la democracia y la representación *política*? En el fondo, el sistema ya no incluía los "excesos de democracia" generadores de "ingobernabilidad": requería, al contrario de esto, procedimientos e instituciones capaces de administrar los intereses y viabilizar la "selección natural" entre ellos.

No fue, por lo tanto, por azar que un grupo más particular de hipótesis desembocó en el diagnóstico de la crisis como *crisis de la democracia*. Su punto de partida fue el reconocimiento de que, luego de la Segunda Guerra Mundial, la participación política creció progresivamente, pero no se institucionalizó lo suficiente, y que además, se acompañó de una significativa expansión de la intervención gubernamental: se produjo así una especie de "desequilibrio democrático", reforzado y ampliado por la disminución de la confianza de los ciudadanos en las instituciones y por la pérdida de la credibilidad de los gobernantes, con la consiguiente reducción de su capacidad para enfrentar los problemas. En consecuencia, el sistema democrático quedó como "bloqueado", pasando a exigir una reducción paulatina del proceso de democratización, la "neutralización" de ciertas presiones de modo de "aliviar" el sistema político, la reintroducción de diferenciaciones y la descentralización política. Los años setenta fueron pródigos en argumentos antidemocráticos, impulsados por las sugerencias de la Comisión Trilateral en favor de la revisión de los "compromisos" y procedimientos que le daban sustentación al *Welfare State*. Pero esta línea de argumentación, evidentemente, no quedaría restringida al ambiente político-cultural de aquellos años. Estaría presente, por ejemplo, en la argumentación técnicamente competente de Michel Crozier, para quien la salida de la crisis contemporánea estaría en fundar "una política modesta para un Estado modesto, al servicio de una sociedad más libre, más activa y más rica". Lo que implicaría tanto la eliminación del carácter "megalomaniaco" de la política (que todo promete y que de todo se quiere ocupar) y el combate de las ilusiones "fantasmagóricas" de los "proyectos de sociedad" (socialistas o liberales), como - y especialmente - "la transformación del papel del Estado y del comportamiento de sus agentes" (Crozier, 1987:9-11). En una peculiar contraposición a la "peligrosa filosofía" del neoliberalismo, se busca la plena recuperación del aparato de intervención gubernamental ("la demanda suplementaria de organización se presenta siempre como demanda de intervención pública") y la superación de la "crisis de la gestión pública" en nombre de la idea de que "se precisa más organización para asegurar un aumento de la libertad a un mayor número de personas" (idem, 71).

Independientemente de sus implicaciones políticas especialmente polémicas, la vertiente que explora la tesis de la "crisis de la democracia" tiene a su favor el hecho de arrojar luz sobre el lado específicamente político de la crisis. Además, al problematizar de modo dramático el propio estatuto democrático de la modernidad, acabó por estimular reflexiones de otra envergadura, orientadas hacia la búsqueda de determinaciones más profundas para el problema de la democracia y de la gobernabilidad en las sociedades complejas. En lo que tiene que ver con la izquierda "clásica", el desafío vino a engrosar y en cierto sentido a legitimar las tesis centradas en el nexo democracia-socialismo, de corte italiano (Gramsci, Togliatti, Berlinguer), responsables de la más acabada estrategia de construcción del socialismo por la vía de una "democracia progresiva". Pero la defensa de la democracia contagió a todo el campo democrático y ayudó a definir un terreno común de lucha, capaz de unir o de aproximar a las diversas familias socialistas y liberal-democráticas, reunidas en torno de una "máxima" bobbiana: aunque no goce de una salud impecable, "la democracia no está al borde de la tumba" y aún reúne excelentes condiciones para responder a los desafíos que le presenta la sociedad en transformación. La "crisis" por la que atraviesa deriva del hecho de que algunos de sus patrones de estructuración ya no subsisten, mientras que nuevos patrones comienzan a imponerse. La democracia está en crisis en el sentido de que está en transición y que encuentra dificultades, derivadas del contraste que se estableció

entre los ideales democráticos y la "democracia real", entre "lo que fue prometido y lo que fue realizado" (Bobbio, 1986:21-22).

Para Bobbio, "la doctrina democrática tenía pensado un estado sin cuerpos intermediarios", fundado en la hipótesis del individuo autónomo, soberano. "Lo que aconteció en los estados democráticos fue exactamente lo opuesto: se convirtieron en los sujetos políticamente relevantes los grupos, las grandes organizaciones, las asociaciones de la más diversa naturaleza, sindicatos de las más diversas profesiones, partidos de la más diversas ideología, y cada vez menos los individuos. Los grupos y no los individuos son los protagonistas de la vida política en una sociedad democrática". (idem, 23). En consecuencia, la representación política cedió espacios para la representación de los intereses particulares. Esta "revancha de la representación de los intereses" se convirtió a su vez en el fundamento del sistema neocorporativo hoy predominante en los estados democráticos, basado en una relación entre grandes grupos de intereses, el gobierno y el parlamento. (idem, 25). La teoría democrática, de este modo, se ve impactada por transformaciones societarias incontrolables; no puede cumplir más las "promesas" con las que se presentara al mundo, quedando obligada a un *aggiornamento*. "El proyecto político democrático fue ideado para una sociedad mucho menos compleja que la de hoy. Las promesas no fueron cumplidas por causa de obstáculos que no estaban previstos o que surgieron como consecuencia de las transformaciones de la sociedad civil". (idem, 33). En primer lugar, "aumentaron los problemas políticos que requieren competencias técnicas" y una multitud creciente de especialistas tiende a apartar al ciudadano del proceso decisorio. En segundo lugar, creció de manera continua el aparato burocrático, complicando aún más el buen funcionamiento del sistema de poder democrático. Por último, con la emancipación de la sociedad civil, crecieron enormemente las demandas dirigidas al gobierno, sobrepasando la capacidad de respuesta disponible para ella: "la cantidad y la rapidez de estas demandas son de tal orden que ningún sistema político, por más eficiente que sea, puede responder a ellas adecuadamente". De aquí la "ingobernabilidad" de la democracia. (idem, 36). En un cuadro marcado por una aguda diferenciación social, por la fragmentación de la voluntad política, por el alejamiento de los individuos de la arena política y de los procesos decisivos, por una cierta *deslegitimación* de la política y de los políticos, es el *sistema de representación* el que hace explosión.

De esta manera se alcanza un punto de inflexión: la "crisis de gobernabilidad" es uno de los nombres de la crisis del Welfare State y nace de las condiciones producidas por la propia afirmación de la modernidad capitalista. En último análisis, es la *complejidad* derivada de las transformaciones del capitalismo que pone a la sociedad en crisis, cuestionando sus fundamentos económicos, sus relaciones político-sociales y su cultura. Estamos ante un fenómeno global, imposible de ser reducido a uno u otro de sus términos constitutivos.

II. Complejidad democrática y gobernabilidad

El término *gobernabilidad* denota un problema nuevo: ¿cómo gobernar los complejos sistemas políticos de las sociedades actuales, incomparablemente más complejas que las anteriores?. Pone en el tapete la cuestión más directa de la *eficacia de la democracia*.

Antes que nada, es preciso calificar la complejidad, palabra-clave de nuestra época, "con la cual se alude a fenómenos múltiples y a diversos niveles de análisis, pero que ciertamente representa la *crisis de toda explicación simple del mundo* y de los procesos sociales, impidiendo cualquier posibilidad de reducir las representaciones de hechos y acontecimientos naturales y sociales a esquemas conceptuales vinculados a una lógica lineal" (Barcellona, 1988:17). Es de tal magnitud la fuerza de las imágenes de la complejidad - que invaden la esfera existencial y alcanzan el nivel de la organización política e institucional de la sociedad - que todo parece subordinarse a ella, todo ante ella pierde sentido y se "desvanece en el aire". "En la noción de complejidad parece estar implícita no sólo la conciencia dramática de una debilidad de la razón ante una transformación de horizontes y niveles,

sino también el cuestionamiento del estatuto de todos los saberes positivos que presiden la organización de las esferas de acciones individuales y colectivas" (idem, 18). El sistema de la complejidad no dejaría de tornarse siempre más complejo, más fluctuante, más diferenciado funcionalmente, despojado de cualquier centro de imputación. Con esto, no contendría en sí ningún principio de verdad, sino sólo "verdades parciales"; del mismo modo, no facilitaría la emergencia de cualquier "sujeto general" capaz de conocer la totalidad.

Son muchas, y graves, las derivaciones que tiene este modo de pensar la complejidad en lo que se refiere a la teoría de la sociedad y del Estado. Siguiendo en este particular el hermoso ensayo de Barcellona mencionado con anterioridad (idem, 17-27), vale la pena registrar las más significativas. Antes que nada, queda anulada "toda configuración del proceso social como constituido por dinámicas contradictorias y se torna inoperante una teoría del conflicto que lo asuma como el centro del movimiento de toda dinámica social". La propia noción de crisis es problematizada, apareciendo como "inadecuada" frente a los "mecanismos de continua adaptación que la organización sistémica es capaz de realizar". Lo mismo vale para los conceptos-clave de la moderna teoría del Estado (representación política, democracia, individuo, soberanía, participación). "El proceso decisorio en una sociedad compleja y en el ámbito de una teoría sistémica, en verdad, es reducido a puro procedimiento de canalización e institucionalización de los intereses y de las necesidades. La complejización de la sociedad y de los sistemas tiene como efecto la desustancialización de toda figuración de la realidad social, la cancelación de toda concepción valorativa de la democracia". Movimiento obrero, partidos, sindicatos, se tornan expresiones vacías de sentido, "ya que presuponen identidades estables y duraderas en tanto el sistema conoce sólo identidades lábiles y polimorfos". La propia *política* es reducida a mero aparato de control y administración de la "complejidad turbulenta que se manifiesta en el ambiente social". Con el "individuo siendo descompuesto, transformado en multiverso y no siendo más representable siquiera ante sí mismo" (Bodei, 1987:105), todo lo demás se disloca. La *democracia*, clásicamente pensada como referida al hombre singular y entendida como valor, es reducida primero a procedimiento sin contenidos y luego a "instrumentación estructuralmente no idónea para expresar opciones generales". El *Estado*, a su vez, es ampliado y fraccionado en múltiples aparatos destinados a operar conforme a lógicas en gran parte autónomas. Los partidos políticos - principales personajes de la mediación - se cierran en sí mismos, pierden comunicación y vínculo con el conjunto de la vida social. Por último, se cancela también la idea de *sujeto* "como centro de imputación de experiencias, acciones intencionales y proyectos" (Barcellona, 28).

En esta vertiente racionalizadora, vacía de valores, hostil a cualquier tipo de utopía - especie que integra el universo de la llamada *pos-modernidad* - se introduce una estrategia de neutralización del conflicto y de administración de la política perfectamente ajustada a las sociedades complejas. "La teoría de la complejidad social, en esta óptica, representa eficazmente los procesos de masificación e integración de las sociedades contemporáneas, que parecen dominadas por un individualismo atomista en el cual se fue apagando progresivamente cualquier vínculo de pertenencia y solidaridad" (Barcellona, 24).

Pero el *hecho de la complejidad* subsiste, listo para ser abordado por teorías que operen con otra impostación epistemológica y busquen la recreación de las instituciones, de los valores, de las ideas-clave y de los sujetos problematizados por las fuertes transformaciones societarias. Que no traigan el descarte de lo que es considerado "sin sentido" en la complejidad (la democracia, el partido político, la representación), sino su plena recuperación. Que no justifiquen lo existente, sino que realicen el análisis crítico capaz de reconocer determinaciones y problemas nuevos, evaluar los límites de los conceptos y teorías con que se siente la tentación de explicarlos, y proponer alternativas de renovación.

En otros términos, se trata de pensar la *complejidad como desafío*: en el caso específico de la Ciencia Política, como desafío de gobernar democráticamente una armazón societaria que agrede y

amenaza con inviabilizar los fundamentos mismos de la sociabilidad moderna y de la práctica política democrática. Pues está fuera de duda que las sociedades se tornaron complejas en el sentido de que son estructuralmente diferentes y mucho más difíciles de gobernar. Existen nuevas cualidades objetivadas: diversificación, diferenciaciones, fragmentación - a las cuales no ha correspondido una "mejoría de las capacidades de gobierno" (Pasquino, 1985:113). La base de todo esto es amplia y tensa. Está compuesta por la fuerte socialización de la política y por la expansión del papel y de la intervención del Estado, que se afirmaron progresivamente desde las primeras décadas del siglo, en íntima vinculación con las transformaciones socioeconómicas del capitalismo: "la formación estatal que emerge en la escena política occidental y culmina en los años sesenta está constituida por una mezcla nueva y seguramente compleja en la cual los elementos políticos, económicos y sociales están estrechamente ligados y en su interrelación dan sentido al Estado keynesiano del Welfare". En este contexto, fue inevitable la multiplicación de los grupos - "productos no deseados de la propia actividad del Estado, que genera un conjunto de receptores de recursos, bienes y servicios que se organizan, se agregan y giran en torno de los organismos estatales, responsables de la distribución de los elementos del Welfare". Imposible que no se registrase una sobrecarga de demandas. No, sin embargo, en el plano estrictamente cuantitativo: "el verdadero problema está constituido por el surgimiento de demandas cualitativamente nuevas, en parte expresadas por grupos ya existentes que se diversifican, en parte expresadas por grupos nuevos" (Pasquino, 1985:121-131).

Este cambio en el patrón de la demanda es un indicio fuerte de que la dinámica de los procesos políticos se tornó más rica y compleja. A ella se suman la confusión de tareas y papeles en el interior de los sistemas políticos, la explosión de nuevos actores políticos (los movimientos), la politización de viejos actores (los grupos y la burocracia), la transformación de las demandas específicamente políticas. Intereses, exigencias y reivindicaciones se fragmentan, combinándose con los cambios en la estructura ocupacional - nuevas profesiones asociadas a la revolución informática, disminución de la clase obrera tradicional, nuevos núcleos de operarios técnicos - que problematizan el papel de mediación y agregación política desempeñado por partidos y sindicatos. La izquierda "clásica", en este particular, se ve sensiblemente afectada: inclusive por el hecho de haberse presentado siempre como vehículo del cambio y creado expectativas de mejoramiento sustancial en las condiciones de vida y de trabajo de las masas, pasa a sufrir el asedio de una avalancha de demandas y de responsabilidades por todo lo que no ha sido hecho. La complejidad creciente, especialmente en lo que contiene de difusión de la fragmentación, torna más difíciles y fatigosos los procesos y procedimientos de la representación y de la decisión política. Tales procesos y procedimientos, en cierto sentido, quedan "atrasados" en relación con la complejidad, condenando la política "a la inestabilidad, la fluctuación, al riesgo ya no calculado" poniendo en cuestión a la propia teoría democrática (Pasquino, 1985:137).

Se replantea entonces la interrogante: más allá de la aparentemente fracasada estrategia neoliberal de *reducir* la complejidad, ¿cuáles son las condiciones y los requisitos para la maduración de una estrategia democrática de *gobernar* la complejidad?. Si es verdad que la sociedad compleja exige una política compleja, ¿qué transformaciones debemos esperar en los sistemas políticos democráticos - en sus instituciones centrales, en sus actores y protagonistas, en su cultura - para que la compleja sociedad de masas hoy estructurada alcance condiciones de efectiva gobernabilidad, y con esto pueda recomponerse como arena pública en la cual los diversos intereses conviven en términos efectivamente *civiles*?

Es innegable que se debe comenzar por un discurso sobre la democracia política, inclusive en aquello que tiene de representativa. Es imposible no valorar la instancia *representación*, que se ha tornado concreta y "material" justamente a partir de la socialización de la política ocurrida progresivamente desde los primeros años del siglo: el sufragio universal y la participación activa de millones de hombres en la política - elaborando *proyectos* y luchando por su viabilización - dieron base de masas a la política y a sus instituciones, alterando al mismo tiempo sus fundamentos y su dinámica.

A lo largo del siglo, la política, y en este sentido la representación, dejaron de ser hechos de élite y se convirtieron definitivamente en instancias de interés societario amplio, arena de los esfuerzos de agregación y de unificación de los diversos particularismos. La representación se tornó así algo nuevo, radicalmente diferente de la delegación, como bien observó, en un ensayo reciente, Pietro Ingrao: "representar significa expresar una relación entre sujetos: un diálogo y un pacto. Comporta de todos modos un mandato. Puede discutirse y decidirse si ese mandato es o no imperativo. Pero la relación (y por lo tanto el problema de esta relación, la existencia y la gestión de un relacionamiento) no puede ser contestada sin que se destruya la propia noción de representación" (Ingrao, 1992:12).

Pero el mismo proceso de socialización que dio materialidad a la representación moderna hizo que ella tuviese que ajustar cuentas con los *intereses*, con las multiplicadas voluntades de los representados. En este ajuste de cuentas, quedó avalada la propia función esencial de la representación, la de reconstruir, a partir de intereses particulares, una ley general capaz de racionalizar la convivencia. La complejidad social moderna problematizó esta situación: "La posibilidad misma de afirmar la entera *representabilidad* de las necesidades humanas en términos de *mercado* (capitalista) comporta el *desmantelamiento* de los sistemas de *burocracia* pública y de la burocracia político-social que hasta este momento filtraron las demandas sociales y les dieron alguna atención. Y comporta también la *disolución de todo cuerpo intermediario* y la desintegración de toda ideología de pertenencia en términos de clase". O sea, la representación es puesta en crisis por la "difusión de los procesos de masificación e individuación de las expectativas que caracterizan el moderno *individualismo de masas*" (Barcellona, 1990:39-40).

En este sentido, la defensa de la representación es la defensa de una recuperación de la representación. No puede reducirse a la defensa de la representación parlamentaria, ni puede excluir la defensa de aquellos mecanismos de democracia de base que, fundidos con la democracia representativa, dan cuerpo a lo que ha sido llamado "democracia extendida" u "organizada" (Vacca, 1977:60-61). Aún por los motivos que Bobbio - conocido defensor de la primacía de la representación - señala en uno de sus ensayos más conocidos: "Nunca puse en duda que el sistema representativo tuviese límites reales e insuperables en una sociedad salvaje como la nuestra: la soberanía del ciudadano está limitada por el hecho de que las grandes decisiones que tienen que ver con el desarrollo económico, o no llegan a los órganos representativos, o cuando llegan ya fueron tomadas en otras instancias, a las cuales la inmensa mayoría de los ciudadanos soberanos no tiene ningún acceso. Pero aún bajo este aspecto, el defecto del sistema no es el de ser representativo, sino el no serlo bastante" (Bobbio, 1983:72). En otros términos, justamente porque excluye a la mayoría de los ciudadanos de las grandes decisiones, el sistema representativo necesita ser, en cierto sentido, "completado" por los diversos mecanismos de la democracia política como un todo.

La democracia política moderna, de esta manera, no se reduce a una mera "representación", al simple acto de escogencia de las élites gobernantes, ni a los mecanismos y procedimientos a través de los cuales ellas se legitiman o son electas. Depende de instituciones, en las cuales encuentra su arquitectura. Pero sólo adquiere vida, se torna *política*, si consigue incorporar "sujetos colectivos, capaces de reconocer los conflictos, gestionarlos y solucionarlos a partir de un *interés público*, es decir, a partir de una hipótesis *general*" (Ingrao, 1992:15).

La cuestión de la eficacia de la democracia, por consiguiente, nos remite al campo de los sujetos colectivos. Y aquí, en primer lugar, a los sindicatos y partidos políticos, instituciones a las cuales les fueron históricamente delegadas las funciones de mediación, representación y organización de la decisión política. Parece poco discutible hoy en día, la situación de crisis por la que atraviesan los partidos. Las grandes organizaciones partidarias ya no parecen ser más capaces de expansión electoral o de seducción política; sufren la competencia creciente de diversos grupos y movimientos de lucha, opinión e interés, formados fuera de ellas y muchas veces contra ellas. Las sociedades tienden a tornarse cada vez menos "partidistas", a ver como no esenciales a los partidos políticos, al punto de que

en ellas se cristaliza una *opinión* (y no sólo en términos de sentido común) abiertamente hostil a los partidos, vistos como "perjudiciales" para el buen funcionamiento de la maquinaria estatal y administrativa, para la "governabilidad". Además, los partidos se ven perjudicados por la apatía sembrada en la sociedad y reciben todo el impacto de la falta de perspectivas y del "desencanto utópico" que se abatieron sobre la política. La grave crisis en la que están inmersos deriva de su propia incapacidad para continuar cumpliendo una función de *representación*, o sea, de elaboración de un proyecto común y de agregación de fuerzas - individuos, grupos, intereses - para la afirmación de este proyecto.

Son muchas las dificultades para una revitalización de los partidos; son muchas las tendencias (inclusive superestructurales y doctrinarias) que impulsan a una lenta inviabilización de los partidos, a su transformación en una mera "parte de un universo complejo de organizaciones e instituciones en lucha por el control de aspectos o áreas del proceso político", como observó Pasquino (1985:140). A su favor, los partidos tienen el hecho de que el liderazgo carismático y personalizado no se sustenta en el tiempo si no se institucionaliza; además, grupos y movimientos no parecen reunir las condiciones para suplantar a los partidos en las funciones más específicamente políticas; por último, la socialización de la política, la fragmentación corporativa de los intereses y la fuerza del Estado subsisten, manteniendo viva la temática de la mediación y de la unificación. No hay nada más que garantice la sobrevivencia duradera de los partidos políticos, especialmente si a partir de ellos y del propio sistema político no surgen condiciones favorables a la revitalización partidista y a la transformación de sus estructuras y procedimientos.

El punto pendiente, por lo tanto, es el de saber si la democracia política y el propio gobierno de la complejidad pueden ser eficaces y ganar viabilidad sin partidos políticos en sentido estricto. Se trata, pues, de indagar si la nueva pluralidad societaria y los nuevos actores políticos que de ella emergen serán competentes para generar "una nueva capacidad de confrontación entre hipótesis generales, que tengan fundamento durable en el tejido social y puedan expandirse junto a las masas impelidas hacia la pasividad y la subalternidad corporativa" (Ingrao, 1992:15).

La revitalización y la transformación de los partidos, sin embargo, sólo podrán completarse y ganar sentido si se combinan con un verdadero esfuerzo de *reinvención político-institucional* que posibilite un nuevo nexo entre ciudadanos y Estado y les dé a los primeros las condiciones de ejercer de modo más pleno y categórico su fuerza democrática; que reconozca la legitimidad de los múltiples intereses autonomizados por la complejidad social moderna, pero que viabilice la interdependencia general de los intereses individuales; que mejore la representación y aumente la representatividad de las varias organizaciones; que incremente la eficacia de la democracia contemporánea, hoy convertida en un sistema político de masas ya no destinado solamente a seleccionar las élites gobernantes. Que permita, en fin, el desarrollo de los "organismos de base" mencionados hace tiempo por Ingrao y "constituidos como verdaderos momentos institucionalizados de intervención y decisión, que se vinculan a la vida de las grandes asambleas electivas", dando origen así a un "entrelazamiento organizado entre democracia representativa y democracia de base, que favorezca la proyección permanente del movimiento popular en el Estado, transformándolo" (Ingrao, 1977:90-91).

La invención política exigida por la complejidad, por lo tanto, tiene que ver con todas las esferas e instituciones de la representación y del gobierno de la sociedad. Tiene que ver con el sistema partidista y los partidos políticos, tanto en el sentido "formal" (regulando su funcionamiento, prescribiéndoles límites, reglas y criterios para su efectiva existencia y actuación, así como para el financiamiento de sus actividades), como en el sentido "sustancial", de modo que se establezca un nuevo relacionamiento entre partidos y sociedad compleja. Se impone la creación de un sistema electoral que sea capaz de representar políticamente a los ciudadanos, ampliar la participación de éstos en los procesos decisorios, reducir las separaciones corporativas y transferir legitimidad y gobernabilidad al sistema político. Esto tiene que ver con todo el aparato gubernamental, incluyendo la

administración pública, de modo que se adquiriera una mayor capacidad de gestión (problema que no se reduce a ganancias "técnicas", sino que se identifica con la recuperación misma de la esfera pública). Esto pasa, en mayor o menor grado, y de acuerdo con los países, por revisiones y reformas constitucionales. Pero es, por encima de todo, un problema que implica la reposición de la dialéctica entre lo social y lo político, entre el Estado y la sociedad, la cultura y la democracia. En último término, como bien observó Cerroni, "la eficacia de la democracia parece exigir un complejo proceso que no se reduce a providencias de ingeniería política, sino que por el contrario, debe englobar tales providencias en el curso general de una recualificación de la propia política, en una 'política de la política' - a la óptica simplista de una pura *política de la voluntad* (decisión, mando, voto) debe ser contrapuesta una *política de las instituciones* articulada, y aún una *política de aculturación de la política*, que siempre constituyó la laguna más grave de la democracia tradicional y la esperanza siempre frustrada de las jóvenes generaciones" (Cerroni, 1982:121-122).

Me gustaría concluir examinando las dificultades que se presentan para el desarrollo de este proceso de invención político-institucional. En último término, la complejidad social moderna se caracteriza precisamente por la problematización de los espacios, instituciones y sujetos con vocación para la reconstrucción del proceso societario global. Escasean en ella respuestas de naturaleza más abarcativa, así como figuraciones "utópicas" y de conjunto, con lo que acaba por perder fuerza la idea misma de oposiciones o alternativas "radicales" - la *reforma* cede el puesto a la innovación inexorable. A diferencia del capitalismo "histórico", la complejidad capitalista de hoy no parece producir ya fuerzas destinadas a superarla. Por el contrario, parece destruirlas incesantemente.

La constatación vale por igual para liberales y socialistas, a partir de los cuales se hizo la modernidad. Aunque modificadas en sus fundamentos y sumergidas en una grave crisis de identidad, ambas tradiciones todavía se enfrentan al mundo de hoy y a la construcción del futuro. Persisten como referencias. ¿Serán capaces de repensarse a sí mismas, de encontrar en la sociedad el impulso para un esfuerzo de reelaboración teórica general?. Sea como sea, liberalismo y socialismo están invitados a confrontarse con temas y problemas mucho más vastos y complejos que aquellos que sirvieron de fundamento a la idea de un "Estado mínimo" o a la defensa de la "revolución de los explotados". Dar a tales temas un tratamiento más amplio e incorporarlos a nuevos proyectos de futuro, capaces de agregar consensos, voluntades e intereses, parece ser el gran desafío de cualquiera de estas dos tradiciones político-culturales.

En lo que se refiere en particular a las izquierdas - este amplio conjunto de fuerzas ubicadas en la perspectiva de la transformación y del establecimiento de vínculos de masas - no deben quedar dudas de que el desafío es aún más grave. En último término, parece estar cursando entre ellas la operación de "disolución de paradigmas" de la que hablaba Barcellona, refiriéndose "a la declinación increíble, en la cultura del movimiento socialdemocrático y de la izquierda en general, de la idea de programación y de plan; al oscurecimiento de toda idea de primacía de lo colectivo sobre lo individual; a la convicción cada vez más difusa de que la clase obrera está destinada a reducirse progresivamente; al vaciamiento de los instrumentos de la así llamada democracia de masas (que habían creado una gran expectativa en la conciencia social en el curso de los años setenta)" (Barcellona, 1990:40).

Estos no son temas meramente abstractos o prospectivos: ellos se encuentran enraizados en lo cotidiano de todas las sociedades ya afectadas por la complejidad, y tienen que ver con el funcionamiento de sus sistemas de poder, con sus estructuras administrativas y de gobierno, con sus agentes políticos, prácticas e instituciones. Tales temas pertenecen a las esferas del presente y del futuro. Precisamente por esto, ellos están enteramente vinculados con la experiencia concreta latinoamericana. En último término, formamos parte del mundo y no podemos dejar de seguirlo en sus dramas, ajustes y movimientos: aunque aún en guerra con la parcela menos noble de nuestro pasado, ya conocemos los dolores y los encantos de la modernidad, modernidad, además, singularizada entre

nosotros precisamente por la yuxtaposición de tiempos históricos, crisis y transiciones. Tal vez por eso seamos más "complejos" que los demás.

Tanto en América Latina como en los países más avanzados de Europa Occidental, en el Japón o en los Estados Unidos, el futuro pasa por la construcción de una práctica colectiva que reinvente la política, revitalice los nexos y las instituciones de la democracia y produzca cultura, dando origen a una crítica de la complejidad capitalista con una dimensión de proyecto.

BIBLIOGRAFIA

- BARCELLONA, P. (1988) - L'egoismo maturo e la follia del capitale, Bollati Boringhieri, Torino.
- BARCELLONA, P. (1990) - Il capitale come puro spirito. Un fantasma si aggira per il mondo, Editori Riuniti, Roma.
- BOBBIO, N. (1983) - Qual socialismo?, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- BOBBIO, N. (1986) - O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- BODEI, R. (1987) - Scomposizioni. Forme dell'individuo moderno, Einaudi, Torino.
- CERRONI, U. (1989) - Regole e valori nella democrazia. Stato di diritto, Stato sociale, Stato di cultura, Editori Riuniti, Roma.
- CROZIER, M. (1987) - Etat modeste, Etat moderne, Fayard, Paris.
- INGRAO, P. (1977) - Masse e potere, Editori Riuniti, Roma.
- INGRAO, P. (1992) - "Democrazia e crisi della rappresentanza politica", in Critica Marxista. Nuova Serie, n. 6, novembre dicembre 1992.
- OFFE, C. (1984) - Problemas estruturais do Estado capitalista, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro.
- PASQUINO, G. (1985) - La complessità della politica, Laterza, Roma-Bari.
- VACCA, G. (1977) - Quale democrazia. Problemi della democrazia di transizione, De Donato, Bari.

Revitalización de la administración pública

Gerald Caiden

Durante dos décadas por lo menos, el estudio de la administración pública ha atravesado por una tormenta intelectual. ¿Debería existir como un campo independiente de estudio o es parte de algo más, algo menos exclusivista y con mayores fundamentos teóricos? Si es digno de reconocimiento como campo independiente de estudio ¿Cuál sería su enfoque o palanca principal? ¿Qué tema en común liga a todas las especialidades? ¿Qué límites deben delinearse alrededor de ésta para separarla de otras disciplinas? Quizá más importante ¿Debe existir del todo o liquidar su negocio y desaparecer en la obscuridad de la noche, procurando dejar tras de sí el menor rastro posible? Para una disciplina que alega que su materia se remonta a la alborada de la civilización, cuando los seres humanos se agruparon por primera vez bajo una autoridad conjunta legítima e institucionalizada a fin de lograr los objetivos comunes al aunar sus talentos colectivos, la tormenta intelectual en cuestión se torna desconcertante. ¿Es un simple síntoma de cambio del paradigma o constituye una reflexión sobre profundas dudas íntimas acerca de su auto-valoración?

El que la administración pública no esté segura de sus bases puede deberse, no tanto a la naturaleza cambiante de su foco, como al complejo de inferioridad de sus acólitos y a sus incertidumbres frente a las fuertes y persistentes críticas a su desempeño profesional y a sus deficiencias escolásticas. Con la evolución de la sociedad global y el rezago del reconocimiento humano respecto a la necesidad de una administración pública más globalizada, su foco se muestra confuso y encasillado además en la percepción del estado administrativo como un instrumento de aspiraciones nacionales y de la burocracia pública como el único o principal distribuidor de los bienes y servicios gubernamentales. La naturaleza de la autoridad conjunta legítima e institucionalizada ha evolucionado desde la familia extendida hasta las organizaciones internacionales. La naturaleza de los objetivos comunes ha cambiado de la supervivencia, subsistencia y protección individual o grupal a la seguridad, el confort y el progreso a nivel mundial. La naturaleza de los talentos mancomunados ha evolucionado desde la fuerza bruta y la inteligencia individual hasta los activos de capital substanciales, los bancos de datos y los arreglos organizacionales. En el transcurso de los años, la esencia de la administración pública ha permanecido inalterada en gran medida, mientras todos los demás aspectos se han transformado totalmente al parecer a un ritmo acelerado jamás visto.

La dificultad de la administración pública para no perder de vista el bosque no se debe a que se haya situado tan cerca de los árboles, aunque la visión estrecha ha sido un impedimento, sino a que ha dejado que extensas áreas del bosque e importantes especies de árboles sean cercados e intelectualmente privatizados por académicos y empresarios. La ilustración más evidente la tenemos en el caso del derecho público. Gran parte de la ley corresponde al derecho público y se encuentra dentro del ámbito de la administración pública. No obstante, la profesión legal lo capturó antes de que fuera una disciplina propia de la administración pública, de manera que ésta pasó a formar parte de los estudios legales quedando el derecho público excluido de la administración pública. Lo mismo ha pasado en gran parte con la diplomacia (relaciones internacionales), el gobierno (ciencias políticas) y la defensa (ciencias militares). Otros trozos han sido tomados por las ciencias de la salud, la justicia penal y las ciencias policiales, el bienestar social y otras profesiones relacionadas con los servicios públicos. Tras quedarse con el bagazo, fundamentalmente gerencia pública, la administración pública ha ido recuperando progresivamente su espacio original incursionando en las políticas públicas, los asuntos públicos, la ciudadanía y, posteriormente, la gobernabilidad. Eventualmente, recapturará su foco en el lado **público** de las actividades colectivas y en lo **público** de la administración pública.

Mientras tanto, la administración pública se ha dejado amedrentar por quienes son antipúblicos completamente o anti administración pública. Es preciso establecer una distinción entre los dos. Los antipúblicos son individualistas que no desean el colectivismo de ninguna especie, o sólo aceptan un mínimo de él siempre que no impida el florecimiento del individualismo. Los que son anti

administración pública reconocen la necesidad de la autoridad colectiva, la intervención gubernamental y la mancomunidad, pero quisieran minimizar la interferencia del gobierno y el monopolio virtual de la burocracia pública en la distribución de los bienes y servicios. Durante las últimas décadas, han hecho causa común en sus ataques contra el estado administrativo, la planificación y la regulación públicas, la burocracia, los gastos gubernamentales, el sistema tributario, la empresa pública, el sistema de bienestar social y los subsidios. En pocas palabras, quieren menos administración pública simplemente porque es administración **pública**. Prefieren la administración privada, sea porque está al margen de su tendencia ideológica, o por la convicción de que el desempeño público es inferior.

Ideológicamente, la administración pública no puede hacer gala de mucha fortaleza. Los excesos del colectivismo han sido desilusionantes. Aunque nos toque el alma, el comunismo no pudo materializarse, y el socialismo apenas si pudo hacer de los seres humanos individuos más nobles. Imágenes románticas pudieron atrapar el pensamiento hasta que la realidad de la experiencia cotidiana nos hizo ver cuán irrealizadas y quizá irrealizables fueron. Las ganancias para el bien colectivo parecieron entrañar un sacrificio privado muy alto y es evidente que no se ameritaba el costo, cuando las ganancias eran marginales para el grueso de la población o pérdidas reales para todos. La cultura cívica no pudo imponerse y los pocos idealistas genuinos no pudieron arrastrar a las masas cuando los logros colectivos no lograron convencer. La propaganda no pudo cautivar el alma y las hordas de burócratas sin rostro (y en ocasiones auto servidores) hicieron de la vida un ocaso. La explotación colectiva no se diferenció mucho de la explotación individual, siendo más difícil de combatir. Lo peor de todo fue tornarse dependiente del colectivo y sin importar lo bien que éste pudiera actuar, no pudo ser eliminado el sentimiento extendido y demasiado común de impotencia, incertidumbre, monotonía, insensibilidad y esclavitud sin final ni salida. Lamentablemente, la colectividad rara vez se desempeñaba bien o lo suficientemente bien, y aunque así lo hiciera, siempre quedaba por debajo de las infladas expectativas.

En la práctica, la administración pública no puede probar su superioridad con respecto a la administración privada que luce más maleable, flexible, de buenos modales, más rápida, directa, personal, acomodaticia y atenta. Con todo, la administración privada adolece de las mismas buropatologías. Es menos abierta, responde menos ante el público, es menos ética, pero esconde mejor estas cosas y atrae la atención hacia su parte positiva y no la negativa. El público está más dispuesto a darle a la administración privada el beneficio de la duda y parece juzgarla de un modo diferente (esto es, más favorablemente). Con más razón la administración pública debería esforzarse más. Tal vez lo haga, pero la evidencia frontal (o mejor, confrontada) sugiere otra cosa. El público está más al tanto de la **mala** administración pública. La administración pública promete demasiado y cuando no logra mantenerse fiel a las grandes expectativas que ha generado, el público se decepciona. Las batallas contra la pobreza, el crimen y las drogas aún están por ganarse, y puede que ni siquiera se hayan comenzado a librar, a pesar de la retórica. Aún persiste la esclavitud. Aún abundan los métodos policiales. El despilfarro, el fraude y el abuso son todos demasiados obvios al igual que la corrupción, el padrino, las burocracias abotagadas, las políticas desfavorables y las decisiones erradas. Leyes desactualizadas y pasadas de moda permanecen en los libros. No todos los burócratas son benignos, de hecho, muchos pueden ser vengativos, desagradables, insultantes, agresivos, explotadores y dados a promoverse a sí mismos. No importa cuán irrepresentativa pueda ser esta cara oscura de la administración pública, es el panorama que el público ve y cree.

No es de extrañar que la administración pública se tambalee. Ha sido asaltada por todos sus flancos demasiado tiempo y sin descanso. No se le ha prestado gran atención a sus innumerables éxitos. Se la agobia por no equipararse con la actuación privada y se le ataca cuando lo trata de hacer. Entre tanto, la norma del día es cortar, cortar y cortar. La contracción de su tamaño resulta desmoralizante, especialmente cuando va acompañada por la congelación de empleos y la disminución en las perspectivas de promoción. Los golpes constantes de los medios de comunicación cobran su víctima en la auto estima. Cualquiera que tenga una opción no duda en tomarla. ¿Quién está dispuesto a asociarse

con una derrota aparente? ¿A quién no le gustaría abandonar un barco que zozobra? Frente a las reducidas oportunidades y fondos para la investigación, menos consultoría, menores posibilidades de capacitación en el servicio y pérdida del atractivo para los estudiantes externos, hasta la academia está abatida. Inclusive en el mejor de los casos, solía ser difícil justificar y proteger la administración pública como campo separado de estudio. Ahora el caso parece aún más insostenible.

Con todo, y pese a la fatalidad y el desaliento, existen pocas razones para dicho pesimismo. Sí, en el bloque oriental el dios del leninismo se derrumbó. El centralismo burocrático está siendo abandonado junto con la colectivización forzada y las prácticas reprobables de la policía estatal y otros instrumentos totalitarios. Mas el estado administrativo no languidecerá. En su lugar, la democratización y la privatización otorgarán nuevos vigores a la administración pública para convertir los desacreditados sistemas en operaciones viables. China, que por tanto tiempo se había distanciado de la administración pública tal y como se practica en el resto del mundo, ha estado ansiosa por modernizar sus sistemas administrativos y estudiar los avances en la administración pública. En efecto, los expertos en administración pública bullen por todos los países del otrora bloque oriental ofreciendo su mercancía a quien los escuche y hay muchos oyentes anhelantes. Lo que impulsó a estos países a la colectivización no se abandonará fácilmente; el abandono presuroso recordará rápidamente a la población actual lo suprimido u olvidado del statu quo previo a la colectivización. Los intereses velados en la colectivización no cederán fácilmente. Y los sistemas administrativos son conservadores y difíciles de transformarse con prontitud. De manera que ésta y posiblemente la próxima generación de la administración pública serán experimentales y retadoras, dada una porción de estabilidad, libertad y paz.

En el antiguo bloque oriental, la retórica contra la administración pública ya se está desvaneciendo. Gran parte de la misma se basó en el supuesto de que si el estado administrativo se reducía de tamaño, los empresarios privados se precipitarían a llenar el vacío. En el ápice de la escala, esto ha sido así. Pero por otra parte, poco se ha materializado en ausencia del incentivo gubernamental y del respaldo tangible de los recursos públicos. Las reducidas inversiones públicas no han promovido el incremento de las inversiones privadas. El contraído sistema tributario no ha estimulado las economías. El sector privado no ha ocupado el espacio dejado por el sector público en retirada. Los restringidos bienes y servicios públicos tan sólo han ampliado la brecha entre ricos y pobres. La privatización hasta ahora ha sido marginal por cuanto los gobiernos se han mostrado renuentes en la práctica a apartarse de las actividades del sector público sin dispositivos de salvaguardia contra la explotación de los negocios. En todo caso, el sector privado no ha estado deseoso de asumir empresas infructíferas y la administración privada de empresas que estuvieran en manos del Estado no ha sido tan extraordinariamente distinta como para justificar todo el cataclismo. Ya se ha comprobado que el ataque a la administración pública ha sido bastante exagerado y hasta sospechoso. El estado administrativo debe reducirse pero sólo marginalmente. Es más probable que se expanda para estimular las economías, proporcionar empleos, aumentar el bienestar social, fortalecer la infraestructura pública, mantener el empleo privado, hacer valer los derechos humanos fundamentales y salvaguardar el medio ambiente, allí donde puedan acopiarse recursos para tales faenas.

Con todo, la mala administración pública aún prolifera en todos lados, particularmente en los llamados países del Tercer Mundo. Sea que el estado administrativo aumente o disminuya, habrá nuevos intentos por mejorar el desempeño del sector público a nivel mundial. "Hacer más con menos" ya es un refrán universal. Lograr más con menos presenta retos y oportunidades que la administración pública desatendió en los tiempos de recursos abundantes y presupuestos públicos más y más abultados cuando nadie se paraba a escatimar. Ahora el público reclama más valor por su dinero. Ello debe traducirse en políticas públicas más eficaces, una mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos, inversiones públicas más productivas y una mejor gerencia económica. Al mismo tiempo, la población exigirá un control público, presentación de cuentas y participación mayores. El blanco obvio será el despilfarro, el fraude y el abuso conjuntamente con la corrupción en todas sus formas y las

buropatologías evidentes. En resumen, el futuro se empleará no atacando o defendiendo la administración pública, sino reformándola.

El Papel del Estado Administrativo

A través de la historia, el alcance y la naturaleza de las actividades colectivizadas han oscilado de un polo a otro. El año 1776, que presencié la publicación de **La Riqueza de las Naciones** de Adam Smith y la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, balanceó el péndulo más hacia el liberalismo y el individualismo justo cuando la industrialización producía los instrumentos burocráticos y otras tecnologías administrativas que intensificarían la intervención estatal y el colectivismo. Esa tendencia se retrajo un siglo después, con el auge del marxismo y el bienestar social. Y tras una centuria de crecimiento ininterrumpido en que el estado administrativo parecía invencible, el péndulo comenzó a retraerse de nuevo durante los años setenta. No se puede calcular cuánto tiempo llevará, pero al parecer el estado administrativo se despojará de actividades que quizá nunca debió asumir. ¿Debió el estado garantizar el pleno empleo? ¿Debió proporcionar la completa gama de servicios sociales gratis? ¿Debió embarcarse en el negocio hotelero o la promoción del turismo o el patrocinio de las actividades deportivas?

Dada la renuencia de la gente a ofrecer al estado administrativo un cheque en blanco, así como la contracción mundial de los recursos para fines públicos, cada país debe decidir por sí mismo sobre cuánto puede disponer para los bienes y servicios públicos y qué actividades desea que la administración pública continúe ejerciendo. Cada país tiene distintas necesidades, distintos recursos y distintas capacidades. Aunque un país esté dispuesto a hacer más, puede que ya no disponga de los recursos y las capacidades para hacerlo y que se encuentre tan agobiado que abarque muchas cosas con resultados pírricos: lo mejor sería renunciar a ciertas tareas a fin de concentrarse en otras donde los recursos adicionales harían toda la diferencia. O puede decidirse a hacer menos sólo para percatarse de que ninguna otra institución social estaba disponible, interesada o era capaz de aliviar a la administración pública de su carga sin más alternativa que la de ceder las actividades a una organización internacional o a entes extranjeros.

Evidentemente, existen actividades que son exclusivas de la administración pública. Estas comprenderían la elaboración de leyes, la justicia final, las relaciones exteriores, el control de las fuerzas armadas, el sistema tributario, la tecnología nuclear, los gastos aleatorios, los parques y monumentos nacionales, los archivos públicos y así sucesivamente, lo que constituye la parte substancial de cualquier economía. Luego están las actividades que pertenecen predominantemente al estado o al ámbito público y cuyo desempeño puede ser compartido o contratado bajo la estricta supervisión pública, tales como los centros correccionales, las obras públicas, los servicios públicos, los servicios de bienestar social, el desarrollo y la investigación de defensa, comodidades postales, inspección de construcciones, salud pública, otorgamiento de licencias, pasaportes y visas, y así por el estilo. Finalmente, hay actividades que el estado administrativo ha ejercido por toda clase de razones y que bien podrían ser realizadas por otras instituciones sociales, quizás mejor o quizás peor, tales como el transporte colectivo, la banca, los seguros, los campos deportivos, la educación y las empresas en manos del Estado. Ninguna de ellas ha sido fácilmente gestionada. Todas han absorbido inversiones públicas considerables. Todas y cada una han conformado una clientela especial que se asirá a ellas. No obstante, las circunstancias originales en las que fueron creadas pudieron haber desaparecido desde hace tiempo. Puede que hayan sobrevivido a su propósito. ¿Acaso se les sigue necesitando? Si es así, hay alguna ventaja en particular en regirlas públicamente?

El Fondo Monetario Internacional tiene un punto de vista definido basado en consideraciones de libre mercado y criterios ampliamente económicos. Restringiría la tercera categoría a su mínima expresión y buscaría reducir las operaciones públicas en la segunda categoría e incluso trataría de prescindir de ciertas actividades en la primera categoría. El fundamentalismo islámico tiene igualmente un decidido enfoque ideológico que transferiría muchas actividades en manos públicas a las

autoridades religiosas y a la familia, y prescindiría de otras que presuponen una amenaza a las doctrinas religiosas. En todas partes, el nacionalismo se opone a la posible transferencia de las actividades al control foráneo o a lo que permita siquiera la participación de inversionistas extranjeros. Para estos órganos, la opción es clara. Para otros órganos pragmáticos, la opción se torna compleja debido a muchas corrientes encontradas y valores en conflicto. Nadie puede decir con certeza dónde caerá el hacha en la próxima década. Sin embargo, es probable que si la recesión mundial continúa y se agudiza, por cada actividad cercenada, otra se emprenderá de una manera distinta a la que se estila actualmente.

Deuda Pública

La razón por la cual el Fondo Monetario Internacional insiste en que muchos países reduzcan sus actividades públicas, es que estos no pueden ir a ninguna parte más a pedir prestado. Están tan sobregirados y sobreendeudados que no pueden obtener crédito en ninguna parte, además existen pocas perspectivas de que paguen los intereses, y menos aún de que cancelen sus deudas. La deuda interna la manejan simplemente con la impresión de dinero, es decir, inflación. La deuda externa se mantiene generalmente en dólares estadounidenses y otras divisas fuertes, lo que la hace más costosa. Necesitan solicitar préstamos porque los impuestos no cubren sus gastos. Hay poco qué gravar por cuanto gran parte de su población vive en extrema pobreza. Están renuentes a imponer y recabar impuestos porque la élite se estaría gravando a sí misma. Los tributos que ellos imponen tienden a ser regresivos. La parte de los ingresos en estos países pobres es desoladora.

La cuestión de los gastos es más fácil de abordar. Grandes sumas de dinero se emplean para que la élite haga su agosto, para mantener grandes fuerzas de seguridad y en los llamados proyectos de desarrollo que frecuentemente revierten poco o nada a las inversiones. Los recursos públicos se desvanecen a través de la corrupción. Fuertes sumas de dinero se gastan en armas extranjeras en el exterior y en mantener contentos a los militares en la nación. Se emprenden ambiciosos proyectos de desarrollo en ausencia de una adecuada investigación previa, empleando a constructores extranjeros que no logran dejar una adecuada infraestructura de soporte, y estos proyectos se quedan incompletos o sin terminar, de manera que poco se saca de ellos, ciertamente mucho menos que si el dinero utilizado en ellos se empleara de otra forma. El F.M.I. establece condiciones estrictas para garantizar la reducción de los gastos públicos mientras el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y el Banco Mundial procuran que las inversiones públicas reviertan su dinero. No obstante, ninguna de estas organizaciones internacionales puede pedirle a estos países que frenen la corrupción, o desmilitaricen, o reasignen el dinero para ayudar a sus pobres más que a sus ricos.

La crisis de la deuda de los países más ricos no se debe tanto a la rapacidad de las élites y a la conspicua incompetencia como a la falta de disciplina política, la competitividad internacional en descenso y la carga del bienestar social inesperadamente alta. Los gobiernos democráticos detestan lastimar y desagradar al público. Ellos tratan de mantenerse fieles a sus promesas y compromisos y a menudo se enclaustran en programas de autorizaciones garantizados que no se avienen a las fuentes de ingresos. Hacen pronósticos excesivamente optimistas y cuando las cosas no resultan de esa forma, se percatan de que sus llamadas medidas de contingencia son totalmente inadecuadas. Las redes de seguridad que proporcionan a sus ciudadanos en desventaja se basan igualmente en coyunturas favorables y no cubren las recesiones prolongadas y el desempleo, que se va haciendo estructural. Por lo menos, aún tienen crédito, así que pueden pedir prestado. Aún cuentan con cosas para gravar y están en capacidad de recabar más impuestos. No tienen que imprimir en ninguna parte ni la mitad del dinero que deben imprimir los países pobres. El ajuste de cinturones en ellos es difícil en términos políticos, pero no tiene las implicaciones de vida o muerte que adquiere en los países pobres.

La única forma de evitar el ajuste de cinturones es aumentar los ingresos disponibles. Algunos países pueden hacerlo explotando sus ventajas competitivas en los mercados mundiales y pasando por alto los costos sociales y ambientales. Pero estas posibilidades tienen sus límites y la Conferencia de la

Organización de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED) celebrada en Rio de Janeiro, determinó que deben hallarse soluciones internacionales a los problemas económicos y ambientales del mundo. La mayor prioridad es la recuperación del comercio internacional y el crecimiento económico. Un pastel más grande para todos permitirá una ración mayor para la administración pública y el alivio de la deuda pública. Un pastel más pequeño sólo dará problemas. En todo caso, aún mitigada, sea temporalmente o a más largo plazo, la deuda pública debe ser abordada en todos los países. Cada uno se enfrenta a una situación diferente que requiere medidas diferentes. El financiamiento de la deuda exige una porción mayor de los ingresos públicos actuales, lo que deja menos para la administración pública. Por cuanto no hay soluciones listas a la vista, es posible que esta situación se mantenga durante la próxima década a menos que se produzca una mejora ostensible en la economía internacional.

Reforma Presupuestaria

La crisis de la deuda atrajo la atención hacia el presupuesto público cuando muchos dirigentes alegaron no estar al tanto o no haber sido informados del estado exacto de las finanzas públicas y qué organismos públicos estaban incurriendo realmente en deudas cuantiosas. Los presupuestos públicos no cubren todas las finanzas públicas. En todos los gobiernos, hay muchos órganos públicos autónomos que llevan sus propias cuentas. Siempre es difícil seguirle el rastro a los entes paraestatales al igual que a las empresas en manos del Estado. Algunos ministerios tienen cuentas propias de algunas de sus principales actividades mientras que otros cuentan con partidas secretas, dentro de las cuales ciertos funcionarios públicos pueden financiar sus turbios negocios en la medida de lo posible. El sólo hecho de manejar las cuentas gubernamentales más importantes representa una hazaña en sí misma. Obtener cuentas precisas, actualizadas y apropiadas es casi un milagro y sólo los más ricos y más capaces en el ámbito administrativo pueden aproximarse. La automatización de las transacciones comerciales facilitará la tarea, mas la automatización tiene sus problemas cuando los programas se corren mal o el personal no opera las máquinas adecuadamente o todo el sistema sucumbe de repente.

Los gobiernos raramente saben manejar las finanzas públicas. Aun cuando lo hagan, hallan que en lo que respecta a la generación de ingresos, el dinero reunido está asignado a propósitos específicos y no puede utilizarse para otra cosa aunque no se gaste y se acumule. Las entidades independientes y otros órganos estatutarios son aptos para recabar sus propios recursos, lo que puede incluir la capacidad de pedir prestado sin ninguna restricción aparente o sin necesidad de informar a ningún otro organismo. En realidad el gobierno en sí está expuesto a acumular enormes deudas sin que ni siquiera se enteren sus superintendentes financieros. En lo que a gastos se refiere, las cosas son más fáciles de manejar siempre y cuando haya una autoridad central que acuerde la distribución de los fondos públicos. Por supuesto, cuando hay muchas autoridades de desembolso, los abusos pueden ocurrir fácilmente. Luego vienen los auditores, que usualmente aparecen cuando ya el daño está hecho y el dinero se ha malgastado, se ha asignado erróneamente o se ha mal apropiado. El manejo de las finanzas constituye una pesadilla para todos los gobiernos, de hecho para todas las organizaciones, por cuanto las probabilidades del mal uso y abuso son infinitas y los rufianes explotarán cualquier grieta en el sistema. La optimización de la gerencia financiera y de los sistemas de información seguirá siendo prioritaria en la administración pública.

Pese a la experimentación en métodos presupuestarios, los problemas abundan. El tan proclamado enfoque de los "Program Performance Budgeting Systems"(PPBS) que promete tanto es difícil de aplicarse en la práctica. Al parecer, exige mucho y requiere un cambio demasiado radical en lo concerniente a políticas y proyectos públicos. ¡Su momento aún está por llegar! En el interin, no aborda el problema de ahorrar el dinero público. Todos los sistemas presupuestarios están engranados para emplear el dinero público de una manera más efectiva. No ofrecen mucho incentivo para el ahorro del dinero público. En teoría, con el transcurso del tiempo los gastos públicos disminuirían a medida que se completen los proyectos capitales y se mejore la infraestructura pública. En la práctica, muchas

áreas del gobierno son pozos sin fondo a los cuales puede lanzarse cualquier cantidad de dinero sin ninguna diferencia apreciable en los resultados. La defensa, la educación y la salud son tres de estos hoyos negros financieros. ¿Cuántas armas necesita un país? ¿Qué instalaciones requieren las escuelas y colegios? ¿Qué enfermedades pueden ser erradicadas? Aun cuando sea posible un acuerdo substancial, no se puede calcular el precio. Los funcionarios públicos deberían ser recompensados por lo que ahorran y no por lo que gastan, como es el caso en la actualidad.

El Justo Valor por el Dinero

Cuando se rastrean los gastos gubernamentales, sólo cabría preguntarse si el público obtiene el justo valor por su dinero. Con demasiada frecuencia los resultados o efectos son bastante decepcionantes. Los gastos generales encarecen el precio de las cosas. Los servicios son inadecuados, los bienes son de mala calidad y las comodidades, tanto para los empleados como para los clientes, son pésimas. Cierta casta de funcionarios públicos tiene la impresión de que hay que gastar dinero para proporcionar locales limpios, adecuados y modernos y equipos y suministros baratos que beneficien al público de alguna manera aunque eso implique sacrificar la calidad. Así, pareciera que el público obtiene el mejor valor si los bienes van a durar cincuenta, cien o más años, tanto como los edificios que los albergan. Economizar, que es lo que esta actitud realmente tipifica, no necesariamente implica un valor.

El justo valor por el dinero es un asunto complicado que no siempre se expresa fácilmente en términos monetarios. La evaluación es un arte sofisticado que implica cálculos de costos de oportunidad, esto es, todas las alternativas pasadas que pudieron seleccionarse en lugar del curso tomado y lo que sería ahora de haberse tomado otras alternativas. La auditoría del justo Valor por el Dinero (VPD) persigue revelar no sólo lo que se obtuvo por el dinero gastado por el público, sino lo que pudo obtenerse y lo que aún podría obtenerse al emplear la misma cantidad de manera diferente. ¿Acaso el **público** obtendría mejores réditos de la entrega directa de los bienes y servicios públicos por parte de la burocracia pública o a través de una fuente alterna? ¿Cómo pueden compararse efectos distintos y paquetes diferentes? ¿Qué es lo preferible para quién y por qué? Obviamente, lo ideal sería que el público sacara el mayor valor todo el tiempo. Pero el público ya estaría contento con lograr deshacerse del valor evidentemente pobre que recibe y tanto resiente.

Las consideraciones del VPD deben formar parte de los cálculos en una etapa primera del diseño de políticas antes de comprometer sumas cuantiosas del dinero público. Los auditores deberían ser llamados desde el principio, situación poco común que los políticos y altos funcionarios públicos tendrán que aceptar. Significa asimismo que los auditores deberán tener una participación más pública al dedicarse a sus asuntos y que invariablemente chocarán con los demás funcionarios que elaboran políticas. Por cuanto los profesionales de planificación pública no han podido desempeñar un papel tan activo, han sido prácticamente dejados de lado en el diseño de políticas públicas. Los auditores públicos también han sido pasados por alto, en gran parte por la misma razón. El VPD requiere de un tipo distinto de auditor-contable y de una participación mucho más activa en el diseño de políticas públicas. Entraña la politización de una profesión que hasta ahora se ha considerado ampliamente a sí misma como políticamente neutral y renuente a aparecer en el escenario público. La próxima generación de auditores-contables-evaluadores determinará si el VPD se torna o no una realidad, o permanece como una mera maestría en juegos.

Tratamiento de Buropatologías

El público quiere un mejor VPD. También quiere una menos mala administración pública. Cualquiera que sea la forma que adopte, el estado administrativo desempeña y continuará desempeñando un papel importante en la vida diaria de todos. En consecuencia, la calidad de vida se ve grandemente afectada por lo bien o mal que el individuo sea tratado por los funcionarios públicos y otros agentes del estado administrativo. La mala administración pública es una maldición para todo el

mundo, aún cuando un individuo no tenga razones personales para sentirse agraviado. La noción de que alguien más tiene razones reales para sentirse agraviado es por demás desconcertante, primero porque la mala administración pública ha perjudicado innecesariamente a un conciudadano, y segundo por que la próxima vez podría ser uno mismo el que resultara lesionado. En términos ideales, nadie debería resultar dañado. En la práctica, mucha gente resulta más perjudicada de lo que se revela o admite. Solamente un pequeño porcentaje de gente atropellada se queja públicamente y muchos de ellos no tienen idea de cómo resarcir esa situación en caso de que persista.

Ningún régimen administrativo (como ningún sistema social) puede ser perfecto y nadie que opere en dicho sistema puede pasar incólume por la vida. Los errores son proclives a ocurrir por muchas razones diferentes. Algunos son sistémicos y otros, personales. Los detalles poco importan para las víctimas de la mala administración pública. Mas sí le importan a la administración pública cuya principal razón de ser es mejorar el estado de cosas y reducir las buropatologías que originan gran parte de la mala administración. La administración pública no puede volver perfectos a los administradores públicos, pero sí puede identificar y disminuir la incidencia de la buropatología. Justamente ha estado haciendo esto todo el tiempo, aun cuando no haya sido tan abierta o articulada en su intento.

La tarea que tiene enfrente la administración pública es codificar las buropatologías públicas y elaborar lineamientos prácticos para un tratamiento terapéutico. Esto es lo más cerca que la administración pública puede llegar para semejarse a la ciencia médica, excepto que el tema sería lo que aqueja a las organizaciones públicas y los remedios a suministrarse. Los órganos afectados podrían responder al tratamiento profesional e inclusive si no se curan completamente, no se sentirían ni actuarían tan mal. Los expertos en relaciones públicas de la administración pública han ido transformando la forma en que los clientes son atendidos por los empleados públicos de primera línea. Han redactado guías y manuales útiles para curar el maltrato a los ciudadanos y disminuir el desagrado que estos puedan sentir al tratar con los empleados públicos.

Las buenas relaciones públicas son posiblemente más fáciles de instituir que los dispositivos de salvaguardia contra una buropatología más grave que aflige a muchos regímenes de la administración pública, como es el caso de la corrupción, que es una enfermedad del todo complicada por cuanto asume innumerables y distintas formas, tiene muchas causas diferentes, e implica muchas otras cosas aparte de la administración pública. Con todo, en las últimas dos décadas se han hecho grandes avances en la elaboración de parámetros y directrices con miras a abordar la corrupción, a través de la Conferencia Internacional Contra la Corrupción (ICAC en sus siglas en inglés) celebrada últimamente en Amsterdam (marzo de 1992) y Ciudad de México (diciembre de 1993), cuyos procedimientos son publicados por los patrocinadores a través de los servicios de documentación del Departamento de Justicia Penal de la Organización de las Naciones Unidas con sede en Viena. Aun cuando no se puedan remediar todos los aspectos de la corrupción, sus formas principales, como el fraude electoral y el soborno pueden minimizarse de estar el gobierno y el público deseosos de erradicarlas.

Se necesita algo más contundente que las oficinas tradicionales de Organización y Métodos y los servicios de gerencia para enfrentar la mala administración pública. Nada inferior a una reforma administrativa institucionalizada lo hará. Esto requiere de agitación y patrocinio persistentes por parte del público, fuerte respaldo político, recursos adecuados, pericia profesional y administradores públicos con capacidad de respuesta. La administración pública no puede hacer tanto por sí misma. Necesita ayuda de la comunidad entera, no sólo de las víctimas de la mala administración pública, sino de los dirigentes públicos deseosos de hacer de la reforma una alta prioridad y de identificarse a sí mismos con los esfuerzos de reforma, así como también de las partes interesadas cuyo orgullo profesional no les permite ser complacientes independientemente de lo bien que se desempeñe la administración pública.

Elevación del Desempeño

El tratar la mala administración pública y restringirla, aun cuando sea beneficioso en sí mismo no aumenta necesariamente su desempeño o su atractivo como carrera para la gente talentosa. De hecho, muchos otros problemas que la acosan pueden ser incluidos dentro del tema general de la elevación del desempeño, por cuanto constituyen una traba a su actuación y un obstáculo en la vía de su progreso subsecuente. ¿Cómo puede mejorar la administración pública cuando está agobiada por críticas injustas y prejuiciadas, desprovista de recursos suficientes para hacer siquiera un trabajo razonable, y perdiendo personal competente y experimentado sin muchas perspectivas de contratar a gente que los reemplace, desmoralizando de este modo a los que se quedan atrás, quienes cuentan los días que les faltan para salir de allí? Este lamentable resultado ha sido el producto de tácticas de choque empleadas en la década pasada para deshacerse de un superávit de empleados públicos y modernizar las funciones gubernamentales. Dichas tácticas estaban destinadas a otra cosa. Aspiraban a erradicar las malas hierbas del sector público, modernizar su gerencia y proporcionar una atmósfera de trabajo más empresarial. Esperaban combinar lo mejor de ambos mundos, pero en su lugar terminaron por quedarse con lo peor de ellos. Eran bien intencionadas, pero se hicieron de una forma ofensiva y degradante, como si hubieran estado destinadas a advertir que peor sería si los empleados públicos no tragaban por las buenas la amarga medicina.

Algunas veces es inevitable aplicar el tratamiento de cuchillo de carnicero. Existen organismos públicos defectuosos, con rendimientos tan insatisfactorios y rutinas tales, que ellos mismos no pueden corregirse. No obstante, la mayoría de las entidades públicas no son tan malas. Sus fallas no necesariamente son algo que no puedan remediar. El tratamiento brutal general es usualmente desatinado. Las tácticas más selectivas dirigidas hacia los peores ejecutantes deberían ser suficientes para transmitir el mensaje y para ser usadas como excusa por los ejecutivos públicos que llevan sufriendo tanto tiempo para hacer las cosas que tanto habían anhelado sin que les llegara la oportunidad. Los requerimientos funcionales de las distintas actividades especializadas en el sector público varían ampliamente, por lo que deben tratarse caso por caso. Esto fue así entendido por las encuestas sobre eficiencia de los organismos gubernamentales en Gran Bretaña a principios de la década de los ochenta, que tienen la reputación de estar entre las más exitosas en su género.

Con todo, existen ciertos factores de primer orden que podrían elevar el desempeño en su totalidad aparte de los requisitos obvios de mejor dirigencia pública, sistemas perfeccionados de elaboración de políticas, revisión de normas y legislaciones, modernización de las instituciones, recursos adicionales, personal más competente, mejor capacitación, mayor productividad y descentralización, todos los cuales son altamente deseables y fortalecedores.

(a) Desburocratización. La burocracia y el papeleo excesivo son una lacra para todo el mundo. La desburocratización constituye un término de amplia cobertura que consiste en despojar a los regímenes de administración pública de procesos y procedimientos innecesarios y aparatosos y suprimir el odioso trabajo de oficina. Es más que el glorificado trabajo de Organización y Métodos como el caso del Programa Nacional de Desburocratización de Brasil, que consistió en un esquema bastante ambicioso para reducir el estado administrativo y despojar a la burocracia pública de la arrogante oficiosidad y otras conductas resentidas de los "maharajás" que comandaban las alturas de la administración pública. El programa tocó tierra con el lanzamiento de reformas administrativas de largo alcance para las cuales no tenía el respaldo o el personal apropiados. Si bien su devoto personal comenzó al principio a limpiar el inmundo armario burocrático que no había sido tocado por décadas, si es que no desde la época de la independencia a comienzos del siglo XIX, la falta de respaldo político y el débil apoyo interno desaceleraron los esfuerzos hasta terminar por agotarlos. Mientras duró hizo un excelente trabajo y suscitó esperanzas en toda Latinoamérica de que podía elevarse ostensiblemente el desempeño de la administración pública. Su deceso desvaneció esas expectativas, y aunque en su momento hizo cosas muy útiles mutilando los excesos burocráticos, no pasó mucho tiempo luego de su desaparición en que los maharajás retomaran sus viejos trucos, demostrando así lo necesario y saludable que hubiera sido el

PND para la administración pública de Brasil. Posiblemente, y con mayores razones, pueda decirse algo bastante parecido de otros países.

(b) Presentación Pública de Cuentas. Los maharajás de Brasil pudieron cometer sus bufonadas porque los mecanismos públicos de presentación de cuentas eran endebles. Pero en ninguna parte son tan fuertes como deberían. Ciertas áreas del gobierno y la administración pública se han considerado siempre al margen del examen público (esto es, el público no tiene derecho a saber), mientras que otras áreas han estado y continúan estando ocupadas por profesionales y burócratas autoritarios que se han guardado celosamente de que sus reservas sean divulgadas al público. La legislación delegada y la función judicial administrativa han abierto una Caja de Pandora cuando los dispositivos públicos normales de salvaguardia contra el abuso y mal uso de la autoridad pública se han visto comprometidos. Luego viene la proliferación de jurisdicciones superpuestas y la multiplicación de transacciones intergubernamentales que hacen de la supervisión constante una tarea complicada y con frecuencia imposible. Esto significa que los funcionarios públicos que no dan cuenta de sus actos pueden esconder sus pecados y evitar que el público tenga mucho conocimiento de su desempeño. Exentos de una supervisión efectiva, pueden alegar lo que se les antoje y salirse con la suya en su desempeño insatisfactorio. La administración pública tiene ante sí el reto de diseñar mecanismos públicos más efectivos que den fe de las acciones de los funcionarios

(c) Ética Pública. Por mucho tiempo se ha sostenido erróneamente que los funcionarios públicos saben lo que se espera de ellos en la conducción de la cosa pública y conocen lo que es conducta correcta y errada. Quizás esto fue cierto cuando el estado administrativo era más pequeño. Quizás cuando se dió gran énfasis a la ética profesional y cuando ésta fue promulgada firmemente, también pudo haber sido cierto. Las pruebas y la decadencia obvia de la moral pública y de la conducta individual indican que los funcionarios se muestran al parecer más ambiguos respecto a la ética pública, mientras que los postulantes más jóvenes aparentan completa ignorancia. Cualesquiera que sean las razones subyacentes, el desempeño de la administración pública está siendo afectado adversamente. Ya no puede asumirse que los funcionarios públicos distinguen lo correcto de lo incorrecto. La tarea que tiene ante sí la administración pública es la de aclarar los códigos de ética, publicarlos y publicitarlos, impartirlos y crear ambientes que los hagan cumplir, pero esto no es fácil. Requiere de oficinas de ética con personal especializado, responsable de la eficacia de los programas de ética y de la restricción de la conducta pública adversa.

(d) Quejas sobre el manejo. Cuando la gente está insatisfecha con la ejecución de la administración pública, se queja. Esto es si se le está permitido y cree que sus denuncias serán escuchadas por alguien capaz de hacer algo por mejorar la situación. Los antiguos gobernantes sabían esto y mantenían tribunales especialmente encargados de recibir a los denunciantes, medio por el cual podían determinar lo que estaba pasando en su administración y de lo que ellos no hubieran sido informados. Los gobernantes modernos tienen oficinas mediadoras y paramediadoras que reciben a los demandantes públicos y realizan investigaciones independientes de la burocracia pública bajo su jurisdicción. Tales oficinas presentan imperfecciones debido a su jurisdicción innecesariamente restrictiva, su falta de competencia para conducir investigaciones a cabalidad y la incapacidad de seguir las recomendaciones hechas para satisfacer a los demandantes. Estos necesitan ser tomados más en serio y sus denuncias requieren de mayor análisis a fin de poner al descubierto a los organismos que no se ajustan adecuadamente a sus funciones.

(e) Participación Pública. El público tiene una presencia insuficiente en la administración pública. La gente se siente demasiado excluida por los profesionales y expertos a quienes consulta. La administración pública es considerada por sus servidores como una sociedad cerrada. Ellos piensan que si se dieran a conocer el desempeño mermaría, por cuanto el estado administrativo moderno no es lugar para amateurs por más entusiastas y bien intencionados que sean. Los individuos que están fuera de la administración por su parte, alegan que necesitan enterarse más sobre lo que sucede en ella. Los demócratas refuerzan esta actitud, al argüir que el público tiene derecho a saber lo que quiera de su

propia administración. Es evidente entonces que la administración pública debe esforzarse por satisfacer a todas las partes y que debe tratar de abrirse más a la participación directa del público, así como crear procedimientos autoprotectores a fin de minimizar posibles perjuicios.

(f) Incremento del Status. El golpe asestado a las carreras vinculadas al ejercicio público durante la última década ha reducido su status, quitándoles el atractivo. De haber existido empleos suficientes en el sector privado, el sangramiento hubiera sido peor. Aún así varios países, desde el Reino Unido hasta Corea, registran un descenso en la competitividad del servicio público y un desplome de las solicitudes para ocupar posiciones de alto nivel. Afortunadamente los solicitantes que se atraen son al parecer más competentes, pero ello puede deberse a la falta de oportunidades en otras partes, por lo que existe el riesgo que, cuando una alternativa se les presente, el servicio público los pierda debido a su falta de competitividad. Todo lo anterior puede cambiar pronto debido a que una de las paradojas derivadas del intento de hacer a la administración pública más empresarial, y de liberar a los gerentes públicos de las restricciones a que están sujetas sus tareas, es que al ejercer mayor presión sobre los gobiernos a fin de que ofrezcan condiciones empresariales se estimula una mejora substancial en la remuneración de los ejecutivos públicos. Si esto acontece, el sector público recuperará su competitividad. Sin embargo, esto aún no eleva el status del resto del servicio público. La administración debe hallar otras vías para satisfacer este reto.

(g) Ampliación de las investigaciones. La administración pública acomete muchas investigaciones pero no sobre ella misma. Aún quedan demasiados secretos. A los miembros se les juramenta para que guarden silencio y se les victimiza si revelan en público lo que saben de las acciones internas. Existen pocas publicaciones de servidores públicos, inclusive después de su retiro. Los investigadores externos son puestos fuera de circulación por todos los obstáculos y restricciones que se colocan en su vía y la censura que se impone a sus descubrimientos. En suma, la administración pública no proporciona un clima que aliente las investigaciones. Así que se emprenden muy pocas investigaciones genuinas, aparte de los estudios auto-afirmatorios y la mera propaganda a las actividades administrativas de los mismos organismos públicos que auspician la investigación. Las cosas han empezado a mejorar y hoy día hay más salidas para la investigación que antes, así como publicaciones más amplias. Empero, la calidad es dudosa y los temas lucen amontonados. Si la administración pública dedicara la décima parte del uno por ciento de sus efectivos a investigar sobre cómo mejorar la actuación del otro 99,99%, tendría menos dificultades en atraer investigadores para obtener estudios de mayor calidad sobre los que basar investigaciones subsecuentes, mejorando de esta forma el estado de cosas.

Estos siete aspectos por sí solos podrían hacer mucho por mejorar la ejecución de la administración pública. No es demasiado pedir que dentro de una década reciban atención y apoyo a largo plazo.

Globalización

La reunión de la UNCED en 1992 reveló cuán difícil era para muchos dirigentes captar los retos intelectuales planteados por la globalización. Aún estaban hipnotizados por la idea de la nación-estado y su pensamiento estaba centrado en los estrechos confines del desarrollo nacional. Evidentemente, de proseguirse la continua competencia internacional en lugar de la cooperación sobre asuntos ambientales, se conduciría al planeta a la perdición y a la humanidad junto con él. Los conceptos de Astronave Terrestre y Aldea Global se habían hecho realidad y era hora de que todos los países alzaran la vista y pensarán en términos globales. Se precisaba de políticas universales junto con un órgano mundial capaz de imponer sanciones efectivas a los infractores. Pero la comunidad internacional no estaba completamente preparada para dar un paso tan radical en las relaciones internacionales, aunque la urgencia de la situación apuntaba en tal dirección.

Las ciencias sociales habían estado avanzando sobre estos lineamientos durante más de una centuria, siendo la sociología la que probablemente guiaba el camino con su comprensión global de los

arreglos sociales. Las ciencias políticas y la economía se habían enredado en la lucha mundial entre dos ideologías dominantes. Rezagada detrás de todas ellas quedaba la administración pública, que había puesto por mucho tiempo la mira en la nación-estado y el progreso nacional, centrándose predominantemente en los sistemas administrativos y culturas específicos de cada país. Rara vez las políticas y la gerencia pública se enfocaron desde una perspectiva global. El estudio de los problemas y de las organizaciones que trascendían a lo nacional se dejaron a las relaciones internacionales. La administración pública comparativa hizo un intento por globalizar el tema en los años sesenta pero apenas si dejó una huella, y cuando la promoción a tales estudios excesivamente teóricos tal y como lo percibían los entes patrocinantes de entonces se desvaneció, los mismos quedaron en la periferia justo cuando gran parte de la administración pública se estaba globalizando.

Si el estudio de la administración pública se va a poner al día con la realidad actual, debe ampliar sus horizontes. Debe diseñar definiciones y parámetros globales, ideando esquemas e inventarios para el análisis universal. Debe definir qué es lo que hace **pública** a la administración pública y proporcionar los fundamentos teóricos necesarios. Debe universalizar las medidas y criterios de ejecución a fin de evaluar el desempeño comparativo de los sistemas administrativos. Debe desarrollar enfoques verdaderamente globales para mejorar los sistemas administrativos. Los estudios concretos de país deben situarse en un contexto global y referirse a marcos universalistas. Debe salirse del provincialismo y avanzar hacia una disciplina universal capaz de avanzar tanto en el frente académico como en el profesional empleando toda su evidencia. En ausencia de una globalización adecuada, quedará relegada académicamente a la segunda fila y no logrará alcanzar su potencial en términos profesionales.

El profesionalismo en el arte de gobernar

Yehezkel Dror

I. Profesionalismo en el arte de gobernar como una reforma estatal imperativa

Actualmente los estados enfrentan retos muy exigentes que posiblemente se agudizarán en el futuro previsible. Esto es particularmente cierto en América Latina, donde los esfuerzos por salir de un siglo de reveses exigen innovaciones radicales en las políticas, que lleguen a establecer nuevas trayectorias en la historia, tales como avanzar hacia la integración multiestatal. A fin de que los estados intervengan en tales actividades, debe mejorarse radicalmente la consideración de opciones de políticas forjadoras de condiciones futuras. Esto requiere, entre otros, de profesionalismo en el arte de gobernar, en el sentido de una profunda reflexión política sobre las decisiones críticas como base para las opciones nacionales.

El mejoramiento del profesionalismo en el arte de gobernar es apenas una de las múltiples reformas que se necesitan urgentemente en América Latina, aparte de aquellas que implican mejores formas de cristalizar la voluntad política democrática, el desarrollo de nuevos cuadros de funcionarios públicos, medidas para librarse de la corrupción endémica, el avance hacia la integración multiestatal ya mencionado y muchas más. No obstante, el profesionalismo en el arte de gobernar es de especial importancia por cuanto constituye la base primordial para decidir sobre otras reformas estatales necesarias. Así, junto con otros elementos esenciales, tales como una dirigencia ilustrada, la mejora del profesionalismo en el arte de gobernar constituye una dimensión fundamental para la reforma del estado en América Latina.

II. Sobre profesionalismo

El concepto de profesionalismo que subyace en el enfoque propuesto implica la capacidad de construir puentes entre el conocimiento abstracto y los hechos concretos. El profesionalismo entraña una síntesis entre la teoría y la práctica, con énfasis en la transformación de la ciencia y otras clases de conocimiento sistemático en acción.

A esta esencia que define al profesionalismo en el arte de gobernar deben añadirse cuatro características secundarias: un código de ética profesional; una actitud de "interés clínico" y de "impasibilidad" en medio de la irracionalidad emocional y la feroz lucha por el poder; una buena dosis de escepticismo, con una fuerte suspicacia por "lo obvio" y el sentido común que llega hasta la iconoclasia; y una búsqueda constante de creatividad.

El código de ética profesional debe versar sobre las cuestiones de para quién trabajar, cuándo dejar hacer y dejar pasar, y cómo eludir conflictos de interés. Igualmente está el oneroso problema de cómo relacionarse con los valores, con posibles respuestas que van desde la "promoción" de los valores de quien quiera que uno acepte como "jueces de valores legítimos", al tiempo que ayudar a estos últimos a mejorar su razonamiento de valores.

El profesionalismo en el arte de gobernar requiere de impassibilidad en los asuntos altamente emotivos y no cimbriarse ante las luchas de poder, de otra manera el profesionalismo se corrompe. Esta es una dura exigencia, más aún en la cultura política de América Latina, pero es esencial.

Asimismo tenemos el requisito de escepticismo, primero en su forma más simple de dudar frente a las soluciones "obvias" y el "sentido común", yendo el profesionalismo en el arte de gobernar más allá de lo que está frente a los ojos, hacia las perspectivas contraintuitivas y de sentido no común. En un sentido más contundente, las facetas escépticas del profesionalismo en el arte de gobernar conducen a la iconoclasia, con disposición a "hablar la verdad al poder", retornando así a la ética profesional.

La búsqueda de la creatividad presenta algunos problemas. La creatividad es más una cuestión de personalidad que de desarrollo de conocimientos. Sin embargo, la necesidad de desarrollar e inventar nuevas opciones de políticas debido a la naturaleza cambiante de muchos espacios y la naturaleza

inadecuada de gran número de las alternativas ya provistas, especialmente en América Latina, conjuntamente con el fracaso del "incrementalismo" en la mayoría de los campos de acción, hacen de la creatividad algo indispensable. Por lo tanto, el profesionalismo en el arte de gobernar debe incluir por lo menos la búsqueda de la creatividad, en el sentido de procurar nuevas opciones de políticas y alentarlas, siendo ideales aquellos profesionales creativos. Tal énfasis desplaza gran parte de la planificación convencional, ampliamente practicada en América Latina, subordinándola a la necesidad de desarrollar nuevas opciones de políticas de envergadura, como las que se requieren urgentemente para emerger de una historia frustrante de decepciones y fracasos.

III. Principios del profesionalismo en el arte de gobernar

A fin de presentar y hacer operativa la idea de profesionalismo en el arte de gobernar como dimensión fundamental para perfeccionar las habilidades estatales, propondremos diecinueve principios con aplicaciones ilustrativas en América Latina, seguidos de algunas observaciones sobre sus implicaciones institucionales. A fin de coincidir con los propósitos introductorios de este artículo, presentaremos los principios en forma concisa, dejando la discusión detallada y las aplicaciones resultantes para otra oportunidad.

(1) Filosofía del discernimiento y acción como fundamento, junto con estudios reflexivos, en lugar de filosofía de la ciencia.

La tendencia de la mayoría de los análisis de políticas y planificación a probar y basarse en la filosofía de la ciencia y, en concordancia, en los enfoques positivistas, es en principio errada y los vuelve ineficaces en muchos aspectos de las políticas cruciales. La ciencia persigue la verdad, como lo ha definido ocasionalmente el consenso en diversas disciplinas. Empero, la misión del profesionalismo en el arte de gobernar es diferente aunque correlativa, como es la de mejorar las opciones críticas, en el sentido de llegar a fórmulas mejores de las que se concebirían de otra manera, incluyendo el perfeccionamiento del razonamiento de valores. Esta tarea, al igual que determinados rasgos adicionales como las restricciones de tiempo planteadas por el ritmo en la toma de decisiones, colocan al profesionalismo en el arte de gobernar en el campo de la filosofía del discernimiento, de la filosofía de la acción, así como en el razonamiento práctico, y también hasta cierto punto en la filosofía del pensamiento y los estudios cognoscitivos, pero no en la filosofía de la ciencia.

Dados tales fundamentos, el profesionalismo en el arte de gobernar a menudo asume la forma de principios heurísticos, protocolos cualitativos para la reflexión de políticas de envergadura y directrices para el raciocinio. Trata del razonamiento y la deliberación más que del cálculo, sirviendo la acción de moldear más como metáfora que como algoritmo.

Tales características del profesionalismo en el arte de gobernar presentan graves inconvenientes y peligros, tales como demasiada subjetividad y ausencia de criterios de control de calidad. Sin embargo, cuando se trata de seleccionar entre esta problemática por una parte y la falta de relevancia a las alternativas críticas por la otra, sugerimos proseguir con el profesionalismo en el arte de gobernar basado en la filosofía de la acción y la filosofía del discernimiento.

(2) Ultra racionalidad como base

Las nociones convencionales de racionalidad, como economía subyacente e investigación operativa, así como algunos principios de la psicología del pensamiento, son inadecuadas como fundamento del profesionalismo en el arte de gobernar. Por ejemplo, las mismas pasan por alto la "racionalidad de la irracionalidad", la autoconexión como modo superior de racionalidad, la utilidad bajo algunas circunstancias de las autoilusiones, etc. Por lo tanto, se requiere de nociones de "ultra racionalidad" más complejas y avanzadas que sirvan de base al profesionalismo en el arte de gobernar.

Estas comprenden la aceptación de distintos modos de razonamiento, pensamiento, imaginación, etc. como "racionales" para variadas facetas del profesionalismo en el arte de gobernar, en lugar de concebir la "lógica" como ente predominante. Por ejemplo, la formación de visiones realistas y el desarrollo de escenarios adversos a ser evitados, como se analizará más adelante, entrañan la creación de "mundos alternos", aproximándose a la definición de los poetas por parte de Aristóteles.

Igualmente está la necesidad de superar la tendencia de muchas teorías económicas y formas similares de pensamiento a asumir la racionalidad de los actores, lo que con frecuencia es excesivamente engañoso.

(3) Foco en grandes opciones

El profesionalismo en el arte de gobernar tal como se presenta en este artículo debe centrarse en directivas globales, multinacionales y nacionales, macropolíticas, grandes estrategias, paradigmas de políticas de envergadura, etc. Para ponerlo de la manera más ambiciosa: el profesionalismo en el arte de gobernar entraña grandes alternativas dirigidas a repercutir significativamente en el futuro, hasta establecer y cambiar trayectorias a largo plazo.

En el contexto latinoamericano, el proceso de integración ilustra una opción para moldear el futuro, que requiere lo mejor que el profesionalismo en el arte de gobernar pueda ofrecer.

(4) Deliberación sobre la modalidad de "gran política"

En algunas circunstancias la política de gran envergadura preferible es no tener ninguna, y en su lugar proceder, a lo sumo, a cambios de políticas incrementales. Este es el caso cuando las realidades se encuentran en una curva ascendente que, con bastante probabilidad, se espera que continúe. Un caso contrario sería cuando un campo de acción está en agudo declive y se aproxima al desastre, siendo preferibles los riesgos de innovaciones de políticas comprensivas y radicales a la certeza de un fracaso en ausencia de las mismas.

Como una ilustración diferente, aunque relacionada, los esfuerzos de transformación radical, como en el caso de la URSS, Europa Oriental y la República de Sudáfrica, requieren de modalidades de políticas de envergadura totalmente distintas a las políticas en situaciones más establecidas, aproximándose la reforma al núcleo del profesionalismo en el arte de gobernar requerido.

Tomemos otro ejemplo: Bajo condiciones de turbulencia, como las que prevalecen cuando el profesionalismo en el arte de gobernar es más necesario, una tenue afinación de política es con frecuencia una ilusión, por lo que se requieren políticas más vigorosas. No obstante, las partes de la acción demandan una cuidadosa determinación, en medidas cuantitativas y cualitativas, siendo la masa crítica y las escalas apropiadas de intervención el quid de la situación. La eficacia de la política usualmente es no lineal, requiriéndose distintas cuotas para lograr resultados diversos bajo condiciones múltiples. En algunos casos, sólo los esfuerzos a gran escala conllevan a resultados significativos, mientras que en otros "un poco más" constituye un desperdicio y a veces es contraproducente.

Pensar en términos de conveniencia marginal no lineal, incluyendo las incertidumbres relacionadas, es completamente extraño para gran parte del pensamiento de política contemporáneo, con algunas excepciones como en los vastos proyectos tecnológicos. De allí la necesidad del profesionalismo en el arte de gobernar en considerar las funciones de producción de políticas no lineales y asignar porciones de instrumentos de políticas como corresponde, como parte de la modalidad de políticas de envergadura. Vinculada, aunque diferente, es la alternativa entre políticas más coordinadas por una parte y la confianza en intervenciones radicales selectivas a fin de lograr los resultados deseados por efectos de choque y fuerzas "locomotoras de cambio" por la otra.

Otra opción de la modalidad versa sobre la asignación de tareas para concebir políticas de envergadura, entre distintas mezclas de más descentralización y desconcentración versus más centralización y concentración, actuando como antípodas polares el modelo puro de un sistema de

mercado y el modelo puro de un sistema de mando jerárquico. Aquí, el profesionalismo en el arte de gobernar coincide con los intereses institucionales, como se analizará más adelante.

Al aplicar tentativamente estas consideraciones en América Latina, dos conjeturas preliminares pueden servir para exponer las aplicaciones de este principio y sus implicaciones de largo alcance:

* Una, la historia de América Latina en el presente siglo ha sido mayormente de descontentos y fracasos, en comparación con las esperanzas, aspiraciones y, en muchos países, potenciales reales. Evidentemente, se requiere de políticas de ruptura con intervenciones a gran escala, en lugar de incrementalismo y "más de lo mismo".

* Dos, una gran dosis de toma de decisiones podría ser esencial para mudar trayectorias, siendo incluso el mejor mecanismo de mercado incapaz de producir los cambios requeridos, aun cuando sea útil en otras instancias.

(5) Globalización

La adopción de una perspectiva "global" constituye un imperativo categórico para el profesionalismo en el arte de gobernar en el siglo XXI. Ello requiere de una noción global y por lo menos cierto entendimiento de los procesos globales, como precondition para la opción. A modo de ilustración, la conciencia cabal de los cambios en la geo-economía global, con la importancia cada vez mayor de las áreas del Este Asiático y un posible descenso del Occidente, son esenciales para establecer trayectorias de largo alcance en América Latina.

(6) Interés en las estructuras e instituciones

Un rasgo fundamental del profesionalismo en el arte de gobernar deberá ser el intenso interés por las estructuras e instituciones, como recursos y bases de políticas y restricciones a éstas, como objetos de políticas, y como entes influidos por políticas aun cuando no estén dirigidas a ellas. El profesionalismo en el arte de gobernar en términos de arquitectura societal es especialmente necesario en América Latina, donde las profundas características societales y culturales requieren de un cambio ostensible a fin de pasar de los reveses históricos al éxito.

La culminación de la consideración de estructura e institución como interés central del profesionalismo en el arte de gobernar se alcanza cuando la verdadera naturaleza del estado está sujeta a deliberación, como en la Comunidad Europea. Por cuanto el proceso de integración interestatal, mediante la transferencia de ciertos elementos de soberanía a entidades supraestatales, sería esencial en América Latina para escapar de un histórico callejón sin salida, esta dimensión de profesionalismo en el arte de gobernar es especialmente pertinente.

(7) Consideración en términos de auge y caída de naciones, destino de las revoluciones y regímenes, esfuerzos de desarrollo exitosos y fallidos y "Grandes Empresas" similares

El profesionalismo en el arte de gobernar debe emplear como su marco más amplio de reflexión las conjeturas históricas y teóricas respecto al auge y caída de naciones y regímenes, los impactos a largo plazo de las revoluciones, los esfuerzos de desarrollo exitosos y fallidos y el destino de otras "Grandes Empresas".

Este principio expone íntegramente la naturaleza ambiciosa y exigente del profesionalismo en el arte de gobernar. Nuestro conocimiento de las variables que moldean el futuro de las naciones es rudimentario. Se dispone de una interesante bibliografía concerniente a distintos aspectos del tema, sin hablar de las especulaciones de Edward Gibbons y Arnold J. Toynbee, que ameritan un estudio crítico por parte de maestros del profesionalismo en el arte de gobernar. Empero, para ser honestos, el conocimiento en este campo radica en el mejor de los casos en explicaciones parciales, principalmente en conjeturas endebles, y frecuentemente en no más que presunciones. No obstante, si no se formulan al menos preguntas conspicuas sobre el destino de las Grandes Empresas y se indaga de alguna manera

en las causas de su auge y caída, aun cuando muchas variables sean múltiples, desconocidas, cambiantes y quizá en parte históricamente específicas y más allá de la comprensión, el profesionalismo en el arte de gobernar no tendrá esperanzas de ser relevante a los aspectos realmente críticos de América Latina.

En suma, la cuestión de por qué América Latina es en muchos aspectos un fracaso histórico constituye el marco primordial para pensar en el futuro del Continente y debe servir de base para buscar nuevas opciones de políticas. Si bien existe una buena dosis de pensamiento excelente sobre el tema, todavía una parte ostensible de éste sufre de prejuicios ideológicos y otras "irracionalidades motivadas", perspectivas monodisciplinarias y falta de transformabilidad en recomendaciones de políticas de envergadura. Aquí yace quizá el mayor reto al profesionalismo en el arte de gobernar en América Latina, siendo una mayor comprensión de las causas de las fallas históricas y de las posibilidades de dirigirse del estancamiento a la ruptura, la base esencial para reformas del estado verdaderamente efectivas y para la selección de políticas de envergadura orientadas a redefinir trayectorias.

(8) Futuribles y grandes diseños

Además de ayudar a superar el avasallamiento de la alternativa a las presiones actuales y adversidades inminentes y con el propósito de suministrar ámbitos de largo alcance y orientaciones de metas dinámicas para las grandes tomas de decisiones, los futuribles a mayor escala, en el sentido de posibles futuros alternativos y cabales a largo plazo, que llegan hasta los "grandes diseños" y "conceptos paraguas", constituyen una faceta prioritaria del profesionalismo en el arte de gobernar. A menudo, las visiones realistas y las pesadillas también son necesarias para vincular las políticas de gran escala con las decisiones actuales. La construcción de escenarios hacia atrás en el tiempo, desde los futuribles, grandes diseños, etc., hasta el presente, presenta métodos relevantes, diseñados para complementar y contrabalancear la práctica usual de pensar partiendo del aquí y ahora hacia el futuro.

(9) Pensar en la historia sin atarse al pasado

La premisa metahistórica que subyace en el profesionalismo en el arte de gobernar es que el futuro es indeterminado y subdeterminado, más que sobredeterminado por el pasado. Dicho de otro modo, el futuro es producto de la combinación dinámica y la interacción entre la necesidad, la contingencia, la oportunidad y la opción. Por consiguiente, las actividades humanas, incluyendo el diseño de políticas a gran escala, gozan en principio de grados representativos de libertad con potenciales de impacto significativo en las realidades en evolución, que llegan hasta moldear radicalmente ciertos aspectos del futuro. En esta perspectiva, la misión del profesionalismo en el arte de gobernar consiste en aumentar la capacidad real de la humanidad de influir para el logro de un futuro mejor mediante procesos de selección colectivos.

Con todo, el pasado modela y contiene potenciales evolucionistas para el futuro. Más aún, el pasado constituye la materia prima esencial para estudiar y tratar de comprender los procesos societales y sirve de contexto substancial para interpretar el presente. Si se toma en cuenta la aspiración del profesionalismo en el arte de gobernar, de contribuir a recapturar largos tramos del curso del tiempo, hasta redefinir trayectorias de evolución en el tiempo, entonces el pensar en la historia emergerá claramente como un principio primordial del profesionalismo en el arte de gobernar.

Utilizando la terminología de Anales de la Escuela de Historia francesa, el profesionalismo en el arte de gobernar enfrenta la contradicción fundamental entre la toma de decisiones ubicada en la era humana, y en la "era política" aún más breve (un término que debería añadirse a las categorías de Braudel), por una parte, y la necesidad de tomar en cuenta grandes períodos de tiempo y ciclos de impacto, junto con el deseo de influir en los fenómenos en la era social, por otra parte. A fin de salvar esta contradicción se hace imprescindible una vez más pensar en la historia, en el sentido de considerar

los resultados en términos de profundos procesos de largo alcance, con todas sus incertidumbres y mutaciones.

El pensar en la historia acarrea inextrincables aspectos metahistóricos así como metodológicos e implica múltiples peligros y escollos ocultos, tales como el mal uso de la historia, como bien lo argumentara Nietzsche. Sin embargo, no hay esperanza de entender correctamente los acontecimientos contemporáneos y los procesos actuales ni de incidir, como se pretende, en períodos de tiempo más extensos si el profesionalismo en el arte de gobernar se confina a delgadas tajadas de tiempo, como es norma en gran parte del campo de concepción de políticas. El pensar en la historia, por consiguiente, necesariamente merece ser destacado en el profesionalismo en el arte de gobernar.

No obstante, es preciso prevenir un peligro contrario, en América Latina en especial, como es el de dejarse cautivar por la historia y el pensamiento histórico. La excesiva reflexión sobre el pasado podría llevar a pasar por alto los virajes que en importantes instancias diferencian suficientemente el presente y el futuro del pasado, y puede hacer que uno se aferre nostálgicamente a imágenes del pasado irrelevantes para el futuro, tendiendo a reforzar la inercia y el incrementalismo de las políticas de envergadura y produciendo de hecho puntos de vista asaz estrechos en cuanto a la factibilidad de construir futuros muy diferentes del pasado aun cuando se basen en éste.

Así, el pensar en la historia es esencial, pero esto debe combinarse con la ruptura mental con el pasado como meta para una gran política.

(10) Estimados de situaciones amplios, de largo alcance y dinámicos, con especial atención en curvas descendentes, oportunidades pasajeras, contingencias, sorpresas y virajes

Las imágenes mundiales en las cuales se basa el diseño de políticas y otras acciones estatales condicionan todo su contenido. En consecuencia, el perfeccionamiento de tales imágenes mundiales constituye un paso fundamental para mejorar el diseño de políticas y una tarea primordial para el profesionalismo en el arte de gobernar. Este principio está estrechamente vinculado a muchos otros, como el de considerar largos períodos de tiempo, centrarse en variables de auge y caída, tomar en cuenta complejidades profundas y grandes incertidumbres como se explicará más adelante, y así sucesivamente. Con todo, dicho principio requiere especial atención.

Permítasenos enfatizar el enfoque constructivista aquí propuesto, según el cual los mundos de políticas (nótese el plural) no son ni alegan ser simples reflexiones sobre la realidad, sino que más bien constituyen una creación compleja de nuestras mentes, instituciones y culturas orientada a satisfacer las inquietudes y necesidades del diseño de políticas, al reflejar algunas facetas de las "realidades" pero sobrepasándolas.

Por consiguiente, el perfeccionamiento de las estimaciones como dimensión esencial del profesionalismo en el arte de gobernar comprende dos niveles: lo que podría denominarse "metaestimación", que versa sobre normas, símbolos, conceptos, esquemas y teorías a ser aplicados en la realización de estimaciones de la realidad, como se ha argumentado en muchos de los principios propuestos en este artículo; y estimados substanciales de rasgos mundiales fundamentales relacionados con el siglo XXI, sea en términos de características de proceso tales como turbulencia, o en términos de variables dinámicas como demografía, y ciencia y tecnología.

En ambos niveles, los estimados de situaciones predictivos, dinámicos y de largo alcance y, aún más decisivamente, los estimados de la dinámica de situaciones, son prioritarios para el profesionalismo en el arte de gobernar. Se requiere de vastas evaluaciones situacionales que abarquen los principales campos de acción de las políticas; valoraciones de largo alcance que hagan justicia a la era social; y estimados dinámicos que se concentren en los cambios de tendencias, incertidumbres, virajes, alzas y mutaciones, todo ello, como ya se ha señalado, a escala global.

Las curvas descendentes, las ventanas pasajeras de la oportunidad y los campos de acción sorpresa requieren especial atención. Así, la búsqueda de las curvas descendentes merece enfatizarse

debido a sus implicaciones de largo alcance para las modalidades apropiadas del profesionalismo en el arte de gobernar, tales como la necesidad de intervenciones innovadoras a gran escala, en lugar de decisiones incrementales como las que se aplican, entre otras, en América Latina.

La persistencia de las fallas en la seguridad nacional pese a los intensos esfuerzos por superarlas, hace surgir serias dudas sobre la realización de tales adelantos esenciales en la capacidad para hacer estimaciones, a menos que los enfoques de inteligencia y valoración mejoren ostensiblemente, primero a nivel de la metaestimación y luego, con su ayuda, a nivel de la estimación substancial, con una constante interacción entre ambos. Así, para mencionar un defecto fundamental de la metacognición, los nuevos hechos aún si se perciben reciben interpretaciones que se ajustan a circunstancias mundiales acaecidas en el pasado y presuposiciones tácitas. Empero, como el mundo cambia en lugar de que los cambios ocurran en el mundo, para emplear una formulación acuñada por Ortega y Gasset, siendo una porción considerable del cambio turbulenta y "sorprendente", en el sentido de contradecir las expectativas creadas culturalmente, las presuposiciones y las estipulaciones, el perfeccionamiento de las calidades de estimación es complicado y depende, en nuestra opinión, primero que nada del mejoramiento de las capacidades de metaestimación.

(11) Concentración en opciones críticas dentro de perspectivas coherentes

La idea de la "opción crítica" se ha expresado en su esencia más pura en un proverbio del confuciano Hsün-tsu: "Yang Chu dijo sollozando en la encrucijada: ¿No es aquí dónde si uno da medio paso en falso despierta a mil millas fuera del camino correcto?" La idea del profesionalismo en el arte de gobernar es epitomada por la misión de proporcionar asesoramiento profesional para tales opciones, aunque frecuentemente éstas son más diluidas y constituyen una larga y crispada cadena de decisiones en lugar de un acontecimiento de decisión.

Toda nación y entidad comparable, y crecientemente así será en la humanidad del siglo XXI, enfrenta un número limitado de opciones críticas, que presumiblemente tendrán un impacto significativo en el futuro, y que incluyen hasta las fatídicas "encrucijadas de la historia". Al contrario de las tendencias prevalecientes de concentrarse en lo urgente y lo presente más que en lo importante, el profesionalismo en el arte de gobernar intenta identificar las opciones críticas y asignarles gran parte de los recursos disponibles para el mejoramiento de políticas, tales como la capacidad intelectual organizada.

La concentración en las opciones críticas debe combinarse con perspectivas coherentes, que consideren decisiones discretas dentro de un punto de vista nacional y supranacional, teniendo cuidado de equiparar el manejo desigual de opciones específicas, aunque críticas, con un enfoque congruente. Esto es tanto más esencial debido a la tendencia presente en el diseño de políticas, de tratar con visión miope decisiones aisladas sin considerar los conjuntos de decisiones como un todo. No obstante, esto no implica una recomendación para intentar comprometerse en la planificación integral, entre otras cosas debido a las incertidumbres y a la preferencia en ciertas ocasiones por intervenciones de choque, también desde una perspectiva coherente de largo alcance (como se ha tratado en los trabajos de Albert O. Hirschman). Pero perspectivas coherentes son esenciales y deben constituir una característica primordial del profesionalismo en el arte de gobernar, en contraposición con las perspectivas de economía de mercado unidimensionales como las presentadas, por ejemplo, por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, las cuales pueden ser muy peligrosas para las condiciones de América Latina.

(12) Omisión de situaciones adversas junto con buenos logros

El profesionalismo en el arte de gobernar recorre dos líneas en parte distintas y en parte superpuestas y convergentes: reducir la probabilidad de escenarios malos o peores, y alentar la probabilidad de escenarios deseables. Este principio es importante porque: (1) a menudo es más fácil

conceptualizar y llegar a un acuerdo sobre situaciones adversas a evitarse, que sobre las "buenas" a aproximar; y (2) visto en términos de la historia de la toma de decisiones, el soslayar ciertas situaciones negativas constituiría un adelanto muy importante.

Reducir la probabilidad de las contingencias adversas implica reconocer su posibilidad y especificarlas, de manera general al menos. Ello depende en gran medida de la creatividad, la cual llega hasta la imaginación poética, como se ha expresado anteriormente. Por ende, en el caso de América Latina, el diseño de contingencias negativas realistas es esencial para perfeccionar el arte de gobernar, incluyendo la proliferación nuclear, la desestabilización política, la permanente corrupción a gran escala, la creciente distribución desigual de la riqueza que resulta en brechas societales, el desempleo galopante. Más, aún con un continente cada vez más rezagado respecto de las dinámicas Economías Asiáticas y de la Comunidad Europea y frente a unos Estados Unidos en declinación. La concordancia entre algunos futuros negativos y algunas tendencias actuales fundamentales acentúa la necesidad de explicar tales posibilidades y de situar la reducción de las probabilidades de su realización como objetivo principal del profesionalismo en el arte de gobernar, lo cual precisa la introducción de discontinuidades relevantes en algunas trayectorias presentes.

(13) Pensamiento político en términos de interacción con variables y actores dinámicos

El profesionalismo en el arte de gobernar debe considerar aspectos fundamentales en términos de interacción activa con variables y actores muy dinámicos y sensibles, en contraposición con la tendencia usual de desestimar las transmutaciones y reacciones de los sistemas objetivos y contextuales. Al tratar con variables y actores dinámicos, en parte competitivos, y algunas veces perniciosos e intrusos, la mezcla estratégica apropiada entre el preajuste, el postajuste, los esfuerzos para dar forma o al menos influir en los ambientes y el autoaislamiento frente a los entornos deben evaluarse cuidadosamente, al igual que las secuencias de interacción dialécticas y no lineales con las variables y actores dinámicos cooperativos y también no reactivos.

La tendencia de las exportaciones de capital desde América Latina provee una ilustración. Las medidas para mejorar el rendimiento económico, tales como los mercados libres pueden, bajo ciertas circunstancias, incrementar las exportaciones de capital, impidiendo la substancial acumulación de capital y conllevando así a efectos contraproducentes. El percatarse de dichas reacciones a priori permitiría el diseño de políticas preventivas adecuadas, motivando reacciones más deseables a las políticas económicas.

(14) Manejo de complejidades profundas

La complejidad se reconoce parcialmente en las teorías políticas cuando requieren de un manejo, como por ejemplo: la ayuda del enfoque de sistemas en sus variedades. No obstante, los estados y el diseño de políticas tienden a ser bastante débiles para el manejo de las complejidades reales. Así, las implicaciones para el diseño de políticas de las nociones más avanzadas de complejidad, tal y como las ha desarrollado por ejemplo Ilya Prigogine, han sido abordadas de forma inadecuada. Como tampoco ha sido más sencillo aplicar, metafóricamente al menos, las nociones de caos.

Este principio enfrenta una laguna cardinal: no se dispone de ningún concepto íntegro de complejidad que satisfaga las necesidades del profesionalismo en el arte de gobernar. De hecho, la misma noción de complejidad profunda puede en gran parte no ser especificable, al menos con los paquetes conceptuales y la imaginación disponibles hoy día. Aquí podemos toparnos con los límites congénitos del cerebro humano. Con todo, los límites pueden empujarse y mucho puede y debe hacerse para perfeccionar el manejo de incertidumbres profundas. De esta manera, para agregar un punto a las propuestas incluidas en otros principios, una de las especificaciones principales para manejar grandes incertidumbres implica percibir, aceptar y procesar las contradicciones. Al seguir algunas tendencias de la lógica moderna, el profesionalismo en el arte de gobernar debe abarcar y abordar las contradicciones,

sea que tomen la forma de procesos dialécticos o ironías de la historia, o de requerimientos políticos contradictorios, o de reflexión sobre las contradicciones en las estimaciones, y muchas más.

Igualmente está la necesidad de aceptar y utilizar la dinámica contraintuitiva, como los "micromotivos y el macrocomportamiento" y vencer la trampa mental del "sentido común", por ser culturalmente condicionado. Para decirlo contundentemente: el sentido común no es bueno para abordar la complejidad, la cual es a menudo contraintuitiva. En concordancia, las máximas de simplificación del tipo Navaja de Occam no son para adoptarse automáticamente.

Menos exigente es la recomendación de adoptar perspectivas múltiples, considerando aspectos relevantes desde diversos puntos de vista, tanto en términos de teorías y modelos sobresalientes como en términos de tipos de actores. Más difícil de implantar es el requerimiento estándar de aplicar perspectivas disciplinarias múltiples y una variedad de nociones disciplinarias. La más inclusiva de las ideas aquí mencionadas para abordar mejor las complejidades profundas es la necesidad de aplicar una combinación de distintas imágenes, símbolos, principios, marcos, enfoques, orientaciones, métodos, metodologías y herramientas. Los enfoques muy complejos son esenciales para manejar las complejidades profundas.

Dicha idea amerita ser enfatizada y ampliada: a fin de tratar y poder profundizar frente a una gran complejidad es preciso emplear la imaginación múltiple, modos de pensar, lenguajes y nociones que sobrepasen las perspectivas múltiples e interdisciplinarias. Se requiere de una variedad de lenguajes y símbolos que codifiquen la realidad; modos alternos de conocimiento; distintas formas de pensar, y mucho más.

La mayor indagación en las complejidades puede conllevar, paradójicamente, a reconocer algunas bases de la realidad subyacente que son, en ciertos sentidos, "simples". Esto puede resultar en conclusiones de políticas de amplio espectro. Así, si por un momento echamos un vistazo a partes de Africa, la percepción inapropiada de la idea misma de naciones-estados para las estructuras básicas sociales y culturales africanas podría ser la causa fundamental de grandes fallas, requiriéndose el diseño de estructuras de gobierno alternativas como la mejor manera de salir del estancamiento. Sin ánimo de comparar las situaciones en Africa y Europa, la idea básica y un poco simple de que la nación-estado como institución dominante de gobierno está desactualizada es lo que subyace en la Integración Europea. Una situación análoga podría existir en grandes regiones de América Latina, conllevando quizá la penetración, a través de muchas capas de complejidad profunda, a la búsqueda de marcos alternativos de gobierno supraestatal, a fin de asumir algunas de las funciones cardinales de los estados.

En consecuencia, el manejo de la complejidad profunda, en parte para la búsqueda de ideas subyacentes fundamentales y relativamente "sencillas", constituye un elemento primordial del principio aquí analizado de profesionalismo en el arte de gobernar, combinando evitar la sobresimplificación con la búsqueda de políticas "conducentes a explicaciones" y "cercenadoras de complejidad".

(15) Gran política aleatoria

Frente a la penetrante incertidumbre, parte considerable de la cual se ha edificado en procesos societales y físicos, las decisiones son jugadas en esencia riesgosas. Cuando las incertidumbres comprenden las formas mismas de futuros alternos y la dinámica misma del cambio, como es lo usual, las decisiones se convierten en confusas apuestas con retribuciones irreconocibles y en parte indeterminadas, implicando entre otras cosas la proliferación inevitable de consecuencias inesperadas y con frecuencia no deseadas. Cuando se confrontan decisiones críticas, las naciones no tienen otra alternativa que "apostar con la historia", como lo demuestra el dilema venezolano de hasta qué punto atar su futuro al petróleo.

Esta perspectiva de grandes políticas aleatorias, basada en una consideración de realidades dinámicas en las que media la probabilística, contingente, caótica e indeterminada, es fundamental para el profesionalismo en el arte de gobernar.

Dicho de otra manera, el profesionalismo en el arte de gobernar se basa en un punto de vista mundial según el cual el futuro está moldeado por cierta combinación dinámica y ultradinámica que en gran parte va más allá de la comprensión, y actualmente es aún más desconocida, entre la necesidad, la contingencia, la oportunidad y la opción. El profesionalismo en el arte de gobernar trata sobre la dimensión de opción, que interactúa con la necesidad y la oportunidad en una variedad de formas, constituyendo siempre en esencia una jugada riesgosa.

Sin embargo, como es intelectualmente obvio, la perspectiva de la política aleatoria tiene implicaciones vastas y muy perturbadoras, tanto es así que se contradice con las necesidades y propensiones psicológicas, políticas y culturales y no puede manejarse adecuadamente mediante la intuición. Como tema de patologías políticas reales, los rasgos de la política aleatoria son soslayados en el ejercicio de gobierno y falsificados por muchas tradiciones y prácticas de planificación, incluyendo las doctrinas de planificación ampliamente adoptadas en América Latina.

A fin de que el profesionalismo en el arte de gobernar maneje adecuadamente las principales incertidumbres se precisan innovaciones metodológicas significativas, más allá del quantum de percibir el futuro como mediado por la necesidad, la contingencia, la oportunidad y la opción. Así, se requiere de una nueva gramática de la incertidumbre y de protocolos heurísticos, expandiendo y cambiando la terminología probabilística a fin de que incluya denominaciones de varias clases de incertidumbre, propensión a la sorpresa, ignorancia e indeterminación, y deberán elaborarse las interrelaciones dentro de dicho conjunto ampliado de conceptos; la semiótica de las necesidades de incertidumbre deberá esclarecerse, para reducir la dependencia de términos ambiguos y minimizar las connotaciones psicológicas contradictorias de la terminología intercambiable; la lógica de la política aleatoria deberá dilucidarse mediante una mejor diferenciación entre las expectativas y los valores de azar; los protocolos para reducir la incertidumbre, basados en el uso combinado de diversos enfoques y métodos de predicción, deberán diseñarse sin dejar de lado una explicación de su dependencia con el pasado y los límites subsecuentes; la proyección de predicciones, incertidumbres irreductibles, indeterminación, campos de acción propensos a la oportunidad y la ignorancia, requiere de perfeccionamiento, con especial atención al hecho de comunicar esquemas correctos de incertidumbre a quienes toman las decisiones, a menudo renuentes y subequipados; deberán desarrollarse las doctrinas para manejar contingencias de poca probabilidad y bajo impacto; y la intensa eliminación de errores deberá convertirse en la orden del día, a fin de reducir los muchos prejuicios psicológicos e irrationalidades motivadas culturalmente que caracterizan el trato humano con las incertidumbres.

En todos estos aspectos, la perspectiva de política aleatoria del profesionalismo en el arte de gobernar trae como consecuencia la necesidad de reformas radicales en los cuadros estatales a fin de enfrentar mejor las incertidumbres irreductibles. Baste mencionar la avalancha de tomas de decisiones en América Latina, los cálculos de probabilidad simplistas por parte de la mayoría de los "planificadores" políticos y las barreras culturales políticas al reconocimiento sincero de la naturaleza de "apuesta confusa" de las opciones críticas con todas sus implicaciones, a fin de demostrar las implicaciones de largo alcance de estos principios para el rediseño de las facetas principales del estado, de manera de convocarlos a tomar parte en una política aleatoria mejorada como esencia del profesionalismo en el arte de gobernar.

(16) Razonamiento moral, análisis de valores y búsqueda de metas, en la formación de una visión realista

La inclusión del razonamiento moral, el análisis de valores y la búsqueda de metas en el profesionalismo en el arte de gobernar ilustra un poco más su naturaleza multimodal y

multidimensional así como sus imprescindibles bases filosóficas únicas. Ello suscita el fascinante problema de cómo perfeccionar un proceso desde una perspectiva externa sin interferir con sus bases axiomáticas y axiológicas y con sus justificaciones.

Los diálogos socráticos presentan un ejemplo clásico de las posibilidades de ayudar a los jueces de valores genuinos a dilucidar por sí mismos sus preferencias mediante el "sonsacamiento". Otros principios ya mencionados versan sobre este asunto, tales como las bases de valores de los futurables y las dimensiones de valores de la política aleatoria. Pero mucho puede y debe hacerse sin tener que usurpar los roles de los jueces de valores genuinos, como han sido determinados por los valores y las ideologías.

Por ejemplo, el campo para el juicio de valores puede estructurarse mediante la explicación de rangos de intercambio subyacentes, preferencias de tiempo y valores de azar; los valores profesados pueden examinarse con sentido crítico para evaluar su naturaleza de valores reales o de instrumentos que han sido dogmatizados; muchos aspectos de los valores pueden analizarse mediante formas útiles para su comprensión y aplicación; los amplios conjuntos de metas y de valores pueden fungir de listas de verificación para evaluar las opciones de grandes políticas; la consistencia de metas y de valores puede verificarse; las alternativas pueden someterse a una mejor prueba de sensibilidad para evaluar las preferencias, con la delimitación resultante de un juicio de valores esencial; los futuros de metas y valores pueden explorarse; pueden construirse taxonomías de valores que se muevan desde los valores absolutos hasta los criterios de decisión; y mucho más.

Aparte de presentar posibilidades, permítansenos abordar el campo de acción del costo de las metas como un método relativamente bien desarrollado, pero extremadamente subutilizado en la práctica y que requiere de un mayor progreso. Aunque cualitativo en parte, basado en el pensamiento histórico, saturado de incertidumbres y alentador de la innovación, el profesionalismo en el arte de gobernar debe considerar las relaciones entre los objetivos y los recursos en el sentido más amplio de dichos términos, con especial atención a la necesidad de priorizar en la utilización de recursos escasos. Por consiguiente, el profesionalismo en el arte de gobernar debe asociarse con costos y presupuesto y con el avance hacia nuevas formas de presupuesto multianual orientado al rendimiento. Las inexactitudes de los Sistemas de Planificación-Programación-Presupuesto, Presupuesto Cero e intentos similares denotan dificultades. Empero, a menos que el profesionalismo en el arte de gobernar esté vinculado a las decisiones para asignar recursos, sus oportunidades de influir en el diseño y mejoramiento de políticas a gran escala son bastante reducidas. Por tanto, las reformas presupuestarias bien pueden requerirse para propulsar el profesionalismo en el arte de gobernar, especialmente con relación al trazado de factibilidades, análisis de valores, búsqueda de metas y establecimiento de prioridades.

El tema del análisis de valores de nuevo expone tensiones fundamentales entre el razonamiento político y el profesionalismo en el arte de gobernar. El análisis de valores demanda una explicación de metas y de valores así como una prueba de sensibilidad de opciones de valores, como de hecho lo exigen casi todas las escuelas de ética. Pero la política a menudo requiere que los valores se opaquen y encubran y las sensibilidades se disimulen, a fin de reducir el conflicto y facilitar la constitución y el mantenimiento de coaliciones. Igualmente, el perfeccionamiento en el juicio de valores y en la búsqueda de metas exige establecer prioridades, lo cual es un anatema para gran parte de los políticos.

El profesionalismo en el arte de gobernar, como ya se ha indicado, va más allá de procurar una mayor eficacia, en el sentido de percatarse mejor de los valores dados, adentrándose en el dominio de la búsqueda de metas. Si bien respeta la prerrogativa de los jueces de valores genuinos en la selección de los principales valores substanciales, el profesionalismo en el arte de gobernar aspira a hacer aportes esenciales a la búsqueda de metas, tales como considerar los futuros de valores como hecho potencial, desarrollar nuevas opciones de valores y estimular la innovación de metas por parte de los jueces de valores genuinos.

Una manera perspicaz de participar en la búsqueda de metas, conjuntamente con otros principios del profesionalismo en el arte de gobernar tales como el desarrollo de futuribles y grandes diseños, y la aplicación de diversos métodos de análisis de valores, es la formación de visiones realistas para su selección por los jueces de valores genuinos y, probablemente, por el ciudadano en general como lo propuso Jouvenel en 1967, y con su participación. Las visiones realistas de extremos abiertos constituyen ámbitos esenciales de políticas de envergadura, especialmente en las sociedades que atraviesan por una autotransformación activa. En consecuencia, la participación en su formación es otra tarea primordial del profesionalismo en el arte de gobernar relacionada con el análisis de valores.

Las culturas e idiomas políticos de América Latina presentan algunos inconvenientes especiales para las facetas de análisis de valores del profesionalismo en el arte de gobernar, debido a los hábitos retóricos y el pensamiento legalista, los cuales obstruyen el razonamiento de valores substancial y detallado. Las brechas obvias entre los valores declarados y el comportamiento real se añaden a las dificultades, lo que demanda un manejo serio de las virtudes y vicios de los políticos como una dimensión recíproca, aunque totalmente distinta, de las reformas estatales necesarias.

(17) Política sofisticada, pero segregada

Las relaciones del profesionalismo en el arte de gobernar con la política "normal" suscitan problemas morales, personales y profesionales asaz molestos. Moralmente implican códigos apropiados de conducta profesional y, en particular, la cuestión de a quién servir y cuándo dejar hacer y dejar pasar, como se destacó anteriormente. Personalmente, comprenden graves frustraciones, como lo destacara Goethe, cuando los profesionales en el arte de gobernar se preguntan con frecuencia por qué no persiguen el poder político que los facultará, así lo creen, a poner en práctica buenos consejos relativos a políticas de envergadura, en vez de desperdiciarlos con clientes obtusos. Profesionalmente, la cuestión es hasta qué punto y de qué manera asumir las realidades políticas, metas y valores como consideraciones cardinales dentro del profesionalismo en el arte de gobernar.

Dejando de lado los aspectos moral y personal, permítasenos explorar aquí algunos problemas del manejo de la política dentro del profesionalismo en el arte de gobernar, por medio del ofrecimiento de cuatro proposiciones fundamentales:

Uno, las realidades políticas deben tomarse como una restricción, pero no de manera estrecha o rígida. En parte al menos, el profesionalismo en el arte de gobernar debe concebir la capacidad de estadista como la destreza de hacer lo necesariamente posible, en contraposición con el adagio de percibir la política como el arte de lo posible de manera conservadora.

Dos, el profesionalismo en el arte de gobernar debe comprender la política de su propia posición, incluyendo las muchas contradicciones entre las necesidades políticas y el razonamiento por una parte y la perspectiva básica mundial y la misión del profesionalismo en el arte de gobernar por la otra. Algunas de estas contradicciones han sido señaladas anteriormente, como las que existen entre el esclarecimiento de valores versus la ambigüedad de metas; y los costos políticos de la iconoclasia. Podrían añadirse otras, tales como el deseo de muchas y nuevas opciones para el perfeccionamiento del diseño de grandes políticas versus la usual conveniencia política del incrementalismo. Las implicaciones del esquema de poder, de situar unidades del profesionalismo en el arte de gobernar cerca de los altos funcionarios que toman las decisiones se une al cuadro como componente importante. Estos y otros costos políticos deben tomarse en cuenta dentro del profesionalismo en el arte de gobernar al tiempo que deben hacerse esfuerzos para reducirlos, por ejemplo, mediante el diseño de alternativas preferibles, conjunción de políticas, etc. Así mismo, el profesionalismo en el arte de gobernar debe dar aportes para expandir las vías políticas, tales como las reformas políticas; estar dispuesto, además, a confrontar sus costos políticos al explicar los perjuicios de rendirse ante las conveniencias políticas y, con las debidas limitaciones, a edificar su propia credibilidad.

Tres, el profesionalismo en el arte de gobernar debe evitar ocuparse puramente del asesoramiento político, dirigido a la obtención de poder, la reedificación de poder y mantenimiento de poder. De igual manera, si bien los usos y abusos políticos del profesionalismo en el arte de gobernar requieren de explicación y defensa, él no debe servir de justificación para la participación de sus profesionales en el debate político, más allá de los confines de su competencia.

Cuatro, resumiendo los puntos anteriores y ampliándolos: el profesionalismo en el arte de gobernar debe ser políticamente sofisticado, pero mantenerse segregado (aunque no aislado) de la política. La sofisticación implica comprender a cabalidad las realidades de la política, incluyendo sus bases más recónditas, dentro de un marco dinámico que haga justicia a su capacidad de cambio, sus bases culturales, su dinámica, así como su dependencia de rasgos accidentales, de individuos que toman las decisiones de alto nivel y de acontecimientos exógenos impredecibles. No obstante, tal sofisticación política debe combinarse con la segregación de la política, en el sentido de respetar la frontera entre el asesoramiento al poder político y el profesionalismo en el arte de gobernar. Los dirigentes tienen derecho a ambas clases de ayuda y el profesionalismo en el arte de gobernar debe entender la naturaleza, fundamento e importancia de la primera, pero las dos deben mantenerse aparte.

Aquí cabe mencionar una dificultad semántica del idioma castellano, la cual tiene una base e implicaciones muy reales: a saber, la ausencia de términos claramente distintos para "policy" (N. de T.: curso definido o método de acción que se selecciona a partir de varias alternativas y a la luz de condiciones dadas para guiar y determinar las decisiones presentes y futuras; un plan integral de alto nivel que abarca los objetivos generales y los procedimientos aceptables especialmente de un órgano gubernamental. Webster's New Collegiate Dictionary, 1981) en contraposición con "politics" (N. de T.: arte o ciencia de gobernar, idem). La distinción conceptual explícita entre estas dos, aunque están estrechamente relacionadas y se superponen frecuentemente en la realidad, es determinante para perfeccionar el diseño de políticas en América Latina, sea con la ayuda del profesionalismo en el arte de gobernar como se ha propuesto aquí, o por otra vía. (N. de T.: con miras a diferenciar la política como método de acción de la política como ciencia, se ha optado por traducir la primera en caso genitivo y en número plural mediante la cláusula "preposición + sustantivo -plural-", así: de políticas; y en ciertas ocasiones en caso nominativo y número plural: políticas).

(18) Interfase productiva con la especulación sobre políticas como proceso societal difuso

Completamente diferente en su razón de ser es el principio de perfeccionar la interfase productiva con la especulación sobre políticas que se da como proceso societal, intelectual, cultural y político difuso. Ciertos principios fundamentales del profesionalismo en el arte de gobernar, como la iconoclasia y la innovación, no analizados en su totalidad en este artículo, dependen de amplios procesos sociales, donde las sociedades libres y las democracias disfrutan de una ventaja precisa. Esto se aplica a muchas dimensiones adicionales del profesionalismo en el arte de gobernar.

Las alternativas erráticas, las premisas contrafácticas, la contemplación hermenéutica, la invención de valores, la crítica social, las teorías puras, las invenciones sociales y productos similares de diversos estratos sociales, tales como los intelectuales flotantes y académicos universitarios así como políticos, ideólogos, inventores varios y también la creatividad popular, constituyen insumos esenciales para el profesionalismo en el arte de gobernar. Lejos de ser hostil con ellos, el profesionalismo en el arte de gobernar busca discernimientos, ideas y enfoques a través de la sociedad, al tiempo que preserva su identidad y misión específicas como componente profesional distintivo de las habilidades sociales para abordar problemas.

(19) Orientación introductoria a la política

Si bien descartamos una percepción orientada al debate de las políticas en el profesionalismo en el arte de gobernar, deben enfrentarse los inconvenientes de traducir estudios complejos a formas

accesibles para los individuos ocupados y a menudo no profesionales que toman las decisiones, y de introducirlos en el diseño de políticas a gran escala sin simplificarlos en forma desmedida. En este sentido, la orientación introductoria constituye un principio primordial del profesionalismo en el arte de gobernar, dirigida no a vender conclusiones apelando a los intereses y a las emociones, sino a darles a los individuos que toman las decisiones la oportunidad de beneficiarse del profesionalismo en el arte de gobernar al entenderlo correctamente al igual que sus implicaciones. De hecho, se necesita más: debe motivarse a los altos funcionarios que toman las decisiones a basar sus opciones en el conocimiento profesional hasta donde sea aplicable, mediante una educación adecuada, incentivos y estructuras institucionales, como línea principal de la reforma del estado dirigida a perfeccionar la interface entre el conocimiento y el poder.

Un requerimiento prioritario del profesionalismo en el arte de gobernar es tener acceso a los principales individuos que toman las decisiones y a aquellos que actúan como sus custodios y forjadores de opiniones. Si asumimos que el acceso existe, el problema principal será cómo presentar la compleja reflexión de políticas de envergadura de manera que se ajuste a las capacidades de procesamiento de información y a los intereses de los altos funcionarios que toman las decisiones, con miras a exponer el quid del estudio del profesionalismo en el arte de gobernar, bajar a la toma de decisiones de su pedestal y contribuir a perfeccionar el razonamiento de grandes políticas como un todo.

Resulta imposible presentar los innumerables estudios sobre el profesionalismo en el arte de gobernar, incluyendo por ejemplo las exploraciones de complejidades profundas y el trazado de incertidumbres variadas, en un simple lenguaje en prosa, breves artículos convencionales y atractivas charlas informativas, sin caer en peligrosas sobresimplificaciones e inclusive, falsificaciones. Los documentos de planificación usuales presentados en múltiples tomos no tienen oportunidad de ser comprendidos y absorbidos por quienes realmente toman las decisiones. En su lugar, se requiere de novedosos métodos multidimensionales de presentación del profesionalismo en el arte de gobernar que utilicen cabalmente los potenciales de las modernas tecnologías de exhibición y empleen gráficos dinámicos que contribuyan a la reflexión, la comprensión y el discernimiento.

La escasez de estructuras adecuadas de información y presentación en las muchas oficinas de los presidentes latinoamericanos estudiadas, con un escape hacia la "informática" inútil, evidencia la cantidad de innovaciones necesarias para engastar el profesionalismo en el arte de gobernar en el diseño real de políticas.

Así, los novedosos sistemas soportes de decisión que se corresponden con las necesidades del diseño de políticas a gran escala (lo que hemos denominado DSSR = Decision Support Systems for Rulers) son esenciales para perfeccionar la interfase entre el profesionalismo en el arte de gobernar y los altos funcionarios que toman las decisiones. Sin embargo, se precisan cambios más fundamentales para vencer la hostilidad generalizada a los sofisticados insumos del profesionalismo en el arte de gobernar que invade gran parte de, aunque ciertamente no toda, la política de alto nivel en América Latina, la cual está profundamente arraigada en hábitos culturales y discursivos.

Se llega a un límite en el potencial del profesionalismo en el arte de gobernar como enfoque para mejorar el diseño de políticas a gran escala cuando se perfecciona sin cambios conexos en otros componentes claves del estado, incluyendo las calificaciones de los altos funcionarios que toman las decisiones y las características de la cultura política. De esta manera, la excesiva dependencia de la legislación como medio de cambiar la realidad debe superarse a fin de que el profesionalismo en el arte de gobernar logre repercusiones verdaderamente útiles. Pero esto lleva a dominios que sobrepasan el alcance de este artículo.

IV. Implicaciones institucionales

Los principios expuestos revelan fehacientemente algunas implicaciones institucionales fundamentales. Permítasenos limitarnos a señalar brevemente cuatro de ellas que a nuestro entender se ajustan a las urgentes necesidades de América Latina:

1. La idea del "profesionalismo en el arte de gobernar" deberá explorarse y desarrollarse como sustitutiva de las diversas formas de "planificación" practicadas tradicionalmente en América Latina (aunque el término "profesionalismo en el arte de gobernar" no es determinante, los juegos idiomáticos deben someterse a consideraciones pragmáticas).

2. Deberá proporcionarse un entrenamiento de excelencia en profesionalismo en el arte de gobernar, en el sentido propuesto. La creación de una Universidad Latinoamericana de Políticas Avanzadas, junto con cursos intensivos de entrenamiento, podría ser un paso conveniente para proveer, los profesionales en el arte de gobernar que tanto se necesitan (como se evidenció en el Curso de Alta Dirección convocado por ILDIS en Caracas).

3. Deberán institucionalizarse unidades de profesionalismo en el arte de gobernar en los centros gubernamentales, tanto bajo la forma de unidades de staff profesional de políticas en los despachos presidenciales como en la de Organizaciones de Investigación y Desarrollo de Políticas ("Think Tanks") que aborden las opciones nacionales críticas.

4. Los políticos electos también deberían pasar por un aprendizaje relativo al profesionalismo en el arte de gobernar, por ejemplo en institutos superiores de políticas regionales y nacionales, para que pudieran beneficiarse de un conocimiento relevante.

Pero se requiere de mucho más para permitir que el avanzado profesionalismo en el arte de gobernar realice un aporte verdaderamente importante a América Latina. Debe vincularse con otras reformas principales del estado, incluyendo estructuras, personal, procesos y cultura. Además, la creación de instituciones latinoamericanas supraestatales integradoras es, a nuestro entender, urgente y necesaria. Pero ello conduce a otro tema aún más ambicioso, que esperamos tratar en otra oportunidad.

LECTURAS RECOMENDADAS

A fin de ayudar a los lectores profesionales y al público en general que no son expertos en la planificación de políticas, pero que desean ampliar y profundizar sus conocimientos sobre los temas analizados en este artículo, nos permitimos recomendarles algunas lecturas relevantes que, esperamos, no estén demasiado alejadas de los intereses de América Latina.

Sobre profesionalismo, el mejor texto es el de Donald A. Schön, **The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action** (El profesional reflexivo: Cómo piensan los especialistas en acción) (Nueva York, Basic Books, 1983). Sobre el arte de gobernar, recomiendo comenzar con los clásicos, de los cuales aún se puede aprender mucho, tales como los escritos de Tucídides y Maquiavelo, complementados con análisis modernos de dichos textos, como el de Steven Forde, **The Ambition to Rule: Alcibiades and the Politics of Imperialism in Thucydides** (La ambición de gobernar: Alcibiades y la política del imperialismo en Tucídides) (Ithaca: Cornell University Press, 1989). Un buen estudio del pensamiento clásico español sobre el arte de gobernar lo constituye el de J.A. Fernández-Santamaría, **Reason of state and Statecraft in Spanish Political Thought, 1595 -1640** (Razones de estado y de política en el pensamiento político español)(Nueva York: University Press of America, 1983). Los intentos modernos por escribir libros prescriptivos sobre el arte de gobernar están bien ilustrados por los de Carlos Matus, **Adiós, Señor Presidente** (Caracas: Pomaire/Ensayos, 1987); Christopher Hodgkinson, **The Philosophy of Leadership** (La Filosofía del Liderazgo) (Oxford: Blackwell, 1983), y Howard W. Wriggins, **The Rulers' Imperative: Strategies for Political Survival in Asia and Africa** (Lo imperioso de los gobernantes: Estrategias de supervivencia política en Asia y Africa) (Nueva York: Columbia University Press, 1969).

Una buena introducción al análisis de políticas, que puede servir como punto de partida para los principios del profesionalismo en el arte de gobernar, lo constituye la obra de Garry D. Brewer y Peter de León, **The Foundations of Policy Analysis** (Fundamentos del análisis de políticas) (Homewood, Illinois: Dorsey Press, 1983). También son relevantes los escritos de Yehezkel Dror, **Public Policymaking Reexamined** (Un reexamen del diseño de políticas públicas) (suplementos editoriales New Brunswick, Nueva Jersey: Transaction Books, 1983), y Yehezkel Dror, **Policymaking under Adversity** (El diseño de políticas en la adversidad) (Idem, 1988, libro de bolsillo).

No sabemos de ningún libro que aborde los principios propuestos de profesionalismo en el arte de gobernar de una manera coherente. Por tanto, se le recomienda al lector interesado que se entregue a lecturas seleccionadas sobre algunos de los principios más pertinentes.

En primer lugar, deberá obtenerse cierta apreciación de las condiciones futuras dentro de las cuales operará el profesionalismo en el arte de gobernar, tales como las proporcionadas por Alexander King y Bertrand Schneider, **The First Global Revolution: A Report by the Council of the Club of Rome** (La primera revolución global: Informe del Consejo del Club de Roma) (Nueva York: Simon & Schuster, 1991); por Alvin Toffler, **Powershift: Knowledge, Wealth, and Violence at the Edge of the 21st Century** (Viraje de poder: Conocimiento, Riqueza y Violencia en el Umbral del Siglo XXI) (Nueva York: Bantam, 1990), y por Paul Kennedy, **Preparing for the Twenty-First Century** (Preparándonos para el siglo XXI) (Nueva York: Random House, 1993). Otro estudio selectivo bastante valioso es el de Uner Kirdar, **Change: Threat or Opportunity** (Cambio: Amenaza u Oportunidad) (Cinco fascículos, Nueva York: PNUD, 1992).

Posteriormente sugerimos adquirir cierta noción del auge y caída de las naciones, como lo analiza Mancur Olson, **The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities** (Auge y caída de naciones: Crecimiento económico, Estancamiento y Rigideces Sociales) (New Haven: Yale University Press, 1982), Paul Kennedy **The Rise and Fall of the Great Powers** (Surgimiento y derrumbe de las potencias) (Nueva York: Random House, 1987), Roberto Mangabeira Unger, **Plasticity into Power: Comparative-Historical Studies on the Institutional Conditions of Economic and Military Success** (Flexibilidad en el Poder: Estudios históricos comparativos sobre las condiciones institucionales del éxito económico y militar) (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1987), y de manera diferente pero bien dilucidante, la obra de J.H. Elliott, **The Count-Duke of Olivares: The Statesman in an Age of Decline** (El Conde-Duque de Olivares: El estadista en una época de decadencia) (New Haven: Yale University Press, 1986). Luego debería estudiarse un buen libro sobre competitividad, como el de Michael E. Porter, **The Competitive Advantage of Nations** (Ventaja competitiva de las naciones) (Londres: Macmillan, 1990). Algunos casos de éxitos notables también deberían analizarse cuidadosamente, como el presentado por Kernial Singh Sandhu y Paul Wheatley (Ed.), **Management of Success: The Moulding of Modern Singapore** (Administración del éxito: Diseño del moderno Singapur) (Singapur: Instituto de Estudios del Sureste Asiático, 1989).

Acto seguido, la importancia de las instituciones merece ser considerada, tal y como la analizan Douglas C. North, **Institutions, Institutional Change and Economic Performance** (Instituciones, cambios institucionales y desempeño económico) (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1990), y, en un contexto algo más estrecho pero muy pertinente, James March y Johan Olsen, **Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics** (El redescubrimiento de las instituciones: Base organizativa de la política) (Nueva York: Free Press, 1989).

La incapacidad de diagnosticar situaciones se origina en gran medida en la historia de las fallas de inteligencia, como lo presenta Walter Laqueur, **A World of Secrets: The Uses and Limits of Intelligence** (Un mundo de secretos: Usos y límites de los servicios de inteligencia) (Nueva York: Basic Books, 1985), a contrastarse con las recomendaciones suministradas por Angelo Codevilla, **Informing Statecraft: Intelligence for a New Century** (Informaciones sobre el arte de gobernar: Inteligencia para un nuevo siglo) (Nueva York: Free Press, 1992).

Respecto al tema de pensar en la historia, recomendamos comenzar por Fernard Braudel, **On History** (Sobre la historia) (Chicago: University of Chicago Press, 1980), para continuar con Richard E. Neustadt y Ernest R. May, **Thinking in Time: The Uses of History for Decision Makers** (Pensar en el tiempo: Usos de la historia para quienes toman las decisiones) (Nueva York: Free Press, 1986), y luego proseguir con Ernst Nolte, **Geschichtsdenken im 20. Jahrhundert: Von Max Weber bis Hans Jonas** (Frankfurt am Main: Propylän Verlag, 1991).

Sobre el manejo de complejidades, es preferible empezar con Herald A. Linstone, et. al., **Multiple Perspectives for Decision Making: Bridging the Gap Between Sciences and Action** (Perspectivas múltiples para la toma de decisiones: Llenando un vacío entre las ciencias y la acción) (Nueva York: Elsevier, 1984), y luego proseguir con Lawrence B. Slobodkin, **Simplicity and Complexity in Games of the Intellect** (Simplicidad y complejidad en los juegos del intelecto) (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press).

La idea crucial de las políticas aleatorias puede abordarse primero con la ayuda de Patrick Suppes, **Probabilistic Metaphysics** (Metafísica Probabilística) (Oxford: Blackwell, 1984), para dirigirse a Ian Hacking, **The Emergence of Probability** (El surgimiento de la probabilidad) (Nueva York: Cambridge University Press, 1975), y, del mismo autor, **The Taming of Chance** (La doma de la oportunidad) (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1990). Y he aquí el momento cuando el lector no dado a los números debe leer de John Allen Paulos, **Innumeracy: Mathematical Illiteracy and its Consequences** (Innumeración: Analfabetismo matemático y sus consecuencias) (Nueva York: Farrand, Straus & Giroux, 1989), seguido de John Allen Paulos, **Beyond Numeracy: Ruminations of a Number Man** (Más allá de la numeración: Reflexiones de un hombre numérico) (Nueva York: Knopf, 1991). Equipado de esta manera, el lector deberá probar su inteligencia con la obra de Richard Jeffrey, **Probability and the Art of Judgment** (Probabilidad y el arte de discernir) (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1992), para contrastarlo con los enfoques totalmente opuestos sugeridos por Aaron Vildavsky, **Searching for Safety** (En busca de la seguridad) (New Brunswick, Nueva Jersey: Transaction Books, 1988), y por Yehezkel Dror, **Uncertainty: Coping with It and with Political Feasibility** (Incertidumbre: Cómo arreglárselas con ella y con la factibilidad política), en las ediciones de High J. Miser y Edward S. Quade, **Handbook of System Sciences: Craft Issues and Procedural Choices** (Manual de Ciencias de Sistemas: Cuestiones de destrezas y opciones de procedimientos), pp. 247-281 (Nueva York: North-Holland, 1988).

El manejo de la crisis constituye una modalidad inevitable del profesionalismo en el arte de gobernar, bien presentada por Louise K. Comfort (Ed.), **Managing Disaster: Strategies and Policy Perspectives** (Cómo asumir el desastre: Estrategias y perspectivas de políticas) (Durham, Carolina del Norte: Duke University Press, 1988), y por Uriel Rosenthal, Charles T. Michael y Paul T. Hart (Editores), **Coping With Crisis: The Management of Disasters, Riots and Terrorism** (Cómo salir adelante con la crisis: Manejo de desastres, disturbios y terrorismo) (Springfield, Illinois: Charles C. Thomas, 1989).

Finalmente, pero no menos importante, el profesionalismo debe ubicarse en un contexto moral, tanto metodológicamente, como lo analizan William D. Boyce y Larry Cyril Jensen, en **Moral Reasoning** (Razonamiento moral) (Lincoln, Nebraska: University of Nebraska Press, 1978), como en su contenido, como lo propone Hans Küng en **Global Responsibility: In Search of a New World Ethics** (Responsabilidad moral: En busca de un ética del Nuevo Mundo) (Nueva York: Crossroad, 1991).

Tras haber considerado algunas ideas para el profesionalismo en el arte de gobernar, debemos regresar a las realidades funestas de la toma de decisiones gubernamental, como acertadamente lo analizan, entre otros, los trabajos de Brian W. Hogwood y Guy B. Peters, 1985, **The Pathology of Public Policy** (Patología de las políticas públicas) (Oxford: Oxford University Press, 1985), Alex Roberto Hybel, **How Leaders Reason: US Intervention in the Caribbean Basin and Latin America** (Cómo razonan los líderes: Intervención estadounidense en la cuenca del Caribe y Latinoamérica) (Oxford: Blackwell, 1990), Paul T. Hart, **Groupthink in Government: A Study of Small Groups and Policy Failure**

(Pensamiento en conjunto en el gobierno: Un estudio de pequeños grupos y fracasos de políticas) (Amsterdam: Swets & Zeitlinger, 1990), y Yaacov Y. Vertzberger, **The World in Their Minds: Information Processes, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decisionmaking** (El mundo en sus mentes: Procesos de información, cognición y percepción en la toma de decisiones de las políticas externas)(Stanford: Stanford University Press, 1990).

Finalmente, tales realidades nos conducen a problemas y posibilidades en la aplicación del profesionalismo en el arte de gobernar por parte de innovaciones institucionales adecuadas, como lo determinan los estudios de Tessa Blackstone y William Plowden, **Inside the Think Tank: Advising the Cabinet, 1971-1983** (Dentro del tanque pensante: Asesoría al Gabinete, 1971-1983) (Londres: Heinemann, 1988), Walter Williams, **Mismanaging America: The Rise of the Anti-Analytic Presidency** (La mala administración de América: El surgimiento de la Presidencia anti analítica) (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1990), y Collin Campbell y Margaret Jane Wyszomirsky (Editores), **Executive Leadership in Anglo-American Systems** (Dirigencia ejecutiva en los sistemas anglo-americanos)(Pittsburgh: University of Pittsburg Press, 1991).

La reforma del Estado y la política social *

Carlos Blanco

Política económica vs. política social

La pobreza está creciendo explosivamente en América Latina. En 1980 se estimaba que cerca del 40 % de la población estaba por debajo de la línea de pobreza. Hoy se estima que la cifra ha subido a una magnitud impresionante de cerca del 50 %. Pero lo peor es que hay un empobrecimiento mayor de los pobres, la pobreza se ha degradado. Casi la mitad de los pobres está en una situación de pobreza extrema. En la hipótesis irreal de que gastaran todo lo que reciben mensualmente sólo en alimentación, no les alcanzaría para disponer el mínimo de proteínas y calorías que les son imprescindibles.

Esta situación ha provocado que la pobreza sea hoy la principal causa de muerte en América Latina con la pavorosa cifra de un millón quinientas mil víctimas anuales. Los más discriminados, como es obvio suponer, son los más débiles, los niños que mueren por pobreza y desnutrición. Son alrededor de novecientos mil niños al año en la región, como viene denunciando la Unicef.

La cuestión social es un desafío para las democracias del mundo. Es un tema que incide en la esencia misma de la gobernabilidad y habla del carácter que los sistemas políticos logran adquirir: si son dispositivos sometidos al peligro permanente o si pueden ostentar una calidad que les permita una estabilidad considerable.

La experiencia demuestra que la visión economicista de la crisis, aun de la crisis económica, es perjudicial. Desde esta perspectiva lo que se hace es colocar los acentos en las políticas de ajuste sobre la base de una presuposición que ha demostrado ser falsa. Se ha dicho que "la mejor política social es una buena política económica". La idea es que una vez recuperado el curso del crecimiento económico, esta dinámica se revierte progresivamente en empleo, ascenso del salario real y mejoría de las condiciones de vida de la población. Por otro lado se plantea la inconveniencia de pedirle a las políticas económicas que propendan a solucionar problemas para los cuales no han sido concebidas.

El problema que se puede constatar es que los ritmos de la recuperación económica no se compaginan con las demandas sociales, tanto más urgentes cuanto la devastación producida por el empobrecimiento es mayor. Es demostrable que las políticas de ajuste no producen el "derramamiento" de bienestar que prometen en un plazo tolerable por las condiciones de vida de los sectores mayoritarios de la población.

Más aún, si el deterioro de estas condiciones de vida conduce a un grado elevado de inestabilidad social y política que tiende a comprometer el desarrollo ulterior de la propia política económica, distorsionándola en sus objetivos y mecanismos. No hay forma, en una sociedad democrática, de aplazar o acallar lo que son exigencias que provienen del deterioro de las circunstancias en las que se desenvuelven amplias franjas de ciudadanos.

A esta dinámica sigue otra de igual gravedad. Las sociedades que avanzan en políticas de apertura, cuando se encuentran conmovidas por la protesta social que encuentra su causa en una determinada estrategia económica, generan movimientos destinados a crear condiciones para una mayor y más frecuente intervención del Estado. Se le pide al Estado que actúe en el plano social -cosa perfectamente lógica- y que demore las políticas económicas a las que se atribuyen los padecimientos de la población. Se tiene entonces como resultado paradójico, la promoción de orientaciones económicas que aspiran a cambiar el papel del Estado y que terminan, contradictoriamente, profundizando el estilo que ha sido punto de partida y se quiere desterrar.

La visión economicista no remite sólo a una carencia de la dimensión social, sino que está construida sobre la base de supuestos discutibles y que desatiende aspectos esenciales de la misma estrategia de carácter económico. Uno de los principales consiste en que una estrategia centrada en las

(*) Trabajo presentado al Coloquio Regional sobre Municipalización de los Servicios Sociales, coauspiciado por el CLAD y celebrado en Santafé de Bogotá, Colombia, entre el 18 y el 20 de agosto de 1993.

grandes variables de carácter económico, que deja de lado la dimensión social, toma como datos lo que son variables en un campo tan fundamental como el de la formación, capacitación y desarrollo integral de los trabajadores, en el contexto de su vida laboral, familiar y colectiva.

La orientación economicista aunque lo proclame obvia la atención de un asunto esencial: la incorporación de destrezas y la actitud para mejorarlas continuamente que comunica al hecho productivo un carácter dinámico. El desarrollo de los trabajadores, a todos los niveles, en dicha perspectiva es lo que conecta la política económica con la social generando una política de desarrollo integral.

De esta manera la atención a las condiciones de existencia del sector laboral no es una cosa distinta a promover la productividad y la adquisición de destrezas en medio de crecientes avances tecnológicos. En este marco pueden converger intereses disímiles. Los de los empresarios que aspiran a mayores rendimientos y los de los trabajadores que aspiran a mejores condiciones laborales para lograr niveles más elevados de formación y, por tanto, de salario real.

El hecho social más grave es que la población pobre con mayor velocidad de crecimiento es la constituida por los jóvenes desertores del aparato educativo, que se ven constreñidos a abandonar su formación, y que se lanzan sin bases sólidas a un mercado de trabajo en el cual la descalificación profesional es un obstáculo insalvable.

Este es el nudo que las políticas de ajuste normalmente relegan o simplemente no toman en cuenta. La consecuencia es que se crean fuerzas centrífugas que lanzan por un lado la acción en el campo económico y, en ese mismo movimiento, lanzan por el otro lado las medidas de carácter social.

Una cierta política social

No existe la menor duda de que el Estado debe subvenir con programas específicos las carencias que en una sociedad se generan por efectos de la crisis. Pero esto plantea algunos problemas que es necesario poner de relieve.

En primer lugar se da una extraña contradicción. Las políticas económicas modernas tienden a promover una más amplia participación de la sociedad civil, haciendo que el Estado, sin debilitarse, se ocupe de las áreas que son de su irrenunciable competencia en diferentes campos, incluido el social. El problema es que cuando no se desarrolla una política de carácter integral, lo que tiende a ocurrir es una presión hacia el Estado no para que recupere un "rostro social" sino para arbitrar medidas en todos los terrenos destinadas a paliar por diferentes vías el deterioro de las condiciones de vida de la población. Hay una tentación para las recaídas en el paternalismo.

El otro problema es que las políticas sociales cuando son concebidas como complementarias y no como parte del núcleo duro de políticas integrales, lejos de combatir la pobreza la reproducen. En efecto, la política social que apunta a paliar las consecuencias más agudas de la crisis en términos de las carencias nutricionales y sanitarias básicas es necesaria y, más aún, indispensable. Pero cuando se constituye en el todo de las orientaciones y ejecutorias del Estado en esta materia, no tiene otro resultado que reproducir a los núcleos vulnerables en su extrema vulnerabilidad, porque no surgen perspectivas para que, una vez que el Estado deje de prestar esa asistencia emergente, puedan desarrollarse en forma autónoma como sectores ciudadanos en plenitud de su capacidad.

Cuando la atención se restringe a programas que tienden a frenar el deterioro, pero no a cambiar las condiciones en las cuales ese deterioro se produce, la resultante inevitable es que los sectores pobres no salen del estado de "terapia intensiva" al cual están confinados.

El cese de la asistencia estatal, la disminución de la cobertura, los altibajos fiscales o la erosión inflacionaria, pueden hacer que los programas de asistencia en el campo social se vean en serio entredicho y, consecuentemente, la población-objetivo viva la permanente amenaza de perder o ver aminorar los efectos de los programas en cuestión.

Dentro de las consecuencias más importantes que se pueden observar está la de que, si no hay una concepción más integral de las políticas, se puede contribuir a conservar o desarrollar una visión paternalista del papel del Estado entre los sectores que son destinatarios de la acción oficial. Se afianzan así actitudes y valores que conspiran contra un combate efectivo y radical a la pobreza.

Al mismo tiempo se produce un efecto concomitante, se trata de una relación perversa entre el Estado y estos sectores de ciudadanos pobres, cuya existencia, sin perspectivas ciertas de salir de su condición, fuerza ya no la pervivencia sino la ampliación de actividades del Estado en otros terrenos ligados a la administración de precios, a la provisión creciente de bienes y servicios gratuitos o ampliamente subsidiados y su extensión a otras áreas. La resultante global es que mientras, por un lado, se apunta hacia un Estado más robusto y concentrado en funciones que le son propias e irrenunciables - dentro de las cuales está una política social integral-, se van creando las condiciones para una mayor y más amplia intervención estatal.

Esta manera de actuar desde el sector público hace que las políticas sociales y las económicas tiendan a diverger cada vez más ampliamente. Lo que se aspira a lograr en el campo de la promoción de la actividad ciudadana en lo económico es contradicho por lo que resulta de la aplicación de políticas de fuerte contenido paternalista en lo social.

La importancia política que tiene la atención a los sectores pobres provoca una escisión al interior de los gobiernos, porque el divorcio entre las tendencias de las políticas económicas y sociales se hace mucho mayor. No es sólo un problema de sensibilidad social, sino que hay corrientes de fondo que inciden en procurar un peligroso divorcio entre áreas fundamentales de la conducción pública. Se aprecia la acción económica como la dirigida a proporcionar recursos para la sociedad, mientras que la acción social se tiende a considerar como una especie de barril sin fondo, insostenible en el mediano plazo.

La condensación de toda esta dinámica se expresa en que, contra los propósitos y aspiraciones, la "bomba de tiempo social" que se pretende conjurar y que, de hecho, se logra apaciguar en el corto plazo, se potencia hacia el mediano plazo con una fuerza descomunal. Si el nivel de empobrecimiento de los más pobres se atenúa, pero se siguen incorporando masas crecientes a los contingentes depauperados, es evidente que los programas sociales focalizados pierden su eficacia relativa. Esta circunstancia lo que hace es introducir -involuntariamente, desde luego- un elemento muy riesgoso de inestabilidad política. La conmoción social acompaña, como una sombra, a la política social concebida en estos términos.

El Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 1992 demuestra que actualmente "en América Latina y el Caribe los ingresos y las oportunidades se distribuyen peor que en cualquier otra región del mundo". Se estima que el continente más polarizado hoy en día, en cuanto a distribución del ingreso, es el nuestro. Así, por ejemplo, se tiene que en Brasil el 10 % más rico de la población tiene el 49.7 % del ingreso y el 50 % de la población en la otra banda captura apenas el 10 % del ingreso. En Venezuela el 5 % más rico tiene el 18.06 % del ingreso, mientras que el 50 % más pobre apenas alcanza al 21.41 % del ingreso.

Esta distribución dramática del ingreso es un punto de partida que tiende a reproducirse en el marco de políticas sociales de exclusivo carácter remedial. Los programas que atienden a los sectores más pobres no les crean condiciones para incorporarse activamente a la actividad productiva y social moderna y, por tanto, los remiten a mantenerse en esta condición. Cuando se profundiza la inflación, el deterioro de los servicios, la educación y la salud, el efecto es que la pobreza se amplifica o se profundiza.

Por otra parte hay que señalar que esos programas están dirigidos hacia los sectores más vulnerados y vulnerables. Son los que tienen la más obvia prioridad. No pueden atender a otros sectores que han disfrutado un nivel de clase media y que se incorporan a las huestes empobrecidas de la

sociedad. La secuela es que la clase media depauperada se encuentra desasistida socialmente, generando una reacción profunda contra el sistema político en el cual se produce su devastación.

No se puede olvidar que la clase media en América Latina es, en lo fundamental, hija y sostén de la democracia. Cuando se produce su desesperanza y ésta se convierte en desapego al sistema político, se crean las condiciones para un deterioro pronunciado del régimen de libertades.

En el plano económico la reproducción ampliada de la pobreza no es otra cosa que la reproducción de una mano de obra descalificada, en su mayor proporción joven y sin oportunidades a la vista. Son contingentes que se alejan de los esfuerzos de modernización que se procuran y cuya inserción posterior es cada vez más difícil. Por otra parte, para el conjunto de la sociedad, la miseria va constituyendo una carga económica, política e institucional muy severa que, a la larga, se hace insoportable.

Una realidad dramática

La disyuntiva entre políticas para contener (y reproducir) la pobreza o para erradicarla tiene que ser asumida de una manera clara. Hay que tener en cuenta que la pobreza no es sólo un fenómeno de despojo y exclusión, como muchas veces se le asume. Por el contrario, la pobreza va creando un sistema social que entra en una relación funcional con el conjunto de la organización de una nación. No es un extravío o una disfunción sino un componente orgánico en el modo de funcionamiento social y, lo que es más dramático, es que su característica estructural, si bien conlleva peligros, también cumple funciones estabilizadoras. Se llega a tener el perverso mecanismo de una pobreza articulada a la reproducción del conjunto.

Son muchos los trabajos que en esta dirección se han desarrollado. Cabría destacar el problema de la delincuencia. Las mentalidades más retrógradas tienden a ver en la pobreza el germen de la delincuencia, poniendo el énfasis en que la situación de desvalimiento crea una compulsión "natural" hacia la subvención de las necesidades básicas por esta vía. Lo cierto es que es demostrable que en los sectores pobres hay inmensas masas de población que pugnan por un trabajo bien remunerado y por explorar vías para la formación y la capacitación, bastante alejadas de una presunta tendencia delictiva.

El problema es otro. Se trata de que los sectores pobres viven en un mundo articulado no **con** la delincuencia sino **por** un sistema de ilegalidades. Una diversidad de formas delictivas que existen, vinculadas al tráfico y consumo de drogas, al hurto y venta de objetos robados, a las migraciones ilegales e incontroladas, a la creación de "legalidades" en zonas y territorios donde no tiene lugar la presencia del Estado, a la imposición de exacciones "impositivas" fuera de la ley, a la negociación de propiedades sin ningún título consagrado, van creando un tejido de ilicitudes en el cual se desenvuelve una franja muy importante de la población más pobre.

Muchos pobres viven en medio de una realidad creada por las ilegalidades populares y que sólo tienen la posibilidad de articularse a éstas para defenderse de los peligros reales o potenciales que comporta. Para estos sectores de la sociedad el orden constitucional y legal constituye una lejana e irreal evocación de reglas inexistentes en su medio. Por esta razón cuando el Estado asume la tarea de acabar con determinadas formas delictivas y lo toma como una tarea de seguridad pública, muchas veces no advierte que está violentando un mecanismo social, con sus actores e instituciones, que se reproduce a sí mismo porque en su contexto es que una parte de la población alcanza a mal vivir o a sobrevivir. El que se desvía de este orden minado por las ilegalidades es expulsado de su seno, en cuyo caso las posibilidades de existencia se hacen duras o sencillamente imposibles.

Cuando se ataca la pobreza como un problema de niveles de ingreso -que lo es- pero no se le atiende como un tejido social autorreproductivo lo que se logra es, apenas, insertar los programas sociales en una red "parainstitucional" que puede mejorar, como de hecho lo hace, la condición de las familias para sobrellevar su condición social. Estos programas no crean la fuerza de despegue para alcanzar una condición diferente, en la cual los ciudadanos tengan la posibilidad de esperar una

relación costo/beneficio superior en el terreno del Estado democrático y social de derecho, que el que obtienen en esa especie de limbo paralegal en el cual muchos sectores se ven forzados a articularse.

Esta situación se da de la mano con la funcionalidad política que las masas empobrecidas adquieren en el sistema político democrático prevaleciente.

En las condiciones en que no se construyen políticas destinadas a la erradicación de la pobreza y que se asume la existencia de sectores pobres de manera creciente, el mundo de la política tiende a buscar una especie de negociación con ellos que conserve las reglas no escritas de una sociedad democrática que tiene como una de sus contradicciones esenciales su convivencia con franjas depauperadas de la población.

La conducta electoral prevaleciente es la de generar una relación con los sectores pobres que los convierta en "masa de maniobra" para la consecución de apoyos en los comicios. No se busca una relación inteligente o moderna, sino una signada por el control, el juego de la oferta y demanda simbólica, así como también por la manipulación. La demagogia, en este sentido, no es un acto de irresponsabilidad política como se le considera desde una opinión ilustrada, sino una forma de articulación conveniente a los efectos de utilizar sectores para los cuales las opciones políticas en juego sólo tienen un sentido lejano y muchas veces inasible. Los votos son la contraprestación por el mantenimiento de un statu-quo que, en la práctica, ofrecen candidatos y partidos que no se plantean a fondo la reestructuración social.

Uno de los problemas que actualmente confronta el sistema político democrático, en sociedades caracterizadas por sectores crecientes de pobreza, es que las demandas que hacen éstos para mantener sus lealtades son mayores y no pueden ser sostenidas por las políticas tradicionales. No hay recursos suficientes para el reparto y esta situación conduce a que el "pacto para la pobreza" se resquebraje rápidamente. No cambia la cultura sino el precio del intercambio.

Los programas sociales, concebidos para mantener a raya las condiciones sociales, no son sostenibles con la crisis económica. Ni erradican la pobreza ni alcanzan a lograr el mantenimiento de una lealtad política como antiguamente solía suceder.

Por otra parte, los partidos que han vivido de la relación perversa que hemos reseñado, cuando no logran dar un salto cualitativo en sus perspectivas, programas y acciones, van minándose en el apoyo popular. Por eso es que una política de firme erradicación de la pobreza requiere otro tipo, moderno y cotidianamente democrático, de liderazgo político.

Si el surgimiento de una concepción apta para comprender y actuar sobre el problema social se demora, la consecuencia inevitable es que las propias ilegalidades populares del mundo de la pobreza produzcan sus expresiones políticas. Surgen movimientos que no son, como antes del derrumbe socialista, la expresión de la clase obrera, sino nítida manifestación de la pobrecía urbana con todas sus características políticas y culturales.

Cuando los sectores pobres alcanzan una ruptura simbólica con el orden democrático prevaleciente, todo lo que se anticipe como expresión de aquél es considerado como ajeno y enemigo. Este es uno de los elementos que explica cómo el liderazgo político en su conjunto es asumido como "enemigo", independientemente de sus posiciones políticas. Lo que ha ocurrido es que se han roto los canales de comunicación. Todo lo que se haga desde ese lugar y esos puntos de vista pierde su capacidad de diálogo con la pobrecía.

Las vetas políticas más interesantes, en un estado de ruptura tan terminante, provienen de la exacerbación de las distancias entre los dos polos de esa realidad. No es de extrañar que los liderazgos más impactantes provienen de quienes asumen el discurso y la posición de esa franja creciente de la pobreza urbana. Los líderes, las instituciones y las prácticas de lo que se tiene como el "ancien regime" son considerados por igual como expresión de la separación radical.

El problema esencial consiste en que cuando estas posiciones asumen la conducción pública desde la acera de enfrente a la fuente de su poder político, tendencialmente conducen a las sociedades a

rupturas drásticas. O rompen con la democracia o rompen con los pobres y las expectativas que han creado. En ambos casos el potencial de conflicto crece exponencialmente.

Mientras no se asuma la erradicación de la pobreza como un objetivo capaz de comprometer a la sociedad, no hay estabilidad política democrática posible ni la atenuación de la pobreza pasará de ser un desplazamiento temporal de los conflictos.

Hacia una política integral

Los Estados latinoamericanos han marchado del populismo a la crisis económica y de ésta al ajuste. Del ajuste se ha logrado una serie de conquistas pero también una serie de interrogantes, sobre todo en los planos político y social. Los desafíos que están planteados remiten insistentemente a una reformulación de algunos criterios básicos y políticas para poder afrontar aquéllos con probabilidades mayores de éxito.

Lo primero que hay que señalar es que las políticas del Estado democrático y social de derecho tienen que estar enderezadas a la procura de la mayor calidad de vida de la población. Este criterio valorativo y político debe presidir, sin ambigüedad alguna, la conformación de la acción del Estado y de la sociedad en su conjunto. Esto plantea una reformulación radical. No puede haber políticas sociales, sectorializadas, paralelas a las políticas económicas, financieras, institucionales, o de otro tipo. Todas tienen que tener y compartir el norte dirigido hacia el bienestar de la población.

Esta percepción no elimina especificidades propias de las políticas y sus instrumentos, lo que hace es preguntarle a cada uno cuáles son las consecuencias que trae para la población en el corto y el mediano plazos. Responder a esta interrogación, desde el seno mismo de las políticas, ya introduce un condicionamiento fundamental. ¿Cómo se afecta a la población? y si se afecta negativamente, ¿cuáles son los tiempos? ¿cuáles los contrapesos?. Lo que no se puede hacer es obviar este cuestionamiento en los momentos de partida, porque después asedian al Estado sin tregua y desde la calle.

La política del Estado debe plantearse el dilema sobre si se dedica a paliar la pobreza o se dedica a erradicarla. La erradicación de la pobreza no supone desentenderse de las acciones remediales urgentes, lo que plantea es que allí no se agota la acción de la sociedad y del Estado, sino que las integra en una perspectiva más comprensiva.

El centro de una política destinada a erradicar la pobreza está en la creación de condiciones para que pueda dotarse a la población joven de la formación profesional indispensable para insertarse productivamente en la actividad económica, dentro de los niveles de modernización que esté alcanzando la sociedad. La formación profesional, vinculada al trabajo productivo y no como actividad meramente académica, se constituye en un elemento clave para vencer las inercias que conducen a la reproducción interminable de la pobreza.

Esta orientación es esencial, aunque no resuelve las circunstancias críticas de corto plazo. Pero es evidente que los programas sociales de carácter remedial, dirigidos a contener las fases más agudas de la decaeración, adquieren una tonalidad distinta en la medida en que se inserten en una transformación de las bases sociales que producen y amplían la pobreza. No es lo mismo aportar suplementos alimentarios y sanitarios para integrantes de una familia sin perspectivas de salir de su situación, que hacerlo en el marco de una superación por la vía de la formación de sus miembros o de algunos de ellos.

Como es evidente, esta responsabilidad del Estado tiene que converger con el esfuerzo que debe hacer el sector económico privado para materializar su irrenunciable compromiso social. El sector privado dedica muy importantes recursos a la acción social. Frecuentemente no se hacen ostensibles porque la labor tiende a desarrollarse de manera específica por cada empresa o grupo económico, sin embargo se puede afirmar que es una acción con vocación de amplitud y de compromiso.

Esta circunstancia no puede llevar ni a que el Estado prescinda de su responsabilidad ni a que el sector privado la asuma de manera exclusiva. Lo que sugiere esta situación es la de una indispensable

complementación, por la vía de la coordinación, para que los efectos multiplicadores puedan ser más amplios. En el diseño y ejecución de las políticas sociales no se ha prestado suficiente atención a la disposición que existe en una porción significativa del sector empresarial privado, cuya experiencia, éxitos y limitaciones, no han sido debidamente aprovechados.

La idea de promover la eficiencia de la acción social del Estado pasa por incorporar buena parte de esa experiencia privada y por complementar, sin intentar dirigir, lo que se hace en ambas esferas de la sociedad. Aunque la actividad privada es limitada en muchos casos, alcanza cotas de eficiencia que incorporan un criterio sumamente importante como lo es el de intentar prestar servicios a los sectores pobres en condiciones que, en lo posible, sean similares a la de sectores de mayor nivel de ingreso.

Este elemento bien vale reflexionarlo. Cuando el Estado proporciona asistencia social a través de sus múltiples programas, la demanda que sobre ellos se ejerce y el desinterés de algunos funcionarios en la prestación de los servicios, tiende a producir un deterioro ostensible en la calidad. La asistencia social para los pobres tiende a ser lenta, de mala calidad, en condiciones de deterioro de los espacios destinados a la prestación de los servicios y, con harta frecuencia, los funcionarios ejercen un trato despótico y desconsiderado a los usuarios.

Se va produciendo una adaptación perversa entre servicios deficientes, cuyos índices de calidad bajan sin medida, y la aceptación de los usuarios debido a su necesidad y a la falta de recursos para aspirar a otro nivel. En la sociedad tiende a haber servicios para pobres y servicios para "ricos" o, en todo caso, para los más pudientes. Esta dinámica genera una cultura popular de resignada aceptación de la degradación de los servicios y de los propios usuarios en su relación con el Estado. Se consagra la mendicidad como una forma habitual y normal de relación entre los pobres y el sector público, impidiendo la formación de patrones de mayor exigencia, porque se considera lo que se recibe como el esfuerzo máximo que la generosidad oficial permite.

Si los funcionarios y los receptores se adaptan a este curso de desarrollo es obvio que se prepara espiritualmente a los ciudadanos pobres a conformarse y a entender que su condición no les permite otro tipo de aspiración. Se refuerza, por esta vía, la condición de pobres, ya no sólo en términos económicos sino culturales.

Se puede argumentar que el Estado no dispone de los recursos para la prestación de servicios de mejor calidad, tanto por las escaseces fiscales como por la demanda exagerada. Este es un punto válido, pero no es suficiente. El Estado no presta servicios de mayor calidad porque la concepción que lo anima no es la de quien cumple una obligación sino la de quien prodiga un favor. Se impregna de esta visión a muchos funcionarios que no cuidan los bienes sometidos a su administración y custodia. Tampoco lo hacen los beneficiarios, y por supuesto quien apela a esos servicios es porque no tiene más remedio y porque se asume como un expulsado de la vida para entrar en los sinuosos terrenos de la sobrevivencia.

El objetivo del Estado debe ser el que su política social se exprese en programas que respeten a los ciudadanos, removiendo mediante una acción idónea y de calidad de condiciones desfavorables que lo rodean. Naturalmente que se requieren funcionarios que estén identificados con el sentido de la acción pública y que entiendan que lo que hacen es su obligación para con los ciudadanos.

El día que los servicios sociales del Estado tengan la calidad suficiente como para que se atienda con ellos y en ellos a los otros sectores sociales, se cortará uno de los estímulos para la conservación de la pobreza, y se contribuirá a generar una conducta por parte de los pobres destinada a superar su condición, al conocer y reconocer las ventajas que otorga ser considerado cotidianamente un ciudadano.

En otro sentido es necesario afirmar que no hay política social del Estado que pueda ser desarrollada con el solo concurso del sector público. No hay ni habrá suficientes recursos para asegurar la cobertura eficiente de las poblaciones-objetivo. Esto implica comprender que en la gestión de la

acción social del Estado la participación de la sociedad civil, a través de sus múltiples organizaciones, es condición indispensable.

Las organizaciones no gubernamentales tienen un papel que es necesario desarrollar y cuyas condiciones es indispensable propiciar. Su incorporación puede permitir mecanismos más amplios y no onerosos para la ejecución de los programas, para el control de los recursos y la fiscalización del desempeño. No se trata de crear burocracias ampulosas e inútiles, sino de entender que la calidad de los servicios sólo puede mejorar en la medida en la cual los propios receptores se hagan parte de la gestión.

Esta manera de entender el problema conduce a que la estrategia política, la económica, la ambiental, la institucional, la educativa y cultural, deben estar articuladas para producir una acción social del Estado plena de coherencia. De lo contrario la política social se remitirá a ser el vagón de cola de todas las políticas, destinada a provocar lo que se ha llamado el "efecto ambulancia" que consiste en que la política social va recogiendo los "muertos" y "heridos" que va dejando a su paso la política económica.

El papel de la descentralización

La mencionada dinámica requiere un potente desarrollo de la descentralización. Son las instancias regionales y locales las que pueden establecer una vigorosa relación entre el Estado y los ciudadanos, lo cual permite canales de acceso que el centralismo ha mantenido vedados para la acción de la población mayoritaria.

La descentralización es una transformación esencial en la naturaleza del Estado. Implica no sólo reformas en el campo administrativo, sino también cambios de orden político, económico, financiero, jurídico e institucional de primera magnitud.

La descentralización no es una fórmula técnica sino política. Vale decir que tiene un significado específico en una sociedad democrática, bien distinto a una sociedad cuyo Estado tenga características autoritarias. En el caso de una sociedad democrática remite a la constitución de niveles territoriales en los cuales la población tenga posibilidades más concretas y directas de participar y de ejercer acciones formales e informales de control y fiscalización del sector público. Esta dinámica transforma al Estado y lo hace más "horizontal", generando una "superficie de contacto" mayor entre las instituciones públicas y la sociedad civil.

La participación no es nada más el producto de una intención de participar, sino la existencia de canales que la hagan posible, lo cual requiere instituciones más próximas, al alcance de la mano por parte de los ciudadanos.

Por otra parte la descentralización es una fuente específica para que al tiempo que se promueve la participación democrática, se promueva la eficiencia de la acción pública. Nótese que no es cualquier concepto de eficiencia el que está en juego. Se trata de la eficiencia de carácter democrático.

En este sentido la noción de eficiencia está ligada a que el cambio de escala, para hacer de las instituciones y de los servicios instancias más manejables, implica formas de relación con la sociedad civil a las que no se allana una concepción tecnocrática o burocrática.

La descentralización genera un tipo de circulación entre los ciudadanos y el Estado a las que el centralismo es extremadamente reacio. Uno de los elementos fundamentales de las prácticas centralistas es que, aunque se quiera, no es posible generar vínculos permanentes por la base del Estado porque las instituciones más próximas al ciudadano carecen, en la práctica, de atribuciones y competencias. Son meros cascarones cuya savia ha sido extraída por el centralismo y, al relacionarse con la gente, carecen de la más mínima posibilidad de establecer niveles de interlocución.

La eficiencia que está en juego implica la combinación de los criterios gerenciales con formas de control de gestión por parte de la sociedad civil organizada. Esta visión remite a la idea de que la calidad global de la acción descentralizadora está vinculada directamente a la capacidad del Estado de

responder a sus propios planes y, simultáneamente, de responder a los criterios de calidad que se le hagan desde la perspectiva de los usuarios.

El propósito, dentro de esta concepción, no es procurar la complacencia de todos y cada uno de los sectores con los que se relaciona el Estado en las instancias territoriales descentralizadas, sino provocar en el seno de la sociedad civil organizada su propia responsabilidad frente a lo que es una evaluación consciente sobre el manejo de los recursos, la necesidad de jerarquizar su empleo, las prioridades que hay que atender y los mecanismos para lograrlo. Al mismo tiempo le permite mantener un nivel de exigencia frente a la inercia de las lógicas burocráticas que atacan las organizaciones.

Este curso de desarrollo del Estado y la sociedad crea las bases para un nuevo tipo de cooperación institucional. Una tiene carácter vertical, entre las distintas instancias nacionales, regionales y locales, del poder público. Otra tiene carácter horizontal y se refiere a la cooperación entre instituciones similares en el plano regional, y entre las correspondientes al plano local. Esta última forma crea las condiciones para la ampliación de puntos de convergencia que son difíciles de crear en la perspectiva del centralismo.

Los problemas fundamentales que tiene que afrontar la descentralización son diversos y complejos, pero hay algunos que merecen destacarse. El primero es el relativo a la delimitación clara de las competencias y atribuciones de las distintas instancias. No siempre este tema está claro y muchas veces las disposiciones legales sobre la materia no están actualizadas. Esta es una fuente de confusiones y de despido de recursos de organizaciones que asumen tareas similares.

El segundo es el relativo a la disponibilidad de los recursos. Frecuentemente la descentralización se demora por la falta de recursos para la prestación de los servicios de los niveles regionales y locales que asumen nuevas atribuciones o que quieren hacer valer las que no eran más que letra muerta. La búsqueda de los recursos se convierte en una tarea esencial para la marcha del proceso.

El tercero es el relativo a la capacitación de los funcionarios públicos, destinada a crear un cuerpo gerencial de primera línea. Sin un cuerpo profesional de competencia reconocida es inevitable que las ventajas de la descentralización se aminoren en las redes del clientelismo y de los intereses de carácter parcial.

No debemos desconocer los riesgos que están presentes en la dinámica descentralizadora si no se la dirige y desarrolla convenientemente. Cuando no se atiende a los problemas reseñados la tendencia es que se convierta en fuerza disgregadora de la sociedad. No se trata de proponer una salida mágica a los problemas, sino la adopción de un curso que reclama esfuerzo, dirección estratégica, responsabilidad y claridad de metas. Hay que entender que la descentralización despierta fuerzas muy poderosas que dejadas al libre juego de las fuerzas del "mercado" pueden conducir a debilitar la sociedad. La dirección, desde luego no centralizada, es indispensable por parte de las instancias territoriales pertinentes.

La descentralización es el camino que puede darle un rostro social al Estado democrático. Es preciso tener presente que no hay política social posible si no es de calidad, descentralizada, con plena incorporación del sector privado y con una creciente participación ciudadana. Estas condiciones hacen que el avance en materia social no dependa de una política sectorial, sino de un complejo de estrategias que conduzcan por todas las vías a un resultado común, que es la elevación de la calidad de la vida de la población menos favorecida y, en consecuencia, de la población en su conjunto.

Los cambios fundamentales en el Estado

Dentro de esta línea de razonamiento es necesario plantear que el Estado debe experimentar transformaciones sustanciales para acometer políticas con sentido social. Las principales expresiones de esta transformación pasan a ser señaladas a continuación.

1. Transformaciones del Gobierno Central. La Administración Pública nacional debe dirigirse a enfatizar su papel de dirección estratégica de la sociedad. Esto significa que todas las políticas deben

ser diseñadas a la luz de la evaluación sobre los impactos de carácter social que se estima pueden producirse con su aplicación. No es posible continuar con el diseño de directrices exclusivamente sectoriales que, una vez puestas en funcionamiento, tengan efectos contrarios a la estrategia central que se propone en la sociedad, sobre todo hacia los sectores de mayor pobreza. El discernimiento de los impactos lleva de la mano a analizar las secuencias, los tiempos y la articulación que deben presidir la formulación y ejecución de las políticas.

2. Promover el avance de la descentralización. Como se ha señalado, la descentralización es la transformación fundamental del Estado a los efectos de provocar una gestión mucho más eficiente y democrática de la sociedad. Permite promover una responsabilidad creciente del sector público en la acción que despliega y generar una superficie de contacto mucho mayor entre el Estado y los ciudadanos. Es el marco en el cual el sentido social del desempeño público se pone a prueba y permite a la población una mayor participación.

3. Impulsar la coordinación interinstitucional. Uno de los elementos más perniciosos en los Estados latinoamericanos es la existencia de multitud de organismos que se solapan en sus funciones por el proceso histórico en medio del cual se han desplegado. Esto no es una tragedia si se asume que la multiplicidad debe dar lugar a la coordinación. Para tal propósito la actividad de la dirección del Estado -sea en el plano nacional, sea en el regional o local- tiene que fortalecerse. Muchas veces los problemas y las ineficacias derivan no de la carencia de recursos, sino de la falta de complementación entre las instituciones que tienen las funciones de acción en el campo social.

4. Desarrollo de la Gerencia Social. La gerencia pública es específica y no tiene el mismo campo y características que la privada. Dentro de la gerencia pública surgen, a su vez, especificidades, una de las cuales es la relativa a la gerencia social. Esta remite a la promoción de destrezas en el plano macrosocial y en el microsocia. En relación al primero, trata del desarrollo de las capacidades de gestión que permiten articular una visión estratégica, capaz de integrar el conjunto de las políticas en la perspectiva social y de definir los acentos en relación a las políticas de corte estructural -para erradicar la pobreza- y las de corte remedial -para atenuar los efectos más agudos e inmediatos de la crisis en los sectores carenciados-. En relación a la gerencia microsocia el objetivo es promover las capacidades de gestión para programas sociales concretos, cuya dinámica obliga a relaciones muy estrechas con la comunidad y a la necesidad de producir efectos inmediatos en la población considerada. El desarrollo de la gerencia social no requiere un proceso de formación desde un centro único, cosa inconveniente, además de imposible. Se trata de buscar que las instituciones existentes -públicas y privadas-, así como las que se creen, se integren a una red de formación en el campo de la gerencia social. Como se puede apreciar, la actividad de formación de los gerentes sociales es una de las prioridades esenciales para un adecuado cumplimiento de los fines propuestos.

5. Una audaz política comunicacional. La acción social del Estado debe estar presidida por objetivos concretos en relación con la comprensión que se aspira, por parte de todos los sectores sociales, de la actividad que cumple. Esta debe ser una fuente de crecimiento de la sociedad en relación a su compromiso consigo misma y con los sectores que más necesitan de su acción. En la medida en que se entiendan y compartan los fines planteados, en esa medida habrá mayor apoyo y mayor participación. No puede remitirse esta actividad a opacos departamentos de prensa o de relaciones públicas, sino que es indispensable concebir la acción como un gran proceso comunicacional que es intrínseco a las políticas que se aspira promover.

6. Desarrollo de indicadores sociales. Entre las más graves carencias de información en las sociedades latinoamericanas se debe anotar la que se refiere a indicadores sociales confiables y que revelen la complejidad del tema que se aborda. Existen indicadores preferentemente económicos o sociales sectoriales de los cuales se derivan interpretaciones sociales en términos de desempleo, inflación, vivienda, educación, sanidad, entre otros. El problema es que muchas veces no llegan al núcleo de la calidad de vida específica que de ellos se desprende, salvo la constatación, que no requiere

estadísticas, que los sectores pobres son muchos, que crecen y están muy mal. La conexión coherente entre esos indicadores no es clara. No se conocen con precisión los efectos de la vivienda sobre la salud, o de la educación sobre el desempleo, salvo en términos generales. Por esta razón la construcción de indicadores sociales que recojan la complejidad de la situación social es lo que permitirá actuar con más eficacia sobre los sectores específicos de la sociedad.

7. No olvidar a la clase media. Como es evidente la fuerza de la crisis golpea a sectores muy pobres o radicalmente empobrecidos, pero pocas veces la política social se ocupa de otros sectores a los que considera en "mejor" situación que aquéllos. Este punto de vista es inconsecuente desde una perspectiva social integral y, por si fuera poco, es de los elementos que comprometen más severamente la pervivencia de los sistemas democráticos. La clase media tiene los instrumentos para hacer tambalear el régimen político cuando su tremenda fuerza pasa a militar en el descontento. La acción social para la clase media es fundamental porque atiende a sectores que experimentan en algunos casos la mayor velocidad de empobrecimiento y porque, cuando el Estado se ocupa de éstos, se crea una fuerza para que la calidad de la acción social tenga cotas de referencia más exigentes.

8. Desarrollo de una cultura para enfrentar la pobreza. El sistema educativo formal y todos los instrumentos públicos y privados pueden -y deben- converger hacia la idea de que la pobreza es un problema de todos y que combatirla también lo es. Mientras se piense que es un asunto del Estado o que es un tema para especialistas o burócratas, la pobreza no hará más que reproducirse a pesar de los programas que moderen sus efectos. Hay que articular instituciones y programas de la más diversa naturaleza destinados a plantearle a la sociedad su reto y su deber en este campo. Es una tarea compleja porque normalmente las sociedades, atravesadas por la crisis y por el drama de sus sectores más depauperados, hacen una especie de pacto tácito destinado a ignorar el problema o a restringirlo en su significación, más allá de los ámbitos especializados o académicos.

Conclusión

La tarea de este tiempo es la de erradicar la pobreza. No se trata de atenuarla o moderarla, sino de erradicarla. Obviamente esto no se hace de un día para otro y frecuentemente toma un período amplio. La cuestión es que el largo plazo siempre comienza hoy y las estrategias de aliento tienen que comenzar a concretarse desde el primer momento.

Es constatable que la pobreza, a pesar de los recursos empleados en la acción social, se ha incrementado a mayor velocidad en los últimos quince años. A la vieja pobreza latinoamericana, producto de procesos rápidos de urbanización y del deterioro de las condiciones de intercambio de sus monoexportaciones, se viene a sumar la "nueva pobreza". Esta es la que se produce en el marco de la crisis de los ochenta y de las políticas de ajuste destinadas a combatirla. Esta pobreza se une a la anterior para formar un cuadro dramático de la región que hace cada vez más difícil enfrentarla y, además, tiene una calidad distinta vinculada a un estilo perverso de modernización.

No se trata de renunciar a la apertura económica ni al mercado, condiciones de avance de la sociedad. Lo que se plantea es no renunciar al Estado. Así como no se puede tener una sólida economía de mercado sin que el Estado contribuya a crear las condiciones para su existencia, tampoco se puede disponer de una sociedad reconciliada consigo misma en el campo social sin la participación del sector público. El desafío de esta década tiene que ser erradicar la pobreza y sólo es posible si la sociedad, en su conjunto, se dispone a lograrlo.

Bibliografía

BID/PNUD (1993) - **Reforma social y pobreza: hacia una agenda integrada de desarrollo.**

CLAD-CEDAI (1992) - **Reformas y nuevas modalidades de intervención del Estado en el sector social**, CLAD-CEDAI, Caracas (Reporte de Avances del Banco de Datos sobre Experiencias Innovadoras en Organización y Gestión del Estado; 4)

- COMISION PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO (1989) - **Una política social para la afirmación de la democracia**, COPRE, Caracas (Colección Reforma del Estado; 8)
- COMISION PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO (1992) - **Revista Estado Reforma** - Segunda Etapa, N°.5 - COPRE, Caracas
- CUNILL, N. (1991) - **Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos**, CLAD, Caracas
- ESTABA, E. y otros (1992) - **La COPRE y el desarrollo social: balance de la política social del Estado venezolano (periodo 1989 - 1992)**, COPRE, Caracas
- ESTABA, E. y otros (1992) - **En torno a las opciones de reforma del sector social institucional**, COPRE, Caracas
- KLIKSBERG, B., comp. (1989) - **¿Cómo enfrentar la pobreza? : estrategias y experiencias organizacionales innovadoras**, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires
- PNUD (1992) - **Desarrollo humano: informe 1992**, Tercer Mundo Editores, Bogotá

Gubernabilidad comparada a nivel local: nuevas tendencias y antiguos desafíos

Jorge Barenstein

I. Introducción

Este artículo destaca la importancia de considerar el nivel local en el análisis de los problemas de gobernabilidad. Dentro de ese contexto se detectan las exigencias cada vez mayores acerca del papel que se espera que las instituciones locales asuman en la producción y distribución de servicios públicos, lo que apunta directamente a cuestiones de calidad y eficiencia. En las Secciones II y III se definen el marco conceptual y ubicación de estas cuestiones en el sistema de gobernabilidad local y se analizan los problemas de medición en este campo. Sin embargo, la importancia que académicos y funcionarios asignan al tema varía mucho según sea la realidad de las políticas y la naturaleza del debate al respecto en los diferentes escenarios políticos y económicos. Su consideración requiere, por lo tanto, contar con un enfoque comparativo y definir, si existen, casos arquetípicos, lo que se discute en la Sección IV.

El esfuerzo de conceptualización mencionado debería facilitar el análisis de la problemática de los servicios públicos desde los puntos de vista de sus proveedores y consumidores, para lo que se toman, como referente empírico, casos de escenarios diametralmente opuestos, provenientes de localidades urbanas en EEUU y rurales en Bangladesh. Ellos ilustran aspectos de una misma cuestión, la gobernabilidad a nivel local:

(a) Los casos de Cincinnati y otras ciudades en EEUU (Sección V), en que se explora el papel de los esquemas de involucración productiva de los beneficiarios como parte de la búsqueda activa de la ampliación de los intercambios entre gobierno y sociedad civil; mostrando sus menguados efectos sobre la productividad de los servicios y su potencial en cuanto a la articulación de demandas y la concientización de sectores de bajos ingresos.

(b) Los casos de los distritos de Rangunia y Nababganj, en zonas rurales de Bangladesh (Sección VI), que ilustran lo que llamaremos "**gubernabilidad borrosa**" (*fuzzy governance*) a nivel local y las dificultades de los intentos de (i) involucrar directamente a sectores de bajos ingresos (a nivel de *grass roots*) en la toma de decisiones, y de (ii) crear mecanismos sustitutivos paralelos *ad hoc* --apoyados en ellos y en proyectos de cooperación externa-- para compensar las falencias de las estructuras gubernamentales.

Este artículo tiene también la ambición de llamar la atención sobre la necesidad de cambiar la orientación publiadministrativa prevaleciente todavía, que ha estado concentrada en actuar sobre el componente **gobierno** en la ecuación de la gobernabilidad (aunque el discurso y los objetivos declarados se explayan sobre la necesidad de la democratización y la inclusión popular, y propongan la sociedad civil como destinataria). En los países en que la cooperación externa tiene un peso importante, esta prioridad asignada a los gobiernos centrales resulta de los problemas de ejecución de los proyectos, la limitada capacidad de absorción de la ayuda y la consecuente inserción en un aparato gubernamental centralizado⁽⁰⁾. Los profesionales que conseguían superar las limitaciones y aislamiento de ese tipo de inserción, trabajando en proyectos menores o en los aspectos institucionales de grandes proyectos de infraestructura, los investigadores y trabajadores sociales, los organizadores de grupos campesinos y de programas de extensión rural, han estado en contacto con la otra parte de la ecuación de gobernabilidad: las ONG⁽¹⁾, los artesanos y pequeños comerciantes, organizaciones políticas y de base locales. Pero frecuentemente estos intentos llegaban también a la irrelevancia por su desconexión con el panorama general y su marginamiento por parte de los gobiernos, trabajando localmente sin considerar la falta de cambio y progreso a nivel agregado nacional.

Así, la turbulencia actual en nuestro objeto de estudio podría acercarnos a la superación de las dicotomías público/privado, central/local, gobierno/sociedad civil, aprovechando la brecha creada por (a) la decadencia de los proyectos y programas con la orientación centralizadora y excluyente arriba

mencionada; (b) las nuevas oportunidades abiertas por la tendencia hacia la privatización y desregulación y la transformación estructural real en marcha; (c) las señales de que se comienza a analizar seriamente y comprender el agotamiento de esquemas rígidos de ajuste estructural (de efectos tantas veces negativos) y los problemas de la concentración de la ayuda externa en grandes proyectos de infraestructura que no consideran sus consecuencias sociales y sobre el medio ambiente. Se daría actualmente una coyuntura favorable para que la utilización del concepto de gobernabilidad se convierta en nueva oportunidad para operacionalizar y valorizar las interdisciplinas necesarias para el análisis, diseño y ejecución de políticas sociales y económicas (y a los estudiosos y profesionales de las mismas).

II. El nivel local en la problemática actual de la gobernabilidad

El concepto de gobernabilidad

La importancia estratégica de la **gobernabilidad** en los procesos de desarrollo es ahora ampliamente reconocida⁽²⁾. Es cierto que bajo uno u otro nombre, los problemas de políticas y gestión pública han recibido desde siempre la atención de sabios y gobernantes. Pero este modo relativamente nuevo de conceptualizarlos se caracteriza por un renovado interés en **la economía política** y otros enfoques interdisciplinarios, que se prefieren a aquellos forzosamente cuantitativos, y por destacar el papel crucial desempeñado por **los factores institucionales**, a menudo evitados en el análisis de políticas por considerárselos difíciles de tratar o, por el contrario, cuestiones de "tecnología blanda" de importancia secundaria. En efecto, una serie de trabajos recientes de académicos y profesionales de esta persuasión ha estado dedicando renovada atención a algunas preocupaciones permanentes de la especialidad: la efectividad de los arreglos institucionales y de los procesos de formulación de políticas, la capacidad de ejecución de los diversos niveles de gobierno y de las organizaciones sociales (tales como las ONG y los movimientos de base o *grass roots*), y la naturaleza de las relaciones entre los grupos político-burocráticos y aquellos que están sujetos a su autoridad⁽³⁾.

Para el autor, el concepto de gobernabilidad cumple ciertamente con el criterio de utilidad, ya que puede acompañar bien la reorientación de la investigación hacia cuestiones hoy prioritarias, como los límites de la intervención gubernamental, la búsqueda de nuevos equilibrios entre Estado y sociedad civil, y los problemas de la transición hacia mecanismos de mercado.

Una cuestión que surge naturalmente cuando se utiliza este concepto es la de sus relaciones con los procesos de transformación socio-político-económica. Si se insiste en la necesidad de **una gobernabilidad estable como prerequisite del desarrollo**, no se estará realmente hablando del mantenimiento del *status-quo*? Es que se puede superar la antigua antinomia orden vs. cambio? La respuesta provisoria usada por este autor distingue dos momentos:

(a) En caso de transformación radical de un orden social, es evidente que ella será acompañada por la ruina y substitución del sistema de gobernabilidad vigente. La situación de "pérdida de gobernabilidad" en la ex-URSS bajo Gorbachev provee un claro ejemplo en este sentido.

(b) Pero salvo en esos momentos históricos, la praxis del cambio, **la ejecución de políticas de transformación**, parecen requerir sistemas de gobernabilidad viables, eficientes y previsibles⁽⁴⁾; el establecimiento de "reglas del juego" relativamente estables entre los actores del drama socioeconómico; y el tiempo necesario para operativizar los nuevos equilibrios entre la mano del Estado y la mano del mercado (ambas con sus aspectos visibles e invisibles). No se trata, desde luego, de la vieja estratagema antidemocrática de subordinar el cambio al logro de un hipotético y siempre lejano orden, sino de (i) incluir en el diseño de políticas *caveats* realistas al respecto, para evitar previsibles frustraciones, y (ii) de asignar a las condiciones de gobernabilidad una alta prioridad en el diseño de programas y proyectos concretos.

Provisión de servicios y gobernabilidad a nivel local

En los actuales escenarios internacionales y regionales, a los obstáculos tradicionales para el desarrollo se agregan nuevas versiones de otros antiguos males: nuevas formas de ineficiencia "pre-burocrática", resistente tanto a los esfuerzos de reforma como a la cooperación técnica externa; continuos abusos de poder de gobiernos autoritarios y corrupción sistémica generalizada (aun después -en algunos casos- de la realización de elecciones y de la aplicación de otras medidas de democratización); y el resurgimiento de brutales conflictos interétnicos. Esa situación, al mismo tiempo causa y efecto de aceleradas transformaciones estructurales, se produce después del fracaso masivo de los sistemas políticos y económicos vigentes en algunos países, y de explosiones de descontento popular con todo lo anterior. El resultado es paradójico: aún si las diversas variantes de la receta "mercado más democracia política" no tienen ya oposición firme en el mundo (salvo tal vez los intentos en China de inventar una "economía socialista de mercado"), los tipos de acción pública y privada necesarios para ejecutar las políticas propuestas convierten el tema de la gobernabilidad en una cuestión todavía más central y estratégica que en las épocas de oro de la intervención gubernamental. Y en lo que respecta específicamente al nivel local, un concepto amplio de gobernabilidad abarca también "...una comprensión de las tendencias actuales a la descentralización y la devolución de poder del Estado-nación a instituciones locales... incluyendo instituciones emanadas de la sociedad civil" (UNU, *loc. cit.*).

Involucrada en los intentos de solucionar tanto los crónicos problemas de la pobreza y el desempleo, como los nuevos problemas de la pérdida de la cobertura de seguridad social y del aumento y diversificación de las poblaciones vulnerables en los países en transición, **la provisión de servicios** (sus modalidades, pautas político-geográficas, y tipos de prestatarios) se afirma, por su parte, como foco de **la ejecución de políticas públicas** (y de los programas y proyectos en que las mismas se concretizan). Los problemas de la producción, distribución, eficiencia y calidad de los servicios públicos no pueden ya ser considerados sólo como una "cuestión administrativa", una fricción o desajuste en los mecanismos de la intervención gubernamental. Ellos muestran, por el contrario, la real naturaleza del sistema, constituyen un aspecto básico en la ecuación de la transformación (no "ajuste") estructural. Y si se considera que en muchos de los países en vías de desarrollo una mayoría de la población vive en numerosas y pequeñas comunidades rurales o en distritos que no califican como urbanos, la ampliación de la cobertura de los servicios públicos debe considerar necesariamente el nivel local, debe salir de la habitual concentración en los problemas de las grandes aglomeraciones urbanas (que en los PMD⁽⁵⁾ puede significar la atención exclusiva de las relativamente privilegiadas clientelas políticas que habitan sus ciudades capitales). De allí que sea difícil exagerar la importancia de explorar las conexiones empíricas y conceptuales entre la ejecución de políticas de cambio y los requisitos de gobernabilidad a nivel local.

Los escenarios y la problemática arriba aludidos presentan **desafíos y oportunidades extraordinarios para el desarrollo de los sistemas locales de gobernabilidad**, ya que:

(a) por un lado se detecta un **efecto centrífugo**, cuando los gobiernos centrales tratan de descargar hacia las comunidades locales algunos de los costos y problemas de la prestación de servicios públicos, o cuando simplemente se tornan incapaces de cumplir con sus obligaciones en ese sentido. Estas situaciones son claramente diferentes de las antiguas e inefectivas políticas de descentralización basadas en imperativos políticos y constitucionales formales (en los países federales), o en interesadas concesiones a grupos regionales por parte de las élites centrales. Por el contrario, ellas reflejan necesidades concretas resultantes de la crisis fiscal y de las consecuentes políticas de liberalización económica y reducción de las burocracias estatales centrales; y

(b) por otro lado, hay un **efecto de atracción** hacia las comunidades locales, que se muestran cada vez más sensibilizadas acerca de la necesidad de obtener un mayor poder decisorio en los asuntos

públicos que las afectan, o en circunstancias menos propicias, de tratar de proteger y promover sus intereses étnicos específicos.

(c) En todos los casos, el resultado final es que (i) si el desarrollo sostenido requiere una mejora en la gobernabilidad; y (ii) si las condiciones para la misma no pueden ya ser aseguradas actuando sólo a nivel del gobierno central y de las aglomeraciones urbanas; (iii) el progreso del conjunto requeriría que los sistemas de gobernabilidad locales (instituciones públicas y privadas) asuman mayores responsabilidades decisorias y operativas en la producción y distribución de bienes y servicios públicos.

III. Calidad de los servicios y gobernabilidad

Relevancia actual de la cuestión de la calidad

Las cuestiones de la calidad y eficiencia de los servicios públicos suscitan nuevo interés y adquieren súbita urgencia. Antes, la falta de capacidad de las mayorías para articular sus demandas, su exclusión y explotación por aparatos estatales patrimonialistas y nepotistas, y las consecuencias de la Guerra Fría que favorecía el *status-quo* en muchos de los PMD, hacían que la atención recibida en la práctica por los servicios públicos se dirigiera más a sus aspectos legales, organizativos y operativos, es decir a los problemas de los entes estatales prestatarios, que a la flagrante cuestión de su distribución regresiva, menguada cobertura y deplorable calidad.

Ahora, los procesos de democratización y de transición al predominio de mecanismos de mercado (tanto en los países ex-socialistas como en los de economía mixta), ponen en evidencia la necesidad de analizar las diversas alternativas (públicas y privadas) de prestación y distribución de los servicios, en términos de costo-beneficio, en un marco de restricción fiscal y ampliación de la cobertura. No es que la realidad haya cambiado bruscamente, pero los factores arriba mencionados pueden hacer que la problemática de la calidad y eficiencia de los servicios públicos se inserte ahora entre las cuestiones centrales a tratar en lo que hace a gobernabilidad y el nivel local, y en ese sentido, el autor cree que se puede dar una interesante convergencia en los contenidos del debate y la praxis en este campo, entre los países en desarrollo y los pos-industriales. Es por eso que se incluye como referente empírico en este artículo (en la Sección V) la situación al respecto en EEUU, que ahora adquiriría un mayor interés (y posible significación práctica) para los estudiosos y decididores de políticas de transformación.

La calidad puede entenderse y promoverse (u obstaculizarse) en tres diferentes planos:

a) Como un imperativo categórico para los funcionarios y las administraciones locales, como un "deber ser" que finalmente se impondrá, estableciendo nuevos parámetros para el desempeño profesional requerido de los funcionarios y nuevos umbrales de tolerancia y definiciones de la eficiencia operativa en los organismos públicos.

b) Como una nueva ética relativa al nivel mínimo de calidad aceptable y digna de los bienes y servicios producidos y distribuidos a una población determinada, compatible con su desarrollo socioeconómico y con el progreso y grado de complejidad del mercado.

c) El tercer plano está dado por la capacidad de los usuarios de exigir calidad y definir su nivel. No se trata ya del mercado como determinante, sino del factor político, es decir la capacidad de los ciudadanos-consumidores de articular y expresar claramente sus demandas y defender sus intereses frente a las administraciones públicas, particularmente en los casos de monopolio en la producción y/o distribución de los servicios.

En el primero de los planos mencionados, la mejora de la calidad de los servicios es fundamentalmente concebida como producto de estándares profesionales más estrictos, de una administración más eficiente. En el segundo plano, la mejora resultaría básicamente del progreso económico, de la elevación general de la calidad de los productos y servicios disponibles, de la redefinición de las características de la producción en un cierto mercado nacional, y (en la filosofía de

la privatización y desregulación) de la introducción de mecanismos de mercado. En el último caso, el progreso resultaría de la democratización y de la mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. Esas tres rutas hacia la calidad han recibido un reconocimiento dispar en el discurso y en la práctica de la prestación de servicios públicos (y particularmente en el diseño de políticas y programas de mejora de las administraciones locales). Pero la frecuente debilidad de las propuestas, los análisis y las prestaciones deriva en muchos casos del descuido del último de los factores mencionados: el punto de vista de los usuarios acerca de sus propias necesidades y preferencias.

Precisiones conceptuales

Calidad es uno de los conceptos más subjetivos y relativos en materia de políticas y gestión públicas. En efecto, puede ser considerado como una "construcción ideológica", difícil de objetivizar, aprehender y operar. Existe, por supuesto, un enfoque según el cual la calidad sería una característica fácilmente mensurable y cuantificable de productos y servicios. En opinión de este autor, ése es un punto de vista mecánico y simplista, con el que se arriesga descuidar algunas de las cuestiones más importantes involucradas en el concepto⁽⁶⁾. **La calidad de los bienes y servicios públicos debería entenderse, por el contrario, como uno de los problemas cruciales en el campo de la gestión pública.** El enfoque requerido difiere, en primer lugar, de una definición reduccionista de la calidad *per se*, que tenga en cuenta sólo sus componentes internos a la organización, sin hacer referencia a la relatividad contextual del concepto o a los problemas específicos que enfrenta el productor o distribuidor de bienes y servicios públicos. En segundo término, el enfoque necesario diferirá también de la concepción igualmente unilateral de las actividades productivas de los gobiernos, que las entiende como intrínsecamente tan diferentes de las de la empresa privada, que cuestiones como calidad y productividad son ignoradas o se les asigna una importancia drásticamente relativizada.

Así como la calidad no puede ser considerada sólo como un atributo "técnico" de productos y servicios o como característica de una maquinaria subordinada, tampoco puede ser vista como un concepto separado de los de eficiencia, eficacia y productividad. **Eficiencia**, *stricto sensu*, "...entraña el logro de una relación óptima entre insumos y productos para un sistema dado" (Barenstein, 1982: 66), mientras que, desde una perspectiva más amplia --paralela a los conceptos de **eficacia y efectividad**-- es una noción relativa que se refiere "...al resultado neto de los intercambios entre un sistema y su contexto... Este resultado es producto del grado en que el sistema resuelve no sólo sus problemas operativos de logro de objetivos, sino también los problemas de mantenimiento del sistema en el largo plazo" (*Ibid.*).

En términos más operativos, "**eficiencia**" se puede definir como la relación entre los bienes y servicios producidos y los insumos requeridos para ello. **Eficacia y efectividad**, a su vez, son usualmente definidas como el grado en que se logran los objetivos de una organización o de un proyecto (medido en el mundo externo, de acuerdo con lo que indique la respuesta del mercado o la de los consumidores de servicios públicos). En los EEUU, el concepto de **productividad** se había aplicado ya al sector público en la década de 1970, integrando todos los términos antes mencionados, y se definía como la eficiencia con que los recursos se consumen en la provisión efectiva de servicios públicos a ciertos niveles de calidad (Hayward, 1976: 544). Es interesante notar que el concepto ha sido utilizado para intitular una importante publicación periódica en este campo: *Public Productivity Review*. Finalmente, la **calidad de los servicios** pertenece a la esfera de la efectividad y es definida fundamentalmente desde la perspectiva de los consumidores (el "*demand side*"). En términos concretos, sus indicadores pertinentes pueden ser el nivel de servicio, la conveniencia para los usuarios, la puntualidad, y la capacidad de dar respuesta a necesidades y expectativas cambiantes.

La mejora de la calidad y productividad, de modo que alcancen niveles aceptables, es considerada aquí --particularmente para el caso de los gobiernos locales-- como un prerequisite para una gobernabilidad estable. Debería además incluirse como componente básico de una propuesta de

políticas públicas que intente una utilización pragmática de los aspectos válidos y pertinentes de las dos alternativas que sobreviven todavía⁽⁷⁾: el enfoque neoconservador del gobierno ("*supply-sider*", "*small is beautiful*" y "*trickle-down economics*"), por un lado, con sus puntos de vista sobresimplificados y excesivamente doctrinarios (en favor de la privatización de los servicios, por ejemplo); y por el otro, las propuestas neoliberales y neokeynesianas, con su énfasis en soluciones impuestas desde arriba, y resultados muchas veces no menos alienantes y contrarios a la participación de los usuarios mayoritarios. Una superación de políticas como la mencionada requeriría tener en cuenta la rica y variada experiencia regional de las recientes décadas (tanto positiva como negativa), tan costosa para los países en vías de desarrollo. Sería también importante que se aprovechara la experiencia actual en los países ex-socialistas⁽⁸⁾. De otra manera, nuevos espejismos, teorías y políticas de moda obstaculizarán una vez más las transformaciones económicas y sociales necesarias, y desviarán la atención respecto de las reales tareas de lanzar un desarrollo sostenible, mientras se demuestra un interés puramente formal por las políticas sociales y --particularmente en los países más pobres-- se malgastan los fondos de los donantes y de los organismos de cooperación bilaterales e internacionales.

Medición y control de la calidad y productividad de los servicios municipales

Calidad de los servicios y productividad son componentes estratégicos de la ecuación de gobernabilidad a nivel local, pero las dificultades con que se tropieza para definir las y medirlas son evidentes en la práctica y reconocidas en la literatura. Esto es cierto aún para las empresas públicas municipales, supuestamente orientadas hacia fines comerciales, pero cuyos objetivos múltiples, la variedad de las misiones estratégicas que se les asignan, y el frecuente conflicto entre sus diversos "dueños" públicos, hacen difícil ponerse de acuerdo sobre los conceptos de eficiencia y eficacia utilizados para evaluar su desempeño (cf. Barenstein, 1986: Cap. V). La situación empeora en el caso de la provisión de servicios públicos por los departamentos centralizados de los municipios, en la que la medición y la mejora de la productividad y la calidad son obstaculizadas por problemas tales como: (i) la arriba mencionada multiplicidad y conflicto de objetivos, así como las expectativas de los diversos grupos de interés que compiten en el espacio local, (ii) la naturaleza intrínseca de algunos de los bienes y servicios públicos (como educación y seguridad), que dificulta formular medidas de eficiencia similares a las que se aplican a los productos comerciales, (iii) la dificultad, en todos los casos, de cuantificar eficacia y calidad sin pasar por alto ninguno de sus componentes (tan relativos y subjetivos, como se ha ya dicho), y por último, sobre todo si el objetivo es lograr medidas globales comparativas de los servicios provistos por diferentes gobiernos locales (o por el mismo gobierno en diversas épocas), (iv) los cambios en la mezcla de servicios y en su calidad, y (v) la escasez de información pertinente, fehaciente y comparable.

Un muy relevante y pertinente artículo de Ross y Burkhead (1986) enfoca precisamente esos problemas, al presentar un **método para medir y comparar la calidad y productividad de los servicios municipales**, que fue ensayado con una muestra de 31 ciudades en el estado de Tennessee, EEUU. Algunas de sus propuestas principales se comentarán aquí, para ilustrar la complejidad del tema, uno de los caminos disponibles para su estudio, y la posibilidad concreta de diseñar mecanismos de medición y comparación significativos que --utilizados con rigor-- pueden proveer a los analistas del gobierno local un instrumento de evaluación similar a los estados de resultados de las empresas privadas.

Se comenzará por la ecuación de regresión que proponen los autores para realizar comparaciones de productividad entre ciudades (*Ibid.*: 23), que en su forma lineal se puede expresar como sigue:

$$E = a + b_1W + b_2C + b_3Q$$

En ella, **E** representa el gasto municipal proyectado (para un período presupuestario en particular o para el promedio de varios períodos), **a** es una constante, **W** es la carga o volumen de trabajo, **C** es el costo de mano de obra, **Q** es la calidad del servicio, y **b_n** son los respectivos pesos ponderados. **La productividad relativa de los servicios** locales se calcula comparando el gasto real de un municipio con el monto proyectado (el costo "ideal" de los servicios) que resulta de la ecuación de regresión. La productividad puede variar entre ciudades con diferentes niveles de calidad de los servicios, o entre ciudades que logran el mismo nivel de calidad.

Los conceptos de eficiencia, eficacia, calidad y productividad fueron ya definidos. Pero el problema es aquí cómo operativizarlos y relacionarlos con la información realmente disponible. Para ello el modelo comentado utiliza los siguientes indicadores directos o substitutivos:

a) El nivel o volumen de servicio (**W**) --que sirve para hacer comparable la situación del servicio a diferentes niveles de gasto-- es indicado por la población del municipio.

b) Para lograr comparabilidad también se requiere tener en cuenta que el costo de mano de obra (**C**, en la ecuación), que generalmente absorbe la mayor parte del gasto municipal, puede variar entre municipios y con el transcurso del tiempo.

c) La calidad del servicio (**Q**) se mide por un índice de calidad relativa del servicio que incluye criterios cualitativos específicos para cada uno de los seis servicios incluidos en el análisis (protección contra incendios, policía, mantenimiento de calles, recolección de desperdicios, parques y recreación, y oficinas generales de gobierno).

Con base en el índice **Q**, los municipios fueron clasificados en una categoría de alta calidad de servicio y otra de calidad media y baja. Dentro de cada grupo se trató entonces de encontrar los factores (variables independientes) que explicaran las variaciones en los índices de productividad relativa de cada municipio (la variable dependiente). Los factores analizados --mediante un índice de correlación-- incluyeron las características de los altos funcionarios (electos y nombrados), las características y prioridades de cada organización, las prácticas gerenciales, la situación y las prácticas en materia de finanzas, y las características socioeconómicas de las comunidades respectivas. La información se obtuvo de los censos y mediante cuestionarios enviados por correo, que tuvieron una tasa de respuesta del 80%.

Los factores que según el estudio comentado (*Ibid.*: 25-31) contribuyen a explicar la mayor productividad relativa de algunos municipios incluyen: la mayor estabilidad y experiencia de los consejos municipales electos, la mayor prioridad asignada a actividades de desarrollo económico local, una organización más cooperativa y con mejores comunicaciones internas, la privatización parcial de algunos servicios (mediante la subcontratación de empresas privadas o de otros organismos gubernamentales), y una mayor dependencia de recursos fiscales propios, tales como los impuestos inmobiliarios. En lo que hace a las características de las comunidades respectivas, el estudio encontró, como era de esperar, que los municipios más productivos servían a poblaciones más densas, relativamente más jóvenes, con mayor educación, y ocupadas más bien en el sector terciario de la economía.

Las conclusiones relevantes de esos estudios comparativos de calidad y productividad, para funcionarios y estudiosos de la administración local, serían:

(a) se muestra la posibilidad de analizar empíricamente las características gerenciales y las políticas que pueden contribuir a mejorar la calidad de los servicios públicos municipales;

(b) en los países de mayor desarrollo relativo, la posibilidad de que las comparaciones intermunicipales incrementen el interés de funcionarios y ciudadanos en la mejora de la productividad y creen una especie de "mercado competitivo" en provincias o regiones (puede pensarse en ciudadanos-clientes eligiendo o cambiando de residencia según fueran los índices relativos de productividad de los municipios...); y por último,

(c) en los PMD, estudios similares podrían servir para sensibilizar a los funcionarios de gobiernos y organismos de cooperación externa acerca de la problemática respectiva, y permitirles participar con más elementos de juicio en el análisis de soluciones alternativas y en la evaluación de los proyectos de mejora de los gobiernos locales.

IV. Algunas consideraciones de gobernabilidad comparativa **Diversidad y comparación en los múltiples escenarios actuales**

En primer lugar, **los estudios comparativos** (la administración comparada) no tienen una muy buena reputación en el tratamiento de los problemas del subdesarrollo, habiendo a menudo resultado en una anticientífica prescripción de etapas "necesarias" a recorrer por los países interesados⁽⁹⁾. Las comparaciones, por otra parte, tienden a ofender a todos los involucrados. ¿Entonces, por qué insistir en ellas? En segundo lugar, **los esquemas conceptuales** que subyacen a los intentos comparativos habitan las regiones más difusas de la "tecnología blanda" (y debemos reconocer que a veces ayudan a disfrazar, con la abundancia de ideas, la carencia de información empírica). ¿Entonces, para qué dedicarles tanta atención?

Por que --es la respuesta que propongo-- las decisiones realmente importantes (desde el nivel individual al nacional) se basan más en imágenes, modelos y arquetipos, que en hechos concretos o alternativas bien analizadas. Las decisiones de política y su ejecución, están a menudo basadas en no muy ocultas preferencias subjetivas, comparaciones imperfectas y percepciones borrosas. Los sistemas decisorios se "cierran" temprano, antes que se disponga de profundos análisis de series temporales o de las sutilezas de tablas de correlación múltiple (que son generalmente dejados para los análisis *post-mortem*). En suma, si comparaciones entre modelos y esquemas conceptuales subyacen tanto a la elección de políticas gubernamentales en los países en vías de desarrollo como a la orientación de la ayuda y cooperación técnica externas por parte de los países desarrollados, su consideración es inescapable en los estudios sobre gobernabilidad.

A pesar de que coexisten en la "aldea global" y de la universalidad de la idea de "mercado más democracia", los escenarios de la gobernabilidad en los ex países socialistas, en los países de economía mixta en desarrollo, y en los recientes "ganadores" de la Guerra Fría, son muy diferentes entre sí. Cada uno posee su propia versión de viejos y nuevos obstáculos y oportunidades para el desarrollo humano, cada uno tiene su propia mezcla de recursos, calamidades y desafíos. Las características de las políticas y la gestión pública en vigencia, como así también el contenido y nivel del debate sobre las mismas, muestran sin embargo algunas notables similitudes dentro de cada escenario. Se sigue de ello que una visión sistémica de los escenarios relevantes podría proveer tanto una plataforma comparativa para describir e interpretar grupos de casos, como algunas revelaciones interesantes sobre las dimensiones explicativa, predictiva y normativa de las cuestiones tratadas en este artículo. A su elaboración se dedica parte de la investigación actual del autor, que se organiza a partir de una **matriz para la gobernabilidad comparativa**, en la que se definen puntos de referencia para ubicar en una topografía común significativa los diversos "**arquetipos**" de **políticas y gestión pública** (sistemas de gobernabilidad), y posibilitar comparaciones entre ellos. Aquí se incluirá sólo un esquema simplificado de la matriz y una sucinta descripción de los arquetipos que corresponderían a los casos extremos de EEUU y Bangladesh, para enmarcar las cuestiones de gobernabilidad que se discuten en las Secciones V y VI.

Una matriz para la gobernabilidad comparativa

Para construir la matriz se ha optado por dos variables complejas pero relativamente claras y medibles, que generan un espacio heurístico. Ellas son,

(a) en el eje de las ordenadas, el grado de desarrollo, medido por el **Índice de Desarrollo Humano (IDH)** del PNUD⁽¹⁰⁾, cuya idea central es que "...si bien es absolutamente necesario

aumentar la producción nacional (PIB) para alcanzar todos los objetivos esenciales del hombre, lo más importante es estudiar cómo se traduce este crecimiento --o deja de traducirse-- en desarrollo humano en diversas sociedades" (PNUD, 1990: 13). El Índice enfoca tres aspectos: longevidad (indicada por la expectativa de vida al nacer), conocimientos o acceso a la educación (indicados por el índice de alfabetización), y control sobre los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso (indicado por el PIB per cápita ajustado en función del poder adquisitivo); y

(b) para el eje de las abscisas, una estimación cualitativa de **la naturaleza de las políticas públicas** reales y del discurso sobre las mismas, que puede aportar poder discriminador para individualizar estilos diferentes de gobernabilidad y los diversos enfoques tanto de las políticas públicas como del debate sobre las mismas en diferentes países y regiones. Se han propuesto muchos esquemas para tratar problemas similares, desde la medición de la "capacidad administrativa" hasta la definición de diferentes estilos de gestión pública y de reforma. Aquí se ha optado por dos variables analíticas: el contenido de las políticas (medido por su "grado de especificidad") y la congruencia de las políticas (para cuya operacionalización se ha desarrollado un "triángulo de políticas" que permitiría detectar diversos tipos de incongruencias)⁽¹¹⁾.

Matriz de escenarios alternativos para la gobernabilidad local

(Ver gráfico en la versión impresa)

La matriz que resulta del cruce de las variables socioeconómicas y de gobernabilidad utilizadas en el Gráfico I intenta ser una herramienta para la discusión y muestra una larga distancia diagonal entre una zona de incongruencia y baja especificidad de políticas y estructuras, más un desarrollo humano de bajo a medio, hasta una de gobernabilidad estable y alto desarrollo humano⁽¹²⁾. La primera incluye lo que se define como Arquetipo II, que se da en Asia meridional, y la segunda comprende las variantes del Arquetipo I (los EEUU y Europa occidental).

Arquetipos extremos de políticas y gestión pública: EEUU y Bangladesh

Para visualizar dentro de diferentes contextos representativos las cuestiones relevantes (y los caminos alternativos) en los temas de la calidad de los servicios y la gobernabilidad a nivel local, se proponen cuatro arquetipos. Estos arquetipos, "tipos ideales" (cf. Weber, 1977) o modelos conceptuales, son construcciones teóricas esquemáticas, reflejos del "estado del arte" y del debate en nuestra disciplina en diferentes regiones, de las políticas realmente aplicadas en ellas, y de la reciente experiencia internacional del autor. Ellos ponen de manifiesto algunas diferencias significativas tanto en las acciones gubernamentales concretas como en el discurso acerca de ellas, correspondientes a diversas formaciones sociales. Aquí, para ejemplificar la diversidad y de la problemática de la administración local, pero también para proponer la comparación sistemática como instrumento para revelar tanto lo absurdo de la imposición doctrinaria de modelos ajenos como las oportunidades de fertilización cruzada que sin embargo existen, se toman algunos aspectos dominantes (dentro de nuestro tema) de dos arquetipos extremos de la matriz: EEUU y Asia meridional (en particular, Bangladesh).

Arquetipo I: "La tierra prometida"

- A. Cuestiones prioritarias**
 - Desregulación y privatización
 - Productividad y calidad de los servicios públicos
 - Participación ciudadana

- B. Políticas reales**
 - Énfasis en los mercados y la democracia política
 - Reforma incremental

- C. Modalidades de ejecución de políticas**
 - Orientación hacia los consumidores Modernización conducida por "*city managers*" (en lugar de alcaldes electos)

- D. Situación de la gobernabilidad**
 - Congruencia y especificidad en las políticas públicas
 - Gobernabilidad estable

El encabezamiento usado para el Arquetipo I se propone dramatizar el hecho de que, ahora más que nunca, éste es el paradigma real o pretendido, utilizado para conformar y justificar la mayor parte de las reformas económicas que se llevan a cabo en el mundo. Se intenta también apuntar a la necesidad --tanto para los ejecutores como para los profetas de la reforma-- de ser realistas acerca de sus pros y sus contras, acerca de su poder y de sus limitaciones⁽¹³⁾. Hay dos variantes de este arquetipo (que reflejan las diferencias entre la CEE y los EEUU en cuestiones de políticas y gestión pública y en sus niveles relativos en el IDH). En EEUU (Subtipo Ia), la desregulación y la privatización alcanzaron el nivel local con plena fuerza durante los años 80, yendo más allá de los límites previamente considerados "sagrados" en ese país (v.gr., en casos como la privatización de los servicios carcelarios). Los movimientos de defensa del consumidor y de "*value for money*" se extendieron al sector público, creando conciencia sobre la necesidad de revisar la calidad y el costo de los servicios públicos. A este caso se dedica la Sección V del artículo.

Pero, ¿cuáles son las cuestiones relevantes en la agenda de la versión europea occidental del Arquetipo I? Como en el caso anterior, este Subtipo Ib también incluye, por cierto, la carrera hacia la desregulación y la privatización (con el Reino Unido en la delantera) y las llamadas a la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones. Sin embargo, también comprende asuntos como **el reforzamiento de la capacidad de innovación en la gestión del sector público**, tal como lo ejemplifican actividades y publicaciones recientes de la OECD y del Instituto Europeo de Administración Pública en Maastricht (Shaefer y McInerney, 1988). Las transformaciones en sus contextos internos y externos presentan nuevos desafíos a los Estados miembros de la CEE, y requieren "una cultura de la innovación", ya que las mismas habrían puesto al descubierto un déficit al respecto en sus sectores públicos a los niveles central y local. En efecto, aun en esos países (o, justamente en ellos) "...la mayor parte de las organizaciones del sector público muestran tendencias intrínsecas hacia el incrementalismo y raras veces desarrollan y promueven paradigmas políticos innovadores" (Dror, 1988, T. del a.). Algunas de las opciones para la mejora de la gobernabilidad que se están ahora discutiendo en los países de Europa occidental son, *inter alia* (de acuerdo a Dror, *op. cit.*): (i) cambios en las políticas para el servicio civil de carrera, orientándolo hacia un sistema más empresarial ("*entrepreneurial*"), (ii) la creación de estructuras flexibles, el uso de organizaciones imbuidas de alto grado de motivación y la transferencia de funciones hacia sistemas con características más empresariales (por ejemplo, grupos pequeños, orientados hacia el mercado y/o voluntarios), (iii) el fomento de la asunción de riesgos, (iv) la evaluación y auditoría de la efectividad de las políticas, y (v) la periódica terminación de políticas y liquidación de las unidades gubernamentales involucradas.

Arquetipo II: "GUBERNABILIDAD BORROSA"

- A. Cuestiones prioritarias**
- Pobreza crítica
 - Generación de empleo
 - Auto-confianza
 - Planeación participativa y descentralizada
- B. Políticas reales**
- Intervención gubernamental
 - Obras públicas
 - Desarrollo rural
- C. Modalidades de ejecución de políticas**
- Experimentos a nivel de bases
 - Importancia de las ONG
 - Importancia de la ayuda externa
- D. Situación de gobernabilidad**
- Incongruencias de política
 - Baja especificidad
 - Gobernabilidad borrosa

En los países comprendidos en este arquetipo --con un bajo IDH y con altos porcentajes de población rural-- la mezcla de servicios esperada a nivel local es diferente de la de otros grupos, e incluye, por ejemplo, el apoyo directo a actividades de generación de ingresos para poblaciones vulnerables y la distribución de alimentos, entre otras actividades no tradicionales de los municipios. Es mediante programas de desarrollo rural como se intenta la provisión de esos servicios, muchas veces con resultados desalentadores. Un ejemplo al respecto es Bangladesh, donde desde 1960 hasta 1984 el número de hogares campesinos sin tierras o casi sin tierras (menos de 0.2 ha.) en las zonas rurales aumentó de 2.9 a 6.2 millones (es decir, del 35% al 44% del total de todas las unidades familiares rurales), con el resultado de que una parte importante de la población pasó a la reserva general de mano de obra desocupada. Los desastres naturales y la creciente urbanización aceleraron esa tendencia (Banco Mundial, 1990: 113-14). El Gobierno de Bangladesh procuró entonces redefinir su estrategia de desarrollo rural mediante el lanzamiento de un nuevo programa de cooperativas para agricultores y mujeres carentes de tierras, pero debido a la falta de familiaridad con las técnicas para la promoción y el desarrollo de programas no agrícolas y a una falta general de compromiso del organismo gubernamental encargado, la mayoría de esos programas no han tenido éxito. El Gobierno hizo también hincapié en la organización a nivel de poblados y la participación popular en la planificación, administración y ejecución de programas. En la práctica, sin embargo, los líderes locales (como en otros programas gubernamentales) provenían generalmente de las familias pudientes de cada pueblo. Y como esas autoridades *ad hoc* no fueron integradas en las estructuras de los gobiernos locales, el actual Gobierno abandonó el programa y orientó sus declaraciones de política hacia la descentralización de la planificación y su ejecución a nivel de "thanas" (distritos subregionales). Se ha formado este año una nueva comisión de alto nivel para la reforma administrativa, que cuenta con el apoyo del PNUD local...

El informe del Banco Mundial concluye que "es obvio, teniendo en cuenta los resultados del prolongado período de experimentación con actividades de desarrollo rural, que la ampliación de los programas existentes de generación de empleo para la creciente población rural pobre y sin tierras, es poco probable que provea una solución" (*loc. cit.*, T. del a.). Además de programas apoyados por los gobiernos, hay necesidad de movilizar otros recursos ajenos al sector público, para organizar el autoempleo y otras actividades no agrícolas de generación de ingresos. Así, por ejemplo, en varias áreas del Asia meridional las ONG están conduciendo con éxito programas de ese tipo para campesinos pobres. Para complementar los esfuerzos gubernamentales en la aceleración del ritmo de desarrollo

rural, el Banco Mundial sugiere apoyar los más exitosos de esos programas y contribuir a su ampliación, como se hizo en Bangladesh en el conocido caso del Banco Grameen.

La dura realidad de los muy bajos niveles que se observan en los países del Asia meridional, tanto en el IDH como en las estadísticas de ingreso per cápita, muestra que muchos de los esfuerzos de planificación de los gobiernos centrales han existido sólo en los corredores de sus ministerios, mientras que otros programas han naufragado en las imposibles condiciones que enfrentan los gobiernos locales. Una de las consecuencias de la situación descrita es que en algunos casos, parece prevalecer en el campo una postura de negación de la realidad, frente a los obstáculos y frustraciones del trabajo en las condiciones de este arquetipo. Así, tanto los organismos de cooperación como los responsables de la ejecución de proyectos tratan, lógicamente, de lograr resultados en el ámbito que se les ha definido, aunque una visión a nivel regional y nacional indique lo limitado y poco duradero de los efectos que pueden conseguirse a nivel local si falta una política global coherente y si el sistema de gobernabilidad es adverso al cambio. En todo caso, lo que queda claro son las posibilidades y las limitaciones de los enfoques "de abajo hacia arriba", y de la asunción de capacidad de decisión ("*empowerment*") y del activismo social por parte de los movimientos populares ("*grass roots*") locales (si se los ve en el contexto de un sistema socioeconómico y político esencialmente gatopardista a nivel nacional).

La comparación sugerida muestra, *prima facie*, que en los países avanzados incluidos en el Arquetipo I, la problemática de la calidad y eficiencia en el sector público local estaría ya enfocando cuestiones "post-industriales", como la capacidad de innovación y la necesidad de prever el cambio. Mientras que por el contrario, en PMD, donde casi todo está aún por hacerse, las preocupaciones serían más básicas: es todavía necesario --entre otras cosas-- llegar a manejar bien los resortes básicos de gobierno y la prestación de servicios esenciales, así como establecer una mínima ética de trabajo en lugar de la visión patrimonialista de los puestos burocráticos que prevalece por doquiera. Esos países están todavía luchando con males "preburocráticos" (de lo que el autor ha sido testigo en algunos PMD de Africa y América Latina, en los que a pesar de que ya se están ensayando círculos de calidad y otras herramientas postmodernas de gestión, la iniciación de transformaciones más básicas en administraciones que se pueden calificar de semi-feudales, particularmente en el plano local, parecía mucho más urgente). En ambos arquetipos, la importancia de adaptar la agenda de cuestiones relevantes al contexto específico resulta ahora evidente.

Por supuesto, los argumentos arriba expuestos no entrañan una defensa del gradualismo ni de los obsoletos enfoques de las "etapas del desarrollo" o de la "tecnología apropiada". Por el contrario, la posibilidad y deseabilidad de saltos cualitativos, la existencia de dualismos socioeconómicos que pueden aprovecharse para inducir o acelerar el cambio, y la ocurrencia de asincronías, son debidamente reconocidos. Hay, en efecto, muchos ejemplos con esas connotaciones, tales como la modernización de los sistemas computarizados de contabilidad y control, la utilización de unidades especiales exentas de las normas del servicio civil de carrera (como las unidades de contraparte establecidas para manejar algunos proyectos del PNUD y del Banco Mundial en América Latina), y la creación de "centros de excelencia" académicos y gubernamentales (como se hizo en México y otros países de América Latina). A un nivel más macro, se puede mencionar la utilización, en China, de "zonas económicas especiales", para probar mecanismos de mercado y lanzar reformas económicas parciales.

V. Los gobiernos locales en "la tierra prometida": Cuestiones actuales

La situación en las economías de mercado desarrolladas: el debate y las orientaciones actuales de política en los EEUU

Los administradores públicos en los EEUU (Arquetipo Ia) debaten vivamente, en múltiples foros y publicaciones especializadas, las nuevas tendencias y desafíos que enfrentan los gobiernos locales. La administradora de un condado en el estado de Florida, por ejemplo, encuentra, entre otras, las siguientes circunstancias nuevas en su campo profesional (Winters, 1991, T. del a.): "una creciente

complejidad y ambigüedad en las cuestiones relevantes y una polarización de la comunidad respecto a ellas; ...un creciente interés de los organismos electos en la 'microgestión' y en los respectivos servicios, más que en ocuparse de la misión comunitaria más amplia o de cuestiones de valores; expectativas crecientes en materia de servicios públicos, en paralelo con un fuerte rechazo a los aumentos de impuestos; y un incremento en la muy astuta [sic] participación pública en base a intereses especiales, aún en decisiones de carácter administrativo" [énfasis agregado]. Como respuesta a esos desafíos, los gerentes públicos locales tratan de crear un **"enfoque dirigido a los clientes"** y capacitar a empleados municipales con mayor poder de decisión y sensibles a las necesidades de los ciudadanos-clientes.

Buscando aumentar la participación ciudadana, muchos condados de EEUU han comenzado a televisar sus reuniones semanales de consejo municipal a un público muy interesado. Se está estudiando también la idea de los "cabildos electrónicos" ("*electronic town halls*"), que televisarían un programa la víspera de cada reunión de consejo, para explicar los asuntos principales de la orden del día y aceptar "en vivo" preguntas y opiniones de los ciudadanos-televidentes. Se piensa que este mecanismo tiene capacidad potencial como para transformar la relación de los burócratas con la comunidad⁽¹⁴⁾.

El debate acerca del cambiante papel de los gobiernos locales sigue la tendencia general hacia la "solución por el mercado", tomando en cuenta las particularidades del nivel local. En el aspecto gerencial, por ejemplo, la mayor parte de las autoridades locales en los EEUU habían ya implantado técnicas modernas de gestión a mediados de la década de los 80. Entre ellas cabe mencionar la dirección por objetivos, algún tipo de medición del desempeño y controles internos reforzados. Los problemas fiscales también llevaron a la reducción del tamaño de las administraciones municipales ("*rightsizing*" se ha utilizado eufemísticamente). Como resultado de esas tendencias, los expertos en el tema hablan del fin de lo que llaman "la era de Roosevelt", caracterizada --entre los años 30 y los 70-- por la ampliación de los servicios gubernamentales a nivel federal, estatal y local, a pedido de los ciudadanos (Gaebler y Osborne, 1992). Esa era fue seguida, desde la mitad de la década del 80, por el crecimiento de la idea de "*public entrepreneurship*" (el espíritu emprendedor o empresario, en el sector público), por la que gobiernos locales, distritos escolares, autoridades edilicias y otros organismos estatales están transformándose en organizaciones públicas más flexibles, creativas y sensibles. Desde ese punto de vista, el gobierno local cambiaría de un modelo burocrático y centralizado, a uno descentralizado y *entrepreneurial*; del monopolio a la competencia; de mecanismos burocráticos y politizados a sistemas de mercado orientados a los consumidores; de organizaciones regidas por reglamentos a otras movilizadas por sus misiones estratégicas.

Los "principios" puestos en vigencia por las entidades locales de gobierno que se inclinan hacia la construcción de su *public entrepreneurship* son⁽¹⁵⁾:

(a) Actúan como catalizadores, intermediarios y socios, más que produciendo y distribuyendo el servicio directamente. Pueden contratar con compañías privadas comerciales o sin fines de lucro, crear sociedades mixtas, y entregar vales ("*vouchers*") a los ciudadanos, para comprar servicios. Para promover ciertas actividades (en lugar de realizarlas directamente) pueden utilizar donaciones y préstamos; pueden reglamentar y pueden establecer impuestos.

(b) Procuran inyectar elementos de competencia en la distribución de los servicios.

(c) Son orientados por sus misiones estratégicas más que por reglamentos y presupuestos, a diferencia de las organizaciones públicas burocráticas.

(d) Insisten en la responsabilidad por los resultados, y se orientan a los mismos. Al respecto, los autores mencionan el interesante caso de un condado en California donde el consejo municipal no vota un presupuesto detallado de gastos sino que aprueba niveles de servicio; la administración prepara estimaciones de costos para los servicios requeridos, y finalmente, el consejo decide si "compra" esos resultados.

(e) Los gobiernos emprendedores incorporan a los ciudadanos-clientes en las decisiones: el concepto no es nuevo, ya que por ejemplo, los *vouchers* han sido utilizados por largo tiempo en programas de distribución de alimentos ("*food stamps*") y en becas universitarias.

(f) La habilidad para prever el cambio es ahora tan importante como la capacidad para ejecutar políticas.

(g) La idea es llegar al control comunitario de los servicios y a la obtención de una utilidad mediante su provisión, en lugar de gastar dinero en ellos.

(h) La descentralización de la autoridad, de arriba hacia abajo, al personal, y aun del gobierno hacia los ciudadanos.

(i) Orientación al mercado: antes que crear un nuevo programa para resolver cada problema, aprovechar o aun reestructurar el mercado para que éste resuelva el problema.

Participación ciudadana directa en la producción y distribución de servicios: la experiencia en los EEUU y sus resultados

Los ciudadanos pueden participar de manera indirecta (es decir, relativamente pasiva) o activa, en los servicios públicos. Las elecciones u otras formas de expresar sus opiniones serían un ejemplo del primer caso, mientras que su involucración personal en la toma de decisiones, la producción o la distribución de los servicios serían casos de la segunda. Junto con la desregulación y la privatización, desde el inicio de los años 80 se prestó en los EEUU una renovada atención a la **participación**, pero con una variante importante: se trataba de participación en la producción y distribución de los servicios, a diferencia del enfoque más politizado de la participación que prevalece en otras partes, y dentro de una reanimada ética del mercado. La "**coproducción ciudadana**" fue entonces definida⁽¹⁶⁾ como la involucración de ciudadanos-consumidores en la producción de servicios públicos locales. Así, se puede considerar que los vecinos que vigilan sus propias calles o los estudiantes que ayudan a sus maestros realizan actividades de coproducción. Lo propio puede decirse de acciones conjuntas de ciudadanos y empleados municipales para producir servicios, tales como la labor de asistente de biblioteca, ayudar a la policía a proveer seguridad en las calles de un vecindario, o entrenar niños en programas atléticos municipales.

Pero, ¿cuáles han sido **los efectos reales de la coproducción ciudadana** sobre los distintos componentes de la **productividad municipal** en los EEUU? ¿Qué resultados ha producido la su-puesta promesa de la coproducción en el ambiente a menudo resistente al cambio de los gobiernos locales? Una revisión de la literatura que informa sobre casos reales muestra resultados mixtos: los costos de los servicios parecen haber aumentado más que disminuido, y los niveles de servicio han mejorado sólo levemente para un monto dado de recursos disponibles. **La calidad (y la efectividad), por el contrario, ha mejorado de manera significativa en muchos casos**, ya que la prestación de los servicios se ha ajustado mejor a las necesidades específicas de los distintos grupos de usuarios. "En otras palabras, la coproducción con los vecindarios puede mejorar la productividad municipal, pero sólo aumentando la efectividad de los servicios en la ecuación de la productividad, [y] no disminuyendo... el costo..." (Thomas, 1987: 95, T. del a.). La modalidad de coproducción en grupo (es decir, la inclusión de grupos vecinales en los asuntos municipales, siendo las otras formas la individual y la colectiva) ha recibido una mayor atención, incluyendo elogios de la habitualmente conservadora *International City Management Association (ICMA)*. Por ello, se toma aquí como ejemplo el caso de las organizaciones vecinales en la ciudad de Cincinnati, Ohio, que han sido tradicionalmente fuertes⁽¹⁷⁾. Los resultados de su participación en la ecuación local de gobernabilidad son analizados en el artículo antes citado, que se comenta a continuación.

Los grupos vecinales de Cincinnati (allí llamados consejos comunitarios) se involucran en cuatro formas de coproducción:

(a) cooperación en la puesta en marcha de programas: ésta es la forma menos comprometida de coproducción, ya que puede comprender sólo la aceptación de la ejecución que llevarán a cabo las autoridades, más que una participación real en ella, (por ejemplo, la participación en la planeación del trazado de nuevas calles);

(b) vigilancia de programas y servicios: miembros de los consejos comunican sus observaciones a los funcionarios municipales, quienes pueden modificar los servicios en consecuencia (v. gr., programas vecinales de vigilancia policial y alerta contra incendios);

(c) provisión de mano de obra no calificada (para limpieza y mantenimiento ocasionales, v.gr. y particularmente, en servicios tales como mantenimiento de caminos, parques, limpieza y recolección de desperdicios); y

(d) operación de programas: puede consistir en la administración de ciertos servicios por parte de los consejos, con asistencia financiera del municipio. Este tipo de coproducción se diferencia de la contratación externa en que los consejos de comunidad proveen tiempo de voluntarios además del esfuerzo directamente reembolsado por el municipio (v.gr., manejar centros de recreación y administrar clínicas de salud vecinales). En una segunda modalidad de este tipo de participación, "grupos vecinales rehabilitan edificios, generalmente residenciales, con la ayuda de contribuciones o préstamos a bajo interés de la ciudad. Un número creciente de corporaciones vecinales de desarrollo --a menudo formadas como dependencias sin fines de lucro de los consejos comunitarios-- ha contratado con la ciudad en tales proyectos" (Thomas, 1987: 99-100).

La experiencia de Cincinnati provee revelaciones útiles acerca de **los límites de la coproducción**. Así, las actividades se limitan por lo general a (i) cuestiones en las que la experiencia requerida es mínima, tanto porque los funcionarios municipales resisten las incursiones de los ciudadanos en lo que consideran su esfera profesional, como (y tal vez más importante) porque los ciudadanos rara vez cuentan con --o están dispuestos a contribuir-- con la pericia requerida; y a (ii) cuestiones en las que los departamentos municipales no necesitan depender de ella, tal como ocurre con tareas de mantenimiento que la ciudad podría de otra manera posponer, o con tareas de limpieza que la ciudad podría de otra manera manejar sin ayuda. Pero la experiencia comentada también muestra que aun si la operación de programas por grupos vecinales se restringiera, como ocurre en otras ciudades, a servicios periféricos o suplementarios, en lugar de afectar los servicios públicos más importantes, los funcionarios pueden resistirse a entregar servicios a la ayuda voluntaria, por la amenaza potencial que ello significa para sus empleos; o (en el mejor de los casos), en base a su preocupación por la continuidad del servicio, ya que los ciudadanos podrían retirar su cooperación voluntaria tan fácilmente como fue ofrecida (*Ibid.*: 101).

En consecuencia, las expectativas iniciales acerca de las mejoras en la productividad que podrían resultar de la coproducción disminuyeron considerablemente. En efecto, "los beneficios están generalmente restringidos a servicios urbanos periféricos, en los que se da la mayor parte de la coproducción... Además, es probable que las mejoras en la productividad obtenidas en algunas esferas sean parcialmente compensadas por pérdidas en la productividad en otras partes, debido a variaciones en la calidad del servicio o a promesas vecinales incumplidas. Los beneficios posibles son limitados también por los incentivos que la ciudad debe proveer para fomentar la coproducción" (*Ibid.*: 102). En suma, según la experiencia norteamericana, **la coproducción no sería un instrumento para el aumento de la productividad en los servicios municipales mediante la reducción del gasto**. Las mejoras en ese sentido pueden provenir, en cambio, de elevaciones en el nivel o la efectividad de los servicios (para un empleo de recursos dado), al aumentar la adecuación de los mismos a las necesidades de los consumidores. Esto ha sido reconocido en Cincinnati por los propios funcionarios, quienes opinaron que "...la mayor participación vecinal ha facilitado la adaptación de los servicios a las cambiantes necesidades de los diferentes barrios...". Esto también es cierto para los líderes

comunitarios, quienes "...están de acuerdo en que los servicios municipales se han tornado más congruentes con las preferencias de los residentes" (*Ibid.*: 103-4).

Las limitaciones del tipo de participación ciudadana voluntaria que parece haberse afirmado en EEUU --particularmente en tanto se la vea como posible paradigma para mejorar la gobernabilidad local en países menos dotados financieramente-- aparecen más claramente aún si se considera que "los consejos vecinales se han mostrado deseosos y capaces de asumir responsabilidades mayores en la distribución de servicios sólo cuando se disponía de subsidios" [subrayado del autor]. Y que además, "el apoyo público prestado durante años a los consejos comunitarios explica en parte, probablemente, toda su involucración coproductiva" (*Ibid.*). Para evaluar entonces la aplicabilidad y relevancia de la participación coproductiva al caso de los países en vías de desarrollo, debe considerarse que, para producir efectos prácticos, la misma parece requerir, en primer lugar, un apoyo activo --una verdadera cooptación-- de los esfuerzos de los ciudadanos por parte de las autoridades locales. Ese apoyo, dadas las resistencias de los funcionarios aun en los EEUU, es difícil de visualizar en gobiernos locales recién llegados a la idea --y los traumas-- de la participación de los ciudadanos, y aun de la democracia y de su propia responsabilidad por los resultados. En segundo término, se requiere apoyo financiero del gobierno central y/o local para los programas específicos que contarán con participación de los ciudadanos. En este aspecto se da, por añadidura, un problema de equidad, ya que en países con bajo IDH, los grupos locales con necesidades más urgentes (que comprenden a la mayoría de la población) son precisamente los que tienen menor capacidad de absorción de la ayuda externa (y ésta puede, además, terminar en manos de los grupos locales privilegiados, como ocurre con frecuencia en los programas de desarrollo rural en países del Arquetipo II). Corroborando lo anterior, en el citado caso de EEUU, se ha detectado también que las "comunidades más desvalidas [en lo tocante a su nivel socioeconómico] es probable que se atrasen aún más a causa de su falta de capacidad para utilizar el financiamiento externo" (*Ibid.*: 102-3). Una vez más, la profecía autocumplida...

Se podría concluir, en base a todo lo anterior, que en los países en vías de desarrollo, la coproducción deberá esperar todavía su turno, en favor de formas más indirectas de involucración de los ciudadanos. Esto es, a menos que los experimentos de participación de abajo hacia arriba (mediante la movilización de las bases) realizados en países del Arquetipo II, puedan superar las limitaciones que presentan a nivel macro, y que sus aspectos positivos pudieran generalizarse y aplicarse a otras regiones. También sería importante evaluar, en las condiciones de los países menos desarrollados, medios alternativos para aumentar la capacidad de respuesta de los gobiernos locales a las demandas de los usuarios (lo cual sería, como se vió, uno de los resultados positivos de la coproducción). Estos medios pueden incluir la consulta a grupos de usuarios auténticos, un más estricto seguimiento y evaluación de los resultados reales de proyectos y programas y --fundamentalmente, en las circunstancias actuales-- todas las medidas que pueden tomarse para aumentar la competitividad e instaurar (o simular) mecanismos de mercado.

VI. "Gubernabilidad borrosa" a nivel local en Asia meridional

Sin dejar de lado aspectos básicos como policía y educación, los servicios requeridos a nivel local en áreas rurales incluyen la extensión rural, tecnología agrícola, provisión de agua para consumo humano y para riego, y control de inundaciones. A pesar de las obvias diferencias con las áreas urbanas, también se trata de **gobierno local** y es necesario diseñar, producir, distribuir y financiar **servicios**. Y ciertamente, las "nuevas cuestiones" del rebalanceo entre los sectores público y privado (la construcción de una nueva ecuación de gobernabilidad), y de privatización y desregulación, están presentes y a través de las condicionalidades de las instituciones financieras internacionales y de la cooperación externa, adquieren aún más urgencia. Creemos entonces que la comparación de casos en dos mundos tan diversos como los de los municipios urbanos en EEUU y los rurales planteados en esta sección, puede aportar material para una reflexión útil sobre las diferencias y coincidencias entre las

respectivas problemáticas y su consecuencia: las posibilidades y limitaciones de la transferencia de modelos y tecnologías de gestión (no sólo entre los dos arquetipos aludidos, sino también para el caso de Latinoamérica y otras regiones, y para la cooperación horizontal).

Microcaso A: Usuarios equívocos en Rangunia

Se muestran algunos de los problemas que enfrenta un proyecto de rehabilitación de infraestructura para riego y control de inundaciones, y la subsecuente organización de la operación y mantenimiento con cooperación de los usuarios, más la eventual recuperación de costos, por medio de una tasa por el uso de agua para riego. El proyecto cuenta con financiamiento del Banco Mundial y de una agencia de cooperación bilateral y se sitúa en el distrito de Rangunia (en el Sudeste de Bangladesh, entre el puerto de Chittagong y la frontera con Myanmar. El autor entrevistó, en el primer trimestre de 1993, a los expertos a cargo, funcionarios del gobierno local y campesinos usuarios. El caso ilustra como la incierta identificación de los sujetos de política afecta la ejecución de la misma y contribuye a (o condona) la "gubernabilidad borrosa" a nivel local].

La política oficial para la rehabilitación de sistemas de riego y control de inundaciones (en la que se enmarca el proyecto en cuestión), es que estos deben contribuir no sólo al aumento de la producción agraria, sino también a la erradicación de la pobreza crítica y la mejora de la situación de grupos de población vulnerables (especialmente las mujeres). Esos usuarios de agua deberían participar en las decisiones que los afectan y posteriormente en la operación y mantenimiento (O&M) de los sistemas rescatados. Finalmente, serían pasibles de una tasa por uso del servicio de agua, que contribuiría a la recuperación de costos (un objetivo importante en la visión del tema sostenida por el Banco Mundial, por ejemplo). **La estrategia de ejecución** del componente relevante **del proyecto** incluye, para el área piloto (una zona de irrigación servida por una toma de agua principal del río y un canal principal --ambos operados por una agencia gubernamental-- del que salen canales de riego secundarios desde los que numerosas bombas de agua la hacen llegar a los plantíos), la formación de grupos de usuarios de agua (GUA) nucleados en el radio de acción de una misma bomba, la elección de un representante por cada uno (etapas cumplidas hasta ahora), la constitución de una junta de delegados para la localidad y finalmente, de un consejo para toda el área del proyecto, con representantes de los grupos y de los organismos locales de gobierno. Mediante los GUA, los usuarios discuten los problemas de O&M de los sistemas de riego, y luego procederían a participar en las decisiones sobre el cobro de la tasa, y en una etapa final, se harían cargo directamente de la O&M y su financiamiento.

En lo que hace a **la situación real sobre el terreno**, reuniones con representantes de los grupos y con campesinos mostraron que bajo la categoría de "usuario" se encuentran propietarios de uno o varios lotes, arrendatarios de uno o varios lotes, dueños de bombas (dedicados exclusivamente al negocio, o agregando uno de los roles anteriores), ricos y pobres; que no tienen cabida en los mismos los numerosos trabajadores temporarios sin tierras de la zona; que la membrecía de esos grupos coincidía en parte con la de los restos de fallidas cooperativas de crédito agrícola constituídas antes por otro organismo gubernamental y "secuestradas" actualmente por campesinos ricos y "mafias" económico-políticas locales; y que, descontando la natural resistencia al pago de una contribución adicional al precio relativamente alto que ya deben pagar a los operadores/ dueños de las bombas, algunos miembros no estaban interesados en el servicio, otros no lo recibían, y que una parte --muy expresiva-- de los campesinos sostenía que estaban mejor antes de que el sistema de riego fuera construido (y no tenían que pagar ninguna tasa).

Los indicadores de progreso en la ejecución del proyecto tienden a enmascarar los problemas mencionados, tomando la cantidad de grupos registrados y las listas de las quejas y demandas expresadas en las reuniones, como muestra de que "todo va bien". Pero estos indicadores formales y la metodología seguida no resisten pruebas de significación o validez (los diseños de experiencias piloto no evitan la co-optación ni incluyen criterios de muestreo sistemáticos, se desconocen las

características socioeconómicas de los "usuarios" y si los representantes electos sirven los intereses del grupo o simplemente refuerzan la explotación de los campesinos pobres y los sin tierra). Sin embargo, los resultados mal analizados de ese y otros proyectos piloto se están utilizando ya para planear la ejecución de más proyectos que generalicen el sistema de los GUA y justificar tanto el discurso gubernamental de política como la disposición de los fondos de la cooperación externa. Por último otro factor que no es tomado debidamente en cuenta es que ya se ha dado un proceso de "privatización salvaje" respecto a las bombas de agua: algunas fueron compradas en nombre de las cooperativas arriba mencionadas pero quedaron en manos de un campesino rico, mientras otras pertenecían formalmente a una agencia del gobierno, pero su operador terminó cobrando un precio por el agua provista y funcionando como propietario. De manera tal que entre las estructuras básicas de riego del gobierno y los usuarios finales, existe ya una capa de propietarios privados (que se hacen elegir muchas veces como "representantes" de los GUA), lo que más que un mercado competitivo, muestra una situación de monopolio, por las barreras a la entrada, por ejemplo, de un grupo de campesinos pobres que quisiera instalar su propia bomba (que incluyen la negación de crédito y la violencia, en última instancia).

El análisis de la situación del proyecto mostró la necesidad de realizar un estudio socioeconómico en profundidad, para aclarar interrogantes relevantes para la organización y prestación de servicios y la gobernabilidad local, para las que no se dispone todavía de respuestas satisfactorias, tales como:

(a) ¿Quiénes son los clientes/consumidores reales de los servicios de provisión de agua (distintos tipos de agricultores y de pequeños empresarios locales, intermediarios y operadores de bombas de agua)?

(b) A su vez, ¿quién "vende" el servicio (el agua) a quién, y cuál es el papel del gobierno local y de las agencias de la burocracia central y los proyectos de cooperación externa, que controlan la "producción" y la infraestructura básica de distribución?

(c) En cuanto al financiamiento: ¿quién (y cuánto) debería y podría pagar una contribución (tasa) al gobierno para recuperar por lo menos los costos de operación y mantenimiento del servicio?

(d) ¿Podría el sistema ser totalmente privatizado (y en qué medida lo está ya, "capitalismo salvaje" por medio)?

(e) ¿Cuál es la real estructura económica subyacente y la relación costo-beneficio para pautas alternativas de utilización de la tierra en la zona?

En los países del Arquetipo I se da por supuesta la identidad y ubicación del usuario: a quién, por qué medios y para qué van los servicios. En principio, eso es también cierto en Latinoamérica. En México, por ejemplo, la identificación y selección (*targetting*) de áreas y grupos beneficiarios para programas de alivio de la pobreza crítica es bastante precisa (para bien o para mal, ya que en el pasado esta habilidad se ha utilizado en función de intereses políticos inmediatistas). En efecto, salvo casos de robo descarado (conexiones ilegales de líneas eléctricas y telefónicas, desviación de canales de riego y otros), catastros, registros de propiedad y contratos, y/o visitas domiciliarias, muestran quiénes son los clientes de los servicios locales, en la Provincia de Buenos Aires, en Isla Margarita, en Joao Feijoa o en Tegucigalpa. Como surge del Microcaso A, en Rangunia, Bangladesh, en cambio, identificar y enfocar claramente a los sujetos de política es parte importante del problema actual⁽¹⁸⁾.

Microcaso B: Jaque perpetuo en Nababganj

[El distrito de Nababganj, en el Oeste del país, cerca de la frontera con el estado Indio de West Bengal, presenta algunos problemas semejantes a los discutidos para el Microcaso A, pero aquí se quiere subrayar los aspectos relacionados con la multiplicidad de intereses desarticulados en la escena local, así como la parálisis *pro-status quo* que resulta, la "impasse planeada" (*planned stalemate*), el jaque perpetuo entre los diversos actores institucionales. En ese contexto, un proyecto con financiamiento externo enfrenta la tarea de lograr la cooperación de los usuarios en la O&M de un complejo sistema de manejo de agua cuyos diversos responsables gubernamentales no están

coordinados entre sí. Las entrevistas y visitas de campo para reunir información fueron también realizadas durante el primer trimestre de 1993].

La característica más sobresaliente que se observa en la zona, desde el punto de vista de la gestión pública, es la falta de coincidencia entre las jurisdicciones de las diferentes burocracias descentralizadas del gobierno central y de las instancias locales de gobierno y de poder. En este caso, como en muchos otros, los representantes locales del *Bangladesh Water Development Board* (BWDB), *Bangladesh Rural Development Board* (BRDB), el *Bangladesh Agricultural Development Corporation* (BADC), el Administrador del Thana (sub-distrito), y el coordinador de las cooperativas de crédito rural, entre otros, no tienen autoridad sobre el mismo territorio ni sus oficinas están ubicadas en la misma localidad. Las jurisdicciones de unos están trazadas en base a circunscripciones políticas y las de otros a zonas económicas; todavía otros ven su frontera definida por los grandes ríos, mientras que sus colegas (con una tarea muy relacionada) se ocupan de una cuenca hidrológica o del territorio arbitrario cubierto por un gran proyecto gubernamental. Pero aun en las cabeceras de aquellos Thanas en que por lo menos las oficinas locales de todos los actores mencionados coinciden físicamente, ellos no hablan mucho entre sí, no necesitan hacerlo, aún más, no se supone que lo hagan, sino que coordinen yendo hacia arriba en las jerarquías de sus respectivas instituciones. Y todo esto en medio de una retórica de descentralización. Por supuesto que hay explicaciones y justificaciones para que cada burocracia esté organizada geográficamente como lo está (entre ellas, de acuerdo a la prensa local, que "ellos están funcionando de esa manera desde los tiempos del Imperio Británico"...).

Las consecuencias concretas de esa situación sobre las condiciones del sistema de riego y control de inundaciones en la zona del proyecto incluyen graves errores, cuya acumulación afecta negativamente la calidad y eficiencia --y la misma existencia-- del servicio. Se observó, por ejemplo:

(a) Que la efectividad de una de las dos esclusas principales⁽¹⁹⁾ en uno de los *beels* (zona deprimida inundable), se veía reducida en más de un 50% por la presencia de aberturas en el terraplén de contención, una de ellas a menos de 10 metros de la esclusa en cuestión (bajo un puente en el camino que pasa sobre el terraplén). La esclusa "pertenece" al BWDB, mientras que los "agujeros" están en los caminos que dependen de un departamento del Ministerio de Obras Públicas.

(b) Que en otro *beel* la esclusa (principal obra civil en la rehabilitación del sistema de riego) presentaba defectos de construcción que reducían grandemente su efectividad y hacían necesario su reemplazo. Sin embargo, la organización de la participación de los usuarios se continuaba sobre la base de la capacidad teórica del esquema y de un nivel de servicios que obviamente no puede prestar. Además, un nuevo puente había sido construido en el interin para el camino, que ahora pasa a 3 metros de la esclusa (coronada por un puente para el mismo camino, inutilizable por los defectos mencionados). En este caso, el camino y el nuevo puente "son" del *Local Government Engineering Department* (LGED), del Ministerio de Gobierno Local y Cooperativas (mientras que la esclusa, aquí también, "pertenece" al BWDB).

(c) Por último, que ingenieros consultores (de la Comunidad Económica Europea) están realizando estudios de factibilidad para nuevas "rehabilitaciones" de obras en la misma zona, por encargo de una sola de las agencias gubernamentales (BWDB), bajo el supuesto de que los sistemas funcionan según sus especificaciones teóricas (es decir, que no hay "agujeros" y haciendo caso omiso de todo lo anterior) y confiando tal vez en que el proyecto logrará de alguna manera la coordinación interinstitucional necesaria.

La propuesta institucional del proyecto --como en el Microcaso A-- es la creación de una elaborada estructura piramidal, con los GUA en la base y dos niveles por encima de ellos, que serviría para coordinar los actores relevantes a nivel local (además de lograr la participación de los usuarios). Se trabaja incluso en la preparación de una propuesta de reglamentación al respecto, para ser agregada a una ley sobre participación popular actualmente en discusión en el parlamento. Las reuniones con el personal del proyecto mostraron que tanto para los aspectos prácticos de la tarea como para el diseño

de la estructura arriba mencionada, se trabaja sin contacto sistemático con las instancias locales de gobierno (la relación es sólo con el Ingeniero Jefe del BWDB, que es la contraparte del proyecto y no tiene interés institucional en involucrarse en las cuestiones mencionadas). Tan es así, que en más de un año no se ha visitado las oficinas del Thana, que disponen de información sobre población y actividades económicas locales, que hubiera contribuido a aclarar algunas de las dudas del personal del proyecto y a facilitar sus encuestas y muestreos.

A nivel del proyecto, por un lado, es evidente el desconocimiento (o descuido intencional) de la ecuación de gobernabilidad en la zona por parte de los funcionarios, expertos y donantes involucrados⁽²⁰⁾. A nivel nacional, por otro lado, no hay concepción integrada para el manejo del territorio. Es cierto que se trata de un Estado unitario, pero --a juzgar por lo visto en el Microcaso B, que no parece diferir de la situación en el resto del país-- las regiones, los espacios locales no existen, en la práctica son una entelequia: cada agencia "descentralizada" del gobierno central tiene su propia lógica para la especificación de su jurisdicción territorial⁽²¹⁾. Algo similar ocurre con la ecología humana: los mismos actores son definidos de distinta forma para distintos propósitos: hay cooperativas de crédito fantasmas, grupos de usuarios, pobladores, pobres, mujeres, etc., formando parte de grupos parcialmente superpuestos, en tiempos y secuencias surreales. Por supuesto que los planes gubernamentales definen zonas y grupos sociales, pero en la práctica no existe un concepto de región con significación para la ejecución de políticas, una base real para construir la gobernabilidad. Situaciones como la de Nababganj constituyen un obstáculo mayor para las posibilidades de coordinar la ejecución de políticas a nivel local en Bangladesh. La falta de poder de toma de decisiones integrado a nivel local es un factor principal de la incongruencia entre las políticas declaradas y las reales, preservando el *status-quo* en lugar de introducir reformas y conduciendo a lo que en este trabajo llamamos "governabilidad borrosa".

Ejecución de políticas en condiciones de adversidad: respuestas adaptativas y conductas desviadas

Frente a problemas como los indicados en los microcasos anteriores, ¿cómo interpretar la racionalidad implícita (si existiera) de los encargados de la ejecución de políticas y de proyectos específicos enmarcados en ellas, cuando continúan cursos de acción que ya han probado en ocasiones anteriores no conducir a los resultados supuestamente buscados⁽²²⁾ o que, en el mejor de los casos, se desconoce si alcanzarán a los teóricos beneficiarios? En suma, ¿cuáles son los objetivos reales de las políticas del gobierno y de los actores externos? ¿Existe una "agenda oculta" al respecto? Se podría distinguir dos tipos de respuestas adaptativas a los dilemas planteados y algunas conductas claramente desviadas, como se detalla a continuación.

En términos de economía política se plantea, en primer lugar, la disyuntiva entre ayudar a "crear" una clase media local progresista y esperar que los problemas de los campesinos pobres sean resueltos en consecuencia, o --en vista del comportamiento rentista de los campesinos y comerciantes ricos-- enfocar los problemas de las mayorías con más efectividad (como lo quieren las declaraciones de política del gobierno y los donantes). La respuesta, en condiciones tan adversas como las de Bangladesh, se ubicaría en la primera alternativa mencionada. Se puede pensar en **una especie de *realpolitik* de los decididores y ejecutores de política que apuntaría a cooptar a grupos ya relativamente privilegiados** (los campesinos ricos, diversos intermediarios comerciales y financieros, y políticos-burócratas corruptos), confiando en que facilitando o condonando la acumulación capitalista local, la difusión del espíritu de empresa y de mecanismos de mercado, los beneficios eventualmente se generalizarán a los sectores pobres y marginados⁽²³⁾. Sin embargo, esta ruta indirecta para el cambio encontraría los obstáculos detectados en estudios de las relaciones sociales y económicas en las zonas más atrasadas del país, que muestran el papel crucial que la pobreza de las mayorías desempeña para

mantener el control y aún los medios de subsistencia de las élites rentistas locales (ver, por ejemplo, *Crow and Murshid*, 1989, Cap. 8, y Jansen, 1990).

La otra conducta adaptativa consistiría en apostar (conscientemente o no) a que la influencia positiva de la ayuda externa contribuirá a vencer los obstáculos para el cambio. Dentro de esta tesitura, vemos que en el Microcaso B, frente a la obstaculización de la ejecución de políticas de transformación por la burocracia gubernamental, se intenta la substitución de una gobernabilidad fallida por estructuras *ad hoc*, por la creación de mecanismos de coordinación apoyados por la cooperación externa. Esto es en cierta forma similar a lo intentado, v.gr., por el Banco Mundial y otros organismos de crédito y donantes en Latinoamérica y Africa, creando estructuras paralelas de excelencia, para superar el bloqueo burocrático⁽²⁴⁾, y también a lo intentado en la década de 1970 en México y otros países para el control de las empresas públicas, con la constitución de directorios "representativos", para superar la debilidad de los sistemas decisorios y de control de los ministerios y estructuras tipo "*holding*"⁽²⁵⁾. **La cuestión aquí es cuales son los límites de la intervención externa, de las condicionalidades supuestamente positivas. Y si es posible y deseable substituir por mecanismos paralelos la mejora del sistema de gobernabilidad local** (aunque se piense, como en los microcasos comentados, en institucionalizarlos una vez que su funcionamiento se afirmase).

Entre las posibles "conductas desviadas" de respuesta a las condiciones adversas para la ejecución de políticas de reforma, se pueden mencionar:

(a) En un extremo, el idealismo misionero y voluntarismo individualista en que incurren algunos expatriados involucrados en la cooperación externa en PMD, ignorando las mencionadas condiciones adversas y las posibilidades reales de éxito y sostenibilidad de sus proyectos; y en el otro,

(b) la corrupción pura y simple: los proyectos inefectivos e ineficientes aseguran trabajo permanente para los contratistas de obra nacionales, la burocracia venal y las firmas consultoras del exterior (posibilidad que se ve a menudo reforzada por el hecho de que desde los bancos prestamistas hasta los países donantes generalmente evalúan los resultados de sus actividades tomando los fondos gastados como indicador principal).

(c) Una tercera alternativa (más benévola que la anterior para con los motivos de los actores), en la que a menudo deriva la conducta adaptativa ya descrita en el párrafo 64, consistiría en una especie de **ritualismo, producto de la frustración**. Los responsables de políticas y proyectos llevarían a cabo formalmente y repetirían *sine die* las actividades --mayormente inefectivas-- requeridas de ellos, a pesar del evidente inmovilismo de años, cuando se alcanzan los límites de las reformas tolerables para el sistema político dominante, sobre todo a nivel local (como se ha documentado muy bien para el caso de Latinoamérica, por ejemplo)⁽²⁶⁾.

VII. Conclusiones

Las consecuencias prácticas de las conceptualizaciones propuestas y de la ejemplificación utilizada, para la formulación y ejecución de políticas a nivel local serían:

(a) La ejecución de políticas de transformación requeriría el logro de condiciones eficaces, previsibles y sostenibles de gobernabilidad, que deberían considerarse explícitamente en el diseño de programas y proyectos concretos.

(b) La gobernabilidad local se entiende como plataforma que puede dar sentido e integrar nuevas cuestiones relevantes y permitir el planteo de estrategias para una reorientación en el campo de políticas y gestión pública.

(c) Se ha mostrado la posibilidad de medir y comparar empíricamente la calidad y productividad de los servicios públicos municipales, un enfoque que podría utilizarse en los PMD para sensibilizar a los funcionarios de los gobiernos y organismos de cooperación externa acerca de la problemática respectiva y para mejorar el diseño y la evaluación de los proyectos que se ejecutan a nivel local.

(d) Se ha defendido la necesidad de insistir en los estudios comparativos de gobernabilidad, relativizando la naturaleza de las políticas reales y del discurso sobre las mismas en diferentes escenarios. En ellos se enmarcan los arquetipos extremos de EEUU y Asia meridional, para los cuales se aportaron precisiones que pueden ser significativas para la transferencia de tecnologías de gestión y el debate actual sobre los modelos de desarrollo.

(e) Las tendencias actuales de la gestión pública a nivel local en los EEUU (el *public entrepreneurship*) ilustran claramente la problemática y las indicaciones relevantes cuando se procure seguir el modelo de "mercado más democracia" y la consecuente orientación hacia el consumidor de servicios.

(f) El análisis de la coproducción en EEUU muestra las limitaciones de este tipo de participación en lo que hace a la mejora de la productividad y a la inclusión de los sectores de menores ingresos. En las condiciones muy diversas de los PMD, sin embargo, experimentos similares podrían aumentar la capacidad de respuesta de los gobiernos locales a los problemas de los grupos más vulnerables⁽²⁷⁾.

(g) Los microcasos de Bangladesh muestran, por un lado, la necesidad de unir, a la voluntad declarada de decididores y ejecutores de política, metodologías correctas para la identificación y selección de los beneficiarios, particularmente en condiciones de "governabilidad borrosa" a nivel local; y por el otro, las limitaciones de los esquemas sustitutivos *ad-hoc*.

(h) Por último, la situación de adversidad en que se desempeñan los responsables de programas y proyectos de mejora hace diferir los objetivos formales de las agendas reales. El esquema propuesto para la interpretación de las conductas resultantes pretende ser una contribución positiva para la necesaria reflexión, debate y acción al respecto.

NOTAS

(0) Aquí hay diferencias de política, estilo y disponibilidad de fondos entre las diversas agencias internacionales. Así, los bancos se concentraron en los organismos más poderosos de gobierno, como Finanzas o Tesorería, mientras que las Naciones Unidas y sus agencias de ejecución actuaron--para proyectos en campos similares-- con Planificación o Servicio Civil/Reforma Administrativa como contrapartes.

(1) ONG: Organizaciones no gubernamentales, asociadas con frecuencia --en países en vías de desarrollo-- a proyectos de cooperación de organismos internacionales y bilaterales.

(2) En una reunión internacional organizada por la Oficina para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y por la Universidad de las Naciones Unidas (UNU), en Caracas, en mayo de 1991, la **governabilidad** fué definida como un concepto referido "...al funcionamiento del Estado y de la sociedad civil, su interacción y los procesos, normas e instituciones por medio de las cuales los mismos operan a varios niveles, desde el internacional hasta el nacional, regional y local, y en todas las esferas de importancia para la sociedad, es decir, los sectores social, cultural y político" (UNU, 1991: 1) [Traducción del autor]. El neologismo "guvernabilidad" (con "u" y no con "o"), que se utiliza en este artículo, parece ya impuesto en la terminología especializada, como lo evidencia el hecho de que la reunión mencionada fue llamada precisamente "Guvernabilidad, Estado y Sociedad", y que un documento oficial de la misma dice textualmente "...'governance'... incorrectamente traducido al español como 'governabilidad'..." (*Ibid*)

(3) Funcionarios del Banco Mundial, por ejemplo, han analizado recientemente el concepto de gobernabilidad (Landell-Mills y Serageldin, 1991) y los factores institucionales (Israel, 1987), y procuran integrar esas variables cada vez con más claridad al diseño de sus proyectos. Otras agencias del sistema de las Naciones Unidas se han mostrado históricamente más inclinadas a abordar cuestiones como el apoyo al desarrollo institucional y la reforma del servicio civil de carrera, si bien con enfoques a veces obsoletos y con resultados cuestionables.

(4) A pesar de la ironía implícita, las tendencias anti-intervencionistas actuales y la añoranza de un cierto anarquismo utópico que nos asalta frente al deplorable espectáculo que dan las burocracias públicas y privadas, el predominio de la anomia ideológica o la reversión al caos del capitalismo salvaje.

(5) PMD: Países menos desarrollados, según la clasificación del PNUD.

(6) Esto es especialmente cierto en el caso de bienes y servicios producidos y/o distribuidos por el Estado, debido a los aspectos distributivos y de interés público necesariamente involucrados. Pero aun en el caso de bienes y servicios puramente "privados", el concepto de calidad está supeditado a las características socioeconómicas y culturales de los consumidores o usuarios, y por lo general, las empresas lo definen en conjunto con consideraciones de costo, precio y posición en el mercado. En este sentido, es interesante observar cómo las definiciones de un mismo producto y los correspondientes criterios y políticas de calidad varían dramáticamente en los distintos mercados servidos por una empresa transnacional. Algo similar ocurre con las diversas versiones de un mismo servicio o producto dirigidas a distintos segmentos de un mercado nacional.

(7) Ahora que la centralización, la economía administrada, el "big government" y la planificación imperativa parecen relegadas a los libros de historia (por lo menos a nivel del discurso de académicos y gobernantes), y que el largamente anunciado "fin de las ideologías" parece haber finalmente arribado, el diseño de políticas públicas es dominado por diversas mutaciones de la idea de "mercado más democracia". Algunas de ellas proponiendo una puesta en marcha de las reformas más rápida que otras; algunas defendiendo un papel gubernamental de liderazgo en la orientación del proceso; y otras más preocupadas por la preservación de las redes de seguridad social para los grupos más vulnerables. Ninguna de ellas, sin embargo, parece ubicarse fuera de los modelos neoconservador y neoliberal.

(8) El autor está trabajando actualmente en el tema de la relevancia de las alternativas de reforma que se están desarrollando y probando en los países en transición hacia economías de mercado (de Europa oriental, la ex URSS y Asia), para los países de economía mixta en transición hacia variantes del modelo con menor intervención estatal (los de Latinoamérica en particular).

(9) Los enfoques de la administración comparada, dominados en las décadas de 1960 y 1970 por grupos académicos de los EEUU (como el *Comparative Administration Group* liderado por Fred Riggs), influyeron las políticas de ayuda estadounidense a los países del Tercer Mundo, los programas de las grandes fundaciones, y aun la orientación de la cooperación técnica de las Naciones Unidas. Esos enfoques han sido muy criticados por su academicismo, falta de evidencia empírica y etno-centrismo cultural (fallas de las que ciertamente no estuvimos libres los publi-administrativistas latinoamericanos). Se ha dicho también que su énfasis en la estabilidad política llevó a su utilización en la justificación del *status quo* y la dominación autoritaria. El tema de la administración comparada cayó entonces en una relativa desgracia durante la década pasada.

(10) El IDH fue preparado por el PNUD por primera vez en 1990 y constituye un gallardo esfuerzo por proporcionar herramientas para una evaluación integral de la calidad de vida, que tengan mayor poder expresivo que el ingreso monetario por sí mismo. Este índice no está, sin embargo, exento de controversia, dada su naturaleza fundante, sus consecuencias políticas embarazosas en algunos casos, y las técnicas de medición aún no perfeccionadas en que se basa.

(11) La discusión conceptual y metodológica correspondiente y los indicadores necesarios se han desarrollado y han sido ya presentados en seminarios académicos por el autor, quien espera incluirlos en un próximo trabajo para esta misma publicación.

(12) Los agregados regionales (y países) utilizados en la matriz fueron definidos de manera que incluyeran realidades y tradiciones relativamente reconocibles en la gestión pública. Ellos son:

Ia EEUU

Ib Europa occidental

II Asia meridional

IIIa América Latina

IIIb. Africa al Sur del Sahara

Iva CIS (ex URSS)

Ivb Europa oriental

Por razones de espacio no se incluye aquí el detalle de los países que comprende cada grupo ni los cálculos efectuados para ubicarlos en la escala del IDH.

(13) El autor ha sido testigo, desde Europa oriental hasta Mongolia, de la visión "Hollywoodense" del capitalismo y la liberalización económica compartida por muchos funcionarios y ciudadanos en las primeras etapas de la transición de la planificación centralizada a los mecanismos de mercado.

(14) Este mecanismo ha sido muy discutido y parcialmente utilizado durante la campaña electoral presidencial de 1992 en los EEUU, principalmente por el ex-candidato independiente Ross Perot y más tímidamente por el partido Demócrata. Los "cabildos electrónicos", con su intento de usar los medios de comunicación de masas para revivir la democracia directa, cuentan tanto con defensores a ultranza como con críticos acérrimos, que ven en ellos la posibilidad de una nueva forma de manipulación política.

(15) Se siguen aquí los resultados del análisis de Gaebler y Osborne (*Op. cit.*: 5-8) para el caso de los EEUU, aunque es evidente, sin embargo, que la mayor parte de los principios indicados pueden también ser encontrados ahora en las acciones de los gobiernos locales en los demás países industriales desarrollados.

(16) Se siguen aquí las claras conceptualizaciones de Brudney y England (1983) y de Warren, Rosentraub y Harlow (1983), ya que se estima que ellas reflejan el "estado del arte" en los EEUU para la mayor parte de la década de los 80, y al mismo tiempo informan sobre los resultados de las experiencias realizadas en ese país en décadas previas. Además de la coproducción, esa bibliografía también define otras dos formas básicas de participación de los ciudadanos en la producción municipal de servicios: en primer lugar, la "**producción paralela**", es decir, servicios similares a los provistos por los organismos públicos, pero producidos por individuos sin la cooperación de las autoridades (por ejemplo, contratar guardias de seguridad para un complejo edilicio). En segundo lugar, "**acciones auxiliares**", que hacen referencia al comportamiento esperado de los ciudadanos (tal como informar sobre crímenes o respetar las reglamentaciones).

(17) La primera etapa en la formación de consejos comunitarios en Cincinnati tuvo lugar de la mitad de los años 50 a la mitad de los 60, en la mayor parte de los casos en comunidades de propietarios blancos de clase media, con la fundación de 11 nuevos consejos. En la segunda mitad de los años 60, en cambio, los programas de lucha contra la pobreza del gobierno federal proveían financiamiento para las organizaciones vecinales en zonas de bajos ingresos, y eso condujo a la formación de 15 de las mismas. El fomento federal continuó en la década del 70, proveyendo financiamiento substancial para el desarrollo vecinal. Los funcionarios de los gobiernos locales vieron en ese tipo de apoyo una oportunidad para aumentar la participación ciudadana en los asuntos municipales. "Como consecuencia de esos cambios, a principio de los años 80, Cincinnati había desarrollado tanto un gran número de organizaciones vecinales activas --casi 50, incluyendo una por cada zona geográfica de la ciudad-- como un extenso sistema para involucrar a esos grupos en la gobernabilidad municipal". La ciudad en cuestión no es un ejemplo aislado de esos esfuerzos, ya que "muchas, tal vez la mayor parte, de las ciudades grandes de EEUU experimentaron cambios comparables en esos años, tanto en el número de las organizaciones vecinales como en su inclusión en los asuntos municipales" (Thomas: 97-8, T del a.).

(18) Esto no quiere decir que no exista en el país la capacidad técnica para hacerlo. Por el contrario, abundan los buenos estudios (antropológicos, sociales, económicos y políticos) sobre la situación de los

diversos grupos sociales, muchos de ellos realizados con participación y financiamiento de universidades y donantes del exterior. El problema reside en que los mismos no son realmente tomados en consideración en el diseño y la ejecución de políticas a nivel local. Por otra parte, el mayor uso de información sobre los usuarios en los países más desarrollados, no significa que las políticas sean allí automáticamente más efectivas ni que estén resueltos los problemas de evaluación de sus resultados.

(19) Que deben regular el nivel de agua para riego en la estación seca y evitar la inundación incontrolada en la estación de las lluvias.

(20) El énfasis de los actores relevantes se ha puesto históricamente en los aspectos ingenieriles de los grandes proyectos de infraestructura, prestándose atención muy secundaria a las variables socioeconómicas e institucionales. Eso parece estar cambiando ahora --luego de errores que han costado miles de millones de dólares-- con nuevos intentos de considerar seriamente los efectos de los proyectos sobre el medio humano y físico. Las cuestiones de gobernabilidad, sin embargo, continúan totalmente desatendidas por que --entre otras razones-- no se involucra a expertos en el tema en proyectos y estudios.

(21) Esto no es, sin embargo, una consecuencia necesaria del tipo de organización política del país: el Estado Francés es también unitario y sus prefectos son nombrados desde París, pero lo local sí existe. Una reforma parcial de los gobiernos locales está ahora en curso en Bangladesh, aumentando en teoría el papel de las autoridades electas, pero no parece destinada a alterar significativamente la situación descrita en el Microcaso B.

(22) La recuperación de costos del servicio de agua (referida en el Microcaso A), v.gr., ha sido intentada sin éxito --con procedimientos y lógicas no muy distintos de los actuales-- desde antes de la independencia del país, en 1971. La participación popular (cuyo tratamiento se ha dejado fuera de los objetivos de este trabajo), por su parte, ha sido un componente esencial en la escuela del "desarrollo rural", que dominó la discusión académica y las políticas al respecto en el subcontinente Indio desde la década de 1960.

(23) Un "spillover effect", con cierta similitud --a otro nivel de complejidad socioeconómica-- al buscado mediante la saturación con ayuda humanitaria en las primeras etapas de la actual operación internacional en Somalia, bajo el supuesto de que la abundancia finalmente superaría los efectos del pillaje y el acaparamiento por parte de caudillejos militares locales

(24) Frente a la incapacidad de las contrapartes designadas para proyectos y programas por los gobiernos, dentro de sus ministerios centrales, los donantes externos han creado, por ejemplo, "Project Implementation Units", con lógicas de trabajo y niveles salariales superiores, las que en teoría deben luego ser absorbidas en la burocracia. Otros problemas han surgido, sin embargo, resultando en algunos casos en mengua de la sostenibilidad de los proyectos, por la imposibilidad de generalizar las condiciones salariales utilizadas.

(25) Esta alternativa no funcionó: como creemos que ocurrirá con las reuniones de representantes de los GUA en Bangladesh, en las deliberaciones de los directorios los representantes de los ministerios no tenían capacidad decisoria, los pocos delegados de las bases obreras eran unas veces corrompidos y otras ignorados, y las decisiones eran efectivamente tomadas por el más poderoso (el funcionario del ministerio supervisor, o el presidente de la paraestatal, en las más grandes).

(26) Estudios de caso muestran "...los problemas políticos que enfrentan los programas con objetivos redistributivos, e indican las limitaciones que sufren los administradores encargados de asegurar que los beneficiarios de bajo estatus reciban realmente los bienes y servicios gubernamentales. En México, los límites de los objetivos explícitos de política fueron alcanzados cuando la ejecución del programa de desarrollo rural amenazó interferir el poder y las prerrogativas de grupos e intereses cuyo apoyo era vital para la continuada estabilidad del régimen político" (Grindle, 1980, pp. 200-201, T. del A.).

(27) Además de la planeada participación de los grupos de usuarios en la O&M de los sistemas de riego y control de inundaciones, aludida en los dos microcasos de Bangladesh, existen en ese país programas de "earthwork maintenance" y "landless contracting societies", creados en el marco de proyectos de cooperación externa, por los que grupos de campesinos pobres (mujeres en el primer caso y hombres en el segundo) son empleados en actividades locales de reparación y mantenimiento.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- BARENSTEIN, Jorge (1975), La estructura de las organizaciones - modelos de interrelación con el contexto, el control y la eficiencia, Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- (1981), El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana, México DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- (1986), La gestión de Empresas Públicas en México, México DF: CIDE/Instituto Politécnico Nacional (segunda reimpresión).
- BRUDNEY, J. y R. ENGLAND (1983), "Toward a Definition of the Coproduction Concept", Public Administration Review, Vol. 43, pp. 59-65.
- CLAD (1992), "Foro Iberoamericano sobre la Gestión Local en los Procesos de Descentralización - Informe Final de Relatoría", Serie Eventos - Informes Finales, No. 11 (Marzo).
- CROW, B. y K. MURSHID (1989), "The finance of forced and free markets: merchants' capital in the Bangladesh grain trade", DPP Working Paper No. 18, Dhaka: The Open University and the Bangladesh Institute of Development Studies.
- DROR, Yehezkel (1988), "Options for Increasing Innovativeness", en G.F. Shaefer y E. McInerney (eds.), Strengthening Innovativeness in Public Sector Management, Maastricht, The Netherlands: European Institute of Public Administration.
- FOLZ, D.H. y W. LYONS (1986), "The Measurement of Municipal Service Quality and Productivity: a Comparative Perspective", Public Productivity Review, No. 40 (Winter), pp. 21-33.
- GAEBLER, T. y D. OSBORNE (1987), "Reinventing Government", Public Management, Vol. 74, No. 3 (March), pp. 4-8.
- GRINDLE, Merilee S. (1980), "The implementor: political constraints on rural development in Mexico", en M.S. Grindle (Ed.), Politics and policy implementation in the Third World, New Jersey: Princeton University Press.
- ISRAEL, Arturo (1987), Institutional Development - Incentives to Performance, Baltimore: The John Hopkins University Press (para el Banco Mundial).
- JANSEN, Eirik G. (1990), Rural Bangladesh: competition for scarce resources, Dhaka: University Press Limited.
- LANDELL-MILLS, P. e I. SERAGELDIN (1991), "Governance and the Development Process", Finance & Development (September), pp. 14-17.
- LICHTENSTEIN, Nelson (1992), "What Happened to the Working Class?", The New York Times (September 7).
- MILLER, T.I. y M.A. MILLER (1991), "Standards of Excellence: U.S. Residents' Evaluations of Local Government Services", Public Administration Review, Vol. 51, No. 6 (November/ December), pp. 503-513.
- PNUD (1990), Desarrollo Humano: Informe 1990, Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores (para el PNUD) [original: *Human Development Report 1990*, Oxford University Press].
- (1992), Desarrollo Humano: Informe 1992, Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores (para el PNUD) [original: *Human Development Report 1992*, Oxford University Press].
- ROSENTRAU, M.S. y R. WARREN (1987), "Citizen Participation in the Production of Urban Services", Public Productivity Review, No. 41 (Spring), pp. 75-88.

- THOMAS, John Clayton (1987), "*Neighborhood Coproduction and Municipal Productivity*", *Public Productivity Review*, No. 42 (Summer), pp. 95-105.
- UNU (1991), *Proposed conclusions of the feasibility study for a United Nations University research and training center in Barcelona*, Caracas: mimeo (prepared by Peider KOENZ).
- WARREN, R., M.S. ROSENTRUB, y K.S. HARLOW (1983), "*Citizen Participation in the Production of Services: Methodological and Policy Issues in Coproduction Research*", *Southwestern Review of Management and Economics*, No. 2, pp. 41-55.
- WEBER, Max (1977), *Economía y Sociedad*, México DF: Fondo de Cultura Económica [primera edición en alemán: 1922].
- WINTERS, Jan (1991), "*Rethinking Local Government*", *Public Management*, Vol. 73, No. 11 (November), pp. 2-8.
- WORLD BANK (1990), *Bangladesh - Poverty and Public Expenditures: An Evaluation of the Impact of Selected Government Programs*, Report No. 7946-BD (January).

Las relaciones de coordinación y cooperación entre administraciones públicas en España

Miguel Sánchez Morón

I. El tránsito del Estado centralizado al "Estado de las autonomías" y su impacto en el modelo de relaciones entre las administraciones públicas

En unos pocos años España, que era uno de los Estados más centralizados de Europa, se ha transformado en uno de los Estados más descentralizados del mundo.

La centralización política y administrativa fue una constante de la política interna española desde los Decretos de "Nueva Planta" promulgados por Felipe V entre 1707 y 1716, acentuada durante el siglo XIX en virtud de la importación del modelo administrativo francés nacido de la Revolución y llevada a sus últimas consecuencias por el régimen del General Franco, que se autodefinía como de "unidad de poder y coordinación de funciones" (1). Durante ese último período de la historia de España quedaron abolidas las instituciones regionales que, en Cataluña y el País Vasco, había dado a luz (fugazmente) la II República (1931-1939), se redujeron al mínimo las funciones de las corporaciones municipales y se creó una vasta red burocrática en las provincias, directamente dependiente de la Administración central, que apenas dejaba espacio a la acción de las Administraciones provinciales autónomas (las Diputaciones Provinciales), pese a todo subsistentes. Del grado de centralización alcanzado da idea que, durante los primeros años de la década de los setenta, la Administración del Estado, en sus servicios centrales y ramificaciones periféricas, absorbía más del 90% del gasto público, mientras que las entidades locales alcanzaban tan sólo entre el 8% y el 9% del mismo.

En un sistema de gobierno y administrativo de esa naturaleza, las relaciones administrativas se articulaban esencialmente en torno a los principios de jerarquía y de tutela. Jerarquía no sólo en el seno de la Administración del Estado, sino a veces extendida hasta los Alcaldes y otras autoridades locales, en la medida en que actuaran como delegados del Gobierno central (en la preservación del orden público, por ejemplo); y tutela intensa, manifestada en una pluralidad de formas de control de legalidad y de oportunidad de la Administración estatal (ejercidas a través, sobre todo, de los Gobernadores Civiles de las provincias) sobre las entidades locales formalmente autónomas.

En la práctica, sin embargo, la jerarquía encontró un freno en el acusado corporativismo funcional de la época (2), mientras que la tutela sobre los entes locales, rigurosamente ejercida al menor atisbo de desviación política, se relajaba en los asuntos de "administración ordinaria", dejando un campo abierto a la libre actuación de las autoridades locales, aún en perjuicio de la estricta legalidad (3). No sólo eso, sino que además el predominio de los grandes Cuerpos de funcionarios del Estado, en un régimen que decía abominar de la "política" y preferir la "administración", llevó a una departamentalización de la acción pública, perturbada por disputas competenciales internas y carente de hábitos y mecanismos adecuados de coordinación (4). Todos estos defectos se fueron haciendo más evidentes a medida que el Estado ampliaba la esfera de sus funciones y el régimen político autoritario del momento entraba en una crisis inevitable.

La Constitución democrática de 1978 trajo consigo un cambio de concepción radical en orden a la organización territorial y administrativa del país. En su artículo 2 proclamó, entre sus principios esenciales, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (llamadas Comunidades Autónomas) que integran la Nación española, eso sí dentro de la unidad indisoluble de ésta y con respeto al principio de solidaridad entre todas ellas. En su artículo 103.1 recogió, entre los principios de organización y actuación administrativa y por primera vez en la historia constitucional de España, el principio de descentralización. En su Título VIII reguló el procedimiento de creación de las nuevas Comunidades Autónomas y garantizó asimismo la autonomía de municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses. De esta forma sentó las bases de un proceso descentralizador de largo alcance, que ha generado una importante transformación del sistema político-administrativo español (espectacular en ciertos aspectos por el ritmo y el calado de las reformas) y que aún no puede

considerarse concluido. Baste poner de relieve que la participación de la Administración del Estado (incluida la Administración militar y la Seguridad Social) en el conjunto del gasto público se ha reducido hasta el 63,42% en 1992 y que se pretende rebajarlo hasta el 50% aproximadamente en los próximos años, mientras que las Comunidades Autónomas ya han asumido en una sola década de funcionamiento y cuando aún no ha finalizado el proceso de transferencia a las mismas de servicios del Estado, el 22,58% y las entidades locales - menos favorecidas en términos de descentralización del gasto - han alcanzado el 14%. También es ilustrativo de ese proceso que en la actualidad (datos de 1992) la Administración civil del Estado cuente con 606.804 empleados públicos (excluidos fuerzas armadas y de seguridad), habiendo transferido más de 300.000 funcionarios a las Comunidades Autónomas en la última década, mientras que esas nuevas Administraciones regionales cuentan ya con 607.309 empleados (5).

La opción constitucional en favor de este nuevo modelo de vertebración territorial, que ha sido bautizado por los publicistas como "Estado de las Autonomías", constituía en cierto modo una necesidad histórica. Un régimen democrático en España no puede prescindir en la actualidad del reconocimiento de la pluralidad nacional, cultural y lingüística de los pueblos que la componen. Desde este punto de vista, la creación de instituciones propias de las nacionalidades y regiones (de todas ellas) resultaba necesaria en garantía de esas peculiaridades. Pero, por otra parte, esas mismas instituciones, junto a la revitalizada Administración local, han abierto un cauce adecuado de expresión política de los intereses regionales y locales, que el centralismo exacerbado de la época anterior anuló casi por completo. La autonomía se configura así como una suerte de distribución vertical del poder, como una vía de participación de comunidades diferenciadas en el seno del Estado, que se articula en dos escalones, el de Comunidad Autónoma y el local (básicamente el municipal, flanqueado por las Diputaciones Provinciales que asisten a los municipios más pequeños). Por último, desde el punto de vista propiamente administrativo, la descentralización permite dotar al aparato público de nueva savia emprendedora, ya que es muy difícil gestionar desde un solo centro el imponente volumen de tareas de un Estado moderno (que, por cierto, no se han reducido sustancialmente, pese a la crisis del llamado "Estado del Bienestar") evitando en una medida aceptable los riesgos de la inercia burocrática y de la parcelación corporativista.

Ahora bien, una reforma tan profunda del sistema administrativo, realizada en un período relativamente breve, ha traído consigo nuevos problemas estructurales, de una entidad considerable. Entre ellos, la necesidad de crear un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales o interadministrativas, cuestión que es la que aquí nos interesa abordar.

Efectivamente, el impulso inicial de transformación del Estado fue desde el primer momento un impulso centrífugo. Es lógico entender que no podía haber sido de otra manera, pues se produjo por reacción pendular frente a varias décadas de dictadura centralista. Pero lo cierto es que, durante los primeros años del régimen constitucional, las reivindicaciones autonomistas "frente al Estado" adquirieron tal predominio (sin contar ahora con la virulencia de algunas posiciones independentistas minoritarias, que incluso han generado el fenómeno terrorista vasco, bien conocido), que llegaron incluso a poner seriamente en cuestión su misma pervivencia o, al menos, la fórmula constitucional del Estado de las Autonomías. Hoy en día esa primera fase "antiestatalista" parece haber remitido (al tiempo que se ha puesto prácticamente fin a las acciones terroristas de signo separatista), pues incluso los grupos políticos nacionalistas o regionalistas mayoritarios aceptan con normalidad que las Comunidades Autónomas, sin merma de su identidad, no son un poder "contra el Estado", sino una parte del Estado mismo, esto es, del "Estado global", en su acepción kelseniana, como conjunto de los poderes públicos del país y no sólo como las instituciones centrales del mismo. Ello no quiere decir que el impulso descentralizador se haya agotado. Al contrario, sigue produciendo consecuencias relevantes, como la nueva transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas recientemente acordadas por el Gobierno y el principal partido de la oposición (el conservador Partido Popular) (6); sigue

aportando argumentos de primera fila para el debate político de actualidad, como el relativo a la "corresponsabilidad fiscal" de las Comunidades Autónomas en la regulación y gestión de algunos impuestos en su respectivo territorio (7); y ya anuncia otras polémicas menos acuciantes, como la que versa sobre la descentralización de funciones de las Comunidades Autónomas en los entes locales (8). Pero las preocupaciones primordiales que giran en torno al sistema de organización territorial del Estado se centran ahora en la necesidad de armonizar la acción de las distintas Administraciones públicas concurrentes, de manera que puedan reducirse los conflictos entre ellas y pueda simplificarse la estructura administrativa en su conjunto, eliminando duplicidades y disfunciones burocráticas.

Estas preocupaciones no son nuevas. Si bien la Constitución de 1978 fue muy parca en la regulación de las relaciones entre los diferentes niveles territoriales de Administración, muy pronto fue necesario imprimir al proceso descentralizador un enfoque ordenado, desde el propio Estado, con el fin de articular un sistema completo de organización territorial en el que tuvieran encaje las iniciativas locales. Así, en 1981 el Gobierno y el principal partido de la oposición (entonces el Partido Socialista) acordaron solicitar un Informe general de una Comisión de Expertos (9), conforme al cual pactaron las líneas maestras y la forma de concreción de dicho sistema. En el citado Informe se advertía que, "como en las obras arquitectónicas el cemento o el barro, también el Estado de las Autonomías precisa de elementos aglutinantes menos nobles que le den cohesión e impidan su derrumbamiento. A ello contribuyen todas las fórmulas de relación entre poderes que impulsan el funcionamiento del sistema". Por consiguiente, la Comisión proponía deducir del texto constitucional los principios relacionales precisos para la ordenación de un Estado complejo, como es el descentralizado.

Sin embargo, ni la Comisión de Expertos (salvo leves referencias) ni los pactos políticos subsiguientes dedujeron por sí mismos esos principios. Otros aspectos del problema (empezando por la misma configuración del mapa regional definitivo y la operación de transferencia de funciones, personal y recursos del Estado a las Comunidades Autónomas) reclamaban toda la atención, y con urgencia. Por tanto, el sistema de relaciones interadministrativas quedó en términos generales indefinido, a la espera de que, mediante acciones sucesivas, se fuera poco a poco decantando.

Así las cosas, cada norma jurídica que abordase la regulación de sectores del ordenamiento en los que hubieran de intervenir distintas Administraciones debía, en su caso, establecer las relaciones necesarias entre ellas, deduciendo sus características y límites de los principios constitucionales. Los conflictos jurídicos que a tal efecto pudieran plantearse (y que, de hecho, se plantearon en elevado número durante los primeros años de construcción del sistema) (10), habrían de ser resueltos por el Tribunal Constitucional, jurisdicción competente para ello. En la práctica ha sido este órgano capital el que, sentencia a sentencia, ha ido elaborando todo un nuevo sistema de relaciones intergubernamentales, enjuiciando la validez constitucional de las opciones del legislador y condicionando a su vez el contenido de las normas posteriores. Sólo más tarde algunas leyes generales, recogiendo las indicaciones de la jurisprudencia constitucional, han pretendido realizar una exposición sistemática de ese nuevo modelo relacional, con mejor o peor fortuna y en cualquier caso de forma incompleta. Es el caso de la Ley de Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985, que regula las relaciones de las entidades locales con las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas (Capítulo II de su Título V), y la reciente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en su Título I regula las relaciones entre la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas.

Pues bien, desde un primer momento el Tribunal Constitucional consideró que las relaciones jerárquicas entre entes públicos son en todo caso incompatibles con la autonomía de las regiones, provincias y municipios proclamada en la Constitución (11). Asimismo declaró que no son conformes al marco constitucional los controles administrativos del Estado sobre las Comunidades Autónomas, ni siquiera tratándose de controles de mera legalidad, a no ser que éstas actúen por delegación de aquél (12), ni los controles o tutelas sobre las Administraciones locales que afecten al mérito u oportunidad

de las decisiones. Sí, en cambio, son constitucionalmente viables los controles de estricta legalidad sobre la actuación de las entidades locales (13). Ahora bien, lo cierto es que el legislador ha terminado por abolir también estos últimos controles en la mayoría de los casos (14). Las relaciones interadministrativas no se fundan ya, pues, salvo excepción, en el antiguo binomio jerarquía-tutela.

Pero la práctica inexistencia de relaciones de jerarquía entre Administraciones públicas y la drástica limitación de las tutelas sobre los entes locales no significa que la regla general deba ser la actuación independiente y separada de cada Administración. Antes bien, está claro que la interdependencia de la acción de las distintas Administraciones es muy elevada, pues no siempre es fácil distribuir las competencias entre ellas en función de bloques materiales cerrados y completos, susceptibles de una gestión autosuficiente. En muchos casos la acción de una Administración en el ejercicio de sus competencias puede condicionar, completar, interferir o menoscabar la de otras en ejercicio de las suyas propias. No sólo eso, sino que los fines de todas ellas son en buena parte comunes, al estar enunciados por la Constitución con carácter general, y no pueden sustraerse de la necesidad de repartirse unos recursos por definición escasos, que proceden de unos mismos contribuyentes. De ahí que el Tribunal Constitucional haya insistido hasta la saciedad en la imperiosa conveniencia de establecer cauces y vías de relación entre las Administraciones públicas no incompatibles con su respectiva autonomía. Estas fórmulas de relación obedecen básicamente, en el sistema de pluralismo institucional y descentralización vigente en España, a los principios de coordinación y de cooperación, que han sustituido al binomio antes mencionado como instrumentos de vertebración del Estado compuesto.

II. Coordinación y cooperación: precisiones conceptuales

Aunque el significado preciso de los conceptos jurídicos de coordinación y cooperación es objeto en España de una cierta polémica doctrinal, fruto de la ambivalencia con que el primero de los dos términos se emplea en unas u otras normas, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha permitido clarificar su respectivo sentido.

Cabe entender, conforme a ella, que hay un primer concepto genérico de coordinación, que en el artículo 103.1 de la Constitución y en algunos preceptos legales se utiliza como principio de la organización administrativa, mediante el que se persigue "la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema (administrativo), evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad del sistema". En atención a esta finalidad intrínseca, la coordinación debe ser entendida como "la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (de diversas Administraciones públicas) en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema" (15).

En el marco de este amplio y abstracto principio de coordinación hay que distinguir, sin embargo, dos variantes que, siguiendo el criterio de la propia jurisprudencia constitucional, podríamos calificar de coordinación forzosa o coordinación en sentido estricto y de coordinación voluntaria o cooperación (16).

En el primer caso, la coordinación entre Administraciones públicas distintas y autónomas supone la adopción por una de ellas de una decisión de obligado cumplimiento para otra u otras, que condiciona el ejercicio por parte de éstas de sus propias competencias. Comporta, pues, "un cierto poder directivo" de la Administración coordinante sobre las coordinadas, lo que significa que aquélla se encuentra respecto de éstas en una cierta posición de supremacía. Por eso, el poder de coordinación no se presume con carácter general, sino que debe estar atribuido caso por caso por las normas jurídicas adecuadas. Si se trata de potestades de coordinación del Estado sobre las Comunidades Autónomas requiere una previsión expresa en la misma Constitución o en los Estatutos de Autonomía (17), ya que

las relaciones entre aquél y éstas se regulan en esas normas superiores. Si se trata de de las potestades de coordinación de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma sobre las Administraciones locales necesitan estar reguladas por norma con rango de ley. En cualquier caso, las facultades de coordinación no pueden ser utilizadas para fines distintos de los que justifican su ejercicio (por ejemplo, para meras finalidades de control), las medidas que en virtud de ellas se adopten deben guardar una proporción adecuada con la necesidad de la acción conjunta o de la cohesión administrativa que se pretende conseguir, y nunca pueden llegar a colocar a las Administraciones autónomas coordinadas en una situación de dependencia jerárquica o cuasijerárquica incompatible con su autonomía. En concreto, "los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía" (18).

Por su parte, la cooperación (también llamada colaboración) implica una conducta activa de las Administraciones públicas tendente a facilitar las actuaciones de autoridades ajenas o a realizar acciones conjuntas y voluntariamente aceptadas para la consecución de sus fines de interés común. En las relaciones de cooperación las Administraciones intervinientes se hallan en una situación de igualdad recíproca, que es lo que las diferencia de las técnicas de coordinación stricto sensu. Ello no obstante, no todas aquéllas relaciones se fundan en la libre iniciativa de las partes. A veces, como veremos, las normas jurídicas imponen deberes positivos de colaboración a unas u otras Administraciones (o a todas ellas), pero sin que ello suponga límite alguno a su respectiva autonomía (en el sentido de que no merma sus competencias o condiciona su ejercicio). En todo caso, la cooperación o colaboración interadministrativa es un principio implícito e inherente al Estado de las Autonomías (19), que no necesita justificarse en preceptos concretos y que puede practicarse mediante todo tipo de fórmulas y técnicas que no sean contrarias a Derecho. Es decir, la actividad administrativa de cooperación no precisa de una habilitación legal expresa para concretarse, ni ha de ceñirse obligatoriamente a fórmulas tasadas y legalmente previstas. Sin perjuicio de lo cual, las técnicas más usuales de cooperación aparecen hoy en día reguladas (en muchos casos sobre la base de experiencias administrativas anteriores) en los textos legales o reglamentarios.

III. Las técnicas usuales de coordinación

Expuesto el significado de los conceptos, procede ahora exponer cuáles son los instrumentos más usuales de coordinación y cooperación en la legislación y en la praxis de las relaciones interadministrativas en España, comenzando por los primeros. Bien entendido que no se pretende una exposición exhaustiva, que sería prácticamente imposible, ya que no son instrumentos tasados. Al tiempo se citarán algunos ejemplos significativos para ilustrar mejor al lector.

a) Técnica primera de coordinación es la aprobación por la institución coordinante de normas o disposiciones generales de carácter básico y de obligado cumplimiento, que enmarquen la actividad sujeta a coordinación de otras autoridades. Esta función está reservada al Estado en las materias más importantes en que carece de competencias exclusivas y constituye un elemento indispensable de garantía de la unidad estatal. Tal es el caso de toda la política económica general, incluyendo la regulación básica de los diferentes sectores productivos (artículo 149.1.13^a de la Constitución), el medio ambiente (artículo 149.1.23^a), los grandes servicios públicos como la sanidad (artículo 149.1.16^a), la Seguridad Social (artículo 149.1.17^a) y la enseñanza (artículo 149.1.30^a), y el régimen jurídico de Organización y funcionamiento de las Administraciones públicas (artículo 149.1.18^a). Ello no excluye que, en el marco de la normativa básica del Estado, otras Administraciones dicten su propia regulación de detalle o complementaria, ni que las funciones administrativas y la gestión de los servicios estén descentralizadas. Pero aquella normativa básica constituye un elemento primario de cohesión de la actividad de todas las Administraciones públicas. A ello hay que añadir que, hoy en día, una parte importante de esa regulación básica del Estado, sobre todo en materia económica y de

protección del medio ambiente, está a su vez condicionada por las normas de la Comunidad Europea, que tienen aplicación directa y primacía absoluta sobre el Derecho interno de cada Estado miembro.

b) Una segunda técnica de coordinación, de importancia creciente, es la planificación administrativa. Las Administraciones con competencia de coordinación pueden integrar las actuaciones propias con las de otras Administraciones a través de planes y programas vinculantes para todas ellas. Así sucede, por ejemplo, en el caso de los planes de ordenación y aprovechamiento de los recursos hidráulicos regulados por la Ley de Aguas de 1985. Estos planes, de gran trascendencia en un país predominantemente seco como España, afectan a múltiples actuaciones (obras hidráulicas, previsión de demandas y criterios de prioridad y compatibilidad de usos del agua, asignación de recursos y reservas de agua, regulación de la calidad de las aguas y ordenación de los vertidos contaminantes, normas básicas sobre regadíos y protección medioambiental de los recursos hidráulicos y su entorno, actuaciones de conservación de suelos y de corrección hidrológico-forestal, criterios de evaluación de aprovechamientos hidroeléctricos, actuaciones y obras para prevenir inundaciones ...), de competencia de varias Administraciones públicas. No obstante, su legitimidad se ampara en la competencia del Estado sobre la coordinación de la economía, dada la estrecha relación que con ésta guarda la planificación de un recurso tan esencial y escaso como es el agua (20).

Otro ejemplo muy diferente es el de los planes de protección civil, que coordinan las actuaciones de competencia de todas las Administraciones públicas para la prevención y limitación de riesgos y catástrofes naturales (conforme a la Ley de Protección Civil de 1985). También deben citarse los planes de infraestructuras que afectan a competencias de varias Administraciones, como son los de obras de acceso a las grandes ciudades (con incidencia en las redes de carreteras nacionales y locales y en los ferrocarriles nacionales, locales y metropolitanos); o los planes de ordenación de los recursos naturales (Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, de 1989), que coordinan las competencias de distintas Administraciones en materia de montes, aguas y medio ambiente; o, en fin, los planes de ordenación del territorio que elaboran las Comunidades Autónomas conforme a su legislación propia (aunque éstos no son vinculantes para las actuaciones de la Administración del Estado que inciden sobre el medio físico, a las que sólo sirven de "marco de referencia" orientativo).

Los ejemplos podrían multiplicarse, puesto que la planificación sectorial (en ausencia de la planificación económica general característica de épocas pasadas) es un método cada vez más recurrente de la acción pública. Por eso, con carácter general, el artículo 59 de la Ley de Bases del Régimen Local permite a la Administración del Estado y a las Comunidades Autónomas coordinar mediante planes la acción de las Administraciones locales en supuestos en que concurra el interés general de aquéllas. En virtud de este precepto, las Comunidades Autónomas están generalizando su coordinación de la acción de las Diputaciones Provinciales, cuya autonomía decisoria se está reduciendo en buena medida por esta causa.

Una variante de la coordinación a través de planes es la que se instrumenta a través de directrices, que en la experiencia española de relaciones interadministrativas de los últimos años (otra cosa es en el seno de cada Administración, donde tienen un significado distinto) constituyen una especie de planes-marco o textos programáticos definidores de criterios generales a los que ha de ajustarse posteriormente la planificación administrativa (directrices de ordenación de los recursos naturales, prevista en la citada Ley de Conservación de los Espacios Naturales; directrices de ordenación del territorio reguladas en la legislación propia de las Comunidades Autónomas, etc.)

En todo caso, la regla es que las Administraciones coordinadas participen en la elaboración de los planes y directrices de otras Administraciones superiores que les afectan, sea mediante trámites específicos de alegaciones y audiencia en el procedimiento de aprobación del plan, sea mediante su presencia en órganos administrativos encargados de formular o aprobar los proyectos de los planes, sea mediante consultas y negociaciones informales. De esta manera la relativa pérdida de libertad decisoria

que deriva de su sujeción a los planes de coordinación se compensa (en parte, al menos) con facultades de participación. Por los demás, como es obvio, la coordinación mediante planes y directrices resulta tanto más eficaz en la práctica cuanto mayor es el grado de consenso entre las distintas Administraciones implicadas a la hora de elaborar esos instrumentos.

c) Otras técnicas de coordinación tienen un alcance más concreto y puntual. Se trata de actos de homologación (como es el caso de la homologación de los títulos académicos, válidos en todo el país, por la Administración del Estado) o de registro (así la existencia de registros públicos unificados para todo el ámbito del Estado y que surten efectos para todas las Administraciones públicas, tales como el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, el Registro General Sanitario de Alimentos, el Registro de Empresas Cinematográficas, etc.).

d) En ocasiones la Administración coordinadora realiza actos singulares de obligada observancia o de aprobación de actuaciones ajenas, con finalidades de cohesión. Tal es el caso de la delimitación previa por la Administración del Estado de los perímetros de las Areas de Montaña, en las que se concentran medidas de fomento económico prioritarias de las distintas Administraciones territoriales, delimitación que debe ser respetada por éstas si pretenden tener acceso a las ayudas financieras del Estado (Real Decreto 2164/1984). Otro ejemplo característico es la aprobación por las Comunidades Autónomas de los planes de urbanismo formulados por los municipios (Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1992), en la medida en que sirve para coordinar la planificación de cada municipio con el más amplio diseño de la ordenación del territorio regional, que es competencia de la Comunidad Autónoma y que (a diferencia de la Administración del Estado) vincula a las entidades locales.

IV. Las técnicas usuales de cooperación

Las fórmulas de cooperación son más variadas y, sobre todo, se vienen poniendo en práctica con mayor asiduidad y efectividad, dado que, en su mayoría, derivan del acuerdo entre distintas Administraciones.

a) La primera que debe mencionarse, puesto que de alguna manera constituye la base o el presupuesto previo de todas las variantes de cooperación entre Administraciones, es el intercambio de informaciones. En el Derecho español vigente, tras vencer no pocas resistencias, constituye un deber general de toda Administración pública para con las demás facilitar la información sobre su propia gestión que éstas precisen para el adecuado ejercicio de sus cometidos. A tales efectos, la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que ha entrado en vigor en febrero de 1993, precisa que las distintas Administraciones "podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del Ente al que se dirija la solicitud" (artículo 4.2). La información requerida sólo puede ser denegada, por resolución motivada, "cuando el Ente del que se solicita no esté facultado para prestarla (por ejemplo, en el caso de datos reservados o sometidos a secreto oficial) o cuando, de hacerlo causara un perjuicio grave a sus intereses o al cumplimiento de sus propias funciones" (artículo 4.3). No obstante, la relativa ineficacia del deber general de información en el pasado (aún es pronto para saber las consecuencias de la facultad de requerir formalmente la información y de la obligación de facilitarla que impone la última y recientísima Ley citada), ha dado lugar a que en muchas normas sectoriales se impusieran deberes de semejantes, a veces condicionando a su cumplimiento la producción de determinados efectos favorables, como el pago de ayudas o subvenciones estatales. En términos generales el Tribunal Constitucional ha considerado dichas obligaciones plenamente conformes al deber de colaboración entre Administraciones públicas.

b) En segundo lugar debe hacerse mención de las formas de asistencia o auxilio administrativo, que hoy también constituye un deber general, con las mismas consecuencias y los mismos límites del deber de facilitar información, ya examinado. Pero más que éste deber general, importa en este caso señalar las modalidades de asistencia previstas por el ordenamiento.

Esta asistencia puede ser puramente jurídica (por ejemplo, para la ejecución de los actos de una Administración que haya de realizarse fuera del ámbito de sus competencias); puede consistir en una asistencia técnica (por ejemplo, mediante el "préstamo" de personal o de medios técnicos de unas Administraciones a otras, o mediante el asesoramiento jurídico, económico o técnico, o mediante la ejecución de obras o la instalación de servicios para otras Administraciones); o puede ser financiera. Dejando para más adelante alguna reflexión sobre ésta última, los restantes supuestos de asistencia son, en la práctica, menos frecuentes. Sin embargo, es preciso hacer mención de las tareas de asistencia a los municipios que realizan las Diputaciones Provinciales. En realidad, la funciones primordiales de éstos entes locales intermedios han quedado reducidas, tras la creación de las nuevas Administraciones regionales, a la asistencia a los pequeños municipios. De hecho, dicha asistencia es permanente y diversificada, hasta tal punto de que esos pequeños municipios, cuya Administración carece de recursos y medios personales en medida suficiente para desempeñar las funciones que las leyes les asignan, no podrían mantenerse si no fuera por la asistencia que les presta la Diputación Provincial.

c) La asistencia financiera merece, según se ha dicho, un comentario aparte. En España (como en otros Estados federales o regionales), la descentralización de competencias, funciones y servicios públicos no ha venido acompañada de una descentralización equivalente de las fuentes de ingresos públicos. La Administración del Estado recauda los tributos más importantes, directos e indirectos, de manera que el resto de las Administraciones públicas debe nutrirse en parte de una participación en los ingresos del Estado. En una parte muy significativa, que en el caso de las Administraciones locales sobrepasa la tercera parte de sus recursos y en el de las Comunidades Autónomas alcanza un porcentaje muy superior (con la única excepción del País Vasco y Navarra, que mantienen un régimen financiero especial por razones históricas, garantizado por la misma Constitución) (21). Dentro de esa participación financiera en los ingresos del Estado deben diferenciarse tres capítulos. El primero corresponde a la llamada "financiación incondicionada", consistente en una cantidad que se fija cada año en los presupuestos generales del Estado y que se transfiere en bloque a las Administraciones territoriales para cubrir sus gastos ordinarios de funcionamiento e inversión, distribuyéndose entre ellas conforme a criterios objetivos de reparto. Un segundo capítulo está constituido por aquéllas aportaciones específicas con las que el Estado atiende al principio de solidaridad y que están destinadas a inversiones en las regiones y municipios con nivel inferior de renta (Fondo de Compensación Interterritorial y Programa de Cooperación Económica Local del Estado). El tercer capítulo viene constituido por ayudas o subvenciones destinadas a objetivos determinados, las más de las veces reguladas en sus aspectos esenciales (objeto, beneficiarios, cuantía, condiciones de otorgamiento) por normas del Estado, aunque su gestión corresponda a las Comunidades Autónomas o a la Administración Local. Este tercer capítulo integra la llamada "financiación condicionada".

Las formas de financiación condicionada, a través de las cuales se presta muchas veces la asistencia financiera a las Administraciones inferiores para el ejercicio de sus competencias, aumentan ciertamente la capacidad económica de éstas, pero obviamente limitan su autonomía decisoria. Por ello, el Tribunal Constitucional ha pretendido poner coto a los abusos en la utilización de estas ayudas, declarando que el Estado no puede, mediante ellas, arrogarse competencias de las que carece o condicionar ilícitamente el ejercicio de las competencias de otras Administraciones (22). En la actualidad existe una tendencia hacia la reducción de la financiación condicionada en beneficio de la incondicionada, avalada por un acuerdo firmado entre el Estado y las Comunidades Autónomas en junio de 1992. No obstante, sobre todo en materia de fomento de actividades económicas, el Estado tiene competencia para mantener fórmulas de subvención y ayuda financiera aún en el ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas (agricultura, vivienda y turismo principalmente) que el Tribunal Constitucional ha considerado en general lícitas, si bien la gestión de dichas subvenciones corresponde a la Administración regional.

d) Otros supuestos de cooperación tienen carácter procedimental, y consisten en la participación de ciertas Administraciones en el procedimiento de elaboración de decisiones ajenas. Con anterioridad ya hemos examinado algún ejemplo, el de la intervención de algunas Administraciones en la formulación de los planes de otras que les afectan (planes hidrológicos, urbanísticos y de ordenación del territorio, de protección de recursos naturales, etc.). En general, cualquier Administración puede formular alegaciones en cualquier procedimiento administrativo de la competencia de otra que afecte a sus intereses. Pero a veces, como ocurre en los supuestos mencionados, la ley prevé trámites específicos de consulta a dichas Administraciones afectadas.

e) Mayor interés tienen las fórmulas orgánicas de cooperación. Dentro de ellas hay que diferenciar varios supuestos. El primero es aquél en que varias Administraciones participan en un órgano colegiado de cooperación, cualquiera que sea la composición de éste (paritaria o no) y el alcance de sus funciones (decisorias o, como es normal, sólo deliberantes y consultivas). La fórmula está hoy en día tan extendida en España que sólo es posible indicar sumariamente algunos ejemplos significativos.

En algunos casos, se trata de órganos con competencias deliberativas generales, que sirven de "lugar de encuentro" y, en su caso, de negociación entre varias Administraciones públicas. Así la Comisión Nacional de Administración Local y las Comisiones Provinciales de Colaboración (de la Administración del Estado) con las Corporaciones Locales. Otros órganos colegiados de participación tienen un ámbito de funciones especializado. Entre ellos hay que destacar las Conferencias Sectoriales, que reúnen al más alto nivel administrativo a los jefes de los departamentos de la Administración del Estado (Ministros, por lo común) y a las autoridades de mayor rango de todas las Comunidades Autónomas, convocadas por aquéllos, para "intercambiar puntos de vista, examinar en común los problemas de cada sector y las medidas proyectadas para afrontarlos o resolverlos" (artículo 5 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Estas Conferencias pueden, en su caso, llegar a adoptar acuerdos (sólo vinculantes para las Administraciones que los firman), que se formalizan como convenios de colaboración. Su importancia práctica es creciente. Equivalentes a ellas son algunos grandes órganos deliberantes y de concertación, que tienen por finalidad la coordinación de la política del Estado y de las Comunidades Autónomas en algunos sectores clave, en que cierto grado de coordinación es imprescindible para el funcionamiento del sistema. Tal es el caso del Consejo de Política Fiscal y Financiera, presidido por el Ministro de Economía y Hacienda, que coordina la política presupuestaria, de endeudamiento y de inversiones públicas del Estado y de las Comunidades Autónomas (regulado por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, de 1980), y la Comisión de Coordinación de la Función Pública, de menor relevancia práctica, que coordina la política de personal del Estado y las Comunidades Autónomas (creada por la Ley 30/1984, de Reforma de la Función Pública). En fin, otros órganos colegiados de cooperación tienen carácter no sólo sectorial, sino también bilateral. Es el caso, por ejemplo de las Juntas de Seguridad, que existen en aquellas Comunidades Autónomas que cuentan con fuerzas de policía propias (País Vasco y Cataluña), con la misión de coordinar la actuación de las fuerzas de seguridad del Estado y de la policía autónoma.

f) Otras fórmulas orgánicas de cooperación consisten en la creación de una nueva entidad, de naturaleza jurídica pública o privada, en la que participan varias Administraciones, para la realización de actividades o la gestión de servicios de interés común. En algunos casos se trata de empresas mixtas, si la actividad en cuestión puede gestionarse conforme a Derecho privado. En otros la fórmula empleada es la mancomunidad de servicios. Este es un ente constituido por la agrupación voluntaria de municipios para la prestación en común de servicios de su competencia. Poco a poco esta fórmula va siendo aceptada en la Administración local española, pese a la tradición localista y aislacionista de los municipios, aunque todavía el número de mancomunidades existentes es relativamente escaso (23). Por último, la bien conocida institución del consorcio, entidad que permite integrar a Administraciones de

distinto nivel (y aún a otras instituciones privadas o semiprivadas sin ánimo de lucro), ha cobrado nuevo aliento en la experiencia administrativa española más reciente. Mediante esta fórmula se gestionan conjunta y coordinadamente algunos servicios esenciales de las mayores áreas metropolitanas (en Madrid y Barcelona particularmente), tales como el transporte público, el abastecimiento de aguas, el saneamiento ...). También fue la fórmula utilizada para organizar los Juegos Olímpicos de Barcelona en 1992, organización que precisó reunir en una misma entidad, el Comité Organizador Olímpico de Barcelona 92, a tres Administraciones poderosas y frecuentemente enfrentadas (la del Estado, la de la Comunidad Autónoma de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona, más el Comité Olímpico Español), con notable éxito (24).

g) Por último debe hacerse referencia a las técnicas negociales de cooperación, en particular a los convenios entre Administraciones públicas. Este instrumento fue previsto por la Constitución como medio de colaboración entre las Comunidades Autónomas (artículo 145.2). Sin embargo, se ha desarrollado sobre todo en las relaciones "verticales" entre Estado, Comunidades Autónomas y Administración local, aun a falta de toda previsión legal expresa que no fuera el genérico reconocimiento de la facultad de las Administraciones públicas para celebrar pactos no contrarios al ordenamiento, al interés público y a los principios de buena administración (artículo 3 de la Ley de Contratos del Estado de 1965), o la posterior mención de los convenios (sin más regulación) contenida en la Ley de Bases del Régimen Local de 1985. Ahora la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ha establecido una regulación mínima común de los convenios administrativos de colaboración (artículos 6 y 8), de la que se deduce más que nada que sólo pueden celebrarse en el ámbito de las respectivas competencias de las Administraciones intervinientes, sin que puedan suponer renuncia a las competencias propias, y que tienen naturaleza jurídica administrativa y no privada, correspondiendo el conocimiento de las cuestiones que se susciten en relación con su interpretación y cumplimiento a los Tribunales del orden contencioso-administrativo. En cualquier caso, el número de convenios de colaboración que se firman anualmente va en aumento, lo que demuestra el elevado grado de aceptación de una fórmula tan flexible.

V. Consideraciones finales

Quince años después de la aprobación de la Constitución de 1978, los problemas de incomunicación y descoordinación que han marcado la primera etapa del Estado de las Autonomías van entrando poco a poco en vías de solución.

Para eso ha sido preciso que el Tribunal Constitucional español recalcase machaconamente en su jurisprudencia la inevitabilidad de la coordinación y cooperación entre las distintas Administraciones públicas. Ha sido necesario que la doctrina jurídica recogiera y explicara las experiencias de los Estados federales y regionales de mayor tradición, para generar una conciencia política y administrativa capaz de superar la desconfianza y la tendencia al aislamiento. Ha sido imprescindible hallar las fórmulas de coordinación y cooperación más idóneas en cada caso y perfilar su alcance jurídico y sus límites, para evitar limitaciones inaceptables de la autonomía constitucionalmente garantizada.

En este proceso ha tenido también una influencia notoria la integración de España en la Comunidad Europea. Primero por el ejemplo directo que supone una instancia supranacional de prestigio que basa su acción en la concertación cotidiana y en la negociación paciente (a veces paralizante) entre los Gobiernos de los Estados miembros y la Comisión Europea. Después por la necesidad de coordinación que la normativa comunitaria impone indirectamente a las Administraciones de los Estados miembros, que han de concertarse para defender sus propuestas en Bruselas (a través de los representantes del Estado) o para elaborar los planes y proyectos que aspiran a obtener la sustanciosa financiación comunitaria (planes de desarrollo regional y de infraestructuras, proyectos de protección medioambiental, acciones de mejora de las estructuras agrarias o de fomento del empleo y la

formación profesional, etc.). Por último, en cuanto el proceso de convergencia económica que exige la firma del nuevo Tratado de la Unión Europea implica un sensible esfuerzo de reducción de los desequilibrios financieros públicos y, consiguientemente, de racionalización administrativa, es evidente que se necesita la coordinación de todas las Administraciones para alcanzar esos objetivos.

En los últimos años estos factores exógenos y el propio asentamiento del sistema están reforzando la tendencia a su vertebración sobre la base de los principios y fórmulas expuestas. Ello no obstante queda aún mucho camino por recorrer para conseguir un reequilibrio adecuado entre los elementos de autonomía y descentralización y los factores de cohesión, unos y otros inherentes al modelo de Estado adoptado por el régimen democrático español de nuestros días.

NOTAS

- (1) Sobre el proceso histórico de la centralización española, véase por todos S. MARTIN-RETORTILLO y E. ARGULLOL, "Aproximación histórica al tema de la descentralización", en S. MARTIN RETORTILLO (dir.), Descentralización administrativa y organización política, Madrid, Ed. Alfaguara, 1973, tomo I.
- (2) Sobre el particular, véase A. NIETO, "Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los Cuerpos de funcionarios", en AA.VV. Estudios sobre la burocracia española, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1974.
- (3) Véase A. NIETO, "De la República a la Democracia: La Administración española del franquismo. II", en Revista Española de Derecho Administrativo, 15, 1977, p. 573 ss.
- (4) Sobre ello, L. BLANCO DE TELLA, "El mito de la función coordinadora", en BLANCO DE TELLA Y GONZALEZ NAVARRO, Organización y procedimiento administrativo, Madrid, 1975.
- (5) Fuente: Ministerio para las Administraciones Públicas. Documentación. 1993.
- (6) Mediante ese nuevo proceso de transferencias, articulado por una Ley orgánica de 23 de diciembre de 1992, se viene a equiparar en sustancia el nivel de competencias de las diecisiete Comunidades Autónomas españolas, ya que en una primera fase, tal como preveía la Constitución, sólo algunas de ellas, las de mayor tradición o mayor fuerza autonomista (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y, en cierto modo, Navarra, Canarias y la Comunidad Valenciana), asumieron el conjunto de atribuciones públicas susceptibles de descentralización.
- (7) Por "corresponsabilidad fiscal" se entiende la transferencia a las Comunidades Autónomas de la competencia y disponibilidad sobre algunos "tramos" o porcentajes de los recursos generados en su respectivo territorio por algunos tributos importantes, en particular el Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas, que ahora es un tributo enteramente estatal. Existe, en efecto, el proyecto de transferir a aquéllas un 15% de este Impuesto, de manera que no sólo reciban automáticamente los recursos correspondientes (minorando en proporción las transferencias que ahora reciben del Estado), sino que además puedan aumentar o disminuir los tipos impositivos sobre ese tramo, en ejercicio de su autonomía. Si bien la medida iría acompañada de nuevos instrumentos de solidaridad financiera interregional, el proyecto cuenta con una oposición bastante cerrada de los Gobiernos de las regiones menos favorecidas, temerosos de que pueda producirse una mayor desigualdad de los recursos públicos disponibles en unas y otras zonas del país. De ahí que el debate no haya abocado aún a ninguna solución positiva.
- (8) Las asociaciones de municipios y provincias critican, en efecto, lo que consideran un "nuevo centralismo regional" y pretenden que se inicie otra fase descentralizadora, en esta ocasión desde las Comunidades Autónomas en favor de la Administración local. El objetivo declarado es llegar a un esquema de reparto del gasto público del 50% para el Estado, el 25% para las Comunidades Autónomas y el 25% para los entes locales. No obstante, esta propuesta no parece haber calado suficientemente, hoy por hoy, en la sociedad y en los partidos políticos mayoritarios.

(9) La Comisión fue presidida por el Profesor E. García de Enterría y compuesta por los Profesores T.R. Fernández Rodríguez, L. Cosculluela Montaner, T. de la Quadra Salcedo, S. Muñoz Machado, F. Sosa Wagner y M. Sánchez Morón.

(10) Desde el 15 de julio de 1980, fecha en que comenzó a ejercer sus funciones el Tribunal Constitucional hasta el 31 de diciembre de 1991, la litigiosidad entre el Estado y las Comunidades Autónomas ascendió, entre recursos de inconstitucionalidad (contra leyes) y conflictos de competencia (contra reglamentos y actuaciones administrativas), a 799 asuntos. Pero, mientras en los años 1985 y 1986 (años de mayor conflictividad) el número de litigios planteados se había elevado a 130 y 111, posteriormente fue descendiendo hasta los 15 asuntos registrados en 1991. La creciente conflictividad inicial y el descenso subsiguiente se explican sobre todo por las diferencias de interpretación de las reglas constitucionales de distribución de competencias, muy acusadas en un principio, pero poco a poco resueltas por la jurisprudencia constitucional.

(11) Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 4 de febrero.

(12) El propio artículo 153 de la Constitución prevé el control por el Gobierno central, previo informe del Consejo de Estado, de las actuaciones administrativas de las Comunidades Autónomas ejercidas por delegación del Estado.

(13) Desde la Sentencia 4/1981 citada, a través de una larga serie de decisiones.

(14) Por regla general y con algunas excepciones contempladas en leyes especiales, la Ley de Bases del Régimen Local de 1985 (artículos 63 a 66) remitió el control de legalidad de las Administraciones locales a los Tribunales, ante los que las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas pueden recurrir contra los actos de aquéllas que consideren ilegales, requiriendo previamente su revisión por la propia Administración autora del acto (que puede negarse a ello) y solicitando su suspensión en el caso de que, además, menoscaben sus competencias. Sólo se mantienen en el texto de dicha Ley general tres supuestos extraordinarios de control administrativo sobre las entidades locales: la suspensión de sus actos que atenten gravemente al interés general de España por el Delegado del Gobierno en el territorio correspondiente (artículo 67), supuesto utilizado en escasas ocasiones; la sustitución de la entidad local por la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma en caso de incumplimiento por aquélla de sus obligaciones legales (artículo 60), asimismo practicada en contadas ocasiones y con mucha cautela; y la disolución por el Gobierno, previo acuerdo favorable del Senado, de una Corporación local electa, convocando nuevas elecciones, en caso de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga el incumplimiento de obligaciones constitucionales (artículo 61), supuesto que no se ha utilizado nunca. Sobre el particular, me remito a cuanto expuse en mi libro La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional, Madrid, Civitas, 1990.

(15) Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1983, de 28 de abril, cuya doctrina reiteran otras muchas posteriores.

(16) Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre.

(17) Los Estatutos de Autonomía son, en el vigente régimen constitucional español, las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, únicamente subordinadas a la Constitución, donde se definen sus competencias y se regulan sus instituciones de autogobierno.

(18) Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, de 27 de febrero.

(19) Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, entre otras muchas.

(20) Según Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre.

(21) Se trata del llamado régimen de "concierto económico", mediante el cual son las instituciones autónomas del País Vasco y Navarra las que recaudan los principales tributos generados en su territorio (y regulados por una normativa propia que, sin embargo, se adecúa sustancialmente a la legislación fiscal general), y transfieren anualmente a la Administración del Estado un "cupo", que se calcula en

función de los servicios que sigue prestando esta Administración en el territorio de esas Comunidades Autónomas.

(22) Las Sentencias del Tribunal que establecen esta doctrina son muy numerosas. Recientemente la Sentencia 13/1992, de 6 de febrero ha realizado una síntesis general. Sobre ello me remito a mi libro, Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas, Madrid, Tecnos, 1990.

(23) Aunque desde 1987 a 1992 se ha pasado de apenas 200 a más de 700 mancomunidades municipales constituídas, esta cifra es todavía muy reducida, si se piensa que el número de municipios españoles es de 8.061. Bastaría compararla con las más de 18.000 mancomunidades (syndicats de communes y communautés urbaines) existentes en Francia (para un número total de 36.600 municipios). No obstante, desde la Administración del Estado y desde las Comunidades Autónomas se está haciendo un cierto esfuerzo financiero para fomentar la creación de mancomunidades municipales y otras formas equivalentes de asociacionismo municipal, única forma de que las entidades más pequeñas puedan contar con una Administración autónoma (aunque común) mínimamente a la altura de las demandas sociales.

(24) Sobre estas últimas experiencias, véase R. MARTIN MATEO, "Los consorcios locales. Una institución en auge", en Revista de Administración Pública, 129, 1992, p. 7 ss.

Cinco puntos acerca de la modernización de la administración pública en Brasil

Carlos Estevam Martins

La Administración Pública da a muchos, si no a todos, la impresión de ser un mal que no tiene cura. A pesar de las tentativas de Reforma Administrativa emprendidas por los dos últimos gobiernos - gobiernos civiles que marcan la transición del autoritarismo a la democracia - la situación vivida por el sector público continúa siendo desalentadora. La Comisión de Altos Estudios, creada por el Ministerio del Trabajo y de la Administración como parte del esfuerzo que viene realizando para enfrentar el problema, acaba de presentar un diagnóstico que el propio Ministro calificó de "aterrador".

De hecho, el informe de la Comisión confirma el pensamiento y el sentir del ciudadano común, en relación con lo que está representado en el sentido peyorativo dado a la palabra "burocracia" en el lenguaje corriente. Dice el informe: "La situación organizacional del Gobierno Federal y del sector público como un todo, es grave. El Presidente de la República y los Ministros manifiestan, insistentemente, incomodidad e insatisfacción con la llamada maquinaria administrativa; la sociedad muestra impaciencia e impotencia ante la incapacidad de la mayoría de nuestros sistemas administrativos para ofrecer respuestas a sus necesidades; y los servidores públicos se muestran desmotivados y paralizados ante el colapso de la mayoría de los sistemas organizacionales a los cuales están vinculados, tanto a nivel de las oportunidades profesionales y de las condiciones de trabajo que les son ofrecidas, como en cuanto a la relevancia de su actuación para la satisfacción de las aspiraciones de los sectores sociales a los que sirven".

Hay un desencuentro entre la Sociedad y el Estado. La Sociedad no se identifica con el Estado existente, no lo apoya ni lo prestigia: allí están, por una parte, el fraude fiscal consumado sin reparos por las personas (físicas o jurídicas); y por otra parte, la ofensa a la función pública, vehiculizada (cuando no abusivamente promovida) por los medios de comunicación. El Estado, a su vez, no consigue reaccionar, y mucho menos imponerse, asumiendo la posición que le cabe en el liderazgo del proceso nacional.

Por esto mismo, cabe concebir la modernización administrativa como un proceso de articulación entre el Poder Público y la realidad societal que constituye su ambiente. La meta mínima planteado por este proceso sería la de alcanzar, por medio de ajustes progresivos, grados cada vez mayores de adaptación a los cambios ocurridos en la sociedad. La meta máxima sería la de desarrollar la capacidad de anticipar las necesidades y oportunidades emergentes, de modo que el Poder Público pudiese llegar al nivel de poder actuar de manera proactiva, anteponiendo la oferta estatal frente a la demanda social.

El desencuentro entre Sociedad y Estado - junto con el estancamiento económico, la regresión social, el desencanto ideológico y la decadencia de la vida político-partidaria - forma parte de la crisis general que estamos atravesando. Frente a esta situación en que se encuentra la Administración Pública brasileña, es más que evidente que algo tiene que hacerse. Pero, al contrario de lo que imagina el ciudadano común, lo que tiene que hacerse no puede ser una Reforma Administrativa. La anteriormente citada Comisión tiene toda la razón cuando afirma que "el conjunto de las acciones, propuestas y estrategias que habitualmente integran las llamadas Reformas Administrativas se muestran cada día con menos capacidad para modificar significativamente el cuadro de problemas y disfunciones de organización, estructura y desempeño del sector público". De estas consideraciones se desprende el primero de los cinco puntos que se presentan en este trabajo.

1.- La modernización como proceso cíclico

La modernización sólo será viable en la medida en que sea un proceso. Parece un contrasentido hacer esta afirmación, cuando sabemos perfectamente bien que lo que necesitamos es una revolución. Ciertamente. Sólo que necesitamos una revolución peculiar, una revolución que avance

progresivamente, desprovista de las tonalidades drásticas que asumiría si se tratase de subvertir todo lo que se tiene.

Este es precisamente el defecto de las reformas administrativas: ellas ponen demasiado énfasis en la idea de la discontinuidad. Sus promotores le dicen basta al status quo y, a partir de este gesto grandilocuente, se lanzan a hacer tajos que afectan, indiscriminadamente, a todo y a todos - personas, estatutos, prácticas, estructuras, saberes acumulados, orientaciones valorativas y disposiciones comportamentales - en la vana esperanza de extirpar el pasado por medio de acciones quirúrgicas.

En lugar de esto, proponemos la instauración de un proceso de mejoramiento continuo de la Administración Pública. Esta estrategia alternativa, susceptible de ser revisada permanentemente con respecto a los objetivos a los que apunta, a los ritmos que adopta, y a los medios y métodos que utiliza, será tanto más revolucionaria cuanto menos impetuoso sea su avance, cuanto menos traumas pueda causar a lo largo de su transcurso, cuanto más perseverante sea su marcha, cuanto mayor alcance tenga en términos de sectores, niveles y dimensiones del sistema administrativo, y cuanto más se enraice en los ejemplos de excelencia incorporados a la tradición burocrática.

Esta estrategia alternativa, que pone el énfasis en la idea de continuidad, da valor a la insistencia, a la profundización gradual de la acción transformadora, en lugar de las intervenciones instantáneas, abruptas y perentorias. La mejor imagen sería la de la autopropulsión: un recorrido que no se detiene y que produce efectos de manera progresiva y acumulativa, porque se alimenta de sí mismo, transformando cada avance en un nuevo impulso para avances adicionales.

El argumento más poderoso en favor de esta tesis proviene de la constatación de que los principales países del Primer Mundo, a pesar de llevar la delantera en cuanto a las ventajas de que disponen, no por eso dejaron de emprender - durante la última década en la cual estuvimos prácticamente estancados - nuevos y vigorosos procesos de cambio y de innovación, dirigidos a elevar el grado de eficacia del sector público y a disminuir, en consecuencia, el denominado diferencial burocrático, representado por el peso del aparato administrativo como factor negativo, condicionante de la posición de cada país en la competencia internacional. Si los países más adelantados que nosotros dedican esfuerzos para revisar sus prácticas administrativas, sus modelos organizacionales, sus procedimientos para las tomas de decisiones, sus métodos de evaluación de los resultados de la acción pública, sus sistemas de gestión de recursos humanos, sus modos de intervención y de control - ¿qué decir de nosotros, de lo mucho que necesitamos recorrer para alcanzar el estadio que hoy los países adelantados están procurando superar?

¡Hay mucho que mejorar y siempre hay algo que mejorar! Este podría ser el lema inspirador del proceso de mejoramiento continuo que es urgente implantar en la Administración Pública brasileña. Ningún procedimiento puede ser eternamente satisfactorio, ningún patrón organizacional puede ser tenido como incuestionable, ningún resultado puede ser aceptado como insuperable.

Dicho esto, pasemos a una reflexión crítica. La estrategia de mejoramiento continuo, aunque infinitamente superior a los intentos de reforma administrativa, padece de una limitación insalvable. De hecho, la experiencia demuestra que la serie de acciones transformadoras, gracias a las cuales se van introduciendo cambios e innovaciones, no puede proseguir indefinidamente. La continuidad del proceso no puede tener un sentido de perennidad. No importa cuán bien concebido e implementado haya sido, el proceso modernizador tiene que ser interrumpido y encerrado inevitablemente en un plazo.

Es que con el transcurrir del tiempo, van aconteciendo dos tipos de fenómenos: unos positivos y otros negativos. En la vertiente positiva, el propio éxito del proceso modernizador - en la medida en que van siendo solucionados los problemas hasta entonces considerados como más agudos o apremiantes - va generando momentos o situaciones de desahogo que atenúan el sentimiento de urgencia y desvalorizan la necesidad de seguir avanzando, de cara a un horizonte de rendimientos decrecientes. En la vertiente negativa, se produce la formación de varios tipos de adiposidad, bajo cuyo

peso creciente el proceso tiende a empobrecerse cada vez más. Ejemplos de este fenómeno son la hipertrofia de los organismos originalmente encargados de protagonizar el proceso y la postura cada vez más tecnocrática que los responsables de las actividades modernizadoras tienden a asumir a medida que, con el tiempo, la novedad de sus atribuciones se rutiniza y la exuberancia de las expectativas iniciales se va consumiendo en la entropía del idealismo por el pragmatismo.

Por lo tanto, no basta con concebir la modernización como proceso. Es necesario comprender que tal proceso, para ser efectivo, tiene que asumir una forma de onda: una onda modernizadora. Lo máximo que podemos esperar sería una sucesión de ciclos - interrumpidos por intervalos de inercia-, ciclos de duración pre-establecida, cuyo movimiento reproduce el diseño de las ondas, que aumentan de tamaño lentamente, alcanzan un apogeo y se extienden, deshaciéndose definitivamente.

Esto no quiere decir que el intervalo entre una y otra onda sea un tiempo muerto, durante el cual no hay nada que hacer. Por el contrario, tales períodos se prestan para el ejercicio de funciones altamente relevantes desde el punto de vista del desarrollo administrativo. Para ello, sin embargo, es preciso que los dirigentes políticos se tornen capaces de comprender la necesidad de un nuevo tipo de autoridad gubernamental, que tenga a su cargo el comando del sistema de controles internos del Poder Ejecutivo y que ejerza sus funciones a partir de las perspectivas suministradas por los hallazgos más recientes de la ciencia.

Quien habla de modernización, quiéralo o no, está hablando de ciencia y de tecnología. Modernización quiere decir incorporación de los frutos del progreso técnico-científico. Modernizar la Administración Pública no es, por ejemplo, transplantar para el sector público esto o aquello que dio resultados en el sector privado. La referencia fundamental del agente modernizador de la Administración Pública está constituida por los conocimientos generados y cotejados en el mundo real, a partir de las actividades de investigación científica, desarrollo técnico, experimentación práctica, elaboración teórica y reflexión crítica, destinadas a ampliar y a profundizar el dominio del hombre sobre este sector específico del universo social en que se da la institucionalización de la vida pública.

En los países más adelantados se están realizando ensayos tendientes a la creación de este nuevo tipo de agencia gubernamental, esencialmente orientada hacia la cuestión de la calidad de la acción pública, interesada en recoger la opinión de los usuarios, de los funcionarios y de los especialistas, para el buen cumplimiento de su misión, que es la de hacer el seguimiento y la evaluación concreta, tanto del funcionamiento como de los resultados alcanzados por el sector público, teniendo como mira el promover, de modo positivo, mediante la movilización del conocimiento, de la creatividad y de la cooperación, el perfeccionamiento real de las organizaciones estatales.

Una de las recomendaciones de la Comisión de Altos Estudios mencionada anteriormente, apunta en esta misma dirección cuando afirma que "el gran desafío a ser enfrentado por el gobierno sería el de desarrollar nuevas competencias institucionales y organizacionales, orientadas en forma permanente hacia la evaluación, el análisis y el mejoramiento de los patrones de gestión en el sector público". Se trata, por lo tanto, de un instrumento no sólo nuevo, sino superior, de autocontrol y de autointervención del Poder Público, un instrumento que no se confunde ni viene a sustituir a los organismos afines ya existentes, tales como: Ministerio de la Administración, Tribunal de Cuentas, Ministerio Público, Sistema de Planeamiento, Despacho del Ombudsman, Auditoría de Hacienda, Magistratura Administrativa u órganos semejantes al GAO (General Accounting Office), instalado junto al Congreso norteamericano.

En resumen, la nueva agencia gubernamental a la que nos estamos refiriendo (1), en la medida en que se instituya adecuadamente, además de suministrar apoyo técnico para los sucesivos ciclos de modernización, estaría en condiciones de llenar el vacío producido por los intervalos entre una y otra onda, realizando tres tipos de actividades altamente relevantes desde el punto de vista del proceso general de modernización: 1) actividades de consolidación y mantenimiento, dirigidas a sostener los cambios e innovaciones introducidos en el sistema; 2) intervenciones en puntos críticos para corregir

focos de deterioro particularmente graves; y 3) levantamiento e identificación de los principales problemas existentes, así como promoción de un proceso ampliado (estatal y social) de reflexión al respecto, de modo de propiciar la maduración de soluciones consensuales entre todos los involucrados.

De esta manera, llegamos al tema a ser tratado en el punto siguiente.

2. Un proceso con sujeto

Lo peor que puede acontecerle a cualquier propuesta de cambio es quedarse suspendida en el aire como una idea incomprendida por aquéllos que deben ser sus portadores, una intención no compartida por las voluntades llamadas a realizarla, en fin, un proceso sin sujeto.

Las reformas hechas por decreto tratan a las personas como si fuesen objetos. Son forjadas en gabinetes tecnocráticos y confiadas a la operación de mecanismos impersonales que, a través de la aplicación de incentivos y castigos, presionan a los individuos, induciéndolos a hacer lo que fue planeado, independientemente de su comprensión, de su voluntad y de su participación.

La reforma de la función pública - para convertirse en una verdadera onda de modernización - requiere de la presencia, en carne y hueso, del funcionario público. Como se acostumbra a decir, los cambios tienen que ser hechos con ellos y no sin ellos, a pesar de ellos o en contra de ellos. Los cambios suponen la adhesión de todos aquellos que operan la llamada maquinaria administrativa, regla ésta que, aunque válida para todos, se torna tanto más imperiosa cuanto más importantes son las responsabilidades atribuidas a cada quien en la organización del espacio estatal.

A partir de estas premisas, hoy ampliamente consensuales, se plantea la cuestión en la que vamos a centrarnos. Si estamos de acuerdo en cuanto a la necesaria participación del funcionario (participación no sólo reactiva, sino proactiva), cabe dar un paso adelante y preguntar: ¿qué factores pueden propiciar el compromiso efectivo de los funcionarios en el proceso de modernización administrativa, vale decir, en los esfuerzos emprendidos teniendo en cuenta la maximización de la articulación entre el Estado y la sociedad?

Tales factores, como se sabe, se agrupan en tres grandes categorías: el poder, el interés y la conciencia.

Los factores que tienen que ver con el poder han de ser excluidos, en base a la premisa que adoptamos como punto de partida: la participación por coacción no tiene valor.

Los factores que tienen que ver con el interés, se refieren a las ganancias que, a cambio de la participación, pueden ser obtenidas en términos de recursos financieros, poder político, estatus social, seguridad personal y familiar, etc. Por varias razones, sin embargo, la utilización de estos incentivos materiales constituyen posibilidades de eficacia sumamente limitada. Desde luego, las restricciones presupuestarias impiden grandes avances por este camino, toda vez que los recursos disponibles para gastos en personal ya se encuentran comprometidos para el pago de la planilla, con niveles salariales insatisfactorios. Esta misma rigidez, o sea, la existencia previa de una distribución dada de recursos, impide la libre asignación de otros incentivos materiales que pudiesen corresponder a los intereses de los funcionarios. Una alternativa para superar esta dificultad sería la adopción de una política selectiva de distribución de ganancias, premiando a algunos en un momento dado y creando en las demás la expectativa acerca de ventajas que podrían serles conferidas en el futuro. Esta estrategia, sin embargo, corre el riesgo de suscitar indiferencia hacia las reformas, cuando no una oposición declarada, de parte de la mayoría formada por quienes fueron dejados al margen de las ganancias. Aun cuando esas y otras dificultades pudiesen ser sorteadas, permanecería en pie un obstáculo fundamental: la lógica que rige el comportamiento de los agentes que se relacionan en el mercado no es capaz de generar, si no es marginalmente, los comportamientos exigidos de los integrantes de una burocracia pública.

El camino productivo - las variables independientes que pueden ser manipuladas eficazmente - es el representado por los factores que tienen que ver con la conciencia. Para que la modernización pueda consustanciarse en un proceso con sujeto, es preciso que entren en acción factores capaces de generar

el compromiso auténtico, no utilitario, sponte sua de los funcionarios. Tales factores son aquellos que afectan las diversas dimensiones constitutivas de la conciencia, entre las que se destacan el saber, el consenso, y el querer.

Por falta de tiempo y de espacio, vamos a tratar aquí sólo la cuestión del saber, que por otra parte, constituye la base de la cual depende la sustentación de las otras dimensiones.

Nuestra argumentación se desdobra en dos proposiciones: la primera se refiere a la relación entre burocracia y saber; la segunda tiene que ver con la relación entre saber y participación proactiva de los funcionarios en la elaboración, conducción y ejecución de los cambios e innovaciones que configuran el proceso de modernización.

Comenzando por la primera proposición, cabe afirmar que la relación entre burocracia y saber es de orden esencial. Donde falta el saber, el ejercicio del poder burocrático degenera, asumiendo las formas caricaturescas o patológicas señaladas por los significados peyorativos del término "burocracia". La demostración de esta tesis puede hacerse tanto por medio de la argumentación contemporánea que enfatiza la especificidad de la denominada sociedad pos-industrial, como por medio de la argumentación clásica que, arrancando de Platón, pasando por Hegel y llegando a Galbraith, eleva la burocracia a la condición de clase universal.

Michel Crozier es uno de los autores que ha analizado las consecuencias derivadas de la transición de la sociedad industrial a la sociedad pos-industrial o de servicios. Según este enfoque, el modelo que conjuga producción de masa con consumo de masa no constituye más la palanca principal del desarrollo económico y social. La dinámica del progreso se desplazó en la actualidad hacia el eje que vincula recíprocamente la alta tecnología, por el lado de la producción, con servicios de alta calidad, por el lado del consumo. Este nuevo marco requiere de una amplia disponibilidad de recursos humanos bien dotados en términos de preparación técnica y de capacidad creativa, ya sea en los niveles de dirección y control, ya sea en los niveles operacionales y de apoyo.

Esto es verdad tanto para el sector privado como para el sector público. El nuevo tipo de productor, precisamente por ser más sofisticado, se torna un ciudadano más autónomo y exigente, que requiere como contrapartida un interlocutor a su altura del otro lado de las ventanillas. Se trata de la transformación del "comprador" en "cliente", en el caso del sector privado, y de "súbdito-solicitante" en "ciudadano-contribuyente" en el caso del sector público. El cliente/ciudadano quiere ser bien acogido y bien servido. Espera contar con información brindada de manera cortés, verdadera y eficaz, con servicios variados y de buena calidad, respuestas diligentes, ponderaciones racionales y relaciones personalizadas.

Esta línea de evolución tiende a hacer cada vez más imperiosa la atención de una necesidad que siempre existió, aunque no siempre había sido objeto de una percepción lúcida: la necesidad de un cuerpo de funcionarios calificado - en términos culturales, técnicos y en su desempeño - para el ejercicio adecuado de la función pública.

La argumentación clásica, que tiene en Hegel a uno de sus principales exponentes, gira en torno de la concepción napoleónica que conjuga burocracia con meritocracia.

Hegel enfatiza la posición sui generis ocupada por la burocracia, cuya misión consiste en articular lo particular de la sociedad civil con la universalidad del Estado. Al tiempo que es sólo una de las categorías sociales existentes en el mundo moderno, la burocracia se distingue de todas las demás por el hecho de no poder tener su propio interés particular como fin primordial de sus actividades: al contrario de los demás grupos sociales, que actúan legítimamente en busca del provecho propio, la burocracia tiene que comportarse, por sobre todas las cosas, en el interés de la sociedad como un todo.

Este imperativo se extiende a través de los siglos. Se encuentra en Platón, para quien la clase de los funcionarios del Estado (los guardianes) no debería tener ni familia, ni propiedad (tal como acontece aún en la actualidad con los sacerdotes católicos), de modo de hacerse inmune a las presiones

utilitaristas provenientes de la sociedad. Esta misma exigencia mueve hoy a las multitudes que protestan en las plazas públicas reclamando "Ética en la Política".

Hegel utiliza la expresión "clase universal" para definir esa naturaleza contradictoria de la burocracia: "clase" quiere decir un interés particular contrapuesto a los demás, y "universal" significa la superación de todos los particularismos. La burocracia es precisamente esa clase paradójica cuyo "interés privado encuentra satisfacción en el trabajo realizado por el bien común".

¿Cómo es posible, pregunta Hegel, que "los negocios del Estado sean colocados en las manos de simples individuos"? Esto es posible, responde este autor, en la medida en que el saber constituye el fundamento del cargo público: "el individuo es nombrado para el cargo, no en función de su cuna o de sus dotes personales. El factor objetivo que determina la nominación es el conocimiento, la prueba de su capacitación. Esto es lo que garantiza que el Estado será provisto de aquello que requiere, y siendo ésta la única condición exigida, también garantiza a todos y a cada uno de los ciudadanos la posibilidad de ingresar en esta clase universal". Los asuntos públicos pueden ser confiados a los miembros de esta clase porque "su autoridad para conducir tales asuntos está basada en sus cualidades objetivas": "ellos son educados y entrenados para esta misión específica".

Max Weber, el gran teórico moderno del fenómeno burocrático, también se dedicó a mostrar que una sociedad como la nuestra, fundada en la ganancia privada, en el individualismo posesivo y en la lucha de todos contra todos, no es capaz de sobrevivir sin un ethos que trascienda los apetitos inmediatistas que se expresan legítimamente en la vida social. De aquí la importancia que atribuía al modo metódico de vida dictado por la ética protestante y a la constitución de un Estado cuya administración estuviese organizada burocráticamente, en la forma de una autoridad que se ejerce, bajo el imperio de la ley, por medio de funcionarios calificados, especialmente educados para trabajar al servicio del interés público, y así garantizar la reproducción de una sociedad internamente dividida por los más variados tipos de antagonismos.

La segunda parte de nuestra argumentación tiene que ver con la relación entre el saber y la participación proactiva de los funcionarios en el proceso de modernización. Lo que se quiere decir con esto es que si el funcionamiento normal del aparato del Estado, por sí mismo, ya requiere de índices elevados de calificación profesional y cultural, mucho más elevados todavía precisan ser estos índices para que se pueda atender bien a las necesidades del trabajo reflexivo mediante el cual la Administración Pública se coloca a sí misma como objeto de análisis y realiza sobre sí misma intervenciones correctivas, destinadas a aumentar la pertinencia y la eficacia de su actuación cotidiana.

Por lo tanto, es preciso emprender esfuerzos extraordinarios para enfrentar la cuestión del saber. Cuanto mayor sea la capacitación técnico-científica y el nivel cultural del cuerpo de funcionarios, tanto más poderoso será el eje que le da sustentación, y que al mismo tiempo impulsa todas las demás disposiciones que, en su conjunto, hacen efectivo el proceso de modernización.

En efecto, existe una relación de equilibrio y de acción recíproca entre los individuos y las instituciones. La modernización pretende cambiar las relaciones objetivas establecidas entre los individuos. Pero para lograr este resultado y consolidarlo, de poco sirve intentar cambiar las relaciones existentes actuando directamente sobre ellas. El camino más seguro sería, por el contrario, la transformación de los propios individuos por medio de la educación. Individuos cultos y competentes no se muestran compatibles con instituciones atrasadas. El caso, mencionado por el Ministro de la Administración, de un ingeniero recién formado que ingresa en el servicio público lleno de ideales y esperanzas y acaba siendo vencido por la inercia de la maquinaria, es el relato de una derrota por tratarse de una gota de innovación en un océano de inmovilismo, pero ilustra bien la fuerza transformadora del saber, toda vez que se vea multiplicado en un número suficiente de individuos.

Esta tesis acaba de ser firmemente respaldada por el informe encomendado por el gobierno francés a una Comisión de Estudios sobre la Eficacia del Estado. Partiendo del principio de que los funcionarios son "la verdadera riqueza del Estado, su fuerza de acción e innovación", el referido

informe atribuye alta prioridad a "la elevación del nivel de formación y del grado de exigencia del personal dedicado a la función pública", considerando que se trata de una "gran meta para ser alcanzada". Este avance, en la medida en que rompe el estado de equilibrio vigente en el que se encuentran congeladas las relaciones entre los individuos y las instituciones, no sólo es capaz de "impulsar la modernización administrativa para que sean satisfechas las aspiraciones de los funcionarios", sino que también "permite que ella sea realizada con facilidad".

"Vivero de aspiraciones bloqueadas", prosigue el informe francés, "la Administración Pública es una veta inexplorada de recursos intelectuales y culturales. La modernización del Estado es un tema movilizador para funcionarios sobre-calificados, subempleados y, muchas veces, decepcionados, que no encuentran oportunidades de autorrealización en el trabajo administrativo cotidiano. Son personas ávidas de eficacia concreta, fuertemente motivadas y dispuestas a abrazar una causa que las arranque de la monotonía rutinaria. Tales funcionarios pueden ser los portadores de un nuevo significado para el servicio público", puesto que solamente "a través de una organización más próxima a la realidad" es que podrían "redescubrir su utilidad social" y su razón de ser. De aquí la conclusión de que "la presencia, en la Administración Pública, de individuos más competentes y más motivados, representa para el Estado una oportunidad positiva para hacerse más eficaz. Cabe a los dirigentes hacer de tales agentes la punta de lanza de la modernización".

La historia de la burocracia brasileña ofrece un ejemplo notable de esta fuerza renovadora del saber. Se trata de la vida y de la obra de Jesus Soares Pereira, un caso emblemático de funcionario público, incansablemente comprometido, desde los años 30 a los años 60, en el esfuerzo de construcción del Estado nacional. Al lado de sus realizaciones, un dato crucial de su biografía es el ahinco, la seriedad y la persistencia con que se dedicó a los estudios, una costosa inversión que realizó como funcionario autodidacta, quitándole tiempo al sueño, al placer y a la familia, para enriquecer el espíritu, adquirir conocimientos especializados e incorporarse al debate ideológico de su tiempo.

Vale la pena transcribir algunos de los pasajes de su narrativa autobiográfica. Dice: "la palabra escrita, la letra de molde, el libro en fin, siempre estuvieron presentes en mi vida, desde la más tierna edad (...) Antes de cumplir los 14 años, devoré el Diccionario Filosófico de Voltaire (...) En la lucha contra la ignorancia (...) a los 18 años (...) el estudio de la doctrina de Augusto Comte y de sus discípulos brasileños y franceses absorbieron mi espíritu durante todo un quinquenio (...) Tenía 23 años (cuando) me inscribí en un concurso público (...) Logré clasificar en primer lugar entre centenares de postulantes (2) (...) Nunca dejé de estudiar (...) Después de ser nombrado, hice como autodidacta un curso de derecho constitucional, incluyendo la historia del derecho constitucional brasileño, orientado por un amigo (...) Tras este esfuerzo, abordé el derecho administrativo (...) Seguí con mucha atención un curso sobre historia de las ciencias (...) No teniendo medios para hacer un curso regular, fue por eso que dejé de adquirir conocimientos (...) Fui encargado de la biblioteca de un gran amigo mío (...) pasé dos años enfrascado en los clásicos".

La relación entre el saber así acumulado y la postura ética, profesional y reformadora de aquel gran burócrata, es directa y efectiva. "Yo era un servidor público y no me consideraba atado a una administración determinada al punto de menospreciar el interés nacional al "cumplir órdenes" (...) Si bien era meramente un funcionario administrativo, nunca disocié esta función de la indagación de alcances más amplios: ¿qué diablos estaba siendo administrado en el sector en el que yo actuaba? No me separé del DNPM (Departamento Nacional de Producción Mineral) sin tener clara la noción de lo que éste era. Aún más: de lo que debería ser (...) Le dí a mi actuación en el servicio público un cuño de dignidad del cual nunca me aparté. Decidí dignificar mi modesta función pública, poniéndome al servicio de aquello que valía la pena hacer (...) Hay mucho de Quijote en esto. Por cierto que lo hay. No fue sin consecuencias que leí tres veces la obra magistral de Cervantes. Pero, me pregunto, ¿cómo cuidar de la cosa pública, del interés general, sin desprendimiento?

No sólo Cervantes, se podría pensar: Jesus Soares Pereira tiene mucho que ver con Platón, Hegel, Weber y otros pensadores de mayor o menor relevancia, que meditaron sobre el significado del fenómeno burocrático. Su vida y su obra constituyen un modelo para ser estudiado en las Escuelas de Gobierno y de Administración Pública que hoy se multiplican por todo el país, y que deberían participar, en forma más directa e incisiva, en el proceso de reforma del Estado brasileño.

3. Un proceso con órganos y redes de innovación

Ningún proceso de modernización puede progresar y fructificar si no cuenta con el apoyo de una red de órganos especialmente creados para funcionar como el terreno en el cual este proceso echa raíces, extrayendo de allí la savia que necesita para expandirse. Es fundamental que el proceso se materialice, pues en caso contrario, no adquiere visibilidad ni credibilidad, así como no obtiene los recursos ni acumula los instrumentos indispensables para la viabilización de sus avances. Es preciso, en suma, crear unidades especiales, capaces de planificar, orientar, abastecer, impulsar, seguir, evaluar y retroalimentar las actividades en curso.

Esta red de órganos dedicada a la reforma garantiza la observancia de diversas condiciones básicas: instituye y organiza el principio de autoridad, concentra las responsabilidades en puntos preestablecidos, crea la necesidad de recolectar, transmitir y analizar datos e informaciones relevantes. Esta organización del proceso suministra respuestas para una serie de preguntas cruciales: ¿Quién habla en nombre de la modernización ante las unidades de la administración? ¿Quién responde por el proceso en cada sector, nivel o región? ¿Quién hace el levantamiento y sistematiza las informaciones sobre la estructura administrativa, las percepciones y aspiraciones de los funcionarios, las relaciones intraestatales, y la sintonía con los usuarios? ¿Quién elabora y propone las medidas a ser tomadas? ¿Quién evalúa y quién avala todo esto?

Se imponen tres observaciones. La primera de ellas es que las providencias aquí sugeridas, siendo de carácter transitorio y ad hoc, no se deben confundir con la institución de la agencia de control y de evaluación a la que se ha hecho referencia en la sección anterior, aun considerando todo el apoyo que ésta necesariamente debe dar al proceso de modernización.

La segunda observación se refiere al alcance de la red a ser montada para materializar el proceso. Las unidades de esta red no deben ser instaladas sólo en el centro, como órganos de cúpula que dictan las reformas de arriba para abajo, sino en los más variados puntos sectoriales, regionales y periféricos del sistema administrativo. La percepción de los problemas y de las propuestas innovadoras brotan en todos los puntos del sistema. Desde que se encuentra incentivada, apoyada y valorizada, cualquier unidad operacional es capaz de producir insights y proponer sugerencias de inestimable valor. Pero si el proceso no estuviese organizado, ¿quién estaría analizando las contribuciones y dando herramientas a los contribuyentes, a quién le cabría la responsabilidad de apoyar, prestigiar y seguir los trabajos en curso, de garantizar la integración de los cambios parciales en un plan conjunto, encargándose de evitar las desviaciones y las disfunciones?

Finalmente, cabe observar que es fundamental el compromiso inequívoco de la cúpula gubernamental, que inclusive involucre la participación personal del Presidente o del Primer Ministro. Sin la dedicación de los principales dirigentes, nada puede ser hecho. Donde falta el liderazgo, como en un cuerpo descerebrado, puede seguir existiendo una vida vegetativa, pero no un proceso de autocrítica, transformación y desarrollo. En ausencia del liderazgo, de nada sirve la movilización de las bases, o alternativamente, la contratación de especialistas capaces de ofrecer soluciones técnicas para los problemas existentes. Nada sustituye al líder capaz de movilizar el esfuerzo y organizar el trabajo de sus auxiliares, capaz de proponer ideas nuevas y trazar directivas, capaz de incorporar a la marcha del proceso la experiencia y el punto de vista de los que trabajan en los niveles más operacionales o en las áreas más periféricas del sistema.

El saber, para ser efectivo, tiene que estar dentro de la organización, o si viene del exterior, tiene que haber sido debidamente asimilado por la organización, sin imposiciones.

4. La definición de un macro-propósito

El contenido de la modernización varía de una a otra coyuntura. Genéricamente, modernizar quiere decir siempre lo mismo; quiere decir incorporar el progreso técnico, y por consiguiente, aumentar la eficiencia y la efectividad de aquello que es modernizado. Pero en cada caso concreto, el objetivo en nombre del que se realiza un determinado proceso de modernización necesita tener una cara propia, un contenido sustancial que pueda ser comprendido y adoptado como una causa por la cual vale la pena luchar. ¿Cuál podría ser hoy en día este macro-propósito, teniendo en cuenta la gravedad de la situación brasileña actual? Existen varias posibilidades, dos de las cuales son particularmente ambiciosas.

Una de ellas sería la adopción de una línea liberal o neoliberal, inspirada en una apreciación negativa del Estado y en valores que le son hostiles y lo relativizan. Otra posibilidad, contrapuesta a la anterior, parte del principio de que el Estado necesita cambiar, y más aún, no estando condenado a desaparecer o a limitarse al ejercicio de funciones de escasa importancia, no se le puede negar al Estado la autonomía y el poder necesarios para la realización de los objetivos que le son propios, inherentes e intransferibles. En esta hipótesis se debería adoptar, como propósito central del proceso de modernización, la idea de restablecer el Estado brasileño. Uno de los rasgos que distinguen estas dos líneas entre sí es que la primera, como indica el término "privatización", pone el énfasis en lo que sale del ámbito público, en tanto que la segunda se preocupa por lo que permanece en este ámbito, enfatizando el fortalecimiento del Estado.

Aunque no cabe aquí profundizar el análisis de la alternativa post-liberal, vale la pena presentar algunas indicaciones, a título de sugerencias.

Se trata sin duda de redefinir el papel del Estado, en función de un diagnóstico autocrítico inspirado en los cambios estructurales que, en la cresta de la ola neoliberal, están redireccionando la historia contemporánea del mundo. Pero esta redefinición, al contrario de lo que acontece con la visión liberal, parte de la refutación del conjunto de representaciones sociales que configuran nuestras expectativas con respecto al fenómeno estatal. Ahí estaría la línea divisoria entre las dos corrientes de pensamiento.

De hecho, tiene mucho sentido la hipótesis planteado por el profesor Joao Carlos Torres, según la cual todo sucede en la vida pública brasileña, como si el crecimiento o el estancamiento de la economía, el mayor o menor grado de justicia social, la marcha de la ciencia y de la tecnología, el deterioro ambiental, la inseguridad de las grandes ciudades, la baja productividad de las empresas, nuestros éxitos o fracasos colectivos e individuales, fuesen exclusivamente cuestiones de responsabilidad estatal. Estas representaciones, ampliando nuestras expectativas con respecto a la capacidad resolutive del poder público, convierten al Estado en el culpable de todos los males, en tanto que la sociedad que formamos sería sólo la víctima de los malos gobiernos y del funcionariado que consume los recursos públicos sin producir nada.

En la realidad, sin embargo, el desarrollo económico, la justicia social, la educación, la ciencia y la tecnología, la calidad de la vida, la competitividad empresarial, todo esto es, básicamente, obligación de la sociedad. La actuación del Estado, aunque esencial, es un fenómeno colateral, simplemente una fuerza auxiliar que no puede tomar el lugar de la sociedad y sustituirla, sea en un sistema capitalista, sea en un sistema verdaderamente socialista.

Decimos esto, no con la intención de disculpar al Estado, sino por el contrario, a fin de mostrar la necesidad de una delimitación nítida de aquello que es exclusivamente función del Estado, que separe de manera inequívoca lo que es de responsabilidad estatal de lo que es responsabilidad social. Esta necesidad de separar una cosa de otra se viene imponiendo de manera creciente en función de la

evolución histórica contemporánea, que acabó creando una situación extravagante en la medida en que produjo la institución de dos mundos distintos dentro de un mismo y único sistema estatal. Dos mundos de los que puede decirse que son incompatibles entre sí.

Por una parte, tenemos el mundo de la burocracia en sentido estricto, donde se ejerce el poder público en nombre de la autoridad que emana del principio de soberanía y del monopolio de los instrumentos de coerción. Para atender las funciones verdaderamente típicas del Estado, contamos con un cuerpo de funcionarios seleccionado y preparado, jerárquicamente organizado, actuando bajo un mando único, con su régimen jurídico y sus estatutos propios, atento al cumplimiento estricto de las normas establecidas, estructurado por un sistema de relaciones impersonales y mecanismos formales de control.

Para facilitar el razonamiento, digamos que este segmento del sistema estatal se dedica a la prestación de servicios eminentemente estatales, constitutivos del proceso de planificación, evaluación y control, generación de normas, mantenimiento del orden, e implementación de las decisiones y de las políticas establecidas por las autoridades gubernamentales.

En el otro extremo estaría la producción de bienes y servicios eminentemente privados, vendidos en el mercado por sus propietarios con miras a la obtención de una ganancia material. Tales bienes y servicios se definen como eminentemente privados, por ser producidos bajo la égida del principio de exclusión, según el cual "una utilidad sólo podrá ser usufructuada en caso de que se haya hecho un pago equivalente a su precio de adquisición; quedan excluidos del consumo aquéllos que no están dispuestos a realizar este desembolso o incapacitados para hacerlo" (A. Filellini).

Entre uno y otro extremo, entre lo puramente estatal y lo puramente privado, se sitúa el modo de ser especial que el Estado asume cuando interviene para fines de regulación social activa. De aquí resulta el conjunto heterogéneo de bienes y servicios genéricamente llamados "casi públicos" o "meritorios". En lugar de definirlos con precisión, digamos para simplificar, que esta categoría es residual, y que en ella se incluyen los bienes y servicios en relación con los cuales, por una parte, no se aplica el principio de exclusión, por ser considerados, no importa por qué motivos, como siendo de interés público, y por consiguiente, de responsabilidad del Estado. Como, por otra parte, no son bienes o servicios puramente estatales, su producción no precisa ser confiada necesaria y exclusivamente a entidades pertenecientes al sistema estatal.

El hecho de que el Estado haya asumido la responsabilidad por la producción directa de estos bienes y servicios es lo que ha dado lugar a la creación y expansión del segundo mundo que, yuxtapuesto al aparato del Estado propiamente dicho, pasó a componer el sector público global.

Un modo simple de distinguir un mundo del otro consiste en señalar que el primero estaba inicialmente compuesto por cargos públicos, ocupados por funcionarios propiamente dichos, en tanto que el segundo debería estar compuesto por empleos, ocupados ya sea por servidores públicos en general, ya sea por empleados de las fundaciones y empresas del Estado.

El ámbito de los bienes y servicios denominados casi públicos o meritorios se fue ampliando enormemente, de modo que incluyó desde el acero, el petróleo y la energía eléctrica hasta consultas médicas, aulas y seguros, pasando por la gestión de los más variados tipos de empresas cuya quiebra, simple y llanamente, fue preciso evitar en nombre del interés público. La expansión descontrolada del área casi pública se fue dando en detrimento de la sociedad, así como del Estado. Ante la presencia directa del Estado en el ejercicio de funciones meritorias, la sociedad perdió la posibilidad de dedicarse a una serie de actividades que le son inherentes, algunas de las cuales perfectamente susceptibles de ser regidas por el principio de exclusión. En lo que se refiere al Estado, los perjuicios no son menores. Los dos mundos que conviven en su interior tienden a mezclarse - lo que dificulta que cada uno desarrolle sus propias virtudes y cumpla con sus obligaciones específicas - y llegan a contaminarse mutuamente, toda vez que tanto quienes están de un lado como quienes están del otro, procuran naturalmente obtener para sí lo mejor de los dos mundos. Esto acaba de ser evidenciado una vez más por las disposiciones de

la nueva Constitución que, moldeándose a las tendencias en curso, disminuyeron la distinción anteriormente mencionada entre cargo y empleo, funcionario y servidor, al instituir un régimen jurídico único, abarcando los órganos de la administración directa, autárquica y fundacional.

La interpenetración de los dos mundos impide la autoafirmación de la burocracia a partir de una identidad propia, nítidamente perceptible e incuestionablemente valorizada. Equivale, por lo tanto, a un proceso de desestatización del Estado, proceso éste que no puede ser confundido, tal como veremos seguidamente, con la privatización, propuesta por el liberalismo. Esta sólo involucra unidades pertenecientes al mundo de las actividades casi públicas, en tanto que la desestatización del Estado es un proceso que afecta, destructivamente, a otra parte, o sea al mundo en que se sitúan las funciones puramente estatales.

Un buen ejemplo de propuesta subrepticamente desestatizante se encuentra en la argumentación desarrollada por la Comisión que presentó al gobierno francés el informe sobre "La Eficacia del Estado". Refiriéndose al modo de ser típico de la burocracia y a los comportamientos de él resultantes, dice la Comisión:

"La sobrevivencia de estos comportamientos es responsable de las dificultades que caracterizan las relaciones del servicio público con los usuarios. Construida para mandar y hacer respetar las normas, la administración francesa se muestra hoy incapaz de inventar otro tipo de relaciones. En un momento en que saber oír es un deber, cuando el desarrollo pos-industrial acentúa las aspiraciones de libertad individual, cuando las necesidades de una sociedad en proceso de transformación llevan a los ciudadanos a formular demandas cada vez más complejas y personalizadas, el Estado francés, atado por normas, revestido de formalismo, burocrático y naturalmente normativo, responde a través de un discurso congelado en una racionalidad generalizante o con una inercia que aparenta indiferencia y aún arrogancia".

Se concluye, siguiendo esta línea de razonamiento, que el ajuste entre la nueva sociedad ciudadana y el viejo Estado burocrático debe ser hecho a costa del desmantelamiento del aparato estatal originalmente "construido para mandar y hacer respetar las normas". Se propone subvertir el mundo burocrático, como si la sociedad de clases en la que vivimos pudiese prescindir del Estado como tal.

El ajuste, sin duda, necesita hacerse. Pero el argumento que lo justifica - así como el camino a ser seguido - es exactamente el opuesto. Lo que la sociedad pos-industrial pide es la descentralización del Estado, y ésta a su vez, no incide de manera homogénea sobre el conjunto del sistema estatal.

En lo que se refiere al mundo burocrático, descentralización significa redistribución del poder y una nueva división del trabajo entre los niveles de gobierno, con la transferencia a entes periféricos de competencias, recursos y atribuciones hasta entonces situados en el ámbito del ente central del sistema. En lo que se refiere al mundo de las funciones casi públicas, descentralizar significa otra cosa, significa transferir del Estado a la sociedad la producción de bienes y la prestación de servicios considerados de interés público, manteniéndose en el ámbito del Estado sólo aquello que es de hecho estatal, o sea, la responsabilidad por el suministro de las condiciones de todo tipo - inclusive financieras cuándo y dónde fuese el caso - que aseguran la plena atención del interés público por parte de los seres sociales en cuyas manos fueron confiadas la producción de los bienes y la prestación de los servicios objeto de descentralización.

Se observa que en ambos casos, lejos de implicar desestatización, la descentralización requiere de una reestatización, vale decir, de la depuración del poder estatal, la reconquista de los territorios invadidos y la reafirmación de la singularísima posición del Estado ante la vida de los hombres en sociedad.

Otra observación importante se refiere a la amplia variedad de formas y contenidos que caracteriza a las operaciones de descentralización del mundo casi público. Las posibilidades incluyen las tradicionales concesiones de obras y servicios públicos en áreas tales como transporte, comunicaciones o energía; las no menos tradicionales contrataciones de obras y servicios, de acuerdo

con las normas generales de licitación y contratación, y basadas en contratos que establecen obligaciones y derechos; los casos de permisos, en que tiene lugar una delegación unilateral, discrecional y temporal de la prestación de un servicio de utilidad pública a personas jurídicas de derecho privado. Se incluyen también las nuevas modalidades de financiamiento de proyectos, así como los nuevos tipos de sociedades que en la actualidad se constituyen con la participación del Estado y la iniciativa privada, cuando ésta renta y explota activos estatales, comprometiéndose asimismo a asumir obligaciones de inversión; o también la modalidad de sociedad conocida como tercerización, en la que determinadas actividades de un ente público son discontinuadas y transferidas a proveedores particulares, conservándose no obstante el control estatal sobre cantidades, calidad y precio de los bienes y servicios suministrados.

Con el crecimiento de la ola liberal, se le ha dado una gran relevancia al más radical de todos los casos de descentralización: el caso de la privatización, caracterizado por el pasaje integral del control (accionario o de naturaleza político-administrativa) de empresas estatales o entidades públicas hacia empresas privadas o cualquier otro tipo de organización social particular.

La especificidad de este caso está en su radicalidad: la privatización implica la separación drástica, la ruptura total de los vínculos anteriormente existentes entre el Estado y aquello que fue privatizado. Para haber privatización, no es necesario que la producción de un determinado bien o la prestación de un determinado servicio sea transferida del Estado para la economía capitalista, pasando a ser regida por la lógica del lucro. Lo esencial no es esto, aunque ello sea lo que normalmente acontece. Lo esencial es el hecho de que, de ahí en adelante, cesa por completo la responsabilidad del Estado con respecto al suministro del bien o del servicio descentralizado. Es aquí, en esta plena autonomía de lo privado - limitada sólo por la ley, aplicada a todos por igual - que se concentra la esencia de la aspiración liberal y por consiguiente, la desestatización por privatización.

Finalmente, cabe considerar la modalidad de descentralización que podríamos denominar como devolución social y que se distingue de las demás posibilidades de desestatización de bienes y servicios meritorios por dos características.

La primera consiste en que la transferencia tiene como destinatarios a entes sociales, tales como cooperativas u otros tipos de colectividades que funcionan como asociaciones sin fines de lucro, insertas en la economía de mercado, pero sin participar del sistema capitalista. La segunda característica es la que el Estado permanece como fiador, como garante de las condiciones que viabilizan el desempeño satisfactorio - a la luz de criterios públicos de evaluación - de las funciones devueltas a la sociedad. Al mismo tiempo, el Estado concede la mayor autonomía posible para que productores y consumidores, usuarios y proveedores de servicios, se entiendan entre sí y se organicen de la forma en que mejor quisieran.

La propuesta liberal ha afirmado que es preciso desreglamentar y privatizar al máximo posible, para que el Estado pueda concentrar su actuación en sectores tales como educación y salud. Tales sectores, sin embargo, se encuentran entre los más susceptibles de devolución social. Véase, por ejemplo, el caso de las tres universidades paulistas que gozan actualmente de amplia autonomía administrativa, académica y financiera. Habiendo pasado el destino de la universidad a manos de la comunidad universitaria (no importa cómo los interesados definan y organicen esta colectividad), se dio inicio a un proceso de devolución social que tenderá a completarse cuando el Estado (a nivel estatal), reestatizándose, pase a cumplir con la parte que le corresponde, además del financiamiento, en el proceso de descentralización por devolución social.

Lo que viene sucediendo con las universidades paulistas tal vez pudiese generalizarse para el conjunto de la enseñanza pública de primero y segundo grados. ¿Por qué no entregar la escuela a los miembros de la comunidad escolar, redefiniéndose *pari passu*, las responsabilidades del Estado con respecto al proceso educacional?

Podría tal vez decirse lo mismo con respecto al sector de la salud, aunque en este caso son bastante razonables los argumentos de quienes, temerosos de un avance precipitado, recomiendan la previa y plena municipalización de los servicios, incluyendo recursos, competencias, personal, instalaciones y equipamientos, como paso intermedio en un proceso de aproximación gradual al ideal representado por la devolución social del sector de la salud.

En esta hipótesis intermedia, también tendríamos descentralización, pero sólo del tipo administrativo anteriormente mencionado cuando tratamos las transferencias que se operan en el interior del propio aparato estatal, involucrando, en este caso, la reubicación en el ámbito del poder municipal, de poderes actualmente situados en las esferas federal y estatal.

Es importante no confundir este tipo de cambio que, aunque de manera limitada, realiza efectivamente una descentralización, con otro tipo de cambio que denominamos genéricamente desconcentración. Se ha comentado mucho últimamente la experiencia que se viene llevando a cabo en Inglaterra, en relación con la creación de Agencias Ejecutivas, bastante autónomas ante los órganos administrativos del Estado, lo que permite disociar las actividades de concepción de las que forman parte de la ejecución de las políticas y programas gubernamentales. Esta flexibilización no pasa, sin embargo, de ser una simple desconcentración, toda vez que el cambio descrito transcurre en el interior del mismo ente político-administrativo.

Esto no conduce muy lejos, desde que tales unidades de administración indirecta, que son semejantes a nuestras Autarquías y Fundaciones, en lugar de solucionar, simplemente replantean y perpetúan la problemática de la deletérea convivencia del mundo burocrático con el mundo casi público.

Análoga a la experiencia de las Agencias Ejecutivas inglesas, es la que se viene llevando a cabo en el área federal brasileña con la creación del Servicio Social Autónomo "Associação das Pioneiras Sociais". Se trata de una reacción a la mezcla de los dos mundos promovida por la Constitución del 88, que sometió las entidades autárquicas y fundacionales a los mismos criterios que rigen la administración directa, reduciendo la autonomía que, en principio, deberían poseer, y frustrando así los propósitos de desconcentración.

Aun siendo exitosa, la desconcentración apunta a objetivos limitados, tales como combatir la rigidez presupuestaria, la falta de flexibilidad en la gestión del personal, las dificultades que cercenan la libertad de iniciativa y obstaculizan el proceso decisorio. La descentralización no debe ser confundida con la desconcentración, precisamente por que ella es eso y mucho más que eso.

La devolución social, por ejemplo, es respaldada por argumentos que no se aplican a los casos de simple desconcentración. Entre estos argumentos, dos son los que se destacan: el primero, de naturaleza económica; el segundo, cultural.

La crisis financiera derivada de la presión ejercida sobre el gasto público por la ampliación incesante de los compromisos asumidos por el Estado con respecto a la producción de bienes y servicios casi públicos es un fenómeno que, además de ya ser inquietante en la actualidad, mostrará tendencia a agravarse cada vez más durante las próximas décadas, a medida que vaya aumentando el número de habitantes, la edad promedio de la población, el valor de las inversiones necesarias para la adquisición de nuevos equipamientos y la construcción de nuevas instalaciones de conformidad con el avance de los patrones tecnológicos, y el rol de las necesidades aceptadas como mínimas y de atención impostergable. Este desequilibrio - entre los recursos insuficientes cedidos por la sociedad y los gastos excesivos que ella reclama - no es una particularidad brasileña, sino la situación reinante también en los países del Primer Mundo. La devolución social sería una salida para este impasse, porque ella contribuye a disminuir los costos administrativos a cargo del tesoro nacional, al tiempo que, al organizar la participación de la sociedad, moviliza fuentes adicionales de recursos materiales y humanos, que de otra forma no estarían disponibles para la promoción del interés público.

El argumento cultural en favor del abandono de la estatización - como método indirecto de socialización - y de la entrada directa del Estado en la socialización de la producción de bienes y servicios casi públicos se basa en la hipótesis de la maduración de la conciencia popular, coetánea con el advenimiento de la sociedad pos-industrial. Una población carente, ignorante y alienada, no preparada y desmotivada, precisa de la estatización como el único instrumento con que puede contar para defenderse de las dificultades e infortunios acarreados por la vida o derivados del funcionamiento normal de la economía de mercado. Pero lo que se ve hoy en día es que, con el avance de la ciudadanía, la tendencia de la población se orienta en el sentido de exigir, cada vez con más empeño, tanto la mejoría cualitativa de la prestación de servicios, como una participación activa en la gestión de las actividades colectivas. Una población que, por lo tanto, ya está suficientemente madura como para tomar en sus propias manos la producción y la distribución de los bienes y servicios casi públicos, de modo de transformar la escuela estatal en escuela pública, la salud estatizada en salud pública, los programas estatales de vivienda popular en programas sociales de vivienda popular, y así sucesivamente, de acuerdo con una antigua previsión: "el oficio particular del servidor termina en el momento preciso en que el interés general se torna, de hecho, en el interés de todos".

La reestatización del Estado es el camino por el cual debemos avanzar en el caso de que decidamos adoptar, como macropropósito del proceso de modernización, la construcción del Estado del futuro descrito en el coloquio que reunió recientemente a los principales exponentes del pensamiento francés. La posición consensual allí expresada fue la de que "el Estado del futuro deberá ser ágil, coordinador y promotor, capaz de evaluar sus políticas y servicios, pronto para aceptar relaciones contractuales y estables con sus asociados (...) Pero este Estado eficaz no debe ser un simple sistema racional de optimización: el Estado del futuro debe también tener un alma capaz de producir la identidad nacional superior a las diferencias".

Un Estado debilitado, desmoralizado y fallido - un Estado desestatizado - es precisamente lo opuesto de aquello que debe ser el Estado modernizado.

5. La cuestión salarial(3)

Los funcionarios públicos brasileños tendrían toda la razón si adoptasen, adaptándose a su situación, el mismo lema proclamado por los nacionalistas norteamericanos en su lucha contra la dominación inglesa. Así como los norteamericanos clamaban que "Sin Representación no hay Tributación", nuestros funcionarios podrían exclamar: "Sin Remuneración no hay Modernización".

En efecto, no hay nada que justifique niveles de remuneración por debajo de aquellos que permiten una vida familiar equilibrada, digna, libre de incertidumbres y de angustias financieras, atendida en sus necesidades básicas de vivienda, alimentación, transporte, educación y salud. Una sociedad que no es capaz de remunerar adecuadamente a aquéllos que, como funcionarios, tienen la obligación de velar por el interés público, es una sociedad que no puede reclamar, legítimamente, los derechos civiles, políticos y sociales inherentes a la ciudadanía en el mundo contemporáneo.

¿Merecería acaso llamarse "modernizador" un proceso que en su concepción, planeamiento e implementación no incluyese, como condición sine qua non, la solución ampliamente satisfactoria de la cuestión salarial? No podemos ni siquiera comenzar a hablar de modernización en tanto no seamos capaces de saber por qué razón el Estado paga tan mal a sus funcionarios, y conociendo las causas, de proponer el conjunto de medidas que sean necesarias para redimir a los gobiernos - y a la sociedad que los elige - de este pecado capital.

La cuestión, sin duda, es compleja, pero ciertamente no es de las más difíciles. Desde el punto de vista cuantitativo, son sumamente sencillos los cálculos que necesitan hacerse para sustraer del presupuesto una parte destinada a la planilla de pagos, siempre que se eviten ciertas trampas tales como las falacias inducidas por las comparaciones internacionales que sitúan al Brasil entre los países con un déficit relativo de funcionarios; o la quimera de imaginar que el número de funcionarios pueda ser una

variable no dependiente de la capacidad de recaudación; o la estratagema miope que postula que cargar en las planillas de la administración los gravámenes acarreados por excesos cometidos en otros ítems del presupuesto constituye un mecanismo compensatorio.

En lo que se refiere al aspecto cualitativo de la cuestión, hay toda una serie de decisiones políticas que deben ser tomadas, unas más profundas, otras menos, pero todas extremadamente delicadas, porque colocan a los gobernantes ante el riesgo de tener que innovar, contrariando creencias, usos y costumbres consagradas por el tiempo y asumidas de manera acrítica dentro y fuera del sector público.

En las cuatro secciones anteriores se hicieron sugerencias que, de ser llevadas a la práctica, contribuirían a aumentar los recursos financieros disponibles para el pago del personal. Ciertamente, muchas otras sugerencias podrían ser hechas por parte de los especialistas en la materia. Para no ir tan lejos, nos limitaremos a abordar un único punto: la relación malsana que se estableció entre los gobiernos y las corporaciones, en ausencia y en lugar de una verdadera política salarial.

Por una parte, tenemos la impotencia de los gobiernos, incapaces de ecuacionar la cuestión, y ni siquiera de asegurar simplemente el mantenimiento de los niveles reales de remuneración vigentes en el pasado. Por otra parte, tenemos a los funcionarios y a sus respectivas asociaciones, reivindicando aumentos y reajustes expresados en números precisos, pero mostrándose igualmente incapaces o sin interés cuando se trata de discutir qué hacer y cómo hacer para alcanzar los valores pretendidos. A la hora de ser constructivos, ni una parte ni la otra consiguen presentar y sostener propuestas claras, objetivas y factibles. En materia financiera se tornó normal la imposibilidad de cualquier entendimiento entre las partes. Las negociaciones tienden a estancarse, dando lugar a impasses.

La solución encontrada ante esta situación fue la de golpear a la puerta de los fondos. En lugar de hacer lo que se debe hacer - marcar en el "hollerith" el valor, expresado en cruzeiros, a que el funcionario tiene derecho - se contentaron con un trueque que no satisface a nadie, pero guarda las apariencias, a costa del futuro del país: el trueque mediante el cual los funcionarios adquieren nuevos derechos, beneficios o ventajas no salariales, a título de compensación por la pérdida del poder adquisitivo de las remuneraciones otorgadas. El salario directo disminuye, pero en compensación, el indirecto va creciendo. Los emolumentos siguen siendo menguados, es verdad, pero los beneficios siempre aumentan un poco más.

Se da el caso, sin embargo, de que los "fringe benefits" nunca llegan a ser transformados en números para que puedan ser computados por quien los recibe. Permanecen entre bastidores, inmersos en la oscuridad: no afloran a la luz de la conciencia, no adquieren expresión cuantitativa y, por lo tanto, no forman parte de la renta real de nadie.

Pesan en la balanza de quien paga, forman parte del costo total del desembolso del erario público, pero como no son percibidos por los beneficiarios como ganancias que se manifiestan directamente en dinero contante y sonante, no se suman al valor impreso en el "hollerith". Derechos, beneficios y ventajas no salariales son cosas que no cuentan. No son, en el fondo, la figura sobre la cual se centra la atención. Se incorporan al contexto y pueden dejar de ser considerados, no porque no existan, sino porque se diluyeron en el paisaje. Lo que cuenta es lo que está escrito en el cheque de pagos. La suma total gastada por el tesoro entra en la contabilidad general del Estado, pero no en la cuenta corriente particular de cada funcionario.

Es urgente hacer este ajuste de cuentas. A no ser por la incompetencia y la incuria, nada explica que la cobranza siga siendo hecha en una moneda y el pago en otra, mucho más cara para quien paga, pero no apreciada por quien la recibe. El cuadro existente, y que se reproduce parsimoniosamente a los ojos de todos sin que nadie le dé crédito, representa un estado de cosas flagrantemente irracional y por consiguiente, eminentemente modernizable.

Si modernizar es lo que hace falta, ¡manos a la obra!

NOTAS

(1) A solicitud del Gobernador Luis Antonio Fleury, preparamos para el Gobierno del Estado de Sao Paulo un estudio que propone la creación de este tipo de agencia, con la denominación de Supervisión General del Estado.

(2) En verdad, el primer empleo de Soares en el servicio público ocurrió antes que esto, "en un modestísimo cargo interino en la Secretaría de Estado de Agricultura". Fue víctima, en ese entonces, de una de esas reformas que hacen cortes lineales, segando al mismo tiempo la paja y el trigo: "hubo una reducción de los cuadros administrativos, con amplias reducciones de personal, a título de reducción de los gastos de mantenimiento, y yo fui cesanteado".

(3) Aun cuando no tengamos aquí espacio para disputas terminológicas, cabe consignar lo impropio del término "salario" (que desafortunadamente se ha hecho habitual) cuando se utiliza en lugar de "vencimientos" o "emolumentos" para designar las rentas atribuidas a los funcionarios públicos. Este es uno de los reflejos de la confusión entre los dos mundos estatales discutida en la sección anterior.

REFERENCIAS

- COMISSAO DE ALTOS ESTUDOS ADMINISTRATIVOS (1992). Relatório nº1, 20-07-92 ENAP, Distrito Federal
- CROZIER, Michel (1988). Comment Réformer L'Etat : trois pays, trois strategies: Suede, Japon, Etats-Unis. La Documentation Francaise, Paris.
- FILELLINI, Alfredo (1989). Economia do Setor Público. Ed. Atlas. 1989
- FRAISSE, Robert y Gérard Métoudi (1992). "Eficácia do Estado". Relatório, tradução FUNDAP.
- HEGEL, Filosofia do Direito.
- LENOIR, René organizador. (1992). Oú va l'Etat? Coloquio. Le Monde-Editions, Paris.
- LIMA, Medeiros y Jesus Soares Pereira (1975). Petroleo, Energia Elétrica e Siderúrgica. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- MELLAO NETO, Joao (1992). Una Máquina devoradora de Talentos. Folha de Sao Paulo, 10-08-92 y Cinco Meses de Poder, idem, setiembre 92.