

Nº 2, Julio 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

José Sulbrandt

Presidencia y gobernabilidad en América Latina: de la presidencia autocrática a la democrática

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

Pedro Medellín Torres

La modernización del Estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo

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

Bernardo Kliksberg

El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión

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

Héctor Silva Michelena

Políticas de ajuste y políticas de desarrollo social (Esbozo de criterios y parámetros)

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

Sergio Boisier

La construcción social del regionalismo latinoamericano (Escenas, discursos y actores)

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

Larissa Adler Lomnitz y Ana Melnick

La clase media, las redes sociales y el modelo neo-liberal: el caso de los profesores chilenos (1973-1988)

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



Presidencia y gobernabilidad en América Latina: de la presidencia autocrática a la democrática

José Sulbrandt

I.- Introducción

Frente a los graves problemas que en la mayoría de los países de América Latina han estado afectando a la Presidencia y a sus claros síntomas de crisis, se ha iniciado tanto en los ambientes académicos como en los ambientes políticos, una importante discusión sobre las ventajas, desventajas y dificultades de ese tipo de régimen y las posibilidades de modificarlo de manera sustancial. Los trabajos pioneros en esta línea que han servido de base a toda la discusión subsecuente han sido los artículos de Juan Linz (Linz, 1988 y 1990), que desde una perspectiva comparada de ciencia política ha identificado los principales problemas de los regímenes presidenciales -en particular los referidos a la estabilidad democrática- y propuesto algunas soluciones que implican fuertes cambios institucionales, transformando este sistema en uno de corte parlamentario o semi-parlamentario que garantice la capacidad de gobierno y no ponga en peligro la estabilidad democrática.(1)

En esta discusión han pasado casi desapercibidos una serie de cambios fundamentales que tienen que ver con el modelo de desarrollo de la economía en la región y con los programas de reforma del Estado. Estos procesos y sus primeros resultados están afectando de manera sustantiva las competencias, los roles y las capacidades de la presidencia y están forzando -de manera no muy clara todavía- una modificación en su forma de operar.

La primera parte de este trabajo tiene como objetivo identificar la forma en que los principales cambios están afectando el desempeño de la Presidencia y su capacidad de gobernar y asimismo, entender el trabajo de adaptación de la Presidencia a estas nuevas circunstancias. En una segunda parte, se aborda el tema del posible rediseño institucional y organizacional de la Presidencia, de manera que le permita desarrollar sus capacidades de conducción, establecer nuevas formas de actuar y cumplir con los roles emergentes en un sistema democrático. (2)

II.- La transformación de la Presidencia

1.- El nuevo contexto

La Presidencia de la República ha sido la pieza clave de los sistemas políticos latinoamericanos. Tomada del modelo norteamericano, muy temprano luego de la independencia, la Presidencia entroncó de manera perfecta con una tradición cultural autoritaria y antipluralista. Las características propias de la Presidencia en la región se fueron moldeando a través del tiempo, adoptando ciertas características comunes pero estableciendo elementos definitorios específicos en cada país.

Como lo han señalado especialistas en cultura política, prácticamente desde su establecimiento, más que integrarla al sistema político con orientación que hiciese prevalecer las normas y las prácticas de una nascente democracia, se intentó introducirla de manera que garantizara la continuación de las tradiciones autoritarias y jerárquicas y se aseguró que los poderes legislativo y judicial tuviesen una posición débil y subordinada frente al poder ejecutivo (Mansilla, 1991). Las competencias del jefe del Estado fueron y siguen siendo muy amplias en todos los países latinoamericanos.

Hasta hace poco tiempo, los diferentes experimentos políticos llevados a cabo en la región contribuyeron a fortalecer la centralización de los Gobiernos, a incrementar las facultades del Jefe del Estado, y a impedir el desarrollo de poderes intermedios que pudiesen ayudar a formar una estructura política pluralista (Mansilla, 1991). El personalismo, el caudillismo carismático y el autocratismo aparecen como características de la mayoría de los Presidentes. Por cierto, en las muy frecuentes dictaduras militares esos mismos rasgos aparecen absolutamente exacerbados. Por otra parte, el clientelismo acompañado de corrupción ha sido una forma bastante frecuente de ejercer el poder.

En los últimos años esta importante institución ha sido puesta a prueba en situaciones casi límites para la conducción de los países de la región y como consecuencia de los pobres resultados obtenidos y

de los desempeños de sus titulares, la Presidencia ha sido objeto de fuertes críticas.

En efecto, en medio de una crisis económica y social sin precedentes, varios gobiernos latinoamericanos han estado efectuando una transición hacia la democracia mientras que otros, con democracias establecidas, han tratado de hacerlas avanzar. En la mayoría de los casos avanzaron políticas de cambio y modernización, sobre todo en el sector económico, las que han tenido resultados muy diferentes en distintos países pero que en general han producido un impacto devastador en los sectores más pobres de la sociedad. Los gobiernos no han sido capaces de articular grandes intereses sociales y dar forma a coaliciones mayoritarias que hicieran posible estos ajustes, y cuando han tratado de imponer esos cambios, han encontrado fuertes resistencias en los parlamentos, en los grupos organizados y, en algunos casos, han tenido que enfrentar extendidas insurrecciones populares.

Intentar llevar a cabo estas políticas de reforma, establecerlas de forma tal que aseguraran su irreversibilidad y permanencia, ha sido una tarea demasiado difícil para la mayoría de las Presidencias de la región.

Obligada a implementar esas drásticas medidas en medio de una crisis de la representación política y de una falta total de confianza en las autoridades públicas, la Presidencia puso en evidencia los límites de su capacidad de conducción. Se ha hecho patente el agudo contraste entre las responsabilidades y los poderes formales del Presidente y las limitaciones funcionales que presenta el ejercicio de esos poderes, lo cual termina afectando de manera negativa el proceso gubernamental.

Desafortunadamente, en este fracaso del intento de conducción, la ciudadanía ha visto no sólo un fracaso del Presidente sino un fracaso del Estado y de la democracia. Las críticas se iniciaron en los centros académicos y lentamente se hicieron parte de un debate público e ingresaron en la arena política. Frente a esta grave situación, comienzan a aparecer las propuestas de modificación y aún alternativas institucionales totales al régimen presidencial tal como lo hemos conocido hasta ahora en la Región.

Por una parte, se busca reemplazar el sistema presidencial o a lo menos modificarlo de forma tal que asegure al gobierno una mayoría parlamentaria para gobernar. La propuesta de un sistema parlamentario o uno presidencial modificado, intenta resolver los graves problemas y la tendencia al estancamiento en las relaciones entre el parlamento y el ejecutivo. Luego del rechazo del sistema parlamentario mediante un plebiscito en Brasil, lo que se muestra como viable son ciertas modificaciones al sistema presidencialista, como la que aparece en las negociaciones de Reforma de la Constitución Argentina, entre Mennen y Alfonsín o la mantención del sistema presidencial, pero operando de manera diferente.

En esta tarea, algunos organismos internacionales han intentado fortalecer las capacidades de la Presidencia para operar. Se ha tratado de dotarla de aparatos técnicos que le ayuden en el proceso de toma de decisiones al más alto nivel. Se ha tratado de solucionar los problemas de la Presidencia instalando sistemas de información automatizados y, en algunos casos, estableciendo unidades de análisis de políticas. Estas innovaciones pueden ciertamente ayudar a los Presidentes, pero si no son acompañadas por otras modificaciones su valor final, a efectos de la gobernabilidad, termina siendo muy limitado.

A fin de que las reformas e innovaciones que se hagan a las Presidencias latinoamericanas tengan un efecto positivo, sus problemas deben entenderse a partir de un análisis de las nuevas circunstancias en las que está operando y de lo que significa la gobernabilidad democrática hoy en la Región. Sobre esas bases es posible examinar las potenciales vías de fortalecimiento de la Presidencia dentro de un estilo de gobierno democrático.

2.- Crisis de la Presidencia

Durante estos últimos años la Presidencia ha dado señales inequívocas de encontrarse en serios problemas, pero dichas señales son sólo síntomas que apuntan a problemas más profundos. Sin

pretender una enumeración completa y mucho menos exhaustiva, señalaremos algunos de los síntomas más importantes:

-En primer lugar, la presidencia ha mostrado su incapacidad para ejercer un liderazgo activo que permita enfrentar los problemas de la sociedad.

-Ha mostrado una incapacidad para generar soluciones realistas, viables y aceptables a los grupos más amplios de la sociedad y en algunas de sus más importantes propuestas de políticas se ha visto forzada a utilizar recetas internacionales sin siquiera agregar a ellas alguna cuota de creatividad interna.

-Asimismo ha mostrado una incapacidad para organizar mayorías sólidas y soportes consistentes tanto en el parlamento como entre los grupos sociales que pudiesen dar apoyo a sus políticas de cambio.

-La forma de actuar del Presidente - frente a dificultades previstas e imprevistas que han ido surgiendo al tratar de poner en marcha sus nuevas políticas de reforma- ha sido la de avanzar y luego retroceder, lo cual hace que dichas propuestas sean vistas como de corta duración y ponen en evidencia la gran debilidad de la conducción.

-La impotencia de la Presidencia para hacer aprobar sus políticas por el Parlamento se refleja en las reacciones extremas de algunos mandatarios que trataron de sortear los obstáculos soslayando el sistema jurídico vigente, desconociendo al Parlamento y tratando de imponer sus soluciones mediante alguna forma pretoriana, dejándose llevar por una tentación autoritaria.

-Aún en los casos en que la Presidencia ha logrado hacer aprobar políticas públicas complejas, su capacidad para lograr su implementación por el muy fragmentado aparato público, ha sido limitada. El sector público sigue los mandatos presidenciales en forma muy deficiente y tiende a distorsionar las orientaciones básicas de la propia política, sin que el Mandatario logre hacer cumplir sus resoluciones. A lo cual se puede añadir que parte considerable de la sociedad civil está cada vez más organizada lo que le permite oponerse y resistir con éxito aquellas políticas que han sido aprobadas por los poderes públicos pero que ella no acepta por tocar intereses muy primarios e importantes.

Todos estos síntomas y otros más, remiten a elementos más profundos que están en la base de esta crisis de la presidencia y de su incapacidad para gobernar, los cuales tienen una relación directa con los intentos de modificar el modelo económico vigente en el país y con los procesos de modernización de su aparato estatal.

3.- Cambio del modelo económico

La Presidencia, tal como se ha presentado en América Latina por lo menos a partir del término de la segunda guerra mundial, estuvo dirigiendo una acción de intervención permanente del Estado en materia económica, promoviendo un desarrollo económico basado en el desarrollo de un mercado interno y la sustitución de importaciones, con una política populista en el manejo de las masas y clientelar en el trato de los grupos de interés, especialmente de los grupos económicos.

En efecto, a partir del ocaso de los regímenes oligárquicos surgió en la región una nueva alianza entre sectores empresariales, obreros industriales, la burocracia pública y sectores medios profesionales que constituyeron y dieron expresión política a lo que se llamo el "Estado de compromiso". Esta alianza llevó a cabo políticas de desarrollo económico basadas en la industrialización, la sustitución de importaciones, la protección y estímulo a los mercados internos regulados de bienes y factores y a un régimen de comercio controlado, todo bajo el estímulo, la protección y la acción del Estado (3).

Esta matriz de desarrollo centrada en la acción estatal produjo una notable modernización en América Latina, iniciando y ampliando los procesos de industrialización al mismo tiempo que puso en marcha políticas sociales que beneficiaron a la mayoría de la población, perfeccionó mecanismos de incorporación a la ciudadanía de amplios sectores sociales, integrándolos a la vida política y social de estos países. Estas políticas produjeron vastos procesos de industrialización, urbanización y

participación política de masas.

En sus primeras fases, esta vigorosa política requería de Presidentes con capacidad de conducción y suponía un Estado fuerte. Los recursos de poder del presidente no se limitaban a sus facultades constitucionales. Tal vez los más importantes medios de poder lo constituían las facultades que poseía para iniciar políticas públicas cuyos resultados afectaban el destino de cada ciudadano.

Sus recursos de poder se basaban en la autoridad del cargo, en sus apoyos políticos y electorales y en especial en todas las formas de patronazgo y de clientelismo a su disposición para tratar tanto con los grupos de interés como con los partidos políticos y los propios parlamentarios. Haciendo uso de ese poder, la Presidencia pudo desarrollar programas profundamente modernizadores.

Esta capacidad de iniciativa y de acción por parte de la Presidencia era parte constitutiva del proyecto de desarrollo social aceptado y era esperada por todos los actores sociales. Se apoyaba en el manejo de los recursos públicos que se destinaban a estimular la economía y a subvencionar a importantes grupos sociales, dando lugar a un sistema de corte clientelístico cuyo centro era el poder ejecutivo y, en particular, el Presidente de la República. De él dependía en última instancia dar subsidios o bonificaciones a empresarios o trabajadores, otorgar permisos para importar, declarar cerrado a la competencia extranjera un mercado determinado a fin de estimular la producción nacional, proteger o desproteger ramas de la industria o industrias específicas, y muchas otras medidas de similar naturaleza.

Con el Primer Mandatario actuando desde el vértice superior de la jerarquía del Poder Ejecutivo se logró facilitar los acuerdos políticos para aprobar sus iniciativas o, al menos, se garantizó una oposición benevolente de algunos grupos a sus propuestas, todo lo cual contribuyó a acrecentar su extenso poder.

En el área estrictamente política, los mecanismos utilizados en esta estrategia tuvieron como resultado una forma de politización de tipo estatista. De hecho, estas políticas terminaron afectando las oportunidades de vida de prácticamente toda la población, la cual se organizó para demandar y exigir al Estado la satisfacción de sus necesidades. Como lo ha dicho L. Paramio (1991:135): *"A lo que eso nos conduce es a un doble vínculo de dependencia: el Estado depende en su legitimidad de su capacidad para ofrecer mejoras económicas a un conjunto de actores sociales que, a su vez, dependen del Estado sustancialmente para mantener su posición económica social"*.

En este espacio de conducción populista, la legitimidad del Estado se basa en su capacidad para proveer servicios y favores a los grupos de la alianza en el poder (4). En relación a los empresarios esto significa créditos blandos, apoyo técnico, políticas tributarias beneficiosas, protección de mercados, etc. En relación a los sectores medios esto significa acceso gratuito a los diferentes niveles de educación, a la salud, una previsión social privilegiada respecto de otros sectores, viviendas sociales, etc. Además, el Estado favoreció la inclusión y la movilización de los sectores populares, especialmente los organizados, garantizó su acceso a ciertas formas de bienestar social mediante políticas similares a las de los sectores medios, pero a la vez creó mecanismos autoritarios de control sobre ellos.

En la medida en que estos procesos avanzaban, el Estado que al comienzo de las políticas de desarrollo hacia adentro y de sustitución de importaciones mostró una gran fortaleza, se fué haciendo cada vez más dependiente de los grupos que habían sido favorecidos con sus políticas. La propia lógica de ese sistema implica por una parte que la legitimidad del Estado depende del mantenimiento de políticas favorables a esos grupos y por otra parte, que la existencia misma y el desarrollo de dichos grupos dependen de la acción del Estado. Si el Estado quiere mantener su legitimidad no tiene otro recurso que mantener vigente y ampliar dichas políticas y debe responder a demandas y fuertes presiones ejercidas de múltiples formas por esos mismos grupos.

Esta dinámica obligó al Estado a crecer constantemente, haciendo muy complejo su manejo y agotando sus posibilidades de financiamiento con lo cual se debilitó. En vez de seguir siendo el

elemento conductor de todo el proceso, terminó siendo la parte cautiva empujada por las presiones de los actores sociales.

Como lo ha señalado Cavarozzi (1992), el juego entre discrecionalidad del Estado para otorgar incentivos y privilegios y su sometimiento a permanente presiones por parte de los grupos más importantes fue lo que constituyó la esencia de una fórmula política que terminó minando la capacidad del Estado para hacer cumplir efectivamente sus disposiciones y le hizo cada vez más dependiente del mantenimiento de sus políticas de tipo estatista para mantener su legitimidad, lo cual a su vez produjo desequilibrios generalizados.

A partir de los años setenta este modelo mostró sus limitaciones primero en los países del Cono Sur y Brasil y más tarde en el resto del continente. El desarrollo de su propia lógica interna por una parte y por otra los cambios que se operaron en las condiciones de la economía mundial lo condujeron a un callejón sin salida.

Desde mediados de la década de los setenta pero especialmente en la de los ochenta una sucesión de hechos y el avance de ciertos procesos marcaron el final del intento de los proyectos nacionales de desarrollo "hacia adentro" apoyados por el aparato estatal. A nivel internacional se produjeron cambios decisivos en el comercio mundial; hizo irrupción en el escenario político el neoliberalismo, acompañado de un poderoso movimiento neo conservador -aunque sus bases teóricas venían de antes- con Margaret Thatcher y Ronald Reagan; en los países del Este de Europa se formuló una crítica al estatismo y las naciones de ese bloque iniciaron procesos para poner en marcha economías de mercado. Por su parte, en América Latina, en la segunda mitad de los años setenta, los regímenes militares del cono sur iniciaron, por razones políticas y económicas, un cambio hacia el modelo de desarrollo basado en la economía de mercado y apertura al comercio internacional, con resultados desfavorables en la mayoría de los casos. Ya en la década de los ochenta, comenzó un poderoso movimiento democratizador en toda la región, pero al mismo tiempo todos los países enfrentaron su peor crisis económica en décadas, con una deuda externa inmanejable y terminaron por aceptar las exigencias de las agencias financieras internacionales y de la banca privada, con lo cual se impuso un proyecto que implicó el abandono definitivo de las políticas que habían seguido hasta entonces.

El nuevo programa supone la vigencia plena del mercado libre de restricciones y el abandono por parte del Estado de su rol de mentor y director del desarrollo económico y la minimización de su intervención en esa área.

Este programa puso en marcha una liberalización del comercio, dió inicio a la apertura de la economía nacional a la competencia internacional, permitió que los mercados de bienes y factores operasen con un mínimo de restricciones a fin de que garantizaran una mejor asignación de los recursos y un mayor desarrollo económico, desreguló las operaciones de las empresas privadas y comenzó el proceso de privatización de las empresas públicas. Dado que la situación de las economías nacionales se caracterizaba por graves desequilibrios y que parte de la superación de dicha crisis pasaba por la restauración de los equilibrios macroeconómicos, se impusieron unos programas de ajuste que implicaban una seria austeridad fiscal, políticas restrictivas de la demanda, cambio en los patrones de tributación con la implementación de impuestos que proveerían al fisco de abundantes recursos, y otras medidas similares. Todo ello estaba destinado a limitar el gasto público, elevar los ingresos del gobierno y permitir un equilibrio presupuestario, a fin de aminorar las tensiones inflacionarias.

Esto implicó entre otras medidas, la limitación de la acción reguladora del Estado, el fin del Estado productor con la excepción de las empresas públicas consideradas "estratégicas" a nivel nacional, el desmantelamiento de todos los sistemas de apoyo de la actividad económica por parte del aparato estatal, una fuerte limitación del gasto público y una caída de la inversión pública, así como una reestructuración impositiva. De por medio estaba la necesidad de destinar cerca de un 30% de esos ingresos al pago de la deuda externa.

En términos operativos y organizacionales esta política significó cambios profundos en las aduanas, en la organización de la recolección de tributos, en los puertos, y otros organismos públicos. La limitación de los gastos del sector público se expresó, entre otros aspectos, en una fuerte caída en los gastos de educación y salud y en la inversión en infraestructura.

La fuerte discusión pública que se originó en relación a la eficacia y oportunidad de estas medidas y las críticas formuladas por la oposición a los gobiernos que trataban de implantarlas se focalizó en los costes sociales que ellas implicaban, su fuerte impacto regresivo en la distribución del ingreso, la utilidad de ciertas privatizaciones y el carácter gradualista o de shock de dicha política.

Los Presidentes debieron imponer a la población ese conjunto de medidas notablemente rígidas llamadas "ajuste estructural" y carecieron de alternativas técnicas viables para llevar adelante un programa menos drástico para grandes sectores de la población. Los esfuerzos por hacer aprobar esta dura y rígida política en los parlamentos tropezaron, en muchas oportunidades, con una oposición decidida, y luego al tratar de ponerla en ejecución debió enfrentar el desacuerdo y la disconformidad de amplios sectores de la población, todo lo cual ha significado graves costos políticos para la Presidencia, como lo prueban la situación de Presidentes populares al inicio de sus mandatos -como Alfonsín, por ejemplo, que debieron resignar antes de su finalización. En varios países, este duro trance continúa todavía

En otras palabras, buena parte del esfuerzo por imponer estas reformas económicas ha recaído sobre Presidentes que debían lograr que los ciudadanos aceptasen las nuevas reglas del juego, las cuales distribuían sus costos de forma desigual -en particular en sus primeras etapas- y que debían ser establecidas con firmeza, claridad y certeza. Si estas nuevas reglas van a operar tal como preconizan sus proponentes, debe hacerse patente a todos los

actores que ellas han sido dictadas para permanecer y tener real vigencia. Esto requiere de una Presidencia que opere en base a un enérgico liderazgo y a sólidos acuerdos nacionales entre las grandes fuerzas sociales o, por lo menos, a una coalición ganadora estable que se mantenga lo suficiente como para establecer de manera definitiva las nuevas reglas del juego.

Es decir, el trabajo para establecer los equilibrios macroeconómicos, fijar las bases del nuevo proyecto de desarrollo basado en una economía de libre mercado, y la aceptación por todos de que el Estado no participará en la economía como lo hacía con anterioridad, requiere de una Presidencia particularmente poderosa. La notable paradoja de este intento es que al mismo tiempo que la Presidencia realiza esta tarea para ponerla en marcha, va limitando sus áreas de competencia, debilitando sus propias bases de poder y los recursos que tenía a su disposición para afirmar su capacidad de gobierno.

Las consecuencias de estos cambios para la Presidencia son radicales y directos. Por una parte se le retira la conducción tradicional de la economía, que pasa a estar en manos de las fuerzas del mercado. Sus competencias para dirigir la economía nacional, con poderes de iniciativa, asignación de recursos, protección de mercados, apoyo financiero, apoyo técnico, etc., han desaparecido. Sus recursos de poder basados en el otorgamiento de beneficios a empresarios y trabajadores, la entrega de cargos y prebendas oficiales, la designación en posiciones de poder en las empresas públicas y los servicios descentralizados, etc, ya no están a su disposición. Las limitaciones sobre gasto público han hecho que las amplias políticas sociales que estuvieron en vigencia, hayan sido severamente recortadas o eliminadas y que los subsidios que entregaba a distintos grupos sociales sobre bases clientelares se hayan eliminado absolutamente. En definitiva, todas las importantes facultades de iniciativa en el campo económico que le daban un enorme poder fueron eliminadas y, prácticamente todos los elementos que constituían las bases de sus políticas y que le ayudaban a realizar sus proyectos y a legitimar su posición, ya no tienen vigencia. En estas áreas relativas a la economía, la función central del Estado, tal como está definida hoy, consiste en mantener los macroequilibrios económicos que permitan al sector productivo desarrollar sus actividades en un ambiente normal.

Como puede apreciarse, la Presidencia y el gobierno pierden grados de control y dejan de disponer de una importante cantidad de facultades y recursos que antes podían utilizar como parte de su capacidad de gobierno. Esos recursos de intervención que formaban parte del sistema y que permitían a la Presidencia ganar grados de legitimidad han desaparecido o están en vías de desaparecer. Esto significa que cada vez más el Presidente necesita basar su legitimidad en primera instancia en los procedimientos legales-institucionales y sólo de manera complementaria en intervenciones directas que le permitan obtener resultados apreciados por los ciudadanos.

Al mismo tiempo debe señalarse que el gran número de demandas y la fuerte presión que se ejercía sobre la Presidencia para atender ciertas áreas de gobierno deberían tender a disminuir pues dicha autoridad ya no tiene competencia para intervenir en esos asuntos. Sin embargo, como el mundo formal de las normas no es coincidente con el mundo real de las peticiones y demandas, de hecho aún parte de la población sigue ejerciendo sus demandas sobre los gobiernos y en particular sobre el Presidente.

4.- La modernización del Estado

En algunos casos como consecuencia directa de este proceso de cambio del régimen económico, en otros como consecuencia de la presión ciudadana por democratización y por la crisis de los servicios prestados por el sector público, en los años ochenta se inician procesos de Reforma del Estado.

Estos procesos de modernización están dirigidos principalmente a la administración pública, pero en algunos casos particulares van más allá, intentando una modernización integral del Estado.

Los procesos de Reforma del Estado se inician a partir de un diagnóstico que, entre otras fallas del aparato estatal, señalaba como principales y graves a las siguientes: a) un ámbito de acción excesivamente amplio, que lo hacia actuar en materias donde su actividad no era necesaria; b) un crecimiento institucional y organizativo que lo hacia muy difícil de manejar e imposible de financiar, c) un Estado productor excesivamente amplio, pues se había responsabilizado de muchas empresas privadas para salvarlas de una quiebra económica, d) una excesiva centralización de toda la administración pública y una autonomización creciente de los entes que gozaban de alguna independencia legal para sus operaciones; e) una insensibilidad para tratar las demandas reales de la población, f) una clara ineficacia en su acción, en especial, al prestar servicios a los ciudadanos, g) una falta de transparencia al ejecutar sus funciones, h) una presencia de deficientes controles legales y de eficiencia e i) en muchos casos, una abierta corrupción. Por otra parte, se plantean una serie de demandas por participación efectiva de la ciudadanía en la gestión pública.

Para superar estas deficiencias se pusieron en marcha las políticas de modernización las que, junto a las reformas del ajuste estructural y modernización económica, afectaron al aparato del Estado en varios sentidos y que en general implicaron: a) desarrollar un programa de descentralización a través de la regionalización y los municipios, trasladando a estos ámbitos subnacionales importantes funciones que se adicionan a las que normalmente tuvieron. Así se fortalecen otros centros de poder diferentes del poder presidencial y del poder central, b) redimensionar el aparato central limitando sus unidades de prestación de servicios directos, c) disminuir el número de funcionarios que trabajaban en el sector público, d) limitar la acción de la administración central en la ejecución de las políticas públicas -que caen bajo el mando directo del Presidente- y poner más énfasis en la producción de políticas y guías para la acción del sector público, e) ampliar programas compensatorios de acción social, los que surgen con mucha fuerza frente a los efectos iniciales de las políticas de ajuste, f) tratar de desregular algunas actividades del sector privado; i) iniciar un proceso de desburocratización reduciendo el número de pasos de los procedimientos más comunes de la administración y g) limitar el manejo de recursos financieros por parte de la Presidencia y de la administración central. Muchas otras acciones de reforma y modernización se han estado llevado a cabo y que han estado afectando al sector público. Pero, lo que nos interesa destacar de este amplio proceso -que adopta estrategias muy

diferentes y afecta elementos muy disímiles en cada país- son aquellos resultados que impactan directamente a las capacidades de gobierno de la Presidencia.

De hecho, los esfuerzos que se han adelantado para establecer políticas de Reforma del Estado han alterado el medio en que se mueve la Presidencia, reducido el área de su competencia y disminuido sus recursos para operar.

Por una parte, sus poderes para ordenar y controlar la implementación de políticas públicas en todo el territorio han sido severamente limitados. Tanto las regiones como los municipios están encargados de la implementación de programas importantes de infraestructura y del área social, mientras que la Presidencia se ha reservado como actividad propia la formulación de políticas públicas. Esto significa que la Presidencia carece de control sobre la ejecución final de sus propias políticas entregadas ahora a una pluralidad de centros de poder recién constituidos. A esto se agrega que los centros de poder en las regiones y en los municipios están disputando a la Administración Central el control de una parte importante de los recursos financieros fiscales a fin de poder desarrollar las tareas que se le han encomendado. Asimismo, en algunos países se ha iniciado un serio endeudamiento público de estas entidades subnacionales poniendo en peligro los equilibrios macroeconómicos que se estaban logrando muy difícilmente.

La implantación de puntos de decisión y de control alejados de la Presidencia y más cercanos a los ciudadanos a los cuales sirven, es una señal de desarrollo democrático y de una nueva relación entre la sociedad civil y el Estado, pero al mismo tiempo constituye una disminución considerable de los poderes de la Presidencia para dirigir la Administración Pública, tal como la hemos conocido en América Latina.

Por otra parte, debido a las fuertes medidas de control del gasto público que se aplicaron desde el inicio de esos procesos de cambio, la infraestructura y la organización administrativa del Estado se encuentran extraordinariamente deterioradas. Por muchos años los gobiernos no han invertido en su propia Administración, descuidando gravemente el estado de los edificios públicos, de los hospitales, de las escuelas, etc. La mayoría de las organizaciones públicas carecen de los medios físicos y técnicos más indispensables para operar con un mínimo de eficacia y la calidad del entorno en el trabajo para los funcionarios es deplorable.

Los recursos humanos del sector público, especialmente aquellos con capacidades técnicas y profesionales han sido cercenados, su gerencia superior no ha sido capacitada para esas tareas y carece de las atribuciones mínimas para ejercer algún liderazgo gerencial. Todo el personal público atraviesa por una grave crisis debido a los problemas de inseguridad laboral y a las bajas remuneraciones. Los problemas de recursos financieros fiscales han determinado que los sueldos de los funcionarios públicos fuesen llevados a límites extraordinariamente bajos y un contingente muy importante de empleados hayan perdido sus cargos por reducción de las plantas de personal, lo cual ha afectado de manera seria la capacidad del gobierno de implementar sus programas, en particular aquellos que tienen que ver con la satisfacción de necesidades sociales de la población.

La extraordinaria concentración de poder y de facultades que existía alrededor del Presidente de la República y del Ejecutivo ha dado paso a una nueva realidad descentralizada, con múltiples centros de decisión. La Presidencia debe formular políticas nacionales pero cuya ejecución corresponde a las regiones o municipios, aunque la responsabilidad final recaiga sobre el poder central. Asimismo tiene que operar con un aparato público que tanto en sus recursos humanos como en sus recursos físicos y técnicos muestra una precariedad extrema. Todo ello afecta seriamente la capacidad de gobierno de esa institución.

5.- Problemas en la conducción y cambio en el carácter de la Presidencia

La economía y el Estado han experimentado cambios notables en las sociedades latinoamericanas y los actores sociales ya no pueden esperar en el futuro lo mismo que se habían acostumbrado a recibir

del sector público y menos de su Presidente. Nos encontramos en una época de "diminishing expectations" en relación a la acción del Estado y del gobierno en nuestros países. Sin embargo, en su gran mayoría, las expectativas de la ciudadanía en relación a la Presidencia no han cambiado de manera significativa, pues se continúa esperando todo del otrora poderoso Jefe de Estado. Cualquier análisis empírico del comportamiento de los actores y de sus estrategias va a mostrar que buena parte de los actores no se han producido cambios importantes en las formas anteriores de actuar.

Esto quiere decir que los actores sociales están asimilando muy lentamente la nueva realidad y no están aprendiendo sus nuevos roles con dificultad. Esta situación complica la gobernabilidad de las sociedades latinoamericanas y, en especial, hace muy difícil el trabajo para el Presidente, pues el nivel de expectativas en torno a él no han variado, pero al mismo tiempo debe actuar bajo nuevas condiciones que suponen la desaparición de áreas de competencia y de bases de poder real, lo cual le hace imposible dar respuesta a las demandas.

A lo anterior se agrega que la sociedad civil se ha desarrollado y una parte de ella está hoy mejor organizada para demandar servicios del Gobierno y para oponerse a las decisiones gubernamentales que la afectan. El gobierno debe negociar con diversos grupos en forma amplia y democrática pero con muchos menos recursos que antes a fin de lograr acuerdos satisfactorios para ambas partes. Esta situación agrega mayores dificultades para la Presidencia en su capacidad de conducción.

Lo significativo de esta situación es que la propia Reforma del Estado, sin duda necesaria, esta afectando ahora de manera directa e indirecta a la Presidencia, a la definición de sus roles, a los recursos de poder que ha manejado y a la capacidad de implementar las políticas públicas que promulga.

Las dificultades de los procesos de modernización y reforma están demostrando que necesitan de gobiernos fuertes y sólidos. En otras palabras, la misma modernización requiere más y no menos gobierno. Tal como lo hemos señalado con anterioridad, a medida que avanzan estos procesos de modernización y de reforma, la Presidencia va perdiendo áreas de competencias muy importantes y bases de poder que le ayudaban de manera eficaz a imponer una determinada conducción a los asuntos públicos. Trataremos de dar cuenta de lo que implican estos dos aspectos.

Para iniciar políticas innovadoras y para impulsar cambios fundamentales, el gobierno necesita ser capaz de resolver las disputas entre demandas sociales divergentes, establecer un orden de prioridades de problemas y demandas y, por sobre todo, requiere dejar establecidas en definitiva las nuevas reglas de juego y las nuevas formas de actuar de una manera categórica.

A lo anterior se debe agregar que la Presidencia debe dirigir todo este esfuerzo de cambio operando en un sistema social con graves divisiones y fracturas, con una proporción muy alta de sus habitantes en proceso de empobrecimiento y marginación, y con un sistema político que funciona en forma deficiente y en aguda crisis de legitimidad.

Como lo ha señalado L. Paramio el panorama político latinoamericano muestra una gran confusión y se caracteriza por *"una creciente exclusión social combinada con apatía política, que dejaría abierto el tiempo de las tribus urbanas, de las identidades sociales marginales, de los populismos efímeros, de los liderazgos antipolíticos"*. (Paramio, 1991: 143) Es así como han sido elevados a la categoría de líderes políticos individuos carismáticos cuya principal actividad ha estado alejada de la política, son los casos de Collor de Melo, Vargas Llosa o Fujimori, entre otros.

Los duros procesos de reforma han estado minando la credibilidad de la ciudadanía en los actores políticos y en el régimen político mismo. Tal vez la figura más afectada haya sido la de los Presidentes por su falta de efectividad y eficacia para conducir esos procesos. En realidad lo que lograron, en buena parte de los casos, fue producir un agravamiento de los problemas sociales y han puesto en serio peligro la estabilidad de los regímenes democráticos.

En este ambiente algunos Presidentes han caído en la tentación autoritaria como Fujimori en Perú y Serrano en Guatemala. Varios otros han coqueteado en distintos momentos de su presidencia con

salidas pretorianas, pero finalmente se han mantenido dentro de los marcos legales.

Desafortunadamente lo que aparece como una crisis de gobierno amenaza con terminar siendo una crisis del régimen democrático. No es de extrañar que en medio de este desprestigio y de esta pérdida de legitimidad, empiecen a aparecer en varios países de la región intentos de solución que parten del supuesto que es necesario modificar el propio sistema presidencial.

Lo que queda muy claro es que las dificultades de los Presidentes en impulsar los procesos de reforma, sus propias debilidades y falta de efectividad han terminado por incrementar los grados de ingobernabilidad de la sociedad.

Refiriéndose a este problema de falta de capacidad de conducción, varios analistas políticos latinoamericanos y europeos han sugerido que es necesario aceptar la respuesta histórica de la región a esta interrogante, que no es otra que la necesidad de contar con un Presidente que ejerciendo un fuerte liderazgo sea capaz de hacer aprobar e implementar iniciativas unilaterales del Ejecutivo (5). Efectivamente, se requiere un gobierno fuerte, pero el problema es saber si esa fortaleza se asociará a formas autoritarias o a formas democráticas de ejercer el mando. Los casos como Menen en Argentina o Salinas de Gortari en México son ejemplos de gobiernos fuertes (aunque en este último hay una astuta mezcla de estrategias de poder y de concertación) que han logrado avanzar sus objetivos, pero el caso venezolano de Carlos Andrés Pérez prueba que se requiere algo más que un presidente fuerte.

Una segunda alternativa es fortalecer al Presidente y generar capacidad de gobierno a través de amplios procesos de concertación político-social entre los principales actores sociales relacionados con las materias sustantivas de las políticas en discusión que den una base de apoyo durable y sólida a las decisiones. Cada una de las partes que participan en esas negociaciones puede lograr ciertos beneficios pero debe pagar algunos costos. Al igual que la estrategia anterior, esta ha tenido éxitos y fracasos. Aylwin en Chile y Gaviria en Colombia son ejemplo de los éxitos de esta posición, mientras Alfonsín en Argentina muestra la situación inversa.

Plantear las alternativas de liderazgo fuerte o logro de acuerdos y consensos como soluciones a este problema de la conducción, da una parte importante de la respuesta, pero ambas opciones deberán necesariamente cambiar de sentido pues ignoran el hecho fundamental de que lo que está en cuestión -a partir de los cambios operados y de los que están en pleno desarrollo- es el carácter de la Presidencia en la Región, que no se define sólo por las normas constitucionales sino de una manera muy especial por su inserción en el nuevo tipo de régimen económico-político puesto en vigencia. Hasta hace poco tiempo, la Presidencia operó en una matriz de desarrollo centrada en el Estado y, por consiguiente, se adecuó a los requerimientos y utilizó las posibilidades abiertas por dicha matriz. Esto permitió presidencias personalistas y autocráticas, con altas cuotas de poder, con amplias competencias de iniciativas y con recursos extraordinarios para operar, implementando las macropolíticas ya señaladas y utilizando mecanismos clientelares, todo lo cual pudo funcionar con un relativo éxito hasta el momento en que el modelo subyacente entro en crisis.

Ahora, los procesos de transformación del modelo económico y de modernización del Estado limitaron los ámbitos de intervención estatal, generaron nuevos centros de decisión en materias públicas que no están bajo el mando y control del Ejecutivo, limitaron los recursos financieros en manos de la Administración Central, descentraron el gran poder del Ejecutivo y abrieron nuevas oportunidades a la sociedad civil, en definitiva, constituyeron una matriz mucho más centrada en la sociedad y menos en el Estado.

En estas condiciones, la presidencia personalista y autocrática carece de sus principales bases objetivas y aunque algún Presidente cayese en la tentación de asumir el mando adoptando modalidades correspondientes a este tipo de conducción no tendría las posibilidades reales de operar eficientemente en este nuevo cuadro.

La Presidencia tendrá que asumir un carácter más democrático o no tendrá éxito. Deberá informarse e informar, explicar, dialogar, concertar. Más que el "director autoritario" que siempre fue,

deberá de alguna forma transformarse en un "director facilitador" No puede imponer su voluntad mediante el simple expediente de emitir órdenes o de otorgar beneficios inmediatos a los actores sociales sino mediante la consulta a los afectados y la búsqueda de acuerdos desde posiciones flexibles, tratando de dar una base social amplia a sus acciones. En resumen, con un comportamiento más conforme con las normas democráticas.

Un liderazgo político para generar, desarrollar e implementar importantes reformas económicas, sociales o del Estado y gobernar una nación en proceso de cambio acelerado no puede ser llevado a cabo solo por un Presidente políticamente hábil y bien asesorado. Continuar con estos procesos de reformas y gobernar en el nuevo orden centrado en la sociedad civil demandan una conducción Presidencial fuerte en un sentido diferente al que hemos conocido. Requiere un Ejecutivo que tomando en consideración las demandas que surgen de la sociedad, fije la agenda de problemas a enfrentar, proponga políticas nuevas a través de propuestas claras, técnicamente bien concebidas y que puedan ser viables política y administrativamente. Al mismo tiempo debe ser capaz de conducir con firmeza, complicadas negociaciones con los actores sociales y con los representantes políticos que garanticen el apoyo social y parlamentario necesario para su aprobación y promulgación, a partir de repartir costos y beneficios entre todos los actores y no de la forma tradicional en que las prebendas y el dinero público permitían manipular los acuerdos. Por último, requiere de un Ejecutivo que sea capaz de conducir la administración pública en una implementación eficiente de dichas políticas, para lo que debe contar con capacidad de un liderazgo estratégico sobre el aparato público y con el acuerdo de los principales grupos afectados positiva o negativamente por las políticas, a fin de que no dificulten o paralicen la labor de ejecución. Esto implica un trabajo colectivo con capacidad de propuestas, de negociación y de control estratégico dirigido por el Presidente.

Esta nueva Presidencia, que llamaremos la Presidencia democrática, tiene requerimientos operacionales diferentes de la anterior para ejercer el gobierno y es en relación a esos requerimientos que es necesario apoyarla a desarrollar su labor, modificando sus elementos institucionales y organizacionales de manera de modernizar e incrementar una capacidad de gobierno, de acuerdo a esos nuevos requerimientos. Más adelante nos preocuparemos especialmente de este tema.

6.- Presidencia y gobernabilidad democrática

Buena parte de los recursos de poder que utilizaba la presidencia han desaparecido y deben ser reemplazados por otros. Las relaciones de esa institución con las otras grandes instituciones del poder público y con las fuerzas sociales y políticas organizadas serán de ahora en adelante de distinta calidad. Ello implica que tanto los recursos de poder como las bases de legitimidad de la Presidencia han cambiado o están cambiando y, por consiguiente, los arreglos institucionales y organizacionales con que trabaja la Presidencia de la República deberían ser modificados para hacerlos funcionales a las actuales circunstancias.

Hay que tratar que la Presidencia tenga una mayor capacidad de gobierno y, en especial, que esa gobernabilidad sea democrática. Se trata por una parte de evitar situaciones de cuasi anarquía y por otra de evitar recaer en regímenes autoritarios que surgen cuando presidentes sitiados y angustiados buscan refugio en las fuerzas armadas para que estas les apoyen a poner en vigencia e imponer a la sociedad, pasando por sobre las normas legales, las políticas que a ellos les parezcan correctas, pasando por sobre las normas legales.

Gobernar bajo estas condiciones requiere elementos organizacionales y técnicos más sofisticados y valederos que los que se usaban con anterioridad bajo patrones más autocráticos cuando se contaba con mayores recursos de poder. Se trata de fortalecer la gobernabilidad no en su versión estrictamente tecnocrática, sino haciendo un uso correcto de los instrumentos políticos, institucionales y técnicos que favorezcan procedimientos más democráticos.

En esta línea de razonamiento es importante precisar lo que entendemos por gobernabilidad

democrática y señalar algunas de las dificultades que este concepto conlleva.

Entendemos en este trabajo por gobernabilidad el grado en que el gobierno es capaz de fijar objetivos, elaborar propuestas de políticas, hacerlas aprobar y tener la fuerza de implementarlas, manteniendo la estabilidad del sistema. En otros términos, la gobernabilidad está relacionada a la capacidad de tomar decisiones y ejecutarlas, dando una conducción al país a través de los actos de gobierno. (Camou, 1993). El problema es cómo ejercer dicho poder democráticamente y de manera que contribuya a establecer un orden social democrático en la región.

Como lo ha expresado E. Torres Rivas, la búsqueda de un orden de ese tipo es tratar de lograr la estabilidad institucional con participación ciudadana a fin de resolver los problemas sociales que la crisis ha producido. Para ello es necesario canalizar los intereses de la sociedad civil por parte del Estado a través del establecimiento de puentes entre el ciudadano y el Estado. «La gobernabilidad democrática es la existencia de ese puente cuyo tráfico de doble vía no se interrumpe y se acrecienta cuando la democracia deja de ser sólo institucional para trasladar también a la sociedad. Su lógica es organizar la diversidad y la unidad, suministrando así un vínculo continuo entre el individuo y el Estado, como flujo constante de la sociedad civil hacia el mundo de lo estatal-político» (Torres Rivas, 1993).

Sin embargo, hay que señalar, tal como lo han advertido algunos analistas políticos, que la relación entre gobernabilidad y la democracia no es una relación simple (Camou, 1993). No basta con afirmar que mientras más democrático sea un régimen habrá más gobernabilidad o por el contrario que mientras más autoritario sea, habrá más gobernabilidad. La relación es muy compleja y la historia reciente de América Latina prueba que ha habido gobiernos fuertemente autoritarios que han carecido de toda capacidad de gobernar, mientras que otros gobiernos también autoritarios la han tenido y, por otra parte, ha habido y hay democracias que ejercen plenamente su capacidad de gobierno mientras otras no logran hacerlo.

Al respecto se ha afirmado que ambos fenómenos, la gobernabilidad y la democracia, están basados en principios antagónicos pues el primero responde a las bases reales de poder que garanticen la conducción y estabilidad en una sociedad mientras que el segundo responde al principio de las mayorías en las elecciones. Pero es justamente el hecho de que la gobernabilidad y la democracia estén basados en fundamentos diferentes, pero no necesariamente opuestos, lo que permite comprender por qué algunos gobiernos autoritarios, que han manejado bases reales de poder, han logrado grados de gobernabilidad y por qué gobiernos democráticos manejando ambos criterios, el de la legitimidad de una alta votación y el de articulación de bases reales de poder, han sido capaces de lograr grados notablemente elevados de gobernabilidad.

Entendiendo el rol central de la Presidencia en la gestión de los problemas socio-políticos y en el manejo de la incertidumbre, el desafío de rediseñar su institucionalidad y sus formas organizativas es el de generar las estructuras, mecanismos y procedimientos que permitan que la lógica técnico-política pueda expresarse para articular los grandes intereses de una manera democrática. El problema es cómo poner a disposición de gobiernos democráticos, las instituciones y organizaciones que les faciliten su eficiente desempeño.

Antes de discutir sobre las bases de un posible rediseño institucional y organizacional, es necesario señalar que las democracias de la región serán difíciles de gobernar y conducir bajo cualquier régimen de gobierno y con cualquiera institucionalidad. Los problemas y dificultades más graves que las afectan tienen su origen en las profundas fracturas de la sociedad, con un sistema económico atrasado y desequilibrado, en el patrón de desarrollo que ha producido un grave desorden económico, una fuerte concentración de la renta y la riqueza con la consecuente desigualdad extrema de sus habitantes. El aparato productivo está constituido por unidades económicas de tecnología muy dispares y la mayoría son poco productivas. Por su parte, el sistema político ha mostrado una larga historia de inestabilidad con una pesada herencia de dictaduras y atropellos a los derechos humanos y presenta

ahora graves síntomas de una crisis de legitimidad. En general este sistema tiende, en buena parte de los casos, a reforzar las tendencias más desequilibrantes y regresivas de la situación social. En la mayoría de los países hay una sociedad compuesta mayoritariamente de personas que viven en la pobreza y la marginalidad y donde están operando procesos de empobrecimiento y exclusión social. En todos estos casos la mayoría de la población está sometida a una crisis económica sin precedentes para la cual no hay ninguna salida fácil.

Estas características de las sociedades latinoamericanas plantean desafíos casi insolubles a su gobernabilidad y sus problemas centrales podrán empezar a resolverse en primer término por una transformación y modernización económico-política de dichas sociedades. Admitido este punto central, se debe afirmar también que dicho proceso de modernización puede ser apoyado por instituciones que faciliten su desarrollo. En este sentido, los aspectos institucionales pueden tener una influencia positiva y ayudar a la solución de esos problemas, en el supuesto de que provean espacios y procedimientos para que la lógica política y técnica pueda operar de manera satisfactoria.

Los aparatos institucionales bien diseñados constituyen una condición necesaria pero no suficiente para el éxito de los procesos de gobierno. Dicho de otra manera, las instituciones no garantizan una eficiente gobernabilidad, pero una adecuada institucionalidad vinculada estrechamente a los factores reales de poder de un país, ayuda poderosamente al manejo de la sociedad pues es parte importante de la fórmula política imperante. Al mismo tiempo hay que señalar que el diseño y el establecimiento de una institucionalidad inadecuada puede exacerbar los problemas centrales y contribuir a que se produzca una catástrofe social y política.

Las formas de influencia que la Presidencia pueda ejercer se ejecutan ahora a través de mecanismos mucho más indirectos que obligarán al Presidente a trabajos mucho más cuidadosos y a largas negociaciones. Con todo, los resultados finales de la mayoría de las políticas que logre hacer aprobar no dependerán directamente de él, sino de los gobiernos subnacionales encargados de la implementación.

Así como las bases institucionales deben revisarse para que en la nueva etapa contribuyan a aumentar la capacidad de gobierno proporcionando avenidas claras para alcanzar acuerdos y decisiones que sean racionales y consensuales, para mejorar la implementación de las políticas públicas, limitar los conflictos y canalizarlos de forma positiva, permitiendo su resolución sin llegar a la quiebra de la propia institucionalidad, también deben revisarse las bases organizacionales de la propia presidencia de forma que la Oficina Presidencial constituya un aparato de apoyo efectivo a la labor del Presidente en esta nueva etapa.

III.-Presidencia, capacidad de gobierno y sus bases institucionales y organizacionales

1.- La Presidencia y sus bases institucionales

Un enfoque que analice las bases institucionales de la Presidencia es importante porque la situación y las condiciones sociales, políticas y económicas están cambiando la estructura y operatoria del régimen y esta nueva situación debe ser tomada en consideración para que a partir de allí se realice el esfuerzo de rediseño y cambio organizacional que permita desarrollar una Presidencia democrática.

Entendemos claramente que los aspectos institucionales y organizacionales son sólo una parte del problema y que obviamente deberían ser complementados con un estudio sobre las capacidades políticas y técnicas de la Presidencia, pero ello desborda con mucho las posibilidades de este trabajo. Las limitaciones de espacio obligan a recortar y poner como foco central de este trabajo solo los aspectos institucionales y organizacionales.

En cualquier circunstancia, pero especialmente en las actuales, este análisis y las consiguientes recomendaciones deben evitar caer en la tentación de entregar una visión "desde arriba" o de " Tratado del Príncipe" en que el planteamiento de los posibles rediseños se hacen sobre la base de los intereses de la Presidencia, sin tratar de recoger una perspectiva societal que integre la Presidencia en su rol de

Jefe de Gobierno y Estado en el desarrollo democrático de esa sociedad. En particular, en países como los de América Latina, dada la situación presentada muy sumariamente con anterioridad, no es posible separar la gobernabilidad de la construcción de la democracia .

En este esfuerzo examinaremos cómo los enfoques teóricos nos pueden ayudar a arrojar luces sobre la manera de enfrentar estos problemas de diseño. En todo caso, por lo que se ha afirmado anteriormente, lo que nos interesa en esta parte del trabajo es examinar ciertos criterios básicos que guiarán la producción de un diseño sin explicitarlo en sus detalles.

En efecto, en un trabajo sobre las presidencias latinoamericanas debe quedar muy en claro que no es posible hacer un diseño o establecer bases que puedan servir a todas ellas. La dificultad insoluble consiste en que las bases institucionales de la capacidad de gobierno son estrictamente situacionales o específicas de cada país, y deben adecuarse en función de los problemas existentes, de la percepción que de ellos tengan las autoridades y los ciudadanos, y del tipo de esfuerzos que el gobierno esta dispuesto a hacer para enfrentarlos. En otras palabras, los diseños institucionales no pueden ser estrictamente comparables entre distintos países.

El viejo enfoque institucional estudió las instituciones como una arena donde se desarrollaban las conductas políticas claves para el sistema. Dichas conductas fueron siempre entendidas como el resultado directo de poderosos factores que operan desde el medio ambiente de dicho sistema.

Un nuevo enfoque -neoinstitucional- centra su interés en entender a las instituciones políticas como elementos constitutivos del quehacer político y trata de analizar las maneras en que ellas contribuyen a la estabilidad y al cambio en la vida política. (March y Olsen, 1989). Sin negar en absoluto la importancia casi determinante del contexto y de los motivos que mueven a los agentes sociales, este análisis afirma un rol más independiente para las instituciones políticas, sosteniendo que ellas tienen serias consecuencias para la acción y afectan directamente los resultados que se logran. Esto quiere decir, por ejemplo, que la democracia política depende no sólo de las condiciones sociales y económicas, sino también del diseño de las instituciones políticas.

Los análisis del neo institucionalismo aíslan diferentes niveles o arenas de actividad y proceden a examinar las influencias que cada nivel ejerce en la toma de decisiones. (Ostrom, 1986; Peters, 1993). Las decisiones del Presidente son examinadas tomando en consideración el amplio conjunto de restricciones institucionales que operan sobre sus decisiones, incluyendo el impacto que en ese nivel causan las normas constitucionales y las instituciones más próximas como los Parlamentos, el Poder Judicial, los partidos políticos, etc. Estos elementos afectan, además, la forma en que los actores de la Presidencia entienden sus roles y el medio ambiente que los rodea y por consiguiente imponen restricciones a la toma de decisiones en la organización.

Los arreglos formales son vistos como conjuntos de reglas que definen a los participantes legítimos y la agenda de asuntos a tratar, prescriben las reglas del juego, crean sanciones contra las desviaciones y establecen las pautas guías de cómo pueden modificarse los propios arreglos formales u organizacionales. Igualmente importante es que esos propios arreglos formales crean un orden temporal e imperfecto que influye sobre: a) la manera en que los actores internos piensan y actúan simplificando la situación, b) los criterios de evaluación y c) la forma en que enfrentan los conflictos.

Este enfoque pone énfasis en señalar que la función de las instituciones políticas, como la Presidencia, no es solo tomar decisiones sino que tienen además una función simbólica e integradora mediante la cual cumplen con la tarea de construcción de una comunidad y de un sentido de identidad común que abre un espacio en el cual se toman las decisiones. En este rol creador las instituciones se constituyen en una fuente de vitalidad en la vida política y de coherencia e identidad ciudadana.

Los arreglos institucionales y la organización de la Presidencia deben ser diseñados teniendo como objetivo apoyar el desarrollo de las capacidades de conducción. Para estos efectos, entendemos por capacidad de gobierno a las pautas de influencia de la Presidencia, como jefatura del gobierno, sobre su medio ambiente y por las cuales se producen resultados sustanciales y similares en las

diferentes áreas de políticas públicas.

La capacidad de gobierno aparece siempre como un rasgo genérico pero para nuestros efectos es necesario desagregarlo en capacidades específicas asociadas a las distintas tareas que realiza la Presidencia.

Desde este punto de vista señalaremos una serie de capacidades específicas importantes en la tarea de gobernar y las presentaremos agrupadas en tres ejes (6):

a) Eje de conducción política. En este eje una primera capacidad tiene que ver con el manejo de los conflictos político-sociales. El problema es el de gestionar adecuadamente las divisiones y conflictos políticos para asegurar una resolución o su manejo, de forma tal que no degeneren en un quiebre de la institucionalidad y en la pérdida de estabilidad del régimen.

En segundo término, aparece la capacidad de representar no sólo los intereses organizados y concretos sino también los intereses no organizados y difusos que se expresan en una sociedad. Esta capacidad y la inmediatamente anterior están relacionada a la tarea de la Presidencia de garantizar la legitimidad y estabilidad de régimen.

En tercer lugar, está la capacidad de contraer y mantener los compromisos de orden internacional que vinculen al país con el resto del mundo.

b) Eje de formación de políticas públicas. En primer lugar aparece la capacidad de establecer una agenda de problemas a tratar y de fijar y mantener las prioridades en medio de las múltiples demandas de los distintos actores sociales, los cuales tienen posiciones antagónicas o, al menos, diferentes.

En segundo término figura la capacidad de generar y hacer aprobar propuestas innovativas en materia de políticas públicas, cuando las que estén en vigencia no estén funcionando o no estén entregando los resultados esperados y muy especialmente, en el caso que se enfrenten nuevos problemas o desafíos.

Luego está la capacidad de poder coordinar los objetivos del gobierno en un todo coherente, impidiendo que entren en conflicto o se anulen unos a otros.

En cuarto lugar aparece la capacidad de imponer costos y pérdidas a grupos y actores sociales que poseen poder y no sólo cargar a aquellos grupos de escaso o nulo poder.

Finalmente está la capacidad de dirigir y asignar recursos escasos a los objetivos seleccionados y hacia donde ellos puedan ser más efectivos

c) Eje de implementación de políticas públicas. En primer término, debe existir una capacidad de asegurar la implementación o ejecución efectiva de las políticas públicas una vez que ellas hayan sido aprobadas y sancionadas legalmente.

En segundo lugar debe haber una capacidad de asegurar la estabilidad de las políticas en el tiempo, de forma tal que puedan operar durante un lapso adecuado que les permita mostrar sus resultados.

Estas capacidades específicas de gobierno se limitan o se amplían de acuerdo, en primer término, a las relaciones interinstitucionales que se establecen entre la Presidencia, el Parlamento, los partidos políticos, los poderes regionales y locales, los grupos de presión y la normativa jurídica que rige sus conductas. A fin de indicar de forma muy somera como estas capacidades son afectadas por esas relaciones, presentaremos, siguiendo a K. Weaver y B. Rockman (1993) la forma en que se presentan y se articulan ciertas configuraciones de ejercicio de la presidencia. Al respecto distinguiremos tres tipos de gobierno presidencial comunes en América Latina: a) Presidencia basada en "coaliciones débiles de multipartidos", b) Presidencias basadas en "gobierno de partidos" y c) Presidencias basadas en un "partido dominante".

I.- En la región, la mayoría de las Presidencias están o han estado basadas en coaliciones multipartidos, predominando aquellas que sólo han podido formar gobiernos de minorías en el Parlamento o, en el mejor de los casos, débiles e inestables coaliciones de mayoría. Este ha sido el caso

de Chile (hasta 1973), Ecuador, Perú y Brasil entre otros. En general, en este tipo de gobierno, la Presidencia se caracteriza por su incapacidad de proponer y hacer aprobar políticas innovadoras. Dada su situación, tiene que hacer laboriosos esfuerzos por conseguir la aprobación de nuevas leyes o debe enfrentar el inmovilismo y el estancamiento de toda acción legislativa que surge de la confrontación con el Parlamento. En estos casos los gobiernos se ven debilitados pues ciertas pautas necesarias para un eficiente proceso de toma de decisiones al más alto nivel del Ejecutivo se ven seriamente afectadas. En esas circunstancias es muy difícil mantener algún grado de cohesión entre los miembros de la élite gobernante, los cuales, además, carecen de estabilidad. Una característica especial de estos gobiernos es la presencia de múltiples puntos de veto establecidos en todo el trayecto que abarca el proceso de toma de decisiones, lo que hace que los plazos se extiendan, se complique el procedimiento y las consideraciones y en definitiva se haga muy difícil lograr adoptar una resolución en el Ejecutivo. Se ha señalado también que la configuración de estos regímenes basados en coaliciones, tiende a permitir un alto grado de acceso de los distintos grupos de presión al Presidente y a quienes están encargados junto con él de tomar las decisiones, dejándolos por consiguiente expuestos de manera directa a sus presiones inmediatas. Sin embargo, en los gobiernos estrictamente minoritarios el acceso tiende a cerrarse para los grupos de presión.

Esta es la difícil situación de los gobiernos presidenciales sin mayoría en el Parlamento y que gran parte de los analistas ha descrito como el caso típico-ideal de la Presidencia latinoamericana. No hay duda de que el sistema Presidencial con este tipo de configuración y bajo las condiciones ya indicadas, tiene serios problemas de gobernabilidad, razón por la cual se le ha utilizado para hacer la crítica a los gobiernos presidenciales en general.

En efecto, un régimen como el descrito difícilmente ofrece oportunidades para que el Presidente pueda ejercer plenamente sus capacidades de gobierno tales como establecer e imponer las prioridades de política, diseñar y hacer aprobar políticas innovadoras, coordinar con efectividad los diferentes objetivos que persigue su gobierno, dirigir y asignar recursos económicos a ciertos programas o actividades y, menos aún, lograr imponer costos y pérdidas a grupos poderosos en la sociedad. En definitiva, su capacidad de gobierno en términos de formación de políticas públicas está limitada y el uso que el Presidente decida hacer de cada una de esas capacidades específicas conlleva considerables riesgos.

Sin embargo, se deben destacar algunos de sus puntos valiosos en términos de gobernabilidad. Difícilmente estas formas se hubiesen mantenido durante largo tiempo si ellas no respondieran a algunas necesidades no explicitadas del sistema. En efecto, un régimen presidencial con esas características surge generalmente de un sistema electoral que da prioridad a una efectiva representación de minorías en el Parlamento y propicia la generación de múltiples partidos políticos. Cuando el sistema electoral se basa en un principio de representación proporcional, sin que existan normas que otorguen una compensación especial a los partidos con mayor votación o coloquen un cortapisa a aquellos que obtienen escaso número de votos, los Parlamentos tienden a estar compuestos por congresales que provienen de múltiples partidos. Si a ello se agrega el característico escaso desarrollo organizacional de los partidos en América Latina -con muy pocas excepciones- y la muy limitada lealtad partidaria que muestran los congresales en sus pautas de votación, tenemos un cuadro muy grave para la efectiva labor de un Parlamento y para la formación de coaliciones estables que pudiesen apoyar al gobierno.

Sin embargo, esta representación de minorías y la presencia de distintas tendencias en el Parlamento, que provocan una falta de concentración del poder público, tienden a convertirse en un aspecto positivo en el caso de sociedades profundamente divididas con agudos conflictos, como las latinoamericanas. Esas características le permiten una mayor capacidad de manejo de conflictos político-sociales y, en particular, una capacidad de representación de intereses no solo organizados y concretos sino, muy especialmente, de intereses difusos y no organizados. Si en última instancia, en la

mayoría de los países de la región lo conflictivo de la situación hace que la tarea más importante sea mantener la estabilidad política y la legitimidad del régimen, esta configuración presidencial de poder no concentrado le entrega al Presidente una mayor capacidad para su manejo.

Lo interesante de esta situación es que las características institucionales que causan problemas de eficiencia a la generación e implementación de políticas, entregan a su vez, hasta un determinado nivel, las bases de una capacidad amplia de manejo de la legitimidad y la estabilidad del régimen. A su vez, las características que determinan una gran capacidad y eficiencia para la innovación en políticas, pueden al mismo tiempo tener como consecuencia una baja capacidad de manejo de conflictos y de legitimidad. A pesar de su apariencia, lo que se está sugiriendo aquí no es la existencia de una relación lineal inversa sino una relación curva. Si la capacidad de generar nuevas políticas y, en particular, de implementar políticas es demasiado baja, es muy probable que la legitimidad y la estabilidad del régimen se vean afectadas. Asimismo, cuando la capacidad para iniciar políticas e implementarlas es muy alta (algo difícil en este tipo de presidencias) el gobierno tiende a ignorar los problemas de representación de intereses no organizados y los problemas de legitimidad del sistema. Sin embargo, para los valores de rango medio de esas variables, la aseveración central que afirma que un arreglo institucional relativamente débil en lo que respecta a eficacia para generar e implementar políticas puede resultar funcional para el manejo del conflicto y la estabilidad del sistema, es muy plausible. El punto crítico del diseño consiste entonces en equilibrar estos arreglos institucionales de forma que aumente su capacidad de innovación y ejecución de políticas sin disminuir su capacidad de manejo de conflictos, de representación de intereses y, por consiguiente de mantención de la legitimidad.

En el manejo de esta situación aparecen problemas relativos a la macro institucionalidad (leyes electorales, constitución de los partidos políticos etc.) y a la organización de la burocracia pública. En efecto, si se quiere robustecer a los principales partidos políticos sin eliminar la representación de minorías, hay mecanismos sobre los cuales los expertos en sistemas electorales han trabajado con mucha seriedad y que suponen, por una parte, algún tipo limitado de sobre-representación para el ganador y la colocación de algunas vallas o cortapisas mínimas a los partidos minoritarios para alcanzar representación en el parlamento, o por otra, una combinación de sistema mayoritario con uno limitado de representación proporcional.

En cuanto a la organización de los partidos políticos, las propuestas de modificación incluyen medidas de fortalecimiento interno, financiamiento público de su funcionamiento incluidos los gastos de elecciones de candidatos, el establecimiento de una carrera para los parlamentarios que les permita ir ascendiendo en posiciones dentro del propio Congreso, etc. Medidas como las señaladas contribuyen a generar partidos más organizados y ayudan a generar una lealtad partidaria de los representantes, equilibrándola con la lealtad que deben a sus electores. Sobre las bases señaladas, el número de partidos en el Parlamento disminuirá, los parlamentarios actuarán de manera más racional y menos individual y las coaliciones que apoyen a un Presidente tenderán a tener mayor estabilidad. Si con estas medidas se logra en definitiva el fortalecimiento de las coaliciones parlamentarias de apoyo al Presidente, algunos de los riesgos más graves de este tipo de configuraron habrán disminuido.

Por otra parte, sería aconsejable modificar ciertas características secundarias de la institucionalidad que afectan estas capacidades. Así, será necesario tratar de eliminar hasta donde sea posible los puntos de veto que aparecen en distintas partes y en diferentes niveles de la institucionalidad. Algunos de ellos surgen de una realidad político-social que es difícil de manejar solo mediante el cambio de normas, como es el caso del veto de los militares sobre ciertos temas o el de los directivos de los partidos políticos de gobierno en relación a nuevas políticas. Otros surgen de la institucionalidad misma, como la revisión que ciertos tribunales pueden hacer de la legalidad de las normas relativas a determinadas políticas. Además, hay algunos otros puntos de vetos que se establecen dentro de la Administración Pública, como por ejemplo una Superintendencia de Bancos o de Seguros, una Contraloría que ejerce un control ex-ante o un poderoso Ministerio de Hacienda o Finanzas que

puede tener poder de veto sobre las propuestas de políticas públicas. En estos casos, el rediseño deberá tomar en cuenta el grado de necesidad de la existencia de tales puntos y tratar de eliminar todo aquel que no represente un elemento indispensable en el proceso de formación de políticas.

II.- Un segundo tipo de gobierno presidencial está representado por el así llamado "gobierno de partido" que supone la existencia de dos grandes partidos que se van alternando en el poder (bi-partidismo) y que cuentan con una mayoría importante en el Parlamento. Es el caso típico de gobiernos parlamentarios como el de Reino Unido o de Canadá entre otros, pero se presenta también en gobiernos presidenciales como los de Venezuela (hasta 1994), de Colombia y en cierta medida de Uruguay. En todos estos casos de sistemas presidenciales, la situación tiende a hacerse cada vez más complicada por el surgimiento de otros partidos importantes. En los gobiernos de partido, la institucionalidad tiende a apoyar el establecimiento de dos partidos poderosos aunque en los casos latinoamericanos estos surgen de las realidades y de las tradiciones socio-políticas de esas naciones y no de factores institucionales como la normativa electoral vigente. En todo caso, cuando se da este tipo de gobierno, las pautas para la toma de decisiones al más alto nivel de conducción fortalecen la capacidad de dirección. En estas situaciones es muy probable encontrarse con una alta cohesión de la élite gubernamental en torno al Presidente, la cual exhibe gran estabilidad en el tiempo. Los puntos de veto existentes son reducidos en número y no son particularmente relevantes, ya que prácticamente no hay discrepancia entre los que toman las decisiones. Por último, el acceso de los grandes grupos de presión a las esferas de poder es limitado o, al menos, está controlado con lo cual las élites no están presionadas de manera inmediata y directa para tomar decisiones.

Una configuración como la señalada le garantiza a la Presidencia y al gobierno las capacidades de generar e innovar en políticas públicas y la capacidad para una adecuada implementación de dichas políticas, las cuales pueden ser dirigidas con una concepción estratégica desde la misma Presidencia.

Al mismo tiempo, y como ya lo hemos señalado, estas capacidades ampliadas para la Presidencia y el gobierno, pueden constituir en América Latina el piso sobre el cual se logra forzar la aprobación y la puesta en marcha de políticas altamente impopulares y que pueden contribuir a agravar los conflictos sociales más profundos, poniendo en peligro la estabilidad del régimen. Además, ellas dan sustento para que el Presidente caiga en la tentación de ignorar los intereses difusos y no organizados, los que sin embargo pueden corresponder a una gran mayoría de la población. Tal vez el caso ejemplar de esta situación se dio en Venezuela durante la segunda Presidencia de Carlos Andrés Pérez. Debe quedar claro que las bases institucionales que garantizan al Ejecutivo las capacidades de innovar y ejecutar sus políticas públicas, en cuanto tales no limitan las capacidades de manejar conflictos o de afianzar la legitimidad y dar estabilidad al sistema. Lo que sucede es que la Presidencia, justamente por poseer elevadas cuotas de poder a través de estas capacidades tiende a ignorar o a subestimar los riesgos involucrados en esa situación. Es necesario afirmar una vez más que toda capacidad involucra al mismo tiempo una cuota de riesgos que deben ser tomados en cuenta al momento de tomar las decisiones.

El uso de estas capacidades de innovación sin preocuparse por las capacidades de manejos de conflictos, -lo que ocurre con alguna frecuencia-, no alcanza a generar todos los impactos negativos que se pudiera esperar, pues en una configuración de "partido de gobierno" siempre existe la posibilidad de que, en la siguiente elección, el partido mayoritario sea reemplazado en el poder.

III.- Finalmente aparece en estos sistemas presidenciales, el tipo de gobierno de un partido dominante que se caracteriza por la existencia de una Presidencia extraordinariamente fuerte, en manos de un solo partido mayoritario, que no necesita de ninguna coalición para gobernar y aún, cuando se apoya en una coalición, ella es manejada enteramente por el partido principal.

Normalmente, en estos casos se trata de partidos con una larga tradición, fuertemente organizados, que tienen bases sociales sólidas asociadas a ellos de manera muy estable. Su organización y fortaleza les permite controlar a sus miembros en el Parlamento y en cualquiera

posición de representación que puedan ocupar. Los casos típicos de esta forma de arreglo institucional lo constituyen el Japón con el Partido Liberal Democrático (PLD) y Suecia en la época de predominancia del Partido Social Demócrata. En América Latina, el caso de México constituye el ejemplo más claro de esta forma de organizar el poder.

Junto a las bases sociales efectivas, esta configuración puede verse reforzada por las normas electorales que apoyan un sistema de mayoría. Aún en los casos en que opere un sistema de representación proporcional siempre aparecen normas que otorgan una sobre representación al partido mayoritario y castigan a los partidos pequeños en término del número de representantes.

Este es el caso típico ideal en que la pauta modal del gobierno para tomar sus decisiones muestra una gran estabilidad y una alta cohesión de la élite gobernante bajo el mando directo del Presidente de la República. Toda vez que una propuesta es aprobada al más alto nivel, prácticamente no podrá ser vetada en ninguna parte del sistema institucional y mucho menos en la propia burocracia pública. Por su parte, el acceso de los grupos de presión a la élite de gobierno está controlado desde la cúspide y es claramente selectivo. En esas condiciones hay una gran concentración de poder alrededor del Presidente, quien dispone de todas las capacidades de conducción e innovación de políticas con las consecuencias ya señaladas y, al mismo tiempo, tiene todas las capacidades para dirigir estratégicamente la implementación de las políticas públicas sin que se presenten riesgos demasiado importantes. Como en el caso anterior del "gobierno de partido", pero ahora con mayor fuerza, aparecen riesgos en relación a la capacidad del Presidente y del Gobierno para representar los intereses no organizados y para manejar los agudos conflictos sociales y políticos de la sociedad.

Este simple y breve análisis de tres tipos de configuraciones de poder de la Presidencia muestra como las vinculaciones interinstitucionales tienen el efecto de restringir o ampliar las capacidades presidenciales para gobernar y señala algunos de los caminos que hay que tomar para fortalecer esas capacidades, así como algunos peligros que están presentes al usarlas sin examinar la totalidad de la situación.

De este análisis importa destacar en primer término, que cuando se rediseña una institución como la Presidencia, criterios generales como los indicados deben tomarse en cuenta en cualquier circunstancia y país, pero su adecuación para un efectivo diseño fino sólo podrá hacerse tomando en consideración de manera muy especial todos los factores específicos que definen cada situación nacional. Asimismo, es importante tener presente que hay una especie de "trade off" entre distintas capacidades de gobierno, en especial entre las del eje político (manejo de conflictos, estabilidad, capacidad de representación) y las correspondientes a los otros dos ejes. (las relacionadas con la generación, aprobación e implementación de políticas). Por último, permite reafirmarle a los gobernantes que toda capacidad de mando ofrece oportunidades y, al mismo tiempo, presenta claros riesgos para la Presidencia. El uso adecuado que se haga de esas capacidades no dependen sólo de los aspectos institucionales sino de la situación social y política del país y de la calidad del liderazgo presidencial.

2.- La Presidencia y sus bases organizacionales

Luego de atender a los arreglos institucionales vinculados a las capacidades de gobierno de la Presidencia trataremos un segundo nivel que corresponde a sus bases organizacionales y la manera como los organismos de apoyo asisten al Presidente en el cumplimiento de sus funciones.

El Presidente tiene muchos y amplios poderes, pero ejercerlos con eficiencia es una tarea muy difícil. Para ello debe saber cuándo y cómo manejar los vastos recursos de conducción con que cuenta y la manera de utilizar sus habilidades personales. Como principal dirigente del país, trata de tomar la mejores decisiones, conseguir que se cumplan y den los resultados esperados. El Presidente, aunque posee una alta cuota de poder personal, ejerce su influencia desde un contexto organizacional y, en ese sentido, se debe entender a la organización como un recurso especial que usa para reforzar sus

capacidades.

En el cumplimiento de sus funciones el Presidente enfrenta una enorme cantidad de tareas y necesita ayuda para desempeñarlas (G.Edwards III y S. Wayne, 1990). Entre ellas se destacan:

- a) tomar, promover e implementar las principales decisiones de gobierno
- b) atender las funciones simbólicas y ceremoniales
- c) comunicar sus políticas
- d) responder a las demandas, expectativas y opiniones de la ciudadanía y de los grupos sociales importantes.

Cada una de estas tareas es de una enorme complejidad. Así, por ejemplo, cuando toma decisiones debe estar consciente de la serie de restricciones que limitan el rango de sus posibilidades algunas de las cuales surgen de los arreglos institucionales, de las decisiones y compromisos previos, o de los juegos de política burocrática que se desarrollan en su alrededor. Luego de entender las restricciones, debe asegurarse de que antes de tomar una decisión importante tiene ante sí un abanico suficientemente amplio de opciones y que cuenta con la información apropiada para evaluarlas. Más aún, necesita estar relativamente involucrado en la información disponible para poder construir su propio marco de referencia.

En estos casos, la difícil y compleja tarea de producir información crucial, preparar el abanico de opciones y producir los primeros intentos de evaluación tiende a recaer en una serie de consejeros presidenciales probablemente muy recargados de trabajo, los cuales descansan a su vez en el trabajo y juicio de otros consejeros de menor rango.

El Presidente, más que cualquier otro alto funcionario, requiere un cuerpo de asesores y consejeros y una estructura organizacional que lo ayuden a cumplir sus tareas. Por de pronto, necesita apoyo para: a) obtener información sobre los actores sociales, los principales procesos, desarrollo y eventos que ocurren en el país y sobre las políticas en ejecución, b) mantener estrechas relaciones con las organizaciones político-sociales relevantes del país y con las bases sociales, tanto las que lo apoyan como las que lo adversan, y con las cuales debe mantener alguna interacción, c) asegurar claramente sus prioridades de acción de gobierno, d) tomar decisiones de gobierno y hacer que se ejecuten, e) asegurar que sus intereses e imagen política sean protegidos. A esta lista se le podría agregar una larga colección de nuevos puntos.

A este respecto, es importante destacar que la organización de la Presidencia y de las Oficinas de apoyo en la Región es relativamente obsoleta y corresponde, en general, a la que existía en períodos ya remotos en que las sociedades latinoamericanas eran bastante menos complejas y mucho más predecibles que lo que son ahora y, por consiguiente, más fáciles de conducir.

Sin intentar una descripción de la organización-tipo de una Presidencia latinoamericana, tarea que requeriría un especial trabajo de investigación, se puede afirmar que la organización más común es la de un Presidente acompañado de una Secretaría que atiende los aspectos logísticos y propiamente secretariales, una oficina llamada normalmente Secretaría de la Presidencia, a veces con rango de ministerio, compuesta por consejeros o asesores técnicos del Presidente, personal que maneja sistemas de información útiles para la toma de decisiones, personal encargado de relaciones con otras instituciones y sectores sociales, una Casa Militar encargada de la seguridad del Presidente y, con un estatus especial, el Consejo de Ministros con su propia secretaría técnica. En esta estructura tradicional el organismo que más interesa para nuestros efectos es el Consejo.

El Consejo está integrado por los Ministros de Estado y tiene básicamente funciones de foro de discusión e información. Como cuerpo colegiado, no actúa como un órgano que toma decisiones. Tampoco funciona como un cuerpo de asesoría o de consejeros del Presidente.

En oportunidades es usado para obtener consensos entre los miembros del gobierno. A pesar de que no se le usa como un instrumento de gestión, los Ministros cumplen con tareas de apoyo al gobierno, en carácter individual, como cuando hacen de relacionadores del Ejecutivo con el

Parlamento.

Aún en aquellos países en que el Consejo de Ministros es considerado un cuerpo resolutorio, la figura del Presidente ha sido siempre todopoderosa frente a las opiniones de sus Ministros ya que su diferencial de poder respecto de cualquiera de ellos es enorme. El fue el hombre elegido para gobernar con apoyo popular, maneja el control presupuestario sobre los Ministerios y tiene la capacidad de nombrar y destituir a esos Ministros. En esas condiciones, los Ministros son efectivamente "Secretarios de una cartera ministerial" excepto cuando se gobierna en coaliciones de partidos y los Ministros son representantes de dichas agrupaciones.

Los Ministros sufren permanentes presiones de los grupos sociales que tratan de convertirlos en abogados de sus propias causas. Cuando esto sucede la reuniones de gabinete pueden llegar a tomar un carácter de confrontación que obliga al Presidente a adoptar un rol incomodo de arbitro. Frente a situaciones como la descrita, los Ministros tratan de arreglar sus asuntos en reuniones individuales y privadas con el Presidente.

Dado el número de Ministros, normalmente demasiado alto para reuniones colectivas, los Presidentes han comenzado a trabajar con Gabinetes sectoriales, como el gabinete económico, el gabinete social o el gabinete de seguridad pública, etc. En estas reuniones los ministros de materias similares pueden ejercer funciones de asesoría al Presidente y pueden desarrollar las posiciones que el gobierno asumirá, lo cual le permite además coordinar la implementación de las medidas acordadas.

El Gabinete sectorial, dada su composición de Ministros competentes en temas estrechamente relacionados, incrementa la naturaleza técnica de la discusión y permite que se utilice una información especializada. Las resoluciones que surgen de estos gabinetes sectoriales permiten una mejor coordinación entre el Presidente y sus Ministros a efectos de la ejecución posterior.

A pesar de estas modalidades más productivas de trabajo entre el Primer Mandatario y su Consejo de Gabinete, la forma de vinculación de los Presidentes con ellos sigue siendo muy variada. Algunos de ellos, de acuerdo a normas legales, trabajan con todo el Consejo, otros lo hacen fundamentalmente con los Gabinetes sectoriales, mientras que algunos -los menos- trabajan con cada Ministro en forma individual, sin reunir a su Gabinete.

Frente a esta forma tradicional de operar, en los últimos años se han realizado algunos esfuerzos por modernizar la Oficinas Presidenciales. Su desarrollo y transformación ha sido muy dispar. Hay países como México, Colombia Chile y Uruguay, entre otros, que han tratado de modernizarlas afectando principalmente los aspectos organizacionales y técnico-informáticos. Junto a esos desarrollos se han establecido unidades de Análisis de Políticas o de Coordinación como en México, Secretarías de la Presidencia con rango ministerial como en Venezuela y Chile, así como otros arreglos organizacionales que puedan apoyar la gestión del Primer mandatario. Sin embargo, otras Oficinas de la Presidencia continúan mostrando la organización tradicional de hace varias décadas. Aún en aquellos países que han introducidos reformas organizacionales y tecnologías más modernas, se puede advertir graves disparidades entre el aparato administrativo de apoyo tradicional, pobremente equipado y con personal no calificado técnicamente y los nuevos grupos de expertos en informática y en análisis de políticas públicas que prestan asesoría a la Presidencia.

De estos esfuerzos de modernización nos interesa en particular el establecimiento de unidades de Políticas Públicas.

Estas Oficinas están destinadas a ayudar al Presidente a realizar ciertas tareas claves que pudiesen ser delegadas a los propios Ministros y sus equipos asesores, pero que el Presidente prefiere tener bajo control directo. Estas unidades tienen roles especiales en el proceso de formación de políticas, identificando problemas, estudiando alternativas y analizando su viabilidad económica, política y administrativa. En general estos grupos no se inmiscuyen en la administración propiamente dicha, pero en algunas oportunidades reciben encargos de coordinar la implementación de ciertos proyectos que implican a más de un ministerio.

Su establecimiento supone la creación de posiciones técnicas pero con un carácter político haciendo que parte del poder de los Ministros pase a la Presidencia. Aunque lo que se persigue no es reemplazar a los Ministros en el desarrollo de esas tareas, una vez que se establecen las unidades de análisis de políticas en el entorno del Presidente, ocurre un cambio en la distribución del poder en las altas esferas del gobierno.

De acuerdo a la experiencia internacional, el destino de estas unidades de análisis de políticas ha sido muy dispar y así como han mostrado grandes contribuciones a los gobiernos y períodos de desarrollo y crecimiento, en varios países han desaparecido en medio de conflictos con los propios jefes de Estado o con poderosos Ministros. Una caracterización muy gruesa de sus efectos indica que:

1.- El trabajo de dichas unidades tiende por una parte a incrementar la sensibilidad política del Presidente sobre los temas en discusión y, por otra parte, tiende a disminuir la posibilidad del Presidente de obtener un consejo técnico "neutral". Esto último sucede, pues los miembros de esas unidades aprenden con rapidez a leer cual es el tipo de opción probablemente preferida por el Presidente y articulan posiciones en su favor de manera muy coherente.

2.- Politizan la Oficina Presidencial.- El personal de la Unidad es seleccionado tanto por sus conocimientos técnicos como su identificación con las posiciones políticas del Presidente. En estas condiciones, dichos funcionarios ejercen sus funciones por períodos cortos o por un solo período presidencial y dado que ninguno de ellos permanece en la organización una vez terminado dicho lapso, la Unidad no puede desarrollar una memoria organizacional.

3.- Aumentan las rivalidades y competencia al interior de la Presidencia. Surgen serias luchas entre los Ministros y sus asesores y los analistas de la unidad central. Ambos contendientes argumentan su caso frente al Presidente, lo cual puede hacer generar ideas innovadoras pero, sin un fuerte control por parte del propio Presidente, puede afectar el funcionamiento del proceso de toma de decisiones.

4.- Tienden a incrementar el poder organizacional del Presidente, pero al mismo tiempo disminuyen su influencia personal. Esto ocurre porque al Presidente le resulta complicado y difícil participar activamente en discusiones, sobre todo cuando no es competente en las materias sustantivas y cuando carece del tiempo mínimo necesario para ello. Este hecho hace que tienda a delegar parte de su poder de decisión en estos asesores.

La experiencia latinoamericana con estas unidades es reciente y escasa, por lo cual haciendo uso de la experiencia internacional señalaremos la forma en que se organizan y en que operan. Esto nos interesa, pues está estrechamente vinculado al estilo gerencial del Presidente y al programa que pretende desarrollar (G. Edwards III y S Wayne, 1990). Al respecto se pueden distinguir por lo menos tres modelos:

a) Modelo colegiado.- Es un grupo relativamente pequeño e informal que analiza las demandas y desafíos, genera las iniciativas y coordina las posiciones administrativas y las respuestas políticas de la Presidencia. Cuando se tiene una estructura de ese tipo, estos grupos desarrollan un estilo de trabajo en equipo que es muy funcional para el desempeño de sus tareas pero que puede terminar constituyendo un grupo demasiado cohesionado cuyo sentido de identidad y cuyos marcos de referencia terminen siendo limitados con lo cual impiden abrir las opciones que se le pueden presentar al Presidente. Pero también puede ser organizado de manera más atomizada, con una estructura de abogados de posiciones múltiples y disímiles. Este tipo de estructura permite el surgimiento de muchas alternativas de acción, pero el proceso de toma de decisiones se debilita. En primer término, requiere de mucho tiempo, tiende a generar conflicto entre los miembros del staff y, normalmente, termina adoptándose como posición la de la mayoría de los consejeros. Esta forma de generar decisiones tiende a debilitar la posición central del Presidente en el proceso de toma de decisiones.

b) Modelo competitivo.- En estos casos el staff está constituido por un grupo de hombres experimentados políticamente y con conocimientos técnicos y profesionales elevados. El Presidente, que busca obtener las mejores y más innovativas ideas para enfrentar los problemas, estimula el

disenso entre los analistas a fin de obtener la mejor contribución de cada uno de ellos. Esta organización supone un Presidente con condiciones de líder no solo político sino también intelectual, con mucha confianza en sí, con una agenda de cambio que suponen nuevas ideas y nuevas políticas, y que posea una capacidad para controlar el disenso entre sus asesores para que no se pase a una fase de conflicto abierto entre ellos.

Tanto el modelo colegiado como el competitivo suponen presidentes innovadores que se involucran directamente en las discusiones del staff.

c) Modelo de gestión centralizada.- En este caso los grupos de asesores están organizados siguiendo formas jerárquicas, áreas de competencia, lineamientos, pautas y normas muy nítidas. Un sistema de jefes y niveles con un encargado superior dirigen y coordinan a los consejeros. Las líneas de autoridad son muy claras y deben ser respetadas. Tiene la forma estructural de una burocracia tradicional. Es un sistema eficiente para producir en tiempo oportuno todos los elementos para que el Presidente tome las decisiones pero por la forma en que son procesadas -burocráticamente- esas decisiones pueden estar tomadas antes de llegar al Primer Mandatario. Por la experiencia acumulada, cuando opera este tipo de arreglo organizativo, al Presidente se le presentan, por parte solo de los más altos encargados de la organización, las alternativas más probables y sólo a efectos de la decisión final. Esto puede terminar aislando al Presidente del contacto con el staff, pues solo mantiene interacción con los directivos que gozan de su confianza (En Estados Unidos Eisenhower y Nixon utilizaron este tipo de arreglos).

Sólo una minoría de los Presidentes de la Región, dado el desarrollo incipiente de estos nuevos arreglos organizativos, esta utilizando estas capacidades adicionales en el ejercicio de sus tareas. La mayoría de ellos siguen trabajando directamente con sus Ministros en calidad de asesores principales y de encargados de promover las nuevas políticas públicas. Eventualmente, consultan con algunos asesores y consejeros, que tienen un carácter de ayudantes personales.

Para efectos del presente trabajo, interesa destacar que en los intentos que se han hecho por modernizar las oficinas de las presidencias, han primado criterios pragmáticos que responden a cubrir necesidades muy inmediata de los gobernantes y que, en general, se ha hecho un uso limitado del arsenal de conocimientos teóricos, basados en investigación empírica que se ha estado desarrollando en las últimas décadas.

En este artículo, intentaremos examinar las necesidades de rediseño de las oficinas de la presidencia desde la perspectiva abierta por los desarrollo teóricos en diseño organizacional en tres vertientes complementarias como son la teoría de la organización viable (Stafford Beer), la teoría de las configuraciones organizacionales (Henry Mintzberg) y la teoría de la contingencia (Jay Lorsch y Paul Lawrence). Todas ellas hacen referencia central al problema de los diseños y estructuras de las organizaciones. Se intentará a continuación hacer una aplicación de los principios y criterios que surgen de esos esfuerzos teóricos a las Oficinas de los Presidente, en la tarea de su modernización y reforma.

Nos interesa en particular ubicar criterios que sirvan la tarea de apoyar las capacidades de gobierno de las presidencias y que las formas que adopten las mismas estén estrechamente vinculadas al desarrollo democrático de la región.

a) La Presidencia y la teoría de la organización viable

Una forma de ver el problema de la ingobernabilidad es pensar que la Presidencia esta recargada debido a la crisis económica y de legitimidad política de los sistemas, y suponer que una vez superada la situación mas crítica, se retomarán niveles más aceptables de actividad. Sin embargo, esta situación debe se entendida como permanente ya que se trata de una crisis de complejidad. Las Presidencias diseñadas para conducir países básicamente agrarios, se han mantenido con poquisímos cambios organizacionales, mientras las sociedades han crecido y se han modernizado y complejizado de manera

acelerada. Hoy la sucesión de hechos que perturban a la Presidencia se suceden a una gran velocidad, en número cada vez mayor y en gran medida son impredecibles. Por esto nos parece adecuado examinar la organización de la Presidencia desde la perspectiva del manejo de la complejidad (7).

Los planteamientos de la administración cibernética y las teorías de la organización viable constituyen un enfoque teórico de alto nivel de abstracción sobre la organización. Es posible que la mejor manera de entender la lógica de la pérdida de la gobernabilidad de las Presidencias contemporáneas sea basándose en esta teoría. Para este enfoque, toda organización está constituida por un reparto de papeles y cometidos, pero lo realmente importante de ella es su desenvolvimiento. Todas ellas -y en particular la Presidencia- trabajan manejando la complejidad o más bien, como la llama S. Beer, la ultracomplejidad (Beer, 1966). Todo sistema dinámico genera una muy alta complejidad, lo cual quiere decir que el número de estados posibles de ese sistema es de una magnitud extraordinariamente elevada. Manejar, dirigir y controlar esa situación es la tarea del "manager superior" y de la organización. A pesar de las dificultades, que genera la ultracomplejidad, nuestras instituciones han logrado sobrevivir y se han ido adaptando a las nuevas circunstancias.

La teoría de las organizaciones viables afirma que una organización enfrenta los nuevos desafíos o perturbaciones, adaptándose y moviendo su centro de gravedad para contrarrestar el efecto de la perturbación. Frente a las perturbaciones hay un tiempo de reacción y un período de relajación buscando un nuevo punto de equilibrio. En épocas pasadas, con un ritmo de vida lento y con un número de perturbaciones razonable, estas organizaciones funcionaban relativamente bien, pues podían reaccionar y encontrar un tiempo adecuado de relajación. Ahora se encuentran amenazadas por cambios cada vez más numerosos, demasiado rápidos y con una particular característica: su imprevisibilidad. En estas condiciones es difícil recobrar el equilibrio y la organización puede entrar en una fase de oscilaciones y convulsiones que no le deja aprender y por consiguiente no le permite adaptarse ni evolucionar, iniciando un camino que la puede llevar a su destrucción o colapso. En otras palabras, trabajando en situaciones como la descrita, una Presidencia y el propio Gobierno tienden a tornarse anacrónicos pues su tiempo de reacción ya no está en consonancia con la frecuencia de las perturbaciones existentes.

Un proyecto de rediseño de esas organizaciones debe pretender lograr una regulación cibernética del sistema, para impedir que la inestabilidad continúe realimentándose y potenciándose hasta que sobrevenga una catástrofe.

Toda organización tiende a resolver este problema mediante el expediente de reducir la variedad del sistema y tratar de aumentar su propia variedad para responder a la situación. Desgraciadamente, no es posible deshacerse de la variedad discordante de una sola vez y hacer que no vuelva a aparecer. Si se realizan esfuerzos drásticos y se emplean importantes recursos tratando de reforzar el sistema en su totalidad (que es lo que normalmente se tiende a hacer) lo único que se consigue es exponerse a aumentar los problemas existentes. Aún más, y aunque parezca absurdo, una decisión de ese tipo hará aún más probable la catástrofe que puede sobrevenir. Buena parte de los esfuerzos de rediseño que no tienen base teórica, terminan causando más daño que provecho. En estos casos es mejor intentar diseñar el sistema de nuevo, de modo que sus resultados muestren que se ha logrado potenciar el manejo de la estabilidad.

En la base misma de los esfuerzos de rediseño se encuentra la ley de Ashby o la "Ley de la variedad requerida" que afirma que para regular un sistema hay que absorber su variedad. Si esto no se logra, el sistema se torna inestable, no lo podremos controlar y en el peor de los casos acabará en un colapso catastrófico. El control de la variedad solo se produce cuando la variedad absorbe la variedad sin que ninguna otra cosa pueda absorberla.

Suponiendo que el regulador tenga menor variedad que lo que pretende regular, habrá solamente dos maneras de satisfacer la ley de Ashby: una será la de atenuar la variedad producida por el sistema y la otra será ampliar la variable del regulador o gobernador. En los ejemplos más exitosos estas dos

estrategias se combinan.

Para que el regulador pueda funcionar adecuadamente se debe construir y utilizar un modelo de lo que ha de regular. Un modelo es el mapa de una situación que presenta con mucha atenuación la variedad aunque conserva sus elementos más significativos. Sin un modelo del sistema que se ha de regular no puede funcionar el regulador. Muchos de los errores y fallas cometidas por las organizaciones públicas son debidas a los inadecuados modelos que utilizan.

En el caso bajo estudio, la Presidencia aparece como el alto mando en un Estado que se organiza igual que las grandes empresas comerciales, es decir, por departamentos o divisiones. El gobierno realiza la gigantesca tarea de reducir la variedad por medio de los Ministerios y por consiguiente necesita estar informado de la marcha de los asuntos en cada uno de ellos. Para ello utiliza varios procedimientos entre los cuales debemos destacar los siguientes: a) el primer atenuador está constituido por el o los modelos que cada Ministerio confecciona de la situación real del país. Cada modelo supone una fuerte limitación o atenuación de la variedad de esa situación. A fin de que reflejen mejor esa realidad los modelos necesitarían ser actualizados con gran frecuencia, b) el segundo atenuador de la variedad consiste en el modelo que cada departamento haya fijado sobre las tareas que le competen y c) el tercer atenuador es la demora que imponen los métodos mediante los cuales se recogen los datos. La situación real de un país en un momento determinado debe reflejarse en la información exacta y completa de los hechos. La demora en obtener esa información suprime de hecho una buena parte de la variedad más reciente implicada en la situación actual.

Existe otra forma de filtrar variedad o atenuarla que importa un notable peligro. Nos referimos a la simple ignorancia por parte de las autoridades de la totalidad o de parte importante de una situación y a su desconocimiento de la información acerca de ella, al momento de tomar sus decisiones. Desgraciadamente este es un "método" relativamente común de atenuar variedad por parte de las autoridades públicas en América Latina.

Gobiernos que confían solamente en la captación de información por medios técnico burocráticos siempre estarán expuestos a ignorar situaciones delicadas y a ser superado por los hechos. Por fortuna, un sistema democrático operante pone en movimiento poderosos mecanismos de conducción y filtraje de información de las demandas de los grupos sociales, especialmente los organizados, pero también de aquellos que carecen de información. Por una parte, los sindicatos, las organizaciones comunitarias, las asociaciones profesionales o empresariales y otras organizaciones representativas de fuerzas sociales y por otra, los medios de comunicación independientes pueden ser factores de conducción y, por supuesto, también de filtraje de la información necesaria para que el Ejecutivo pueda manejar sus modelos y su organización para responder a las demandas. No hay argumento más poderoso para estimular la participación ciudadana que la necesidad que tiene el Ejecutivo, si quiere gobernar efectiva y eficientemente, de conocer a través de esa participación, las demandas y la variedad generada en la base social. Esta se le presenta con las necesarias filtraciones a fin de que fije sus propias políticas e implementarlas adecuadamente. En definitiva, la participación ciudadana le permite manejar información en tiempo real y atenuar la variedad de manera racional.

En la otra parte de la ecuación, la organización del sector público constituye el aparato para efectuar e implementar las acciones del gobierno. Es, en este sentido, un poderoso amplificador de su acción en tanto organización viable. Esto quiere decir que el alto "management" dirigido por el Presidente requiere usar a todo el sector público en la ejecución de las políticas públicas, para proveer el máximo de variedad para su acción. Esto supone a su vez, que la Presidencia debe estar involucrada en el direccionamiento estratégico de toda la administración y tener una vinculación orgánica con los órganos ejecutores.

En este manejo del sistema que realiza la Presidencia surge con mucha fuerza el problema de la centralización o la descentralización de funciones y actividades. Tanto a la centralización como la descentralización se les presenta, a menudo, como elementos contradictorios y se recomienda una

estrategia basada en solo uno de ambos términos. Esa posición conduce a una falsa dicotomía. Si se piensa en un organismo viable como el de un ser humano, no se le puede concebir como totalmente centralizado o como totalmente descentralizado. En un organismo de ese tipo y en cualquiera organización viable hay una combinación de mando central y mando periférico. Estos sistemas sufren un bombardeo constante de estímulos, generándose un alto grado de variedad y para no recargarlos y desechar la variedad de un modo arbitrario, necesariamente debe ser absorbida por la función descentralizadora, pues no puede ser incorporada por la función central. Esta variedad que se absorbe es, por definición, autónoma, es decir, esto se realiza en alguna parte de un sistema viable. y sigue formando parte de ese sistema. Como se puede apreciar, tanto la descentralización como la centralización son partes del manejo equilibrado de la variedad. Pronunciarse solo por una o por la otra conducirá ineludiblemente a marcadas oscilaciones en la búsqueda de la estabilidad del sistema. La solución a este problema puede residir únicamente en el adecuado funcionamiento y equilibrio de la variedad.

Esto se aplica necesariamente al funcionamiento de la Presidencia y a la delegación de ciertas funciones por parte del Presidente en sus colaboradores y por parte de la Presidencia en los Ministerios u organizaciones públicas. Los colaboradores del Presidente, cada uno de ellos en su calidad de ejecutivos públicos son parte del sistema de atenuación al filtrar información y son parte del sistema de amplificación de la acción presidencial al ejecutar las tareas.

Lo que se postula desde la teoría de la organización viable es fortalecer la Presidencia más que ejercer con propiedad ciertas funciones, implica permitirle lograr un equilibrio entre la variedad del sistema y la variedad que ella genera para controlar ese sistema.

Establecer este equilibrio por parte de la Presidencia supone fundamentalmente que ella opera con eficiencia la función de dirección superior a través de los miembros de su gabinete y de todo el sector público, actuando todas estas organizaciones como elementos filtrante de demandas por un lado, pero también funcionando por otra parte, en tanto organización operativa, como los grandes amplificadores de la capacidad de acción del gobierno y de la Presidencia. El esfuerzo de un Presidente democrático es el de trabajar atenuando la variedad del sistema y amplificando su propia variedad, a través de estos poderosos mecanismos hasta lograr algún grado de equilibrio entre ambas variedades.

Esta perspectiva tiene consecuencias directas y claras para el diseño de la Presidencia. Expertos de la región apoyados por los organismos internacionales han estado tratando de ayudar al fortalecimiento de las capacidades de la presidencia instalando sistemas de información automatizados para apoyar su toma de decisiones y establecer bases de datos que permitan el seguimiento de las principales ordenes presidenciales o en su caso, los acuerdos de los Consejos de Ministros. Además, han tratado de ampliar la variedad del alto mando mediante el establecimiento de unidades de análisis de políticas públicas. Estas recomendaciones son acertadas pero se refieren solo a una parte limitada del problema.

En este sentido, la conformación y el manejo de los Gabinetes Ministeriales llega a tener una importancia fundamental para el éxito de una Presidencia. Las recomendaciones hechas al Presidente Clinton por el grupo de la Carnegie Foundation reflejan esa trascendencia. Al respecto le señala al Presidente que debe, en primer término, tener clara su agenda de las nuevas políticas públicas que le interesa desarrollar y de los cambios que pretende introducir, antes de designar a sus Ministros y debe nombrarlos para el cumplimiento de esas tareas específicas. Aún cuando le especifica los roles de los asesores de la Casa Blanca, el informe también le recomienda trabajar a través de sus Ministros en las labores de asesoría, identificación e información de nuevos problemas, su introducción en la agenda presidencial, desarrollo de alternativas técnicas para enfrentarlos, etc. y apoyarse en esos Ministros para lograr la aprobación en el Congreso de sus propuestas.

Desde una perspectiva de la gobernabilidad y como parte de la variedad que se va a desplegar por el Ejecutivo, existe la necesidad de un órgano coordinador de las iniciativas surgidas de los Ministros.

Algún órgano, como el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia en Chile o el de la Secretaría de Coordinación de México, tiene que llevar a cabo esta función de manera tal que no impida sino que estimule las iniciativas de los Ministros. Pero, antes de que tales iniciativas sean anunciadas y llevadas al debate público individualmente por cada Ministro deben ser presentadas al Presidente, que analiza su coordinación mediante estos mecanismos organizativos y con los Ministros cuyas competencias se vean comprometidas. Este proceso se adelanta hasta alcanzar algún grado de consenso o acuerdo.

Al estudiar la viabilidad y coordinación posible de dichas políticas, la Oficina de apoyo a la Presidencia a través de las unidades de análisis de políticas y sus expertos tiene un rol central que jugar. Su aporte técnico y político proporciona al Presidente una fuente poderosa de información acerca de las posibilidades, beneficios y costos que se pueden esperar de las distintas alternativas de política y, en esa forma, su decisión final estará mejor fundamentada. Esta labor de análisis y coordinación debe estar centrada en la Presidencia y la forma organizacional que tome debe ser dejada al diseño fino de la estructura.

La otra línea de trabajo desde la Presidencia es amplificar la variedad que pueda desplegar el gobierno para asegurar la implementación de las políticas aprobadas. La Presidencia llevará a curso la conducción estratégica de todo el sector público central a partir de los Ministerios y ejercerá su influencia en la coordinación con los sectores descentralizados. La Presidencia sigue siendo el gran centro conductor que tiene en el área de su responsabilidad los intereses nacionales y no solo los intereses locales o regionales como sucede con las autoridades descentralizadas.

La importancia de este trabajo de dirección estratégica desde la Presidencia radica en que algunos de estos centros burocráticos del propio aparato central han adquirido una independencia notable. Piénsese en algunos Ministerios de Educación y Salud, que son prácticamente organizaciones autónomas y que responden más a los intereses gremiales y profesionales de sus funcionarios que a las políticas públicas del Ejecutivo. Transformar estas islas administrativas en parte integrante, de manera orgánica, del aparato ejecutivo es una responsabilidad de la Presidencia y de sus ministros. Este esfuerzo para la integración orgánica de la Presidencia y los organismos del Sector Público aumentará la capacidad de gobierno en lo que se refiere a la implementación de las políticas públicas, amplificando su capacidad de acción y por consiguiente de control del sistema.

La tarea de conducción estratégica y de hacer del aparato ejecutivo un instrumento eficiente es central para el éxito de la Presidencia y para mostrar capacidad de gobierno. La relación prácticamente directa entre el Estado y los miembros de la sociedad civil se da en toda la gama de acciones del sector público y, por consiguiente, su conducción inteligente obliga a un constante monitoreo de los intercambios que allí se producen. El uso de esa información conduce a transformar a los centros burocráticos que proveen servicios en centros de respuesta eficiente a las demandas de los ciudadanos.

Este enfoque nos permite comprender que la situación generada por la extrema complejidad es un elemento estructural y permanente del trabajo del sector público. Igualmente nos dice que más manejo implica que el aparato conductor debe ser capaz de recibir la información más amplia y actualizada posible, filtrada mediante mecanismos técnicos y sociales. Plantea igualmente la necesidad de tratamiento técnico de esa información y una modelinación de la realidad. Sus recomendaciones sobre la capacidad de innovar son menos específicas. Pero al mismo tiempo, nos alerta sobre la necesidad de integrar orgánicamente las tareas de conducción de la Presidencia con el resto del sistema público para manejar la máxima variedad de respuesta a las principales demandas de la sociedad.

Lo importante del enfoque de la teoría de la organización viable es la función que asigna a la Presidencia de gestión entre el desarrollo de las capacidades de gobierno referidas al eje de conducción política y al eje formación de políticas públicas, por una parte y las capacidades del eje de implementación de políticas, por la otra. La función principal de la Presidencia, para tener verdadera capacidad de gobierno, es establecer algún equilibrio entre la variedad del sistema y la del propio aparato estatal.

b) La Presidencia y la teoría de las configuraciones y de la contingencia

Restringiendo aún más el campo sobre el cual estamos trabajando, en esta última parte haremos referencia a los criterios que pueden servir de pauta conductora a una reorganización de las oficinas de apoyo al Presidente. Para ello, más que guiarnos por algún modelo exitoso que pudiera parecer transplantable a otra realidad, haremos uso de las teorías de la contingencia y de la configuración que han acumulado conocimientos fundados en rigurosos estudios e investigaciones y que más que dar una receta a aplicar, plantean el tipo de análisis que hay que realizar y los criterios básicos que pueden servir de guía para el rediseño de una organización.

Cuando se está enfrentado al reto de un rediseño organizacional, el problema central es el que se refiere a la relación entre la estructura y el rendimiento. Para que esa relación sea positiva hay que asegurar, en primer término, que los distintos parámetros de la configuración de la estructura sean consistentes entre sí. A esta conjetura se le conoce como la hipótesis de la configuración. Por otra parte, según Mintzberg (1983), una estructuración efectiva requiere una consistencia entre los parámetros de diseño y los factores de contingencia o elementos situacionales. A esta segunda conjetura se le denomina la hipótesis de la configuración extendida. Dentro de este marco de referencia estrictamente organizacional es obvio que los factores situacionales no pueden ser modificados de manera fácil y por consiguiente se les toma como elementos dados, en cambio los parámetros del diseño aparecen como los elementos sobre los cuales tenemos un control relativo y por lo tanto operamos con ellos.

La afirmación central de este enfoque es que en el diseño de una organización, su estructura debe responder al medio ambiente en que operará. Todo medio ambiente involucra a muchos elementos y factores, pero hay ciertas características generales que es necesario destacar a efectos de diseño de la organización y esto es especialmente importante en relación a la Presidencia. Entre las características más relevantes se debe destacar:

1.- Estabilidad.- El medio ambiente puede entenderse como un continuo que va desde un polo estable a otro dinámico. Para estos efectos, que un medio sea dinámico significa en primer término que es variable y, en segundo lugar, que es impredecible. Esto nos interesa en particular en el caso de la Presidencia, pues esos rasgos incluidos en el término dinámico -vale decir, la variabilidad y la impredecibilidad- aparecen con valores extremos y ambos rasgos tienen consecuencias en la organización. El primero afecta la especialización en el trabajo y la descentralización de la estructura. El segundo afecta la estandarización de las tareas en sus tres formas posibles: la programación, la formalización de las conductas y la capacitación y adoctrinamiento.

En un medio dinámico, la organización no puede predecir su futuro, no puede descansar en estandarización para coordinar sus acciones y, por consiguiente, debe estructurarse de manera flexible, con mecanismos de coordinación de tipo informal, cooperando a través de ajustes mutuos. Mientras más dinámico sea el medio ambiente en que opera, más orgánica debe ser la estructura. Esta es la manera privilegiada en que se puede producir innovaciones, pues los profesionales y operadores están forzados a aplicar sus habilidades en forma no estandar, tratando de combinar sus conocimientos y capacidades, trabajando en grupos acoplados de manera más libre posible.

2.- Complejidad.- El medio ambiente puede variar de muy simple a muy complejo. En este caso, el concepto tiene un significado dado por el sentido común y está referido a lo enredado, complicado, intrincado, que posee muchas dimensiones y tiene muchos elementos relacionados de manera poco nítida o directa. En término de diseño organizacional, esta característica del medio ambiente tiene consecuencias directas sobre lo amplio e incluyente del trabajo a realizar. Es necesario realizar una vasta gama de tareas para cumplir y satisfacer las demandas. Esto afecta la formalización de las conductas y los mecanismos de coordinación. Al mismo tiempo, en un ambiente tan complejo se hace necesario una estructura descentralizada dado que el número de tareas y actividades es demasiado

amplio. Como se ha dicho muchas veces, un solo cerebro no puede enfrentarse a todos los problemas. En estos casos el directivo superior debe ceder parte de su poder a los miembros de su organización.

Al igual que en la característica anterior, la Presidencia tiene un medio extraordinariamente complejo

3.- Diversidad.- El medio ambiente puede aparecer integrado o diversificado en término de demandas. Un medio con alta diversidad puede presentar demandas muy diferenciadas e incluso contradictorias. No cabe duda que la Presidencia enfrenta un medio ambiente con la mayor diversidad posible. Esto afecta de manera directa el número de grupos de trabajo que deben operar, la formalización de las conductas y, en particular, los mecanismos de vinculación y coordinación.

4.- Hostilidad.- Los medios ambientes pueden variar de amistosos hasta hostiles. En el caso de la Presidencia, parte del medio es amistoso y parte es hostil. Mientras más hostil el medio, más se afectará la estructura de la organización, tendiendo a hacerlas más centralizadas y ágiles para responder con prontitud los desafíos.

En caso de extrema hostilidad toda organización tiende a centralizar su estructura, a lo menos temporalmente. Para asegurar su propia sobrevivencia debe responder con rapidez y en forma coordinada y a fin de lograrlo, recurre a su líder para que le proporcione una adecuada conducción. Se debe recalcar que esta situación se presenta sólo en los casos de hostilidad extrema, pero debe tenerse presente al rediseñar las Oficinas Presidenciales.

Si se quiere caracterizar el medio ambiente de la Presidencia se puede afirmar sin temor de equivocarse que es altamente complejo, dinámico, turbulento, impredecible, diverso y, en alguna medida, hostil. Un medio con estas propiedades exige una organización de apoyo que sea orgánica, flexible, débilmente acoplada, poco formal, con un mínimo de jerarquías, que efectúe la coordinación por ajustes mutuos (comunicación informal) y ejecute el trabajo de manera descentralizada. Por el contrario, queda en claro que la Presidencia y sus Oficinas de apoyo no pueden acometer sus tareas con algún grado de eficiencia y efectividad con una estructura de tipo mecánico y estrictamente burocrático, la cual es, sin embargo, la configuración que usualmente utiliza.

En un medio ambiente estable, toda la organización toma la forma de un sistema protegido que no recibe perturbaciones importantes o frecuentes, por lo que puede estandarizar sus procedimientos en todo el abanico de sus actividades y generar una estructura burocrática jerárquica muy nítida. Supuesto que se cumplen todos los supuestos sobre el comportamiento del medio, esa estructura será altamente funcional.

Uno de los elementos que complejiza la situación y que se deben considerar en estas tareas, es que no todo el medio ambiente es homogéneo en sus características. Existen medios ambientes dispares y en esos casos la organización necesita descentralizar selectivamente o establecer distintos tipos de divisiones para diferenciar las distintas constelaciones de trabajo. No todo el medio ambiente es uniformemente dinámico o complejo u hostil y, por consiguiente, es posible dar respuestas diferenciadas en la estructuración de la organización. Este puede ser perfectamente el caso de las oficinas de apoyo al Presidente.

Como se puede apreciar, estas características claves de los medios ambientes, tienen efectos específicos en la organización y por consiguiente en el diseño de su estructura. Esta afirmación entendida correctamente significa que desde la perspectiva de la Presidencia y de la gobernabilidad, no es el medio ambiente en sí lo que cuenta sino la habilidad de la organización para enfrentarlo, para comprenderlo, predecirlo, tratar con su diversidad, y responder rápida y eficientemente a sus demandas y desafíos.

En este sentido, una de las características que necesita tener una organización con un medio ambiente como el descrito, y en particular las Oficinas de apoyo a la Presidencia es una capacidad para detectar los límites del sistema y de aprender a partir de las experiencias. Ambas propiedades son básicas para dirigir y gobernar el entorno con algún grado de efectividad. Los cambios propios del

medio deben ser detectados y esa información incorporada y procesada por la organización, siendo actualizada permanentemente. Dada la calidad de algunos de esos cambios, la Presidencia deberá estar en capacidad de introducir nuevos puntos en su agenda de problemas a tratar, en el momento que lo estime necesario. Tanto la capacidad de incorporar nuevos elementos -de acuerdo a los cambios en el medio ambiente- como la capacidad de aprender de situaciones no previstas tienen como consecuencia modificar la forma de operar de la organización y esa es una condición clave para su éxito. El desarrollo y la búsqueda de estrategias que permitan adaptar las demandas (presentes y emergentes) y los recursos al medio ambiente es lo que da contenido sustantivo a su trabajo de conducción.

Además de las características anteriores, se hace necesario que la organización disponga de un cierto control centralizado que requiere una Presidencia. A pesar de que parece contradecir lo que se ha afirmado con anterioridad con respecto a su estructura, en este caso se le necesita para dar consistencia a la estrategia y acción. Ahora bien, justamente por las características del medio y por el tipo de estructura que aparece como la más adecuada, la organización no puede enfatizar un control basado en la aplicación de normas estrictas, sino uno basado en valores y marcos de referencia que dan orientación y sentido a su acción y que se expresan en una perspectiva compartida entre los funcionarios que actúan en la Presidencia. Esta importante recomendación tiene un costo que hay que tratar de evitar. Al llevar a cabo este tipo de control se deben tomar precauciones para que los "mindset" que se tienden a desarrollar en el grupo directivo no obstruyan o impidan la identificación de nuevos problemas que se deban enfrentar, o limite el rango de opciones posibles para la acción gubernamental, pues ello podría acarear graves dificultades a la alta conducción.

c) La Presidencia como un híbrido estructural

La teoría de la configuración nos ayuda a enfrentarnos a algunos de los problemas más interesantes y complicados que plantea la estructuración de las Oficinas de la Presidencia. Esta organización debe estructurarse siguiendo ciertos procedimientos estándares burocráticos, tomando en consideración un conjunto de actores -entre ellos y en primer término el propio Presidente- que hacen esfuerzos por controlar los recursos organizacionales y, al mismo tiempo, debe responder crepítamente, eficiente y rápidamente a un medio ambiente complejo y dinámico. Este complejo entramado de elementos hace del rediseño de las oficinas de la Presidencia un desafío notable en términos de creación organizacional.

En varias de sus importantes contribuciones Mintzberg (1979 y 1983) ha estado estudiando la relación entre parámetros de diseño, los mecanismos de coordinación y los factores situacionales o contingencias, los cuales tienden a formar ciertas configuraciones naturales en las organizaciones.

Parte central de su contribución ha sido la identificación de cinco configuraciones básicas de estructuras organizacionales que, en sus formas puras, muestran un alto grado de integración funcional entre un reducido número de elementos internos que les permiten ser eficientes en la obtención de sus metas y cometidos. Sus configuraciones básicas han pasado a ser parte central del instrumental teórico y práctico en el diseño organizacional.

Cada una de ellas representa una configuración en la que ciertas fuerzas al interior atraen o arrastran a la organización en una cierta dirección. La primera es la "estructura básica" en que el mando superior estratégico trata de centralizar y coordinar toda la acción mediante la supervisión directa; la segunda es la "máquina burocrática" en que la tecnoestructura propende a estructurar los arreglos organizativos de forma tal que pueda coordinar la acción mediante la estandarización, con lo cual logra aumentar su influencia; la tercera es la "burocracia profesional" en que los operadores ejercen una acción para que se profesionalice y se coordine mediante la estandarización de sus propias habilidades científico-técnicas; la cuarta es la "estructura de divisiones" donde los gerentes medios conducen la organización hacia una división o "balcanización" a fin de ganar autonomía para manejar sus propias unidades y la última es la "adhocracia", que posibilita un trabajo creativo, donde el arrastre es hecho

por los operadores a fin de poder innovar y colaborar en la toma de decisiones, para lo cual requieren que la coordinación interna se produzca por ajustes mutuos.

Toda organización experimenta estos arrastres o impulsos de varias fuerzas internas que operan a la vez. El resultado final depende de si una de ellas es determinante o si hay varias con un poder similar. En el primer caso se da origen a una de las cinco configuraciones puras. En el otro caso se da lugar a estructuras híbridas.

Para poder operar eficientemente, algunos de estos híbridos organizacionales necesitan un cierto grado de acomodación funcional y de integración en su interior, lo que es posible cuando la organización responde a las varias fuerzas necesarias que actúan al mismo tiempo en su interior. Estas situaciones colocan un desafío especialmente duro a la tarea de diseño, pues más que usar los elementos internos de las configuraciones básicas simplemente como un rompecabezas en que el problema es buscar como acomodar y ajustar las piezas a fin de que calcen adecuadamente, se les debe usar como en un juego de Lego, en que los "building blocks" se pueden articular creativamente para estructurar la organización.

El caso que nos interesa de las Oficinas Presidenciales corresponde claramente a estos híbridos que surgen de las fuerzas que ejercen los actores internos y también factores que operan desde el medio ambiente. En términos internos hay por lo menos tres tipos de fuerzas que se ejercen al mismo tiempo en la conformación de estas oficinas. Por una parte está el propio Presidente que ejerce una fuerte atracción para convertirla, hasta donde ello es posible, en una estructura simple. En segundo lugar están los profesionales y miembros del "staff" que tratan de hacer de ella una burocracia profesional. En tercer término están los operadores, asesores y consejeros encargados de generar ideas y propuestas innovadoras que propenden a convertirla en una adhocracia.

Como se ha señalado con anterioridad, en este caso se agregan los elementos de control externo que establecen serias restricciones, pues se trata de oficinas de la Administración Pública, las que deben seguir pautas generales de estructuración que obligan a que se adopte una forma de organización muy parecida a la máquina burocrática. Esta misma presión se ejerce sobre ella cuando operan los controles establecidos por las Fiscalías, las Contralorías Generales o el propio Congreso. En estas circunstancias a estas organizaciones no les queda alternativa sino adoptar la forma de la máquina burocrática, lo que puede afectar seriamente su desempeño o buscar una forma híbrida que le permita desempeñar en forma más eficiente sus funciones.

De todos los elementos señalados hasta ahora en relación al diseño de Oficinas de apoyo Presidencial, tal vez el más delicado e importante sea el propio Presidente. Sin duda, la figura del jefe es el elemento crítico del sistema. Todos quienes han trabajado en el diseño de este tipo de oficinas o han estudiado su funcionamiento están de acuerdo en señalar que el Presidente y su estilo de conducción son los elementos claves en torno a los cuales debe formarse la organización, la que se hace para servir sus intereses y potenciar su capacidad de gobierno. De hecho, toda la organización debe trabajar para esta figura del medio interno. Dependiendo del estilo gerencial del Presidente -si se trata de un líder autoritario o democrático en el trabajo interno- y de su programa político -si se trata de un Presidente con una agenda de renovación y cambio o básicamente de un administrador de políticas ya aprobadas- la organización de las oficinas presidenciales tendrán un carácter diferencial.

En efecto, si se trata de un Presidente innovador con un programa de cambio que requiere nuevas ideas y políticas, debería organizar sus oficinas y su staff como una adhocracia, esto es una organización muy flexible, no jerárquica, no formal, débilmente acoplada. Su staff de asesores debería funcionar de acuerdo al modelo colegiado o competitivo. El mismo Presidente debería involucrarse en las materias sustantivas y usar mecanismos de consultas informales.

Si se trata de un Presidente que sólo pretende administrar las políticas que están vigentes sin introducir modificaciones importantes, es posible que pueda organizar sus Oficinas de apoyo según un modelo de organización burocrática estructurada en forma divisional y con un claro orden jerárquico. Es posible que estos arreglos le permitan realizar una tarea adecuada pero, en todo caso, supone la

existencia de un ambiente estable, lo que no es el caso de los países de la región hoy en día.

En el caso que el Presidente prefiera un estilo autoritario de conducción de sus Oficinas, tiende a generar estructuras organizativas que son excesivamente centralizadas y jerárquicas. El Presidente se comunica solo con los miembros inmediatamente inferiores a él en la jerarquía. Este tipo de liderazgo tiene que ver con las necesidades de control del propio Presidente, lo cual genera un clima en que los miembros de la jerarquía imitan ese estilo. El juego de la política burocrática que surge en estas estructuras muestra que casi todos los integrantes de la organización buscan poder o, por lo menos, la capacidad de controlar las decisiones de otros miembros que pueden afectar su propio trabajo. Este es claramente un factor distorsionador pero que debe ser contemplado expresamente en los diseños para limitar su efecto negativo.

El Presidente que ejerce un tipo de liderazgo interno democrático tiende a generar una estructura en que la comunicación informal reemplaza la formal, las jerarquías aunque existen no son importantes en la generación y comunicación de ideas. El acceso al Presidente permanece abierto para todos los miembros de su Oficina y se espera una participación de todos ellos en apoyo a las tareas. Para operar con alguna eficacia debe proveer mecanismos de coordinación extensos y eficientes.

Como puede apreciarse, el caso de las Oficinas presidenciales es el de un híbrido que responde a distintas fuerzas que estimulan y privilegian diferentes configuraciones en distintas partes de la organización. El problema con los híbridos es que ciertos elementos pueden ser altamente disfuncionales. Al hacer el diseño se debe tener especial cuidado en la integración funcional de los distintos elementos.

De todo este trabajo sobre diseños y teorías nos interesa destacar dos conclusiones preliminares:

a) no es posible definir en general una organización óptima para la Presidencia. El tipo de organización adecuado está necesariamente referido a las contingencias que afectan a la Presidencia, a las fuerzas internas que ejercen los operadores y el staff que tratan de adecuar la organización a sus intereses, a las características del Presidente como gerente, al tipo de gobierno que pretenda llevar a cabo y a las características generales y específicas del medio ambiente. En otras palabras, el trabajo de rediseño de las Oficinas Presidenciales es un trabajo difícil, complejo y altamente creativo.

b) Cuando se trabaja en el diseño de forma creativa, de acuerdo a los criterios que surgen de las modernas teorías de la organización, es posible establecer configuraciones y mecanismos que permitan a la Presidencia desarrollar sus capacidades de gobierno privilegiando formas democráticas de conducción y permitiendo un desempeño eficiente y eficaz en su labor. La moderna teoría de la organización ofrece una amplia gama instrumental para un trabajo creativo en la organización de la nueva Presidencia.

IV.- Conclusiones

Este trabajo ha mostrado como el desarrollo de los procesos de transformación económica y reforma del Estado han cambiado las bases de operación y los recursos de poder de la Presidencia de la República en la región y como, a pesar de claras diferencias nacionales, dichas transformaciones han determinado un cambio en el carácter de la Presidencia. La matriz socio-económica en que operaba, sus amplias atribuciones y sus recursos de poder habían configurado una situación que privilegiaba el ejercicio de una Presidencia autocrática. Los cambios ocurridos en cada uno de esos aspectos, configuran hoy una nueva situación en que el tipo privilegiado de ejercicio posible de la Presidencia es de carácter democrático.

Tomando en consideración el hecho que la democracia no es sólo un régimen basado en la votación popular y en mecanismos representativos y participativos sino especialmente un régimen de gobierno, es decir de conducción, se hace necesario en las nuevas circunstancias apoyar el desarrollo de las capacidades de gobierno de la Presidencia a fin de que ejerza un mando efectivo, técnicamente correcto y políticamente democrático. En particular, dado que esos cambios radicales han ocurrido en

medio de una aguda crisis socio-política, lo cual afecta la gobernabilidad de las sociedades de la región, se ha explorado la manera de aportar a la Presidencia elementos institucionales y organizacionales que fortalezcan su posición. Si bien se han señalado las limitaciones de este enfoque a efectos de la gobernabilidad, también se han señalado las evidentes posibilidades que abren esos aportes y para ello hemos hecho uso de algunas de las teorías más modernas en este dominio. Tanto los planteamientos neo-institucionales como los planteamientos de la teoría de las organizaciones viables, de las configuraciones y de la contingencia, entregan recomendaciones sobre estructuras, procedimientos y recursos que posibilitan el desarrollo de una lógica política- técnica desde la Presidencia más eficiente que la que se ha utilizado hasta ahora.

A pesar de que recorren avenidas diferentes y que se refieren a niveles distintos de la organización social, las modernas teorías de las instituciones y de las organizaciones utilizadas en este trabajo nos llevan a un enfoque que entrega instrumentos técnicos a favor de un desarrollo presidencial eficiente y democrático.

Al nivel institucional, esta exploración muestra la estrecha vinculación entre la configuración de la presidencia, su articulación con el resto del espacio institucional y las capacidades genéricas y específicas de gobierno. A un nivel organizacional, la teoría de las organizaciones viables coloca las bases teóricas y técnicas de una gobernabilidad efectiva buscando el punto de equilibrio entre la variedad generada por el sistema y la variedad generada por la organización gubernamental para dar respuesta a las demandas. Al mismo tiempo que señala la necesidad de ampliar la capacidad de manejo de variedad por la propia Presidencia, señala la importancia de su apertura permanente a la sociedad civil, a los canales de comunicación con ella y a su vinculación orgánica con el resto del aparato público. Todo lo cual le permite un manejo eficiente de la recolección y filtraje de información, de la forma de operar con ese insumo para enfrentar las demandas y le abre la posibilidad de ampliar la capacidad del gobierno para actuar sobre dichas demandas. Finalmente, en lo relativo a su propia organización y la de sus oficinas de apoyo, las teorías de la configuración y de la contingencia, que han dado los elementos fundamentales de las técnicas de diseño organizacional, nos indican que en casos como los de la región, las formas organizacionales presidenciales más eficientes serán aquellas que adopten una configuración híbrida muy similar a una adhocracia, con una estructura flexible, no jerárquica, creativa, rápida para responder a los cambios del medio ambiente y que, a pesar de las restricciones que el control del medio le imponen, ayuden al Presidente a dar respuestas creativas e innovadoras a las demandas de la sociedad civil.

Este trabajo, de naturaleza provisional, ha tratado de abrir una nueva avenida de estudio y desarrollo sobre la Presidencia de la República, colocando en el debate sobre cambios y fortalecimiento de la Presidencia, una estrategia que aprovecha la nueva situación creada por los procesos de cambio para que, usando los mejores recursos del conocimiento institucional y organizacional, se posibilite una nueva Presidencia con capacidad de gobierno, técnicamente competente y democrática en su acción.

Notas

NOTA: Quiero dejar expresa constancia de mis agradecimientos a mis colegas del Grupo sobre la Presidencia del CLAD: Jorge Moreno, Paulina Soto y Marianela Nuñez, por lo estimulante de las discusiones mantenidas y por sus valiosos comentarios a este trabajo. Este artículo se ha beneficiado enormemente por la cuidadosa lectura y constructivas críticas de mis colegas y amigos Drs. Bernardo Kliksberg y Nuria Cunill. Por cierto, la responsabilidad por lo que se expresa en él es sólo del autor.

1.- La discusión sobre el presidencialismo versus el parlamentarismo puede llenar varias páginas de bibliografía. Especialmente en Estados Unidos y América Latina. Tal vez los trabajos más importantes sean Juan Linz (1988 y 1990); D. Horowitz (1992); Sartori (1993); S. Mainwaring y M. Shugart (1993); Lijphart ed.(1993) en la literatura en inglés. La literatura en español es extraordinariamente numerosa para mencionarla aquí, especialmente la literatura brasileña, argentina, chilena y uruguaya.

Solo como indicación véase Nino (1988), Nohlen (1991) y las compilaciones de trabajos al respecto de O. Godoy ed. (1990 y 1992); Consejo para la Consolidación de la Democracia (1988).

2.- Este artículo ha tenido que recorrer un cuidadoso camino entre una referencia a los casos latinoamericanos, muy diferentes entre ellos -desde la poderosa presidencia mexicana, pasando por diversos tipos como las presidencias colombiana, chilena (post- dictadura) y venezolana, hasta llegar a la brasileña y otras similares- y un formalismo extremo que no se preocupa de las situaciones concretas.

3.- Al hacer estos planteamiento debemos explicitar que en este trabajo nos referimos a los Presidentes que fueron elegidos por mecanismos democráticos. En esta época aparecen con mucha frecuencia las dictaduras militares tradicionales, que agregaban a todos los recursos a que hemos hecho referencia otros propios de regímenes despóticos. Estos gobiernos sólo excepcionalmente persiguieron políticas como las que hemos señalado.

4.- En relación a los efectos de un orden Estado-centrico sobre la conducción pública véase los excelentes análisis realizados por Marcelo Cavarozzi (1991, 1992 y 1993).

5.- Al respecto, véase las afirmaciones de Juan C. Torre (1991) y en un tono más matizado, las de L. Paramio (1991).

6.- En lo que se refiere a las capacidades de gobierno y a los aspectos institucionales, he seguido de cerca los interesantes planteamientos de Weaver y Rockman eds. (1993).

7.- La teoría de la organización viable ha sido iniciada y desarrollada por Stafford Beer, en un esfuerzo notable por su carácter innovador y lo prolífico de su producción.

Bibliografía

BEER, Stafford Decision and Control: The Meaning of Operational Research and Management Cybernetics. Londres: John Wiley and Sons, 1966.

Beer, Stafford Brain of the Firm Chichister: John Wiley and Sons 1972.

Beer, Stafford Diseñando la Libertad. México: Fondo de Cultura Económica, 1977.

Bjur, W y A. Zamorrodian "Towards Indigenous Theories of Administration" International Review of Administrative Sciences, Vol 52, N° 4, 1986: pp 397-420.

Camou, Antonio "Gobernabilidad y Democracia en México. Avatares de una Transición Incierta" Nueva Sociedad N° 128, 1993. pp 102-119.

Cavarozzi, Marcelo "Transformaciones de la Política en la América Latina Contemporánea". XIX Congreso Latinoamericano de Sociología. Caracas, Venezuela, 1993.

Cavarozzi, Marcelo "Más allá de la Transiciones a la Democracia en América Latina" Revista de Estudios Políticos N° 74 Madrid, 1991.

Cavarozzi, Marcelo "La Crisis de la Matriz Estado-Centrica: Política y Economía en la América Latina Contemporánea" Taller sobre Desarrollo Gerencial del Sector Público en América Latina y el Caribe. UNDP/MDP Santiago, Chile. 1992.

Consejo para la Consolidación de la Democracia Presidencialismo vs. Parlamentarismo Buenos Aires: EUDEBA, 1988.

Edwards III, George y Stephen Wayne Presidential Leadership: Politics and Policy Making Chicago: St. Martin's Press, 1990.

Galbraith, Jay Designing Complex Organizations. Massachusetts: Addison-Wesley, 1973.

Godoy, Oscar (ed) Hacia una Democracia Moderna. La opción Parlamentaria. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990.

Godoy, Oscar (ed) Cambio de Régimen Político Santiago, Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile 1992.

Hess, Stephen Organizing the Presidency. Second Edition Washington D.C.: The Brookings Institution, 1988.

- Horowitz, Donald "Comparing Democratic Systems" en A. Lijphart (ed), 1992: pp 203-206.
- Kerbel, Mathew Robert Beyond Persuasion: Organizational Efficiency and Presidential Power. New York: State University of New York Press, 1991.
- Lawrence, Paul y Jay Lorsch Organizations and Environments: Managing Differentiation and Integration Cambridge: Harvard School of Business, 1967.
- Lijphart, Arend (Ed) Parliamentary versus Presidential Government. New York: Oxford University Press, 1992.
- Lorsch, Jay "Organization Design: A Situational Perspective" Organization Dynamics Vol. 12, N° 3, 1977 : pp 2-9.
- Linz, Juan "Democracia Presidencialista o Parlamentaria: ¿Hay alguna Diferencia?" en Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1988: pp 19-43.
- Linz, Juan "The perils of Presidentialism" Journal of Democracy Vol 1 N° 1 1990. pp 51-69.
- Mainwaring, Scott y Mathtew Shugart "Juan Linz, Presidencialismo e Democracia: una Avaliação Crítica" Novos Estudos CEBRAP N° 37 . 1993 pp.191-213.
- Mansilla, H.C.F. "Aspectos Antidemocráticos y Antipluralistas en la Cultura Política Latinoamericana" Revista de Estudios Políticos. N° 74, Madrid, 1991, pp 17-42.
- March, James y Johan Olsen Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. New York : The Free Press, 1989.
- Mintzberg, Henry The Structuring of Organizations: A synthesis of Research New Jersey : Prentice-Hall, 1979.
- Mintzberg, Henry Structure in Fives. New Jersey: Prentice-Hall 1983.
- Nino, Carlos Santiago "Presidencialismo vs. Parlamentarismo" en Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1988: 115-125.
- Nohlen, Dieter "Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina: Notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada" Revista de Estudios Políticos N° 74 Madrid, 1991 pp 43-54.
- O'Donnell, Guillermo "Sobre o Estado, a democratização e algunos problemas conceituais Novos Estudos CEBRAP N° 36 1993 pp 109-121.
- Olsen, Johan "Modernization Programs in Prespective: Institutional Analysis of Organizational Change Governance Vol 4, N°2 April 1991 pp 125- 149.
- Ostrom, Elinor "A Method of Institutional Analysis" en F. X. Kaufmann, V. Majone y V. Ostrom eds. Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector. Berlin: de Gruyter, 1986.
- Paramio, Ludolfo "El Final de un Ciclo y la Crisis de los Actores: América Latina ante la Década de los 90" Revista de Estudios Políticos N° 74 Madrid 1991. pp131-143.
- Peters, Guy "The Policy Process: an Institutional Perspective" Canadian Public Administration Vol 35 N° 2, 1992, pp 160-180.
- Sartori, Giovanni "Nem Presidencialismo, nem Parlamentarismo" Novos Estudos CEBRAP N° 35 1993 pp 15-30.
- Shugart, Matthew y John Carey Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics New York: Cambridge University Press, 1992.
- Torre, Juan Carlos "América Latina. El Gobierno de la Democracia en Tiempos Difíciles." Revista de Estudios Políticos N° 74 Madrid, 1991. pp 145-161.
- Torres Rivas, Edelberto "América Latina: Gobernabilidad y Democracia en Sociedades en Crisis". Nueva Sociedad N° 128, 1993, pp. 88-101.
- Weaver, Kent y Bert Rockman (eds) Do institutions matters?: Government Capabilities in the United States and Abroad. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1993.

La Modernización del Estado en América Latina: Entre la Reestructuración y el Reformismo

Pedro Medellín Torres

1. Introducción

Cuestionar la transformación de las sociedades latinoamericanas como un proceso de transición democrática parece un despropósito. La eufórica prosperidad del llamado "decenio de la democracia" (1), desatada por el "hundimiento" del comunismo y la caída de los regímenes dictatoriales, es proclamada como el signo característico de los nuevos tiempos. De repente se redescubren las calidades redentoras y pacíficas del saber y la soberanía popular. De pronto se redimen las bondades del libre juego de oferta y demanda. El tiempo de la "revolución democrática" se acepta sin cuestión (2).

En el marco de un creciente individualismo, la libertad de elección de cada individuo frente a su comunidad y su soberanía frente al Estado, se privilegian y difunden como las bases de una "nueva" democracia. Ser demócrata y luchar por la democracia se promueve como la nueva virtud del "bien pensar" que marca los límites entre dioses y diablos y no permite transgredir los tabúes del momento. El poder de las élites, el racismo, la intolerancia, la para-institucionalidad, la corrupción, la impunidad y la marginalidad, se diluyen en el recipiente de las "libertades, igualdades y soberanías". Es el signo de la descentralización y la participación que pretende vaciar y desarticular el contenido conflictivo del cambio. Proclamada como la virtud del "bien actuar", la aceptación generalizada del ciudadano consumidor de gobierno, parece dejar a la democracia liberal y a la economía de mercado sin enemigos a la vista.

En medio del frenesí de las comunicaciones, las estructuras políticas y sociales se erosionan. La política se degrada con la misma velocidad que el cuerpo social se fragmenta. Los medios, particularmente la televisión, copan y redefinen los espacios y valores de la vida en sociedad: las ideologías conflictivas se proyectan como la búsqueda del buen sentido; las luchas políticas se presentan como simples protestas de consumidores; los conflictos sociales se muestran reducidos a la insatisfacción de necesidades básicas. Todo en el escenario prefabricado de la pantalla que procura convertir la insurgencia social en la democracia manifestante (3).

La doble virtud del "bien pensar" y del "bien actuar", abre paso a la fuerza "emancipadora" de la videopolítica (4). Exaltada en su poder simbólico de libertades e igualdades, a la videopolítica se le confiere el no despreciable papel de sustituir a la política como factor de mediación del orden establecido. En medio de la incertidumbre, los medios audiovisuales se muestran capaces de producir y reproducir la imagen virtual acerca de lo que es y debe ser la buena democracia y el buen mercado en América Latina.

Libertad de elección y de consumo se promueven en un escenario caracterizado por la exigencia de velocidad y contundencia en los mensajes. Los valores mercantiles de la eficiencia y la eficacia, se proyectan como el nuevo fundamento de la construcción democrática. Cobertura, capacidad y oportunidad en la prestación de los servicios, en el manejo de los conflictos o en la provisión de la información, se utilizan indistintamente para dar prueba de verdad democrática.

Trastornadas por la fuerza emancipadora, las transformaciones latinoamericanas se distorsionan y reducen entre dos extremos. Unas veces, se expresan como factor crucial de los reajustes apretados de la democracia procedimental, en donde más que el contenido, lo que importa es la existencia de las formas democráticas. Otras, se invocan bajo las reivindicaciones demagógicas de la visión providencial de la democracia, en donde más que consolidar procesos democráticos, lo esencial es hacer prevalecer la democracia como el ideal de sociedad (5).

El escenario parece adecuado para formalizar las reglas de juego. Los medios de comunicación generan una imagen que proclama cómo América Latina también ha entrado en la "época postmoderna,

pragmática, materialista y de 'pensamiento débil' que consagra el triunfo de la eficacia sobre la ideología, haciendo cierto aquello tan criticado 'el ocaso o el fin de las ideologías'" (6).

Es el legado victorioso del llamado "año de prodigios" en Europa del Este (1989) (7). Antes que clarificar el rumbo de las reformas, ha contribuido a profundizar la distorsión de las transformaciones latinoamericanas en curso. Las luchas por el pluripartidismo y las elecciones de gobierno y parlamento (Hungria, Rumania, Bulgaria) o las luchas por el retorno a la democracia (Checoslovaquia y Polonia), se toman como los referentes por excelencia. Una y otra vez la videopolítica los expone para validar la intensidad e irreversibilidad del cambio.

Transición democrática y libertad de mercado, se proclaman como el horizonte único y común para América Latina. Pero no se trata de una transición y una libertad referidas a la diversidad y riqueza inventiva de los procesos en curso, sus avatares y contradicciones. Se trata, por el contrario, de la transición y la libertad construidas por el espejo tirano de la "buena democracia" y el "buen mercado" de Occidente. Es la videopolítica en acción. Así como los gobiernos de los países más desarrollados invocan su democracia y mercado por referencia a la pretendida no-democracia y el no-mercado de los otros (hoy los países del tercer mundo), que los exime de todo cuestionamiento sobre sus propias virtudes democráticas y de mercado (8), los gobiernos latinoamericanos invocan la transición democrática y la libertad de mercado dentro de una noción vaga y reducida que toma a una y otra por su ocurrencia y apariencia inmediatas (elección directa y soberanía de consumo). No sólo porque son las formas más fáciles de entender y reflejarse en el espejo tirano, sino porque la invocación los exime de todo cuestionamiento sobre el carácter excluyente y violento de su espíritu democrático. Es la versión parroquial del "fin de la historia" que hace carrera en los países de la región.

Sin embargo, los desafíos que impone la acción inventiva de los actores sociales, desbordan la transición democrática como un problema de inadecuaciones funcionales, para ponerla en términos de la disyuntiva orden/caos. Una distorsión empírica se abre paso: "... la argumentación sobre el saber y la soberanía popular no puede ser desentendida de los diagnósticos que consideran a la sociedad democrática como carente de recursos internos de gobernabilidad y a los regímenes autoritarios como portadores del orden en general..." (9). La distorsión empírica revela una peligrosa reducción: "Se tiende a tomar como democratización, toda aquella concesión limitada y controlada por el poder de ciertos derechos civiles y políticos, en un marco de libertades que conserva los rasgos esenciales del autoritarismo" (10).

La pregunta marca el sentido: ...¿Los cambios hacia la democracia procuran el tránsito hacia un régimen político pluralista, moderno y participativo o por el contrario, buscan restaurar un régimen oligarquico, caduco y excluyente, basado en el fraude, la ficción de la representación y el recurso de la fuerza autoritaria?...

La evidencia del dilema parece abrumadora. La tarea que sugiere en la indagación de las innovaciones democráticas inmersas en los procesos en curso, pone el problema de la transformación de estas sociedades en términos del objeto, legitimidad y gobernabilidad de la democracia. Es decir, en términos de la transición y consolidación democrática en América Latina. Sin embargo, por pertinente y saludable que sea la cuestión, el peligro es inminente. Por una parte, reduce las luchas políticas y sociales a la lucha por la democracia como un fin en si mismo. Por otra, distorsiona la transformación de las sociedades como un problema de inadecuaciones en las estructuras, las organizaciones y las mediaciones políticas.

De la misma manera, sin profundizar demasiado, la perspectiva del "buen mercado", ofrece un panorama similar. Los desafíos que impone la libre asignación de recursos, sobrepasan las reformas como simples reacomodamientos institucionales. La dinámica, intensidad y direccionalidad de las reformas económicas, antes que abrir un espectro amplio de posibilidades, han venido a complicar el panorama. La irrupción y multiplicación de tensiones y conflictos en torno a la privatización de algunas empresas estatales, la eliminación de reglamentaciones y regulaciones gubernamentales, la reducción

de aranceles y otras barreras comerciales, la racionalización del gasto público y el equilibrio presupuestal, antes que conferir una mayor primacía al mercado, le ha impreso una mayor visibilidad y centralidad al Estado. Mientras más se invoca su desmantelamiento, más fuertes son las presiones y acciones gubernamentales por su reforzamiento como agente central del desarrollo.

En este escenario, la transformación de las sociedades latinoamericanas se muestra mucho más vasta y compleja. Implica la irrupción de nuevos actores sociales, nuevos conflictos, nuevas racionalidades. Lejos de las virtudes silenciosas de la revolución no violenta y la unidad consensual por la "buena democracia" y el "buen mercado", que proclama la videopolítica, la transformación latinoamericana es conflictiva, contradictoria y violenta. Con mayor o menor intensidad, en los países de la región se producen hechos inesperados, evoluciones imprevisibles, salidas involuntarias. Lo establecido aparece súbitamente suspendido. Los actores están forzados a elecciones precipitadas y confusas. Las alianzas, de ordinario, están dictadas por el oportunismo y son débiles y efímeras (11).

Incertidumbre política, inmovilidad institucional y emancipación social, antes que señalar las virtudes pacíficas y redentoras de la transición democrática y la libertad de mercado, se constituyen en los rasgos distintivos de una lucha abierta que pone en cuestión lo establecido para interpelar a los individuos en la definición de su futuro. Es la confrontación que entraña múltiples facetas que desbordan no sólo las luchas por la democracia como un fin en sí mismo, sino la transformación de las sociedades como un problema de inadecuaciones e inviabilidades políticas: la persistencia de las redes clientelares no dejan entrever los límites entre lo público y lo privado; la para-institucionalidad (en lo económico, lo político, lo administrativo y lo social) no permite desentrañar los límites entre legitimidad y legalidad; y la cada vez mayor movilidad política y social de las dirigencias partidistas tradicionales y de los movimientos sociales [nuevos y seculares], impide caracterizar las esferas de adscripción e identificar el rumbo de los proyectos políticos y sociales en las sociedades latinoamericanas.

Es preciso superar, entonces, la transformación de las sociedades como un problema de transición democrática y libertad de mercados. Primero, es necesario reubicar el proceso de transformaciones en el plano más global y -paradójicamente- más concreto de las readecuaciones económicas, las reformas políticas y los reajustes sociales en curso. Es decir, hay que reconsiderar las transformaciones en términos del quiebre y reconstitución de las relaciones Estado-Régimen Político-Régimen de Acumulación en América Latina. Por otra parte, es preciso repensar las transformaciones en términos de su naturaleza, dinámica interna y grados de diferenciación entre la sociedad y el Estado en el proceso. Esto es, la exigencia de identificar las tensiones y conflictos que están en la base de las transformaciones, los escenarios en que se desenvuelven y los dilemas que los rigen.

La tarea que se impone es doble. Por una parte, replantear la relación que existe entre los cambios en las estructuras políticas y las transformaciones económicas. Y por otra, reconsiderar el lugar estructural que ocupa el Estado en la transformación de las sociedades latinoamericanas, sus efectos y su articulación interna como relación social frente al proceso transformador y frente a la crisis misma del Estado.

Este ensayo se propone replantear algunos conceptos y elementos que permitan abrir nuevos frentes de aproximación al proceso de transformación en curso, identificando sus tendencias, paradojas y límites. Por ambicioso que resulte, intentar abordar los retos implica, parafraseando a Lechner, "no sólo revisar las interpretaciones que nos hicimos de nuestras historias, sino también los conceptos con que nos imaginamos el futuro" (12).

2. La transformación como lucha por el orden

Tres consideraciones fundamentales guían este esfuerzo:

Primera: La transformación de las sociedades entraña la lucha por el orden social.

La noción de orden se desdobra en dos sentidos. Por una parte, como distribución de funciones en la división técnica y social del trabajo (13) y, por otra, como indicación de jerarquías, principios organizacionales y relaciones de poder (14). La distribución de funciones hace referencia a una racionalidad técnico-instrumental a través de la cual se definen y operan las condiciones de existencia de los individuos. La indicación de jerarquías, principios organizacionales y relaciones de poder, hacen referencia a una racionalidad normativa a través de la cual los individuos interiorizan las condiciones de existencia para constituirse como sujetos, bajo un sistema de reconocimientos y mediaciones que estructuran la vida en sociedad (15).

Mientras que los cambios en la racionalidad técnico-instrumental ponen de presente la noción de modernización, los cambios en la racionalidad normativa señalan la noción de modernidad (16).

El orden se define por oposición de racionalidades. La transformación de las sociedades se presenta como una tensión entre modernización y modernidad. Es el momento de la no correspondencia entre las normas y prácticas universales (políticas, económicas y sociales) que rigen la unidad entre proceso de trabajo y proceso de valorización a escala mundial, y las normas y prácticas particulares (políticas, económicas y sociales) que rigen el transcurrir cotidiano de una formación social particular.

Segunda: La no correspondencia es activada y reproducida por la lucha entre una nueva racionalidad técnico-instrumental, que irrumpe para modificar las condiciones de existencia de los individuos, y una racionalidad normativa que se opone para hacer prevalecer lo establecido.

Es la lucha por la mutua determinación en donde, a la manera de Marx en el Manifiesto Comunista, "todas las relaciones sociales estancadas y enmohecidas, con su cortejo de ideas admitidas y veneradas durante siglos, quedan rotas; las nuevas se hacen añejas antes de haber podido osificar. Todo lo estamental y estancado se esfuma; todo lo sagrado es profanado, y los hombres, al fin, se ven obligados a considerar serenamente sus condiciones de existencia" (17).

Sin referencia a la noción de sujeto, nuevos actores irrumpen en escena para cobrar vida propia. La lucha por su reconstitución como sujetos es también la lucha por la reestructuración de sus sistemas de reconocimientos y mediaciones. La confrontación de racionalidades se desplaza y reproduce en todas las instancias de la estructura política, económica y social; crea fisuras, desata conflictos y abre nuevos focos de tensión y lucha social.

Tercera: La lucha de los individuos por su reconstitución como sujetos no es la lucha por su legitimación. Es la lucha por la hegemonía y la dominación.

Es la confrontación en la que, por una parte, cada uno busca imponer sus propias prerrogativas sobre las demás para imprimirle una dirección determinada al proceso político, económico y social. Y por otra, la pugna en la que cada uno procura refinar y reforzar los mecanismos que aseguran que las relaciones inherentes de dominación capitalista se desdoblen, interioricen y expresen como relaciones de poder político institucionalizado. Sin modernidad, la modernización deviene como una tarea inacabada de hegemonía y dominación. La refundación del orden social aparece incierta.

3. Modernización y modernidad: Del ajuste estructural a la transición democrática

Dos hechos fundamentales marcan el proceso de transformación de las sociedades latinoamericanas. Por una parte, en el plano político, se suceden significativas reformas políticas, reacomodamientos institucionales y reorganizaciones sociales que redefinen la indicación de jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder en los regímenes políticos. Por otra parte, en el plano económico, se registran profundos cambios en la organización del trabajo, la estructura macroeconómica y los patrones de regulación del capital y la fuerza laboral, que imponen nuevos contenidos a la distribución de funciones en la división técnica y social del trabajo en las economías.

No se trata de fenómenos aislados y coyunturales. Se trata de procesos estructurales de transformación que confluyen y se confrontan en un escenario común: el quiebre y reconstitución del

orden social en América Latina. Es la interpelación abierta, contradictoria y conflictiva que relocaliza al individuo en la esfera económica y la vida social, le exige tomar conciencia de su nuevo lugar en la sociedad para reinsertarse como sujeto (político, económico y social) y asumir los roles que se le son asignados. Este es el signo de la transformación en América Latina.

3.1 La vía del ajuste estructural (1975-1985): En busca de la modernización centrífuga (18).

Desde mediados de los años setenta, una nueva racionalidad técnico-instrumental irrumpe en América Latina. El progreso tecnológico, la especialización de las unidades productivas, la cualificación creciente de los salarios y la automatización del esfuerzo físico, se difunden como bases de una racionalidad que procura sustituir la gestión estática y concentrada de los recursos productivos, por una gestión dinámica y descentralizada del saber y la destreza productiva (19).

La atomización y descentralización de los procesos productivos, y la reconversión de industrias intensivas en trabajo a industrias intensivas en tecnología, se presentan como rasgos distintivos de la nueva racionalidad técnico-instrumental (20). No sólo imponen novedosas exigencias a la movilidad de los recursos productivos, alterando los canales de interconexión entre el capital y el trabajo, sino que, más estructuralmente, modifican las condiciones de existencia de los individuos: redefinen su carácter como agentes en la producción económica y la reproducción social, sus patrones de gestión y regulación en las fábricas y los hogares y fijan sus nuevos parámetros de movilidad social. Es la nueva racionalidad que marca la convergencia entre el lugar de producción (la fábrica) y el lugar de reproducción social (el hogar); la transformación de asalariado en contratista o trabajador a destajo, y el tránsito de la organización y lucha gremial por la distribución de los excedentes o el mejoramiento de las condiciones del trabajo, hacia la organización y lucha reivindicativa por servicios, infraestructura y la integración a los mercados y las decisiones del Estado (21).

La nueva racionalidad técnico-instrumental irrumpe cuestionando la normatividad existente. Expone la precariedad de sus fundamentos, la debilidad de sus articulaciones. Por una parte, la relocalización de los individuos en la producción y la organización social, pone en evidencia la fragilidad de las interconexiones económicas y el carácter heterogéneo y difuso de las estructuras sociales latinoamericanas. Por otra, los cambios en los patrones de gestión y regulación del capital y la fuerza laboral revelan la escasa difusión de las relaciones salariales y las normas del trabajo en las economías. La irrupción de nuevas formas de organización y lucha social, señalan la exclusión política y la marginalidad social de grandes capas de la población.

La mayor complejidad de las relaciones sociales y la intensidad de la acción colectiva, emergen como señales de la novedosa movilidad y dinámica social. La multiplicación de los intercambios y la acción cada vez más abierta y rápida de los individuos en la elaboración y aplicación de las decisiones colectivas, generan nuevas prácticas políticas y demandas sociales en torno a la participación en los asuntos estatales. En el contexto de un mayor acceso y uso de la información, las presiones que se ejercen sobre los gobiernos sobrecargan y desbordan los marcos de la institucionalidad. Por naturales y razonables que sean, las demandas resultan imposibles de satisfacer (22).

Invocando el gigantismo y la complejidad del tejido estatal, el retraso de la legislación y la sujeción a rígidas normas y regulaciones, el anacronismo de las presiones corporativas que ejercen empresarios y trabajadores para impedir la reorientación rápida de los recursos en el aparato productivo, la inexistencia de incentivos al personal que estimulen incrementos en los niveles de productividad o la exclusión política y social de grandes capas de la población, gobernantes y dirigentes partidistas argumentan la imposibilidad del Estado y la Sociedad para adecuarse a los nuevos requerimientos que la competencia y los mercados imponen.

La misión organizacional del Estado se diluye entre los señalamientos como el responsable de la crisis y las convocatorias para que actúe en su solución. Los sistemas y mediaciones de reconocimiento que sustentan la racionalidad técnico-instrumental precedente se quiebran con la explosión de las

identidades colectivas. Los principios de retribución salarial, representación política y bienestar social, que estructuran la vida en sociedad hasta principios de la década de los ochenta en América Latina, se revelan caducos ante la intensidad y dinámica del cambio.

La apertura de los canales político-institucionales de representación y participación ciudadana, la reorganización de la administración pública y la redefinición del papel del Estado en la economía, emergen como los imperativos para resolver la crisis y emprender el camino hacia la modernización. El mercado, aún cuando de manera confusa y extraviada, se proyecta como el dispositivo del cambio. Referido a la complejidad de las relaciones y la movilidad social, el mercado ya no se reivindica simplemente como el mecanismo de asignación de los recursos. En las nuevas condiciones se perfila como el principio rector de los procesos políticos y sociales latinoamericanos. Bajo distintas modalidades y mecanismos, la estrategia neoliberal del ajuste estructural se difunde como fundamento del cambio (23).

La reducción de las expectativas y presiones distributivas de los agentes sobre el futuro de las actividades económicas, la promoción de nuevos valores tales como la participación, la autogestión y el disciplinamiento organizacional de las sociedades, el desarrollo de nuevas formas de gestión laboral que estimulen la productividad del trabajo, la eliminación de las restricciones a la competencia en los mercados internacionales y el volcamiento de las economías hacia el exterior, se estructuran, aunque de manera contradictoria y parcial, como los principios ordenadores de la búsqueda por la modernización (24).

Por una parte, los gobiernos emprenden la búsqueda de los mecanismos necesarios para romper las innumerables mediaciones político-sociales y político-institucionales que distorsionan la orientación y asignación de los recursos y las políticas públicas, estimulan la burocratización, la ineficiencia y el gigantismo estatal. Por otra, la dirigencia empresarial busca quebrar los obstáculos que la regulación estatal y la presión de los trabajadores le imponen al proceso de acumulación, a través del establecimiento de trabas a la introducción de nuevas tecnologías en la producción, a la reorganización de las normas de trabajo y al despido de obreros y empleados ineficientes e incapaces.

La participación abierta y explícita de los trabajadores y ciudadanos en la administración de la crisis, se promueve como el recurso de excelencia para romper el doble bloqueo. Por una parte, el bloqueo surgido de las mediaciones impuestas por la intervención estatal y los sindicatos, en las relaciones entre la empresa, los trabajadores y los mercados. Y, por otra, los bloqueos establecidos por los políticos y burócratas, en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Con más o menos intensidad, bajo formas de descentralización del poder de la nación y racionalización del Estado, se establecen sistemas de consulta que orienten la intervención estatal, se crean instancias y mecanismos de concertación entre los sectores público y privado para la definición del rumbo de los recursos y las políticas públicas, y se abren canales para que los ciudadanos y comunidades tengan la posibilidad formal de ejercer funciones de control y fiscalización sobre la acción de los gestores de política pública. La descentralización (por delegación o transferencia) de responsabilidades en la definición y resolución de los problemas, se proyecta como una alternativa eficaz no sólo para "vender los cambios que se requieren", comprometiendo a los trabajadores con su producto y a los ciudadanos con las políticas públicas, sino para restituir, por sobretodo, a la dirección del Estado y de las empresas, el poder real de dirigir (25).

El cambio se perfila como una tarea de "modernización centrífuga" que desplaza las acciones y decisiones del Estado hacia las acciones y decisiones de los ciudadanos, empresarios privados y los mercados:

a-. En lo político-institucional, desplaza los mecanismos de control y disciplinamiento hacia la organización cívica para el ejercicio de la "soberanía del ciudadano";

b-. En lo burocrático-administrativo, somete la intervención estatal a las demandas y solicitudes de los particulares y desliza la realización de las tareas de decisión, ejecución, control y evaluación hacia el sector privado;

c-. En lo económico-social, cede su papel como productor a la iniciativa de los empresarios privados, su acción reguladora a las fuerzas del mercado y su función como prestador de servicios a la autogestión de las organizaciones y comunidades locales.

Sin embargo, una nueva normatividad frente al cambio se hace imperativa. La modernización requiere de una modernidad que la sustente. Exige nuevas actitudes, nuevas aptitudes, nuevas mentalidades: de los gobernantes y burócratas hacia la sociedad y los mercados; de los empresarios y trabajadores hacia los procesos productivos y los mercados; de los ciudadanos hacia la gestión de los recursos y las políticas públicas; y de las organizaciones políticas y sociales hacia las relaciones de poder inmersas en el Estado.

El primer quiebre: ¿Estatización de la sociedad o socialización del Estado?

La modernización "centrífuga" revela las relaciones de poder y la práctica social como lugares vacíos. Nuevas dirigencias tecnocráticas irrumpen en las esferas gubernamentales. Desplazan a las dirigencias partidistas tradicionales de sus funciones político-organizativas, hasta dejarlas reducidas a una lucha feroz por la burocracia. Nuevos movimientos sociales de carácter religioso, étnico, cultural y cívico-urbano, emergen redefiniendo los ejes de conflicto y cuestionando las formas seculares de organización y lucha social.

Desprovistos de una identidad de reconocimiento colectivo, unos y otros buscan llenar el vacío y luchan por su reconstitución como sujetos políticos y sociales. Los tecnócratas, lo hacen a través de la estructuración de mecanismos de disciplinamiento organizacional que los reconstituya como poseedores del poder jerárquico en la organización política y social. Los nuevos movimientos sociales, lo hacen mediante la lucha por la "ampliación de la ciudadanía" que los reconstituya como poseedores del derecho a participar y decidir en los asuntos públicos (26). En un contexto caracterizado por la proliferación de conflictos y escenarios de confrontación, las luchas de unos y otros, por su reconstitución como sujetos políticos, marcan una acelerada polarización de las tensiones y luchas sociales.

Por una parte, las nuevas dirigencias tecnocráticas promueven una oferta restauradora de Estatización de la Sociedad, que busca estructurar una sociedad vacía de conflictos, en donde la libertad individual no signifique la negación del Estado sino la participación en él, pues la organización social no expresa divisiones sociales, sino que se constituye en una representación del Estado (27). Y por otra parte, los nuevos movimientos sociales pugnan por una demanda refundacional de Socialización del Estado, que busca estructurar una sociedad deliberante y participativa, en donde la libertad del individuo determina los límites y obligaciones del Estado y la intervención estatal, pues la organización social no sólo expresa divisiones sociales, también se constituye en el mecanismo que debe asegurar justicia y equidad en la distribución de los beneficios del desarrollo.

Estatización de la sociedad y socialización del Estado son las dos caras de la misma moneda. No solamente señalan el carácter dinámico, contradictorio y conflictivo inmerso en la transformación de estas sociedades. También reubican al Estado como el nuevo centro de la problemática latinoamericana. Es el nuevo referente que da cuenta de una sociedad activa, que empuja la recomposición del bloque en el poder y pugna por la búsqueda de un nuevo orden social.

La tensión entre estatización de la sociedad o socialización del Estado, caracteriza bien la magnitud e intensidad de las confrontaciones. El estallido interpela también a los desplazados. Igualmente desprovistos de una identidad de reconocimiento colectivo, las viejas dirigencias partidistas y las organizaciones gremiales tradicionales (sindicatos, productores, campesinos), luchan por mantener su lugar y prerrogativas. Los primeros, reducidos a la administración burocrática, luchan por

recuperar sus funciones político organizativas y por mantener el control sobre los recursos y las burocracias territoriales. Los segundos, desplazados de los centros de decisión, luchan por reconstituirse para mantener su carácter como voceadores y representantes del interés colectivo.

El segundo quiebre: La búsqueda del "buen orden"

La lucha por el orden se proyecta y expresa en una explosión de pugnas distributivas en todos los niveles de la organización política, económica y social. La búsqueda del "buen orden" supone un replanteamiento de la lucha y la reconsideración de los derechos y atributos de los otros. Sin embargo, cada uno reacciona desarrollando su propia lógica y postula el reforzamiento de sus propias prerrogativas como el eje sustantivo del nuevo orden.

La lucha por el orden se constituye como una lucha por la hegemonía y la dominación. La búsqueda del "buen orden" impone acuerdos, transacciones, reacomodaciones. El propósito de imponer unos intereses y prerrogativas particulares, para convertirlos como los intereses y prerrogativas generales de la sociedad, impone varios esfuerzos. Debe desarticular a las formaciones contrarias, absorber sus interpelaciones, reubicarlas en otra problemática. Es la tarea que condiciona a los individuos, los marca, antes que sean rebautizados como sujetos en el nuevo orden. En la búsqueda del cambio, la noción de gobernabilidad, asociada a la crisis política o a la crisis fiscal, no es más que un recurso soterrado para vaciar las argumentaciones de los contrarios y reforzar la propia (28).

Pero la búsqueda de la nueva normatividad aparece entrabada. La desconexión entre el Estado y sus territorios, no permite que la descentralización pueda ir más allá de la simple intencionalidad legislativa; la corrupción, el burocratismo, la confrontación y la usurpación y lucha de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, así como la fragmentación del aparato estatal, no permiten realizar la cirugía para separar los intereses corporativos de los intereses estatales, los intereses públicos de los privados, ni para alterar los mecanismos de toma de decisión en las esferas pública y estatal.

Sin referencia a una modernidad reconstituida, la tarea de la modernización se revela incompleta. La débil capacidad de maniobra política y económica de los gobiernos, la creciente confusión y desfiguramiento de las ramas del poder público y el aparato estatal, el debilitamiento de los partidos políticos, la reducción sistemática de las libertades ciudadanas y la pérdida de la base social del naciente neoliberalismo, desbordan las búsquedas del ajuste estructural que caracterizan las reformas hasta mediados de los ochenta.

En la gestión de las reformas, los gobiernos no siguen una única estrategia, sino que van redefiniendo sus políticas en función de la complejidad y velocidad creciente de las situaciones que se presentan (29). El fracaso de las políticas ortodoxas y/o heterodoxas de "choque" contra la inflación y los desajustes fiscales, la incapacidad de los gobiernos para "disciplinar" a los empresarios y a los trabajadores en la lógica del "ajuste", o a los ciudadanos en la lógica de la "austeridad" y la imposibilidad de contener la estampida de las bases electorales, replantean las búsquedas de la nueva normatividad.

3.2. Del ajuste estructural a la transición democrática (1985-): En la vía de la reestructuración orgánica

Los cambios operados por el "leitmotiv" de la modernización exigen un nuevo modo de institución de lo social. El disciplinamiento organizacional debe ser reconcebido dentro de una idea más orgánica de disciplina social. La resocialización de los individuos debe superar el carácter restringido de las convocatorias como co-administradores de la crisis y co-gestores de la acción pública, para reorientarse hacia una visión más completa de integración social y control colectivo. Es la domesticación que procura articular los controles y disciplinas de las organizaciones (mediadas por las jerarquías), con los controles y disciplinas del mercado (mediado por la ganancia) y los controles y

disciplinas de la territorialidad (mediada por las responsabilidades asignadas al entorno específico de un individuo).

La democracia como fundamento del cambio

La democracia, antes difusa y extraviada, se clarifica y reorienta como el eje básico de la construcción. En ella se depositan todas las esperanzas de generar un nuevo sentido que impregne a la sociedad y rebautice a los hombres, cortando sus lazos con el pasado. La democracia debe disolver los anteriores sistemas y mediaciones de reconocimiento que se alimentan de la temática de la organización gremial, la redistribución, el bienestar y la justicia social. Su tarea es la de abrir paso a la nueva normatividad del cambio. La democracia debe imponer nuevos sistemas de mediación y reconocimiento que singularice y privatice a los individuos en un nuevo complejo de relaciones sociales (30).

La permeabilidad del Estado por la sociedad, el desmoronamiento de las barreras entre lo público y lo privado y la competencia entre éstos por la captación y manejo de los recursos económicos (31), no sólo se proyectan como los principios básicos de la nueva construcción democrática. También redefinen la naturaleza de las instituciones de la democracia.

En las nuevas condiciones, las instituciones de la democracia, aparecen vaciadas de contenido político para proyectarse como instancias técnicas propicias para la resolución de problemas cotidianos (satisfacción de necesidades básicas de los individuos, mejoramiento de sus niveles de vida, aumento de sus ingresos, etc).

Competitividad y eficiencia, antes bases constitutivas del mercado, se proyectan ahora como los fundamentos de las instituciones de la democracia. Estructuran un nuevo modelo que procura la agregación de las acciones y decisiones racionales individuales, para convertirlas en decisiones y acciones de una racionalidad colectiva (32).

Pero, no se trata de una agregación referida a la pretensión de elaborar desde la base las opciones y decisiones del desarrollo. Se trata de una agregación que busca delimitar, desde la cúspide, el campo de los temas que son aceptados social y políticamente, para así 'racionalizar' las decisiones. La organización política como expresión de la voluntad colectiva, queda sumida por la aplicación de normas técnicas para la solución de problemas puntuales de acuerdo con criterios de rentabilidad, oportunidad y riesgo.

La democracia emerge vaciada de contenido político y llena de contenido técnico. La práctica política deja de constituirse en el punto nodal alrededor del cual se expresan las contradicciones, pugnas de intereses y diversidad de proyectos de sociedad. La democracia, aparece ahora transformada como concertación para la determinación de una solución óptima (33).

La reconversión de las instituciones democráticas, tiene como contraparte el giro hacia la soberanía y el saber popular. En las nuevas condiciones, al ciudadano se le atribuyen novedosas calidades redentoras y pacíficas. Se le invoca como el "gestor" del desarrollo y el "constructor" de un nuevo "modelo" de sociedad. Es el "reconocimiento" que exige, en la nueva normatividad que gobierne lo social, la construcción de un individuo que abandone sus espacios tradicionales de constitución como sujeto político y actor social (34).

Competitividad y eficiencia se revelan como los referentes propicios. Promueven un orden social en donde la ampliación de la ciudadanía asume la forma de un proceso de constitución y formación de nuevos sujetos políticos y sociales, con capacidad para generar y reproducir la estabilidad de un régimen virtual (35).

En nombre de la eficiencia y la competitividad, las obligaciones específicas de las organizaciones mercantiles se desdobl原因 para convertirse en la matriz general de las obligaciones políticas y sociales. Su tarea es mantener el orden, tratando de evitar las tensiones y conflictos sociales que puedan resultar de la puesta en cuestión del sentido y contenido "social" del crecimiento y el desarrollo.

El ideal democrático, ha sido domesticado por las organizaciones del orden mercantil para convertirse en un componente de la competitividad y eficiencia microeconómicas (36). De la disciplina organizacional que intenta estructurar una sociedad sin conflictos, se hace tránsito hacia un proyecto más acabado de refundación ciudadana y comunitaria. La modernización del Estado ha entrado en la ruta de la reestructuración orgánica.

La vía de la reestructuración orgánica

La nueva democracia, forma referente por excelencia a la eficiencia y competitividad de las instituciones democráticas, emerge como el principio que tiende a estructurar los novedosos sistemas y mediaciones de reconocimiento en donde se construye el hombre nuevo, en actitudes, aptitudes y destrezas. El problema de la democracia y la transición democrática se proclama como el nuevo centro estratégico de la modernización: todo lo que el mercado no pueda disciplinar, que lo discipline la democracia.

Es la normatividad en donde cada individuo debe ser responsable de su entorno, tiene una función que cumplir y unas reglas de juego que aceptar. Su pugna de intereses, contradicciones internas y diferenciación social se camuflan en el nuevo ropaje de la "solidaridad social". Su negativa a funcionar como parte del sistema, un sistema local, afecta a todos. Es el disciplinamiento en donde, a la manera de Foucault, la "culpabilidad se desplaza del acto consumado a la intencionalidad inscrita en su mente y la represión se extiende del castigo del acto a su prevención por la sociedad" (37).

El nuevo ciudadano, es ahora consumidor de gobierno, que vigila y debe ser vigilado. Su rebautizo se oficia en las aguas del viejo Hobbes: "No pretendiendo otra cosa que la gloria de la obediencia, el nuevo ciudadano debe acudir como siempre o como nunca a la autoridad del gobernante y por añadidura conviene que participe y que lo haga bien, so pena de ser tachado de falta de civismo, necesidad o lo que es peor de sentimientos anti-democráticos" (38).

Es en esta perspectiva que de los proyectos que caracterizan las reformas del ajuste estructural, se transita hacia proyectos más orgánicos de modernización caracterizados por tres tipos de tendencias:

a-) La democratización de los regímenes políticos que, bajo el principio de la descentralización político/electiva y administrativa/decisional de la nación hacia las regiones y localidades, tiende a redefinir los ejes de unidad orgánica entre el Estado y el Régimen Político. Por su naturaleza, da cuenta de un proceso de tránsito de formas representativas a formas participativas, plebiscitarias y consultivas, que relocalizan tanto los ámbitos político-institucionales del poder presidencial, la representación partidista y la acción ciudadana, como los ámbitos territoriales de la intervención estatal y la función pública que sustentan las relaciones de poder y la práctica social en América Latina.

Se trata de una tendencia que busca redefinir la territorialidad de las relaciones Estado-Sociedad Civil-Economía. Es decir, que trata de dar una nueva forma institucional a los principios organizacionales y las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales que rigen las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, entre la nación y los municipios, y entre los gobiernos nacionales y las comunidades locales. Las municipalidades se señalan como los nuevos centros estratégicos para legitimar la práctica política, operar la distribución del ingreso y procurar el desarrollo económico y social de los territorios. Las regiones son llamadas a estimular la selectividad, flexibilidad y eficiencia de la intervención estatal y el sector privado. La nación, y con ella el poder de los gobiernos nacionales, se invoca como el referente necesario para mantener un orden mínimo que asegure la unidad del Estado.

b-) Las transformaciones en la corporeidad del Estado que, bajo el principio de la racionalización operativa y organizacional para la eficiencia y eficacia del Estado, tienden a redefinir las formas de articulación político-institucional y económico-social que concretan las competencias y responsabilidades del Estado, los territorios y los agentes sociales en la gestión pública. Por su naturaleza, da cuenta del tránsito de una corporeidad "redistributiva", propia de la intervención

"corporativista y extensiva" del Estado Benefactor, basada en la organización gremial de empresarios y trabajadores, hacia una corporeidad "retributiva" propia de una intervención "selectiva y estratégica" del Estado Empresario, basada en la organización autogestionaria, responsable y definida en un entorno preciso de la comunidad y los ciudadanos.

La nueva corporeidad del Estado debe estar definida por la misión, razón y práctica "empresarial" de las relaciones entre la sociedad y el Estado. Es la tendencia que procura simplicidad de las estructuras y procedimientos y autonomía de las unidades operativas. Flexibilidad y autonomía se invocan como los ejes de una acción pública selectiva, eficaz y eficiente. La difusión de principios tales como costo-beneficio, calidad de la prestación del servicio, información al cliente y el concepto global de servicio, buscan reconvertir las estructuras y organizaciones estatales en empresas públicas, a sus gobernantes en gerentes y a sus usuarios en clientes (39).

c-) La universalización de las políticas macroeconómicas que, bajo el doble principio de la desregulación y liberalización económica, tiende a redefinir tanto los ámbitos de intermediación de las políticas nacionales entre los productores locales y el mercado mundial, como las instancias y mecanismos estatales de gestión del capital y la fuerza laboral en las economías. Por su naturaleza, da cuenta del tránsito de una gestión macroeconómica del Estado basada en la expansión de la demanda y la protección de los mercados internos, hacia una gestión estatal fundamentalmente financiera basada en el estímulo al ahorro (interno y externo) y la competencia abierta con el exterior.

Se trata de una tendencia que busca la homogeneidad y armonía de las políticas macro de los países, como condición para asegurar los procesos de integración de los mercados y las economías nacionales. Concebida, en principio, como un requerimiento para emprender los procesos de apertura y liberalización económica, la universalización de las políticas macroeconómicas poco a poco se ha convertido en un elemento constitutivo que no sólo favorece los vínculos económicos entre las naciones (integración real), sino además que establece y consolida el marco institucional que rige tales vínculos (integración formal). Integración para la ampliación de mercados, para el incremento de productividades, para estimular la movilidad de los factores productivos, para la reconversión y desarrollo de nuevos frentes productivos, se esgrimen como los argumentos cruciales para relanzar la acumulación de capital en estos países (40).

Democratización de los regímenes políticos, transformación en la corporeidad del Estado y universalización de las políticas macroeconómicas, marcan el tránsito del proyecto neoliberal del ajuste estructural hacia un novedoso proyecto de conservatismo democrático, en donde democracia liberal y economía de mercado, se presentan una y otra vez como los ejes de un nuevo orden social acabado (41). Es la modernización de la "nueva democracia" que se desliza entre dos formas relativamente identificables. Por una parte, la providencia democrática, en donde la democracia emana de una ley natural exterior a los hombres (el mercado) que les permite reencontrar su libertad individual de elegir, de acuerdo con los valores y principios dados por su "sistema de preferencias" (México, Chile, Venezuela, Argentina, Perú y Bolivia). Y por otra, la democracia procedimental, en donde más que el ideal democrático lo que importa es el juego democrático; más que el ideal de justicia, las que valen son las reglas justas e iguales para todos (Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Ecuador).

4. "Impasses" y desencantos de la reestructuración orgánica: Avatares y contradicciones de una modernidad extraviada.

América Latina enfrenta un período impropio para la definición de principios inmutables. Aceptar democracia liberal y economía de mercado como los ejes de un orden acabado, significa aceptar, por una parte, que en la reestructuración la cuestión democrática se reduce al formalismo ahistórico de las adecuaciones institucionales, cuya lucha constituye su propio objeto. Y por otra, que la lógica del mercado lejos de destruir el tejido social lo reconstituye convirtiéndose en una ley natural exterior al imaginario y la constitución de los individuos como sujetos.

Sin embargo, la democratización de los regímenes políticos, la transformación en la corporeidad del Estado y la universalización de las políticas macroeconómicas, lejos de constituirse en los fundamentos de la nueva normatividad y del nuevo orden social acabado, se perfilan más como tendencias que engloban las tensiones y luchas sociales inmersas en los procesos de ruptura y transformación del orden en América Latina.

a-. La tendencia hacia la democratización de los regímenes políticos, antes que redefinir los ejes de unidad entre el Estado y la sociedad, pone en evidencia la incapacidad de las tecnocracias para contener los conflictos y para disciplinar a las instituciones e individuos en la dinámica del cambio.

Por una parte, la proclamación del nuevo orden desata una confrontación de poderes. Invocando la razón de la modernización, cada rama del poder público tiende a independizarse, cobrando vida propia, para exponer y hacer valer sus prerrogativas e imponerlas sobre las demás como eje del nuevo orden (42). La confrontación disuelve la armonía en el funcionamiento de las funciones gubernativas. La inmovilidad institucional irrumpe y se profundiza como rasgo característico de la confrontación. Por otra parte, el discurso reformador hace que los agentes y movimientos sociales pugnen por su reconocimiento como tales y por la apertura e institucionalización de verdaderos espacios de participación. Convocados por el recurso de la igualdad y la satisfacción de las necesidades básicas, los movimientos sociales se activan y actúan en procura de una identidad colectiva y luchan por tener un lugar y un papel en la modernización.

La dinámica e intensidad de las demandas de participación y eficiencia en la acción pública, desbordan la capacidad del Estado para controlarlas y resolverlas. Las dirigencias políticas tradicionales, desplazadas de las cúpulas decisionales y desprovistas de toda responsabilidad gubernamental, radicalizan las reivindicaciones sociales frente al Ejecutivo. La indocilidad se desplaza de electores a elegidos. Su movilidad pone en evidencia su propia lucha por la supervivencia.

Competividad y eficiencia, fundamentos de la nueva democracia, se muestran incapaces para procesar las presiones políticas, contener las demandas sociales y conciliar los intereses en conflicto (43). Mientras que en el nivel nacional las tecnocracias tratan de fortalecer su capacidad para definir el rumbo de las políticas nacionales, en el nivel regional y local, las dirigencias tradicionales y los movimientos sociales refuerzan sus poderes de movilización y acción política, relocalizando los ejes de poder y reduciendo la capacidad de las tecnocracias para adelantar sus proyectos y políticas por la modernización.

b-. Las tendencias hacia la transformación en la corporeidad del Estado, antes que redefinir los ámbitos de responsabilidad y competencia del Estado y los ciudadanos, se traducen en un reforzamiento y explosión de órganos intermediarios (estatales y para-estatales) que distorsionan la definición y gestión de las políticas públicas.

En aras de la flexibilidad y la eficiencia o por la racionalización de la función pública, se crea una multiplicidad de instancias y organismos de coordinación, ejecución o financiamiento, estrechamente ligadas a la Presidencia o a la figura del Presidente. Se trata de creaciones que, antes de asegurar una adecuada articulación entre las políticas nacionales y las necesidades territoriales, se convierten en instancias "autárquicas" de entramamiento en donde las pugnas por la distribución de los recursos entre los intereses nacionales, regionales y locales encuentran su máxima de expresión (44).

En un escenario de poder fragmentado, lejos de lograr la simplificación propia del Estado eficiente, las reformas de la modernización hacen que las estructuras, organizaciones y procedimientos de los aparatos públicos, se complejicen. La administración pública se proyecta como escenario de confrontación entre intereses y organizaciones privadas, burocracias y dirigencias regionales, gobiernos y comunidades locales, partidos políticos y gobierno central. Ante la expectativa de reducción del tamaño y la intensidad de la intervención estatal, la feudalización de las instituciones explota en una lucha feroz, entre propietarios de pequeños y grandes feudos, por la apropiación de la burocracia y el presupuesto.

La corrupción y el burocratismo se extienden como rasgos distintivos de una pugna distributiva en todos los niveles del aparato estatal. Las políticas de racionalización de los gastos del Estado, chocan con aquéllas que incrementan los costos de mantenimiento de las burocracias o buscan darle salida a las presiones políticas locales y regionales por el financiamiento de proyectos de funcionamiento e inversión. La autonomía de las entidades territoriales y las unidades operativas es sólo discursiva. Las políticas que buscan operar la transferencia y desconcentración de recursos y competencias administrativas de la nación, hacia los agentes y autoridades locales y regionales, colisiona con aquellas que procuran reforzar el poder financiero y decisional de la nación. La confluencia de estos fenómenos no sólo se traduce en una expansión no planeada de los recursos financieros, profundizando los desequilibrios fiscales, sino en una segmentación y desarticulación orgánica de las estructuras administrativas de los Estados latinoamericanos.

c-. La tendencia hacia la universalización de las políticas macroeconómicas, antes que redefinir los ámbitos de relación entre productores locales y mercado mundial, choca no sólo con el retraso y la inadecuación de las estructuras productivas nacionales frente a las exigencias de los mercados mundiales, sino también con la muy escasa "disposición" de los empresarios para tomar sus decisiones de inversión y fijar sus precios de una manera tal que permita el "libre funcionamiento" de las leyes del mercado.

La desarticulación entre los procesos de reestructuración de las unidades productivas y las políticas estatales, conduce a que las acciones hacia la desreglamentación y liberalización económica resulten tardías y en muchos casos inadecuadas. La reducción de las cargas tributarias sobre las empresas, no se ha traducido en un incremento de la inversión productiva. El desmonte de las rigideces en la contratación y gestión del trabajo, no se ha retribuido en una mayor movilidad de la fuerza laboral, ni en aumento del empleo. La eliminación de las trabas a la competencia externa y los estímulos para el desarrollo tecnológico, la competitividad y la productividad, no han encontrado respuesta en la mayor presencia de inversión extranjera o en el incremento de las inversiones en Investigación y Desarrollo en las firmas nacionales (45).

La orientación de las políticas macroeconómicas se caracteriza por una permanente situación de discontinuidad e incoherencia. Su administración, por la fragmentación institucional. Su dirección, por la concentración de poderes y la constante usurpación de funciones. La imposibilidad para obtener resultados se reduce a una cuestión de escuelas y orientaciones. Su "urgencia" por el corto plazo no les deja tiempo para pensar y apostar al futuro. Los tecnócratas dejan entrever una primera señal de fracaso. Quiz sea el acoso del virus del supertecnicismo que, parafraseando al profesor Harberger, "pretende modelar el mundo real, mientras que de hecho sólo conjura un mundo de sueños, en donde las soluciones que se ofrecen no resuelven los problemas, porque las políticas que prometen beneficios terminan por generar pérdidas..." (46). Así como los tiranos invocan "razón de estado" para ejercer su tiranía y oprimir a los gobernados, las autoridades económicas ejecutan -en nombre de la racionalidad económica- políticas que generan innecesarias tensiones y conflictos sociales (47).

La explosión de los gobernantes

La ausencia de un proyecto definido, de un norte estratégico previsto para la reforma, hace que el camino hacia la "modernización" quede sujeto a los avatares políticos y fiscales de la acción estatal. La imperiosa necesidad de restablecer los equilibrios macroeconómicos, financieros y externos, subordinan el diseño de políticas, estrategias y objetivos de la modernización a la obtención de resultados en estas materias.

En este marco de precariedades y dislocaciones, los gobiernos confrontan una nueva mutación: ya no se trata de gobernar, sino de operar y manipular los conflictos generados por las reformas. Su espacio se percibe menos por su extensión que por los movimientos que producen. Su tiempo deja de captarse por la continuidad cronológica para entrar a depender de los acontecimientos (48). Es la

explosión que provoca la pérdida del control sobre la situación, la erosión del prestigio y el deterioro de la credibilidad política y social.

La evolución de las reformas se caracteriza por la proliferación de conflictos y escenarios de confrontación. Ministros y altos funcionarios que revelan su impotencia de aprendices de hechiceros al verse desbordados por los hechos. Presidentes que no tienen otro remedio que deambular como febriles viajeros en busca de horizontes quiméricos en un mundo desarticulado que, además, los mantiene en el olvido. Expertos revestidos de autoridad institucional bajo el rango de asesores o consejeros que, con lenguajes técnicos, plagados de barbarismos y ecuaciones, no pueden menos que apostar por soluciones temporales de compromiso que reestablezcan el equilibrio en aquellos puntos que amenazan rupturas (49). Todos, reducidos al pobre espectro del gobierno por decreto, van a la zaga de los acontecimientos.

Las tensiones desatadas por las acciones hacia la democratización política y la liberalización económica, se erigen como los principales obstáculos a las reformas. Por su propia naturaleza, los avances logrados en materia de democratización política, desencadenan fuerzas que posteriormente bloquean la privatización de la función pública y la liberalización económica. Aun cuando el discurso de la modernización sostiene que la democratización aumenta el control de la sociedad sobre el Estado y la liberalización económica reduce el control del Estado sobre la sociedad, en la realidad los procesos no son complementarios. Transición democrática y liberalización de mercados se proyectan como fuerzas con vida propia, en pugna. Mientras que la democracia privilegia la igualdad, el mercado la combate.

Samuel Huntington muestra cómo, en la gestión de las reformas, "los gobiernos autoritarios están en mejor posición que los gobiernos democráticos para promover la liberalización económica". En su análisis sobre el caso soviético, Huntington afirma que "En 1989 los altos asesores de Gorbachov, me dijeron que habían cometido un terrible error al proceder con el glasnost y la apertura política, pues desencadenaron toda suerte de fuerzas políticas que luego dificultaron considerablemente el avance hacia la reforma política. 'Hemos debido concentrar primero el poder y promover la reforma económica y aguardar un poco a realizar la apertura política', dijeron. 'En lugar de ello hicimos lo contrario y ahora no tenemos ya la autoridad suficiente para hacer lo necesario....'" (50).

La confrontación de poderes y usurpación de funciones, la proliferación de instancias y la desconexión entre las naciones y sus territorios, la persistencia de los desequilibrios en el sector público, los desbalances financieros y fiscales y la incapacidad para incorporar trabajadores y empresarios en la dinámica del cambio, emergen como los rasgos característicos de la transformación. El marco de rebatiñas y corruptelas por apropiarse de lo poco que puede quedar de un Estado en "retirada", no permite dilucidar si las reformas conducen a un momento de suspensión orgánica del orden establecido (crisis), o si por el contrario conducen a un momento traumático propio de un nuevo orden por imponer (transición).

La profundización de las tensiones y conflictos que ellas generan, descentra el poder organizado y lo despoja de autoridad institucional. Nuevos frentes y centros de poder efectivo irrumpen en escena modificando la correlación de fuerzas. Arrojadadas al vacío de los desequilibrios y el desorden, las estructuras estatales quedan expuestas a la intensidad de los combates internos que desata cada iniciativa. El poder comienza a desplazarse hacia zonas desconocidas, para las cuales los gobernantes no están preparados.

La ambigüedad entre crisis o transición ya no radica en la imposibilidad o el agotamiento de una sola y única vía de modernización, sino más bien en el enfrentamiento irresuelto entre distintas alternativas y racionalidades, contradictorias y conflictivas, que pugnan por imponer sus prerrogativas como el eje de salida a la crisis o como fundamento del nuevo orden por construir.

En aras de reestablecer la unidad del poder, que le permita al Poder Ejecutivo retomar el control sobre la situación, las acciones gubernamentales se subordinan al manejo de los mecanismos de excepción. En medio del gobierno por decreto, la toma de decisiones comienza a estar determinada por

el secreto y la connotación militar de las intervenciones. Las llamadas de prestigio desplazan a las llamadas de función o jerarquía. La movilización de fuerzas efectivas, supera las investiduras institucionales como muestra efectiva de poder.

Las viejas tendencias hacia la personalización del poder del Estado se rejuvenecen. La figura del Presidente (figura concentrada de poder en condiciones de poder fragmentado) es invocada para conjurar la situación. Sus decisiones, siempre cruciales, están llamadas a resolver el problema. Su tarea apunta a recrear las condiciones para validar el "nuevo bloque histórico" y restaurar el orden institucional. Encarnando la figura mítica de la unidad nacional, el Presidente emprende una nueva repartición burocrática que erradique las tentaciones de los partidos a radicalizar las reivindicaciones frente a la concentración de poder en el ejecutivo.

Frente a la dislocación institucional y la confrontación de poderes, el Presidente tiende a desarrollar instancias "ad-hoc" paralelas a los aparatos estatales y a las ramas del poder público que resuelvan o atenuen la confrontación. Para cada problema o institución problemática crea consejos, cortes o fiscalías, compuestas por super-hombres por encima de las instituciones, tratando de conformar un séquito que reestablezca el equilibrio (51).

Esgrimiendo el dedo acusador sobre los "enemigos del cambio", el Presidente invoca la razón de Estado para consolidar el poder en torno suyo, eludiendo normas, procedimientos y, en muchos casos, garantías constitucionales. De los vestigios del viejo orden, los regímenes patrimonialistas y burocrático-autoritarios (52), parecen resurgir con inusitada fuerza, como el recurso para la modernización. Los primeros pasos hacia la reelección del reformador, comienza a abrirse paso en América latina.

No obstante, la complejidad de las relaciones sociales y la multiplicación de los intercambios, la acción de los individuos en la elaboración y aplicación de las decisiones colectivas, es cada vez más abierta, rápida y conflictiva. Se generan nuevas prácticas políticas y demandas sociales que procuran ampliar y hacer efectiva la participación en los asuntos estatales. En un contexto de mayor acceso y uso de la información, las presiones que se ejercen sobre los gobiernos sobrecargan y desbordan los marcos de la institucionalidad y de la excepción. Por naturales y razonables que sean, las demandas resultan imposibles de satisfacer. La misión organizacional del Estado se diluye entre los señalamientos como el responsable de la crisis y las convocatorias para que actúe en su resolución.

La explosión de las sociedades termina por descentrar los poderes organizados. La mayor complejidad de las relaciones y conflictividad de la acción colectiva, se traducen en un reforzamiento y reproducción de organismos intermediarios que desvirtúan la acción estatal y distorsionan la definición y gestión de las políticas públicas.

El gobierno, como centro de poder, ya no sólo debe confrontar los descentramientos provocados por los conflictos internos entre las ramas del poder público y sus distintas dependencias. En las nuevas condiciones tiene que compartir las pujas de poder con otros movimientos y organizaciones sociales de carácter urbano, religioso, cívico-comunitario o militar, que ya no están más interesadas en resolver sus problemas por la vía de la persuasión, sino por la vía de los hechos. Se produce entonces una verdadera dislocación de las estructuras que soportan la dominación política. Se trastornan los principios de la autoridad y las instituciones políticas. El poder se desplaza por completo hacia zonas no conocidas, para las cuales no están preparados ni los gobernantes ni la institucionalidad establecida.

Gobernar se reduce a administrar lo mejor que se pueda las explosiones de una sociedad fragmentada, tratando de contener las crisis, las fricciones, las disfunciones, los sacudones y la inestabilidad. La tarea pareciera ser entonces la de reforzar las funciones de seguridad y control que son cada vez más pesadas, cada vez más complejas, en un contexto donde las infraestructuras son frágiles técnicamente y los hombres son frágiles éticamente (53).

La irrupción de la videopolítica: el manejo de la imagen como sustituto del ejercicio de gobierno

El descentramiento de poderes y la fragmentación de las sociedades, producen un gran vacío en el orden político y social que es rápidamente cubierto por los medios de comunicación. Es la "videopolítica" en acción. Favorecidos por la velocidad de la revolución tecnológica, los medios de comunicación establecen nuevos lazos de relación entre los ciudadanos (ahora sin sentido de pertenencia) y los gobiernos (sin sentido de existencia) para compensar la erosión de las acciones y relaciones políticas. Cada vez más fortalecidos por su poder de fascinación, los medios influyen en el cotidiano transcurrir de la vida social, por la relación fáctica y la simbólica que logra desarrollar.

Capturada, primero, en la esfera económica por el peso monetario que tiene y luego en su dimensión social por el manejo del mensaje que alcanza, la política se degrada al pobre rol de doble mediático de los medios de comunicación. La videopolítica copa todos los escenarios de la vida en sociedad.

Si la política sobrevive es gracias a los juegos del simulacro audiovisual. Magnificados en su capacidad de influir, los medios de comunicación, en particular la televisión, hacen que la videopolítica se convierta en el agente mayor del cambio. Ella asegura la frágil unidad a proyectos desarticulados. Confiere transparencia a actos oscuros.

Expuestos al filtro de la videopolítica, gobernantes y gobernados se dejan llevar por las virtudes del "pragmatismo". Sus acciones, valoraciones, ideas y decisiones tienden a estar determinadas por la utilidad inmediata. Se olvida la connotación de previsión que toda acción y decisión debe considerar. En el rediseño y operación de las reformas se excluye el examen de las consecuencias indirectas y futuras. Más que dar cuenta de los criterios y mecanismos claves que influyen en la definición por una opción reformadora, se busca describir los complejos psicológicos, comportamentales y organizacionales que pueden implicar el éxito o fracaso de las decisiones de un gobernante en su propósito de sacar adelante las reformas.

La indefinición en torno a las relaciones de poder y a las mediaciones que las sustentan, la contradicción entre la invocación gubernamental de una acción concertada para el cambio y la práctica aislada del gobierno en las decisiones y, lo más importante, la obstinación de las visiones reducidas sobre el carácter estructural e integral de las transformaciones en curso, han abonado el terreno para una conducción errática de la acción pública y privada en la consolidación de las reformas.

En este sentido, es posible entender de qué manera las acciones gubernamentales para la modernización se proyectan como conjuntos desarticulados que comprenden discursos, decisiones reglamentarias, leyes y medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, que en su confrontación permiten un juego, un cambio de posición, modificaciones de funciones, que pueden ser ellas, también muy diferentes; y cuya función es la de responder a una urgencia, de modo que adquiera una posición estratégica dominante (54).

5. La pérdida del norte. Los problemas de la salida negociada y el tránsito de la reestructuración al reformismo.

La persistencia e intensidad de las confrontaciones impone como tarea la búsqueda del consenso. Los pactos políticos e institucionales emergen como recurso para asegurar la viabilidad de la modernización. El carácter "refundacional" de la reestructuración, exige integrar y englobar actores e intereses en juego, establecer acuerdos sobre las condiciones del cambio y pactar sobre los objetivos del mismo. Pero no se convoca sobre la pugna de intereses, la redefinición de las relaciones de poder y las reglas que deben presidir el ejercicio del gobierno. Se integra y engloba sobre el compromiso de no-agresión; se acuerda sobre el respeto de los derechos establecidos y las prerrogativas obtenidas; se pacta sobre la definición de las reglas de juego, porque "la negociación de las condiciones de negociación es la primera y más importante etapa del proceso de elaboración de un compromiso" (55).

El pacto social, convocatoria que restringe el campo de las representaciones y la participación al "status quo", busca reasegurar los intereses vitales de los dominantes y la sumisión de los dominados. La modernización aparece "determinada por un universo de finalidades episódicamente convergentes de unos actores previamente aceptados y rebautizados de antemano, que no sólo deben remozar los fundamentos de la dominación capitalista. También deben recrear una hegemonía que aparezca como el resultado de la mayor cantidad posible de luchas democráticas dentro de las instituciones de la democracia" (56).

Más allá de las virtudes y ventajas de los tratamientos de choque generalizado, los gobiernos latinoamericanos optan por la salida negociada. Una nueva versión de las reformas por la democracia y las instituciones democráticas se consolida como el dispositivo de la nueva construcción normativa: *La Reforma Constitucional*.

Revestida con un poder inesperado, las reformas constitucionales se abren paso desempeñando una función táctica que no es uniforme ni estable. En la lucha por la hegemonía y la dominación, las reformas a la Constitución actúan en estrategias diferentes. Procuran darle salida a los deseos de las tecnocracias por concluir un "pacto social" que no sólo termine con cualquier pretensión de retorno al poder de las dirigencias políticas tradicionales, sino que además, desmovilice a las turbas emergentes que pretenden auto-constituirse, por su propia mano, como sujetos políticos y sociales.

En este escenario la reestructuración orgánica se desvirtúa. De los proyectos tendientes a la readecuación y reorganización del Estado, se transita hacia proyectos tendientes a la racionalización de la administración pública. Las acciones por la estructuración orgánica del régimen político, la corporeidad estatal y la gestión macroeconómica, en función de las exigencias de la sociedad y los mercados, ceden su paso a las acciones que buscan desmontar los controles y regulaciones estatales sobre la iniciativa privada. Criterios de eficiencia, eficacia y celeridad comienzan a regir el rumbo de las reformas.

En el marco de un ajuste cada vez más traumático en los regímenes fiscal, monetario, cambiario, bancario, laboral, de comercio exterior e inversión extranjera, la tarea de la modernización se reorienta hacia la reforma de la función administrativa del Estado. Precedida unas veces por una reforma constitucional (Colombia, Brasil, Nicaragua) y otras como antesala a las reformas (Argentina, Venezuela, Uruguay), la reorientación de la modernización del Estado se opera como la creación de las condiciones institucionales necesarias para conciliar funcional y administrativamente la eficiencia de las unidades administrativas con la operatividad de las instancias y mecanismos de participación, control y fiscalización ciudadano sobre las burocracias y agencias del Estado.

El errático manejo de la situación y la falta de una agenda de reforma, hace que en muchos países de la región se incurra en políticas voluntaristas al impulsar medidas caracterizadas por apelar al sector privado, sin crear las condiciones para que esas medidas puedan concretarse. En busca del control político y presupuestal, se acentúa la centralización de las decisiones, limitando y obstaculizando la autonomía de la gestión empresarial, asimilándola en la práctica al manejo de los entes administrativos. Se asignan deficientemente los recursos por erróneas decisiones en la selección de proyectos o por escasa capacidad de negociación con contratistas y proveedores (57).

En aras del equilibrio macroeconómico y financiero no sólo se abusa de las políticas tarifarias y los impuestos como instrumento para reducir los desajustes fiscales, sino que se distorsionan los objetivos y contenidos de la búsqueda de eficiencia. Lejos de ser considerada como la optimización del impacto de la inversión pública, la eficiencia se asume como el resultado de reducir los costos por unidad producida. Las autoridades de política olvidan que la eficiencia no se mide por la intensidad de factores involucrada en las acciones del Estado, sino por la magnitud de los cambios producidos sobre los parámetros de desarrollo que se quieren modificar (58). Expuesta al propósito de mantener los equilibrios macro, la modernización reduce la eficiencia a la pobre intención de disminuir los costos y no de optimizar los resultados. Es claro que, en las propuestas de modernización, no se percibe un

parámetro claro de eficiencia a lograr. La situación se complica si se tiene en cuenta que, en aras del entendimiento, o por la "comprensión" de los políticos, los gobiernos relajan los controles al gasto público y desmontan las barreras de contención al crecimiento de la burocracia (59).

En medio de una creciente confusión entre objetivos empresariales, sectoriales y macroeconómicos, y sometidos a una cada vez mayor interferencia política de las acciones técnicas, la ausencia de un proyecto de reforma definido hacen que, en su propósito de modernización, el gobierno se confunda entre reformismo y reestructuración.

Pese a la diferencia en las condiciones de las empresas y la capacidad de negociación de los países, la privatización se desenvuelve en una ironía: los casos más exitosos de privatización han tenido lugar en los países con mayores niveles de corrupción. La integración no logra trascender la formalidad de los acuerdos. La dificultad de las negociaciones en torno a los productos y tiempos sobre los cuales las naciones ceden la "soberanía" de su gestión macroeconómica en favor del desarrollo de mercado, no permite el tránsito hacia una integración real, cuyo signo característico es la existencia de vínculos reales entre las economías latinoamericanas (60).

6. Reformismo o reestructuración?: Los límites de una modernidad inacabada. los rasgos de la crisis

La confusión entre reformismo y reestructuración sintetiza el carácter contradictorio y crítico de la transformación en las sociedades latinoamericanas. Redefine los ámbitos de inscripción de la crisis inmersa en este proceso. Los saca del estrecho marco de las inadecuaciones del aparato estatal (crisis de legitimidad) y el aparato productivo (crisis de acumulación), para ponerlos en el marco más estructural del quiebre de la relación Estado/Régimen Político/Régimen de Acumulación.

Por una parte, el reformismo plantea el problema en términos de una "*crisis de hegemonía*". Es decir, en términos de la incapacidad de las dirigencias tecnocráticas y los movimientos políticos y sociales (nuevos y tradicionales) para lograr no sólo transformar sus intereses particulares en un interés general de la sociedad en su conjunto, sino para imponer una dirección determinada al proceso político, económico y social.

Por otra, la reestructuración plantea el problema en términos de una "*crisis de dominación*". Se trata de una crisis que emerge de la pérdida de vigencia y ruptura de las instancias y mediaciones a través de las cuales las relaciones de dominación se expresan como relaciones de poder político institucionalizado, así como se otorga fundamento a los arreglos y transacciones entre los individuos en la constitución y reproducción de un orden social.

Crisis de hegemonía y crisis de dominación, señalan que la crisis no consiste en una inadecuación del aparato estatal. Tampoco en una separación, a la manera gramsciana, entre dirección y coerción (61). Más profundamente la doble crisis radica en la pérdida del lugar estructural del Estado en la sociedad. Es decir, en la pérdida que, por su naturaleza, entraña la progresiva disolución de los ejes sobre los cuales se construye la unidad orgánica entre Estado y régimen político y se realiza la articulación entre Régimen Político y Régimen de Acumulación: *territorialidad e institucionalización del orden*.

Es la crisis en la que los Estados se revelan incapaces de mantener la producción y reproducción de las instancias, mecanismos e instrumentos ordinarios y extraordinarios -formales o informales-, a través de los cuales el ejercicio de la autoridad se extiende y profundiza en la sociedad diferenciando sus formas de control e internalizando una identidad colectiva. Varios hechos confluyen radicalizando la situación:

a-) La explosión de pugnas distributivas, asociada a la novedosa "movilidad" política e "indocilidad" electoral de las dirigencias tradicionales y las organizaciones sociales, el quiebre de los monopolios de partido único y el bipartidismo, o la irrupción de las "autodefensas" como formas

sustitutivas de la represión oficial, desbordan la territorialidad e institucionalidad de las formas y códigos de cohesión, regulación, control y disciplinamiento social;

b-) La permanente confusión y usurpación de poderes entre las ramas del poder público y la conversión y extensión del clientelismo, la corrupción y el burocratismo como "sistemas de protección social" de los desplazados por el cambio, señalan la incapacidad para recrear una juridicidad que precise la naturaleza y composición interna del sistema jerárquico de autoridad y delimite las competencias, funciones y responsabilidades en el ejercicio del poder institucionalizado (político, económico, administrativo, militar, etc);

c-) La profundización de la informalidad, la dolarización de las economías, la especulación y fuga de capitales, la evasión de impuestos o el incumplimiento de las normas laborales, reportan la imposibilidad de reestablecer las relaciones entre las formas y mecanismos de gestión y regulación del capital y el trabajo y los patrones de acumulación y competencia capitalista;

d-) La ruptura de los instrumentos de "excepción", el repliegue del militarismo o la pérdida del control sobre las formas y organismos para-estatales de contención de los conflictos y luchas sociales, pone de presente la incapacidad para mantener la producción y reproducción de los mecanismos a través de los cuales la "ilegalidad" del Estado de Derecho se transforma en la "legalidad" de los "Estados de Excepción" (62).

La búsqueda de la nueva normatividad est entrabada. El tránsito hacia la modernidad se revela imposible. Si bien el juego integrador de los pactos institucionales permite atenuar algunas tensiones inherentes a las "expectativas salvadoras" de dictaduras militares y cívico-militares, también estalla nuevos conflictos y desata otros ahogados de tiempo atrás. Una confrontación mayor irrumpe en escena paralizando la acción de las nuevas dirigencias tecnocráticas (63).

La exacerbación de la racionalidad universalista de la libertad, igualdad y soberanía, en derechos y deberes, que se promueve en el discurso de los "nuevos ciudadanos", se quiebra frente a la racionalidad individualista que prima cuando los hombres concurren a los mercados o exigen la aplicación de los derechos proclamados. La convocatoria de la igualdad se traduce en una explosión de identidades colectivas. La existencia de "ciudadanías de segunda", implícitas en las luchas étnicas, religiosas, culturales y cívico-urbanas, quiebra las fraternidades y la solidaridad, para convertirse en el centro de reconocimientos mutuos de los excluidos y marginados que, a su vez, responden excluyendo y marginando a los demás. Los "fundamentalismos", emergen como enemigos incontrolados del cambio.

Democracia liberal y economía de mercado se desplazan de las utopías del orden acabado, a una realidad en pugna. La democracia, unidad que antes estructura, en las nuevas condiciones desestructura. El mercado profundiza la destrucción del tejido social. La constitución de los nuevos sujetos queda en cuestión. Por una parte, para las nuevas dirigencias tecnocráticas, porque la explosión de las pugnas distributivas pone en evidencia la ausencia de una "racionalidad formal-burocrática" que posibilite una intervención flexible, selectiva y eficiente [contra-insurgente] del Estado, así como la inexistencia de una "lógica de sistema" en el comportamiento social de los individuos que pueda ser formalizada en soluciones óptimas (64). Por otra, para los movimientos sociales, porque en su acción política y/o cívica-urbana todavía no logran constituir ni una "razón" [social o política] común que les permita trascender lo inmediato, ni una base organizacional que las soporte como fuerza política y/o social de carácter permanente (65).

Los voceadores del fin de la historia se encuentran en un "impasse". Las pugnas por el reestablecimiento de la legitimidad, son transgredidas por la necesidad de reorganizar la hegemonía y reconstituir los fundamentos de la dominación capitalista y las mediaciones que la sustentan en estos países.

Las tendencias recientes hacia la personalización de las esperanzas y la sacralización del poder en la figura del Presidente, a la manera del "Argentina, levántate y anda" de Menem (66), están diluidas en

la irrupción de novedosas formas de "resistencia pasiva" (67). Las fuerzas del "mercado político" (68) se muestran incapaces para asignar eficientemente los recursos en el sistema. Los aparatos represivos no pueden contener los conflictos. El virtuosismo que se le imputa a los ciudadanos, est comenzando a ceder terreno. Las reivindicaciones populares se ahogan en un "revuelto de reclamaciones corporatistas que contradicen la noción de interés general y la igualdad no cesa de ser una reivindicación platónica" (69).

Ya ni siquiera el viejo recurso de "someter al escarnio público a los antiguos subalternos privilegiados del régimen difunto" (70), resulta útil para que las dirigencias tecnocráticas o los llamados movimientos "alternativos" puedan movilizar en su favor a los ciudadanos y comunidades. La realidad conflictiva y la fuerza transformadora de los procesos latinoamericanos no solamente desbordan las visiones distorsionadas que los enmarcan como una transición hacia la democracia. Más estructuralmente, cuestionan las virtudes redentoras y pacíficas de la democracia liberal y la economía de mercado en estos países.

La confusión entre reformismo y reestructuración hace que, en la búsqueda del "buen orden", los proyectos restauradores se diluyan entre la estabilidad de la crisis y la crisis de estabilidad, la legalidad del fraude y el fraude de la legalidad, la institucionalidad de la excepción y la excepción de la institucionalidad (71).

Sin referencia a una nueva modernidad, la democracia participativa se revela como una novedosa perversión de la democracia. Recortada al pobre espacio de la mecánica electoral y de la decisión para inversiones óptimas, la democratización aparece como un retorno a las formas primitivas del parlamento, con la única diferencia que el Rey es ahora reemplazado por los tecnócratas (72).

En medio de la eufórica prosperidad del "decenio de la democracia", la precipitación de los hechos agota las estrategias planteadas. La dinámica conflictiva y contradictoria de la transformación corta las correas de la domesticación social. La nueva racionalidad de la democracia, expresión de eficiencia y competitividad de las instituciones democráticas, resulta incapaz para encubrir un problema que se proyecta con mayores proporciones: la crisis en el manejo de la crisis (73).

7. A manera de epílogo: Tendencias y contra-tendencias de las transformaciones latinoamericanas. Los rasgos de la transición.

La dinámica del cambio estructural debe ser considerada como una moneda de dos caras. En un lado, la transformación de las sociedades latinoamericanas est atravesada por la crisis. No se trata de una crisis cuya particularidad reside en la ruptura súbita o el agotamiento de una sola y única alternativa de restauración, sino más bien en el enfrentamiento irresuelto entre distintas alternativas y racionalidades contradictorias y conflictivas en lucha por un nuevo orden social. Al interior del Estado y por fuera de éste; al interior de las organizaciones sociales y por fuera de ellas; al interior de los mercados y por fuera de éstos.

La crisis expresa la múltiple explosión de pugnas distributivas entre una dirigencia política tradicional que ha perdido el control político, pero que todavía mantiene el control sobre las maquinarias y las cestas electorales; una tecnocracia que asciende al poder, pero sin autonomía para introducir cambios en la estructura económica e institucional; y unos movimientos sociales cada vez más activos, pero cuya presencia es todavía muy difusa y desorganizada.

La agitación social, la inmovilidad institucional y la dispersión de las formas organizativas, desaparecen de la escena pública, para entrar a engrosar las angustias del cotidiano transcurrir de la vida privada. Los debates en torno a la moralización, a la popularidad de las autoridades (medidas por los sondeos de opinión) y a la urgencia de los pactos que reestablezcan los equilibrios de poderes, copan la escena pública.

El vértigo del derrumbamiento subvierte la relación entre lo real y lo imaginario. Lo dicho: los gobiernos confrontan una nueva mutación: ya no se trata de gobernar, sino de operar y manipular los

conflictos. Su carácter reactivo se expresa más en la forma que en el contenido. Su tiempo, claramente desigual, depende de los acontecimientos (74).

La complejidad de los cambios, la celeridad e impredecibilidad de los hechos y el entramamiento producido por las respuestas urgentes a problemas contingentes, hacen de la política un fenómeno aleatorio. Bajo diferentes formas e intensidades, los ejes nodales del conflicto tienden a desplazarse de manera incontrolada en puntos aparentes de salida y puntos reales de explosión. En principio tienden a concentrar los problemas en torno a un eje conflictivo que amenaza explotar, pero, antes de que se logre reestablecer el equilibrio en las confrontaciones, ocurre un salto hacia otro eje nodal y así sucesivamente, en un cúmulo de ofertas y demandas que no se encuentran ni resuelven.

Cada decisión política, cada medida administrativa, cada movilización social, desata una nueva tensión y explota un nuevo conflicto que modifica las agendas de los contendientes y entranan sus proyectos de construcción social. Los problemas estructurales, uno a uno, van apareciendo como el trauma mayor que concentra y sobredetermina a todos los demás (75). Los confrontados se ven obligados a un reacomodo permanente de sus planes, estrategias, discursos, invocaciones, acuerdos y alianzas, en todos los frentes posibles de "combate": entre el restablecimiento del equilibrio de poderes y su concentración en el ejecutivo; entre una intervención estatal retributiva y una redistributiva; entre eficiencia y equidad; entre subsidiariedad y autogestión; entre apertura y protección; entre representación y participación.

En medio de la turbulencia provocada por la explosión de las confrontaciones, la crisis emerge como detonante del cambio. La otra cara de la moneda se proyecta con fuerza. La transición está marcada por la explosión de tendencias y contra-tendencias, que señalan el carácter traumático del cambio.

Incertidumbre política, inmovilidad institucional e insurgencia social, se consolidan como los rasgos distintivos de un escenario en el que se tiende a privilegiar lo coyuntural sobre lo estructural, lo aparente sobre lo esencial, lo temporal sobre lo histórico, la ruptura sobre la construcción. La fascinación por las formas no permite trascender lo inmediato. La dinámica del cambio aparece sometida por evoluciones imprevisibles, salidas involuntarias. La transición, tensor de la transformación, se invoca como principio y fin del orden cuestionado.

Sin embargo, la indefinición de las reglas de juego, hace que en la modernización se confunda lo transitorio con lo perenne. La precariedad del recurso a las soluciones de fuerza, la intensidad de las confrontaciones y la dislocación institucional, la debilidad de las invocaciones al consenso para restaurar el orden y la fragilidad del recurso de la modernización para reestablecer la armonía de las funciones gubernativas, desbordan en una situación compleja y confusa en donde los rasgos de unicidad, singularidad y secularidad de las transformaciones latinoamericanas en curso, se pierden en el limbo de los ajustes parciales y las soluciones transitorias.

Aún cuando en los programas gubernamentales persista la idea de "construir futuro", la imposibilidad de imponer un proyecto hegemónico siempre invoca el regreso al pasado. El restablecimiento de los equilibrios y compromisos ayer pactados para asegurar la "gobernabilidad" del sistema, tiende a consolidarse y perdurar como mecanismo que erradica la crisis en procura de un orden restaurado. La modernización aparece como la opción de incorporar lo nuevo sin tener que abandonar lo viejo. Bajo el disfraz de la modernización todo se dice, todo se acepta. Nuevos símbolos y ritos parecen irrumpir para confiscar el desorden haciéndolo aparecer como el signo del nuevo orden invocado.

El éxito de la "transición" radica en el hecho de que no se produzcan cambios dramáticos en las situaciones y eventos heredados de los regímenes anteriores. En aras del "entendimiento" o los "pactos" refundacionales que acerquen a los contendientes, los gobiernos relajan los controles al gasto público y a la expansión de la burocracia.

La para-institucionalidad, el clientelismo y la burocratización, se renuevan una y otra vez como formas privilegiadas para relegitimar el "que-hacer" de la política del cambio, movilizar intereses en contienda y contener la insurgencia social. La para-institucionalidad tiende a identificar y diferenciar los sectores confrontados, midiendo sus fuerzas y reivindicaciones. Su violencia, abierta o soterrada, señala quienes entran y quienes salen de la contienda. La negociación en torno a las cestas burocráticas y presupuestales, procura el reacomodo de las fuerzas aceptadas y la compensación de las rechazadas. Su utilización recurrente, explícita o disfrazada, se proyecta como forma sustitutiva de una hegemonía inacabada.

La modernización de la "nueva democracia", emerge como el recurso de salida que obliga una permanente redefinición de las estrategias de legitimación en un aparente redespliegue de las relaciones de poder, que coopta unos y excluye otros, bajo un simulacro de extensión y profundización de la representación política y la participación ciudadana. El nuevo orden proclamado no es más que una "ficción volátil de igualdades y equilibrios, de fundación pasada, que trata de ser mantenida con una determinada intensidad, dentro de límites moderados, con una fuerte dosis de autoritarismo" (76). Entretanto, la heterogeneidad estructural se profundiza y extiende a todos los ámbitos de la sociedad.

Precariedad del poder y dislocación institucional estallan ante la cada vez mayor multiplicidad, complejidad y conflictividad de las relaciones políticas, económicas y sociales. La restauración aparece minada por la confluencia caótica de tendencias y contra-tendencias de adopción y rechazo estructural al cambio. Las fuerzas relevantes en la definición de la contienda son cada vez más difíciles de detectar. Las agendas, estrategias y proyectos de los actores en contienda, cada vez más difíciles de desentrabar. Indistintamente, lo transitorio tiende a participar de lo inacabado y lo perenne a ser una reproducción de lo establecido [y también viceversa], en una situación que pareciera de nunca acabar (77).

Sin embargo, la transformación de las sociedades no transa con la perpetuación de soluciones transitorias y ajustes parciales de regímenes caducos. La transformación es el proceso en el cual las sociedades se desplazan de un orden anterior en la búsqueda de un orden incierto (78) en la que, a la manera que sugiere Elias Cannetti en su análisis sobre la transición (que llama la "explosión") de la masa, las sociedades se abandonan libremente a la necesidad de reconstituirse, dando rienda suelta a su impulso natural de crecimiento. En la explosión, siguiendo con Cannetti, "... no tienen una sensación o visión clara de la magnitud o intensidad que puedan llegar a alcanzar. No se atienen a edificios que le sean conocidos y que haya que llenar. No se contentan con renovar o reubicar las ceremonias, reglas e instituciones que le son familiares, en el centro de las estructuras cerradas en donde la vida ya es bien incómoda, sino que verdaderamente buscan crear un orden nuevo....." (79).

En la transformación de las sociedades, lo nuevo no coexiste con lo viejo. Lo nuevo emerge de lo viejo, con sus propios principios, patrones y regulaciones. Es la búsqueda conflictiva que en sí misma posee los gérmenes de la destrucción, pero, a la vez, los gérmenes de su propia reconstrucción.

La fuerza y unicidad de sentido con que las innovaciones logran nuclear nuevas articulaciones, prácticas organizativas y patrones de producción, regulación y gestión de las relaciones sociales, quiebran de una manera diferencial (en intensidad y consistencia) los espacios privilegiados de concreción del orden precedente, para develar los espacios privilegiados en donde se definir el orden futuro.

En esta perspectiva, el desmoronamiento de las barreras entre sector público y sector privado, la reconversión de las estructuras y organizaciones públicas en estructuras y organizaciones de tipo empresarial, y la integración de mercados, más que principios del orden proclamado de la nueva democracia, se constituyen en novedosos ejes problemáticos que aún cuando ahogan viejos problemas, desatan nuevos conflictos, nuevos focos de tensión y lucha social, abriendo fisuras que modifican sustancialmente los fundamentos de la relación Estado-sociedad civil-economía.

Por una parte, las tendencias hacia la democratización de los regímenes políticos y los cambios en la corporeidad del Estado, cierran los espacios nacionales de las decisiones políticas y la responsabilidad estatal, para trasladarlos y extenderlos hacia las instituciones y organizaciones (públicas y privadas) locales. El derrumbe de las barreras entre lo público y lo privado tiene como contraparte la *separación entre lo público y lo estatal*. Es decir, la diferenciación entre aquella función que no es delegable o transferible por el Estado a la sociedad, ni está desconcentrada en diversas instituciones del aparato y aquella función que puede ser desconcentrada en la diversidad de organizaciones y dependencias del aparato público y delegada o transferida a la sociedad.

La separación entre lo público y lo estatal, se manifiesta en la desconexión entre los niveles decisionales y las unidades operativas. La acción política de los "nuevos ciudadanos", como gestores y fiscalizadores de la acción pública, queda reducida al entorno de los problemas e instituciones más próximos a su vida como individuos (el barrio, la comuna, el municipio). Su acción participativa debe ser definida y defendida como un proceso "estandarizado" (por el principio costo-beneficio) de asignaciones que estimula el espíritu de empresa, moderniza y amplía la gama y calidad de los productos ofrecidos.

La política, como arena de confrontaciones, se desplaza al terreno funcional de la administración pública y la acción privada. A la manera de Brasil, Colombia y Venezuela, los gobernantes dejan de gobernar para entrar a administrar (funcionalmente) los conflictos. En su afán por paliar la crisis, acometen todo tipo de acciones que resultan cuestionadas por lo establecido. Aún así, la eficiencia, deja de ser un principio técnico de asignación y uso de los recursos, para convertirse en el nuevo referente que debe procesar los conflictos de intereses, las pugnas distributivas, las luchas por los proyectos de sociedad. A la manera de Chile o México, los gobiernos quieren evitar asumir todo el crédito de la tarea de la "transición" que, por cierto, parece poco atractiva y demasiado larga, para entrar en la era de las "realizaciones" como una estrategia directamente diseñada para relegitimarse en el futuro. Gerencia, gestión estratégica y calidad total, antes mecanismos propios de la administración empresarial, emergen en América Latina como los recursos que deben guiar la acción pública y privada de las instituciones y organizaciones locales.

Por otra parte, las tendencias hacia la integración de mercados redefinen los ámbitos de decisión y gestión sobre los grandes agregados de la política económica. Las exigencias para lograr la transparencia en la movilidad de los factores y la asignación de recursos, ejes de la integración, hacen que en la organización interna de los Estados, las decisiones económicas se desplacen de la esfera discrecional del Ejecutivo y del control del Legislativo, para concentrarse en los Bancos Centrales que, reconvertidos en organismos técnicos desprovistos de toda presión y rapiña política, aparecen como los nuevos portadores de la función de "armonizar las políticas macroeconómicas" y asegurar la "coherencia, consistencia y estabilidad" del manejo y comportamiento de los agregados de política económica y las políticas sectoriales (80).

Bajo el rótulo de las "tendencias mundiales", los márgenes de decisión de las autoridades quedan sometidos y restringidos por las exigencias de globalización o internacionalización de las economías. Es la *separación entre política y economía*, en donde ya no es la intervención estatal la que debe mantener la disciplina del mercado, sino el mercado el que debe mantener la disciplina de la intervención estatal. En nombre del equilibrio fiscal, los procesos hacia la descentralización y privatización se intensifican o se retardan. En nombre de la moneda sana, las regulaciones se refuerzan o se dilatan. El cierre de los ámbitos discrecionales de la intervención estatal, tiene como contraparte la reorientación de los esfuerzos gubernamentales hacia la gestión de políticas sociales y la creación de las condiciones para consolidar la integración de los mercados. Las políticas para combatir la pobreza extrema, la marginalidad y el atraso, se muestran como recursos repetidos para procurar la universalización de las condiciones de competencia en los mercados y la ampliación del acceso a los productos. La equidad social se desplaza de la esfera conflictiva de la intervención económica que

busca erradicar la desigual redistribución del ingreso, hacia la esfera funcional de la administración pública que busca asegurar a los individuos la igualdad en las condiciones de competencia. La "equidad", puesta en el nuevo terreno, aparece como el antídoto que procura la reinserción de los individuos a los mecanismos formales de la producción y el consumo, a la disciplina de la legalidad y las relaciones mercantiles.

La separación entre política y economía pone en evidencia la desconexión entre los espacios que son objeto de soberanía interna de los espacios que son objeto de determinaciones externas. Reducidos al pobre espectro de las contiendas internas, los gobiernos latinoamericanos asisten a la transnacionalización de las decisiones cruciales sobre el crecimiento y el desarrollo. En las nuevas condiciones los gobiernos ya no controlan el manejo de aquellos agregados macroeconómicos y políticas sectoriales que les permitan asumir compromisos con los sectores en pugna. Los pactos sociales no se conciben como mecanismos alrededor de los cuales es posible concitar la acción mancomunada de las fuerzas capaces de abatir la crisis, sino como un recurso gubernamental para recuperar los espacios perdidos que le asegure el retorno a la "gobernabilidad".

En un marco de incertidumbres, en donde la ausencia de oposición pareciera validar el liderazgo de las tecnocracias, los gobiernos latinoamericanos se ven enfrentados a una situación en que la "unidad de lo latinoamericano" ya no está determinada, a la manera de la visión dependencista, por el doble movimiento entre unidad por determinaciones externas y unidad por la negación de las determinaciones externas. En las nuevas condiciones, la "unidad de lo latinoamericano" aparece determinada por el novedoso rasgo de "homogeneidad" en la intervención estatal que resulta del sometimiento por la fuerza de las "políticas comunes".

En este escenario, el trayecto de las transformaciones aparece confiscado por el azar en la multiplicidad de combinaciones posibles entre formas del Estado, regímenes políticos y configuraciones económicas; la necesidad de la emergencia de un nuevo orden que articule Estado-economía-sociedad; y la voluntad de poder inscrita en la realidad producto de la contienda entre diversos sectores y actores sociales (81). Se trata de un escenario turbulento, conflictivo y contradictorio. La separación entre función pública y función estatal y entre determinaciones externas y soberanías internas, lejos de ser ejes que fuerzan la concreción del nuevo orden, se constituyen en nuevos ejes de tensiones y luchas intensas en América Latina.

Por una parte, la pugna entre lo público y lo estatal aparece como una pugna entre los poderes nacionales que pretenden imponer una lógica centralizada de las decisiones y los poderes territoriales que buscan imponer una dinámica descentralizada del poder. Los Estados nacionales pierden cada vez mayor base frente a una suerte de Estados regionales que emergen como fuerza significativa. Por otra parte, la pugna entre soberanías internas y determinaciones externas, aparece como una pugna que fisura los ámbitos del poder político y de las estructuras jerárquicas que lo sustentan. Las decisiones comunes desatan tensiones y presiones generalizadas que abren la brecha para la acción combativa de los ciudadanos frente a la política económica o a los desequilibrios de las políticas sectoriales.

En la perspectiva de la transformación, la confrontación no debe ser asumida como un desencadenamiento de fenómenos contingentes, sino como un juego de fuerzas que es necesario reconocer y vaciar de sus cargas negativas, para de allí entrar a identificar los nuevos ámbitos definitorios del nuevo orden para la América Latina.

NOTAS

1. El término es de Arend Lijphart, en "Teoría y práctica de la Mayoría: la tenacidad de un paradigma imperfecto", en Revista Internacional de Ciencias Sociales, UNESCO/ERES, París, No 129, Agosto de 1991. pág 515
2. Samuel Huntington, "Democracia y Reforma Económica", en Harvard University Review, Invierno 92/93.

3. Un interesante ejemplo en este sentido, lo proporcionan los hechos críticos de 1991 en la Unión Soviética cuando, ante la perspectiva del retorno del comunismo, la imagen de Yelstin invitando a la resistencia desde un tanque en la Plaza Roja de Moscú, se convirtió en el símbolo de la democracia manifestante. En realidad, la confrontación expresaba una lucha interna de poderes. Un análisis detallado sobre el tema se encuentra en Giovanni Sartori, op cit, pág 477. John Keane, "The Media and Democracy", Londres, 1991. Y en Timothy Garton Ash, "La Chaudiere, Europe Centrale 1980-1990", Colección Temoins-Gallimard, París, 1990.
4. El término es de Giovanni Sartori, para caracterizar la forma institucionalizada en que los medios de comunicación han desbordado, degradado y sustituido a la política, hasta copar todos los aspectos de la vida en sociedad. Ver Giovanni Sartori, "Repensar la democracia: malos regímenes y malas políticas". Revista Internacional de Ciencias Sociales, op cit, pág 465 y ss
5. Fernando Rojas y Marcos Roitman desarrollan un interesante análisis al respecto. Ver, Fernando Rojas, "La transición política en América Latina: El Desafío a la Imposición de la Democracia Formal o el Conformismo con la Democracia Liberal", que introduce el libro de Germán Palacio, "La irrupción del Para-Estado. Ensayos sobre la Crisis Colombiana", ILSA-CEREC, Bogotá, 1991. Y Marcos Roitman, "Teoría y Práctica de la Democracia en América Latina", Mimeo, Universidad Complutense de Madrid, Mayo 1991.
6. Francisco Murillo Ferrol, Prólogo al libro de Guy Hermet, "El Pueblo Contra la Democracia", Colección Tablero, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1990. p 12
7. El término es de Timothy Garton-Ahs en, "La Chaudiere. Europe Centrale 1980-1990", Collection Temoins/Gallimard, Paris, 1990. p 441
8. Guy Hermet desarrolla un excelente análisis al respecto en "El Pueblo contra la Democracia", op cit, Capítulo VII, p 269 y ss
9. Oscar Landi, "Sobre Lenguajes, Identidades y Ciudadanías Políticas", en Norbert Lechner (comp.) "Estado y Política en América Latina", Ed. Siglo XXI, p 173
10. Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, "Tentative Conclusions About Uncertain Democracies", en L. Whitehead (Dir publ), "Transition from Authoritarian Rule", Baltimore, The John Hopkins University Press. Vol 4 p 7-11
11. Terry Lynn Karl y Philippe Schmitter, "Los modos de transición en América Latina y Europa del Sur y del Este", en "Revista Internacional de Ciencias Sociales", UNESCO/ERES, París, No 128, Mayo de 1991. p 286
12. Norbert Lechner, Epílogo al libro "Estado y Política en América Latina". op cit, p 303
13. Aun cuando esta división hace relación a la noción de Fase de Acumulación, esta acepción no tiene un corte economicista. Entendida como el conjunto de normas y prácticas universales que rigen la unidad entre los procesos de trabajo y los procesos de valorización en las fábricas y los hogares, la distribución de funciones tiene un contenido político, económico y social.
14. Ver un mayor desarrollo en Oscar Landi, op cit, p 186
15. Me refiero a los sistemas de reconocimientos y mediaciones político-institucionales en donde los individuos se constituyen [en aparentes condiciones de igualdad] como ciudadanos poseedores de deberes y derechos; burocrático-administrativas en donde se le imprime sentido y contenido a la gestión de los recursos y las políticas públicas; y económico-sociales a través de las cuales se regulan los procesos de producción y reproducción del capital y la fuerza laboral en las fabricas y los hogares.
16. Norbert Lechner, "A la búsqueda de la comunidad perdida. Los desafíos de la Democracia en América Latina", en "Revista Internacional de Ciencias Sociales", No 129, op cit, p 578
17. Citado por Norbert Lechner, en la presentación del libro "Estado y Política en América Latina", op cit, p 24

18. El término es de Fernando Calderón y Mario dos Santos, en "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre". Conclusiones del Proyecto Regional PNUD-UNESCO-CLACSO-RLA 86/001.
19. Una consideración detallada sobre las mutaciones de la empresa y su gestión, la desarrolla Philippe Lorino en "Etre citoyen dans l'entreprise", en Le Monde Diplomatique, Septiembre 1991. p 24
20. Una consideración detallada de este proceso en América Latina, se encuentra en Alain Lipietz, "Las relaciones Capital-Trabajo en los albores del Siglo XXI", CEPREMAP, Documento No 9016, París, Enero de 1990 (para el caso de Brasil); Enrique de la Garza Toledo, "Reconversión Industrial y Cambio en el Patrón de Relaciones Laborales en Mexico", ponencia presentada al Seminario Internacional sobre la Modernización de México, Noviembre de 1989; Alberto Spagnolo, "Crisis y Transición del Capitalismo Argentino", Tesis de Maestría DEP, Universidad Autónoma de México, 1984; Pilar Esguerra y Juan Jos Echavarría, "La Reconversión Industrial en Colombia", Fundación Friedrich Ebert de Colombia, FESCOL, Bogotá, 1991, entre otros.
21. Una exposición detallada de la manera como ha tenido lugar este proceso en América Latina, la he desarrollado en el artículo "Desnacionalización del Estado y Transnacionalización del Capital", en Pedro Medellín (comp.) "La reforma del Estado en América Latina", Fescol, Bogotá, 1989.
Una caracterización en torno a los cambios en las formas de organización y lucha social, la desarrolla Dario Restrepo Botero, en el artículo "Transformaciones recientes en América Latina: Descentralización, Mito y Potencia. El Caso Colombiano", en la Revista Cuadernos de Economía, Universidad Nacional, Departamento de Teoría y Política Económica, Volumen XI, No 16, 1991. p 10 a 25.
22. Una consideración detallada al respecto, se encuentra en Michel Crozier, "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad. Obligaciones y oportunidades. Del Estado Arrogante al Estado Modesto", mimeo sin fecha.
23. Una consideración detallada de la manera y fundamentos sobre los que avanza este proceso se encuentra en Gustavo Papanek, "Crecimiento y Equidad", en Perspectivas del Desarrollo Económico Mundial 1987. Banco Mundial; Informe sobre el Desarrollo Mundial, (años 1983, 1985, 1986, 1988); Fernando Calderón y Mario Dos Santos (dir publ) "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina", CLACSO, Buenos Aires, 1988 y 1989; Sergio Bitar, "Neoliberalismo versus neoestructuralismo", en Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, Abril de 1988; Gustavo Zuleta y Oswaldo Sunkel, "Neoliberalismo versus neoestructuralismo en los años noventa", en Revista de la CEPAL, No 42, diciembre 1990; Comisión Económica para América Latina, CEPAL, "Transformación Productiva con Equidad", Santiago de Chile, 1990.
24. Pedro Medellín Torres, "Desnacionalización del Estado y Transnacionalización del Capital", op cit, p 116 y ss
25. Ver, John Holloway, "La Rosa Roja de Nissan", en Revista Brecha, México 1.988. p 14
26. Una consideración acerca del desarrollo de estos procesos se encuentra en Fernando Calderón y Mario Dos Santos, Hacia un Nuevo Orden Estatal en América Latina, op cit, vol 2 y 5; Ricardo Calla Ortega, "Identificación étnica y procesos políticos en Bolivia 1973-1991", FLACSO, Septiembre 1991; Andrés Guerrero, "La desintegración de la administración étnica en el Ecuador. De sujetos-indios a ciudadanos-étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990", Centro de Documentación y de Investigación de Movimientos Sociales -CEDIME-, Quito, Agosto 1990; Julio Cotler (comp.) "Estrategias para el desarrollo de la Democracia en Perú y América Latina", IEP, Fundación Fiedrich Naumann, Lima, 1990, entre otros.
27. Norbert Lechner, "La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado", FLACSO, Santiago de Chile, 1984. p 129 y ss
28. Oscar Landi, op cit, p 182

29. Una interesante consideración al respecto, la desarrolla Rodolfo Terragno, Ministro de Obras y Servicios Públicos del Gobierno de Raúl Alfonsín en Argentina, en su artículo "La crisis del Estado", en Revista Perfiles Liberales, No 25, 1991. P 45 y s
30. Oscar Landi, op cit, p 179
31. Un desarrollo detallado en torno a los principios de la nueva democracia se encuentran en Fernando Rojas, "La Reforma de la Administración Pública", Documento de Trabajo, ILSA, 1992
32. Nikolai Guenov desarrolla un excelente análisis al respecto en "Transición hacia la Democracia en Europa del Este, Tendencias y paradojas de la racionalización social", en Revista Internacional de Ciencias Sociales, No 128, op cit, p 353 y ss
33. Una consideración detallada a este respecto, se encuentra en Norbert Lechner, "La Conflictiva y Nunca Acabada Construcción del Orden Deseado", op cit, págs 132 y ss. Un análisis en ésta dirección para el caso colombiano lo he desarrollado en el trabajo titulado "Reestructuración del Estado y Desarrollo Regional: Contra-insurgencia, Democracia y Disciplina Social". De los ropajes de la autogestión y la solidaridad ciudadana a los conflictos étnicos y territoriales". Documento de Trabajo CIDER, Bogotá, 1990. Una versión resumida del trabajo fue presentada al Congreso de Americanistas, en New Orleans, Julio 1991.
34. Chantal Mouffe, "La Democracia Plural entre Modernidad y Post-modernidad", en Revista MAUSS No 8, París, Segundo Semestre de 1990. p 17
35. Oscar Landi, "lenguajes y...", op cit p 184
36. Ahmet Insel, op cit, p 64 y 65
37. Citado por Nicos Poulantzas, "Notas sobre la Sociedad y el Estado", UNESCO, 1978. p 432
38. Guy Hermet, "El Pueblo contra la Democracia", op cit, p 322
39. Es en este sentido que la responsabilidad administrativa, la orientación del desarrollo, el financiamiento de las políticas públicas, el acceso a la información, la distribución del ingreso y la fiscalización social, quedan sumidas por la aplicación técnica de conceptos y procedimientos tales como "gerencia pública", "calidad total", "gestión estratégica", etc.
40. Es en este sentido, que la relocalización de los procesos productivos, la competencia abierta por diferenciación de producto y la retribución de los factores por productividad marginal, imponen los nuevos términos de la relación entre productores y mercados locales y consumidores y mercados mundiales.
41. Un desarrollo detallado a este respecto, se encuentra en Ahmet Insel, "De la democracia inacabada", en Revista MAUSS No 8, op cit, p 43 y ss; Agustín Cueva, "Tiempos Conservadores, América Latina en la derechización de Occidente", Ed. El Conejo, Quito, 1987.
42. Darío Restrepo, Edgar Novoa y Pedro Medellín, "Violentología, Pacificación y Democracia. Historia de Culpas, Fetiches y Exorcismos", Documento de Trabajo, Junio de 1992
43. Una consideración detallada al respecto la desarrollan Fernando Calderón y Mario dos Santos en "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un colorario de cierre", en Conclusiones del Proyecto Regional PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, Crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad y economía. Conferencia Regional PNUD-UNESCO-CLACSO, Buenos Aires, Abril de 1990
44. Una consideración de la naturaleza y lugar institucional de estos organismos, se encuentra entre otros, en: Oscar Oszlak, op cit, p 28 y ss; Haroldo Dilla Alfonso, "Notas sobre la relación centralización-descentralización en la transición socialista cubana". Centro de Estudios sobre América, La Habana, Junio de 1988; Alvaro Díaz, "La dimensión analítica de la centralización- descentralización del Estado en Chile", SUR, Santiago, 1988; Sergio Boisier, "Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente contruidos", Documento 88/02, ILPES, Santiago de Chile, Septiembre de 1.988; Hector Capraro y Roberto Estes, "Norte Grande: Estado, región y descentralización", IIPAS - ZAVALIA, Buenos Aires 1.987; entrevista a Helio Jaguaribe, en revista "Estado & Reforma", COPRE, Caracas,

No 2 Enero-Junio 1.987; Comisión para la Reforma del Estado -COPRE-, "Propuestas para reformas políticas inmediatas", Folletos para la discusión No 1, Caracas 1.986; Eduardo Barraza, "En torno a la modernización del Estado Mexicano", en Pedro Medellín, "La Reforma del Estado....." op cit. /; Carlos Dabduob y Luis Fernandez, "La descentralización y las regiones", en "Descentralización y Democracia en Bolivia", FLACSO - ILDIS, La Paz 1.987; y Pedro Medellín, "Descentralización, Región y Planeación: el nuevo rol de los Consejos Regionales de Política Económica y Social -CORPES-", Naciones Unidas/Fonade/Planeación Nacional, Bogotá, 1988.

45. Una consideración detallada al respecto se encuentra, para los casos de Chile, México y Argentina en Guillermo Perry "Reestructuración productiva y Cambio técnico" Informe BID, Febrero de 1992. Y Klaus Esser, "Desarrollo de una Estrategia Competitiva: Retos para los Países Latinoamericanos en la Decada de los Noventa", en Luis Jorge Garay (ed), "Estrategia Industrial e Inserción Internacional", Fescol, Santaf de Bogotá, 1992. Págs 155-181

Para el caso de Colombia ver: Eduardo Lora, "Aspectos Críticos del Proceso de Reestructuración" en Coyuntura Económica, FEDESARROLLO, Julio de 1991; Pilar Esguerra y María Clara Rueda "Cambio Técnico y Exportaciones", en Luis Jorge Garay (ed), "Estrategia Industrial e Inserción Internacional", op cit, págs 377-406

46. Arnold Habeger, "El Papel del Economista", Santiago de Chile, 1984

47. Una interesante consideración a este respecto la proporciona la crisis ocasionada por las permanentes confrontaciones de la Ministra de Economía de Brasil, Celia Cardoso de Mello, que terminaron con su "renuncia". Ver, Revista Veja, los números correspondientes a los meses de Febrero a Mayo de 1991; Consuelo Corredor, "Economía y Conflicto Social en Colombia: los limites de la modernización económica", Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona, Junio de 1991.

48. Jean Chesneaux, "Modernite-Monde", La Decouverte, París, 1990

49. Hilton Japiassu, "Interdisciplinaredade e Patologia do Saber", Ed Vozes, Sao Paulo, 1976, p 35

50. Citado por Samuel Huntington en "Democracia y Reforma Económica", op cit, pág 20

51. Darío Restrepo, et al, "Violentología, Pacificación y Democracia. Historia de Culpas, Fetiches y Exorcismos", Documento de Trabajo, Junio de 1992

52. Para una consideración detallada en torno a la definición y diferenciación de los elementos constitutivos para cada régimen, ver Oscar Oszlak, "Políticas Públicas y Regímenes Políticos", mimeo sin fecha.

53. J. Chesneaux, "Modernite-Monde", Ed La Decouverte, París, 1990. p 182

54. Landi, op cit, p 176

55. La caracterización es de Terry Lynn y Philippe Schmitter, en "Los modos de transición....", op cit, p 298 y 299

56. Chantal Mouffe, op cit, pág 25

57. Rodolfo Terragno hace una interesante consideración sobre estos procesos para el caso argentino. Ver Rodolfo Terragno, "La crisis del Estado...", op cit, p 78

58. Un desarrollo detallado a este respecto, se encuentra en Ulises Rinaudo "Pautas Metodológicas para el Seguimiento de Proyectos Ambientales". Informe Final. Programa de Evaluación de proyectos PAFF. CEDE-DNP, 1992

59. Pedro Medellín, "Elementos para la Creación y Puesta en Marcha de una Escuela de Gobierno Territorial", op cit, pág 18

60. Una consideración detallada sobre la evolución de los procesos de integración en América Latina se encuentra en: Pilar Esguerra y Jos A. Ocampo. "Integration and Liberalization: the Andean Experience". Economic Integration in the Western Hemisphere: Prospects for Latin America. Academic Workshop, Abril 17-18, 1993. Kellow Institute, University of Notre Dame; Roberto Bouzas et al, "Los Procesos de Integración Económica en América Latina", Fundación CEDEAL, Madrid,

1993; y CEPAL, "El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe: La Integración Económica al Servicio de la Transformación Productiva con Equidad", Santiago de Chile, Marzo de 1994.

61. Norbert Lechner, "La crisis del Estado", en "Revista Mexicana de Sociología". México, Instituto de Investigaciones Sociales -UNAM-. Abril/Junio 1977. p 391

62. Nicos Poulantzas, "Fascismo y Dictadura", México, Siglo XXI, 1971.

63. Norbert Lechner y Nikolai Guenov desarrollan un análisis en este sentido en los artículos citados de la Revista Internacional de Ciencias Sociales.

64. Norbert Lechner, desarrolla un interesante análisis al respecto en "La crisis del Estado", op cit, p 398

65. Es en esta perspectiva como se pueden interpretar las "sorprendentes" victorias y posteriores derrotas [o entregas confesionales] de los "frentes" y las "alianzas" sobre los partidos tradicionales del Frente Amplio en Uruguay, Cambio 90 en el Perú, Frente Democrático en México, Frente Unido en Chile y Argentina, M19-Alianza Democrática en Colombia, para citar sólo unos casos. De hecho, sus reivindicaciones como opción alternativa, estaban fundamentadas en una visión instrumental de la democracia. Desprovistos de un proyecto político, pero llenos de propuestas técnicas, los movimientos alternativos de sociedad, pronto tuvieron que ceder el paso a la lógica del establecimiento. Es el síndrome de los viejos combatientes "capturados" por los sistemas de "preferencias reveladas".

66. Carlos Saúl Menem, Discurso de posesión como Presidente de Argentina en 1990.

67. Ver Germán Palacio (compilador), "La irrupción del Para-Estado", op cit, p 291 y ss

68. Expresión de Juan Carlos Portantiero, tomada por Adolfo Gilly, para denominar un régimen político pluralista en donde compiten diversos partidos y el voto ciudadano puede escoger entre diferentes opciones. Adolfo Gilly, "El régimen Mexicano en su dilema", en Arturo Anguiano, "La modernización de México", México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xichimilco. 1990. p 438

69. Guy Hermet, "El desencanto de los viejos demócratas", en "Revista Internacional de Ciencias Sociales", No 128, op cit, p 488

70. Guy Hermet en su análisis sobre el poder seductor de los tiranos, expone este recurso como un antiguo método que, con el pretexto de enseñar a las masas a quien deben excluir, tiende a exaltar ante ellas el buen rostro de los apóstoles acusadores. Los que denuncian a los enemigos del pueblo con más vigor, se convierten en sus mejores amigos. A menudo, por otra parte, cuanto menos temibles en la práctica sean esos enemigos, más útiles resultan para la estrategia. Lo ideal es ofrecer al escarnio público los antiguos subalternos privilegiados de un régimen difunto. Ya derrotados por completo, no pueden reaccionar y tomarse la revancha. La victoria está asegurada, pero hay que simular coraje en la lucha para lograr la seducción. Guy Hermet, "El Pueblo contra la Democracia", op cit, p 192

71. Una consideración a este respecto la he desarrollado, para el caso colombiano, en el texto, "Modernización sin Modernidad. Historias de Caudillos y Notables en Colombia".

72. Jaques T Goubout, "Democracia Directa y Democracia Representativa", en Revista MAUSS, No 7, París, Primer Trimestre de 1990. p 21 y 22.

73. El término es de Claus Offe en "Contradicciones del Estado del Bienestar", Alianza Editorial, Madrid, 1990. p 41

74. Una consideración detallada a este respecto la desarrolla Hector Fernando López, en su artículo "El desorden: la teoría del caos y las Ciencias Sociales", en la Revista Apuntes del CEDES, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, Septiembre de 1991. p 93 a 103.

75. Una exposición detallada al respecto se desarrolla en Darío Indalecio Restrepo, Edgar Novoa y Pedro Medellín "Violentología, pacificación y democracia. Historia de culpas, fetiches y exorcismos". Mimeo, Junio de 1992.

76. Elias Cannetti, Poder y Masa, Muchnik Editores, Barcelona, 1981, pág 19

77. En este sentido, la explosión de las tensiones parece revalidar el argumento de Norbert Wiener sobre la máquina: "Estamos inmersos en una vida en que el mundo, como un todo, obedece a la

segunda ley de la termodinámica: la confusión aumenta y el orden disminuye". Citado por Francisco C Weffort en el artículo "La América Errada. Notas sobre la Democracia y la Modernidad en América Latina en crisis", en Revista Foro, Ediciones Foro por Colombia, No 15, Bogotá Septiembre de 1991. p 108

78. El orden incierto, no es el orden deseable ni el orden impuesto. No está fatalmente determinado por los cambios objetivos por la acción omnipotente del capital o la acción reivindicativa de los actores sociales.

79. Elias Cannetti, Poder y Masa, op cit, pág 19

80. Ver, por ejemplo, los compromisos adquiridos en el marco del Acta de Baranoha, firmada por los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, así como el Proyecto de Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

81. Darío Indalecio Restrepo, "Transformaciones recientes....", op cit, pág 13

El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: Una agenda estratégica para la discusión *

Bernardo Kliksberg

I. Hacia un Debate con vistas al Siglo XXI

Toluca 93, se produce en medio de cambios vertiginosos en el planeta, que apuntan hacia un siglo XXI muy diferente a todo lo que hemos conocido en la historia anterior. Esas realidades suponen un desafío para la imaginación, la creatividad y la innovación. Se necesitan respuestas no convencionales, nueva ciencia, nuevas propuestas en múltiples campos. Uno de ellos, fundamental para el futuro, es el que plantea Toluca 93, el rediseño del Estado frente a los nuevos problemas y demandas.

Para abordar el tema se recorrerán cuatro momentos sucesivos de análisis. En primer término, es imprescindible situar el contexto mundial en donde estamos discutiendo sobre el rediseño del Estado. En segundo lugar, ubicados algunos aspectos centrales de ese contexto, se abordará el interrogante de hacia qué tipo de Estado nos dirigimos en el Siglo XXI. ¿Cuáles son algunas de las tendencias más consistentes que se observan en los profundos procesos de cambio en marcha?. En tercer término, se plantea la necesidad de dotar al nuevo Estado en construcción de una gerencia pública revolucionada respecto a la anterior, que implique un verdadero encuentro entre las nuevas fronteras tecnológicas en ciencias gerenciales y las tareas a cargo del nuevo Estado. Por último, y en base a los desarrollos anteriores, se aportará una agenda de interrogantes abiertos, de carácter estratégico.

Trataremos cada uno de estos aspectos de manera exploratoria ya que el propósito de este documento es introducir a un debate. No se pretende desarrollar en detalle ninguno de estos temas, sino ayudar a abrir y estimular una discusión colectiva, fecunda y útil.

Asimismo, aun teniendo presente que existe una variedad importante de situaciones históricas entre los 82 países de todos los continentes participantes en Toluca 93, se intentará focalizar el documento sobre ciertos aspectos de carácter relevante que pueden tener interés común a pesar de dicha diversidad.

II. Un contexto mundial signado por la incertidumbre

Cambios inéditos de enorme amplitud y gran profundidad recorren el mundo hacia fines del Siglo XX transformándolo estructuralmente.

Se hallan en curso revoluciones tecnológicas simultáneas en áreas económicas básicas que afectan a la producción de la mayor parte de los bienes y servicios y a la vida cotidiana. Se han producido verdaderas "rupturas epistemológicas", con consecuencias potentes en múltiples campos científico-técnicos. El siglo XXI se iniciará dominado por la microelectrónica, la biotecnología, las telecomunicaciones revolucionadas, la informática, la robótica, y las nuevas líneas de trabajo en producción de materiales que reemplazan a las materias primas tradicionales.

Por otra parte, hay en desarrollo transformaciones sustanciales en la geopolítica. Desde esta perspectiva, toda la atmósfera que acompañó el siglo XX ha sido reemplazada por un nuevo marco en proceso de formación. La desaparición de uno de los dos grandes bloques mundiales, la terminación de la guerra fría, las posibilidades de desarme en gran escala, están modificando totalmente el hábitat político, así como otro tipo de movimiento en potente evolución: el conformado por las aspiraciones cada vez más intensas y generalizadas de la población mundial a una real participación en los sistemas políticos. Lo que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) llama adecuadamente, "un impulso irresistible en pro de la participación"(1). La gente quiere democracias

(*) El presente documento constituyó la disertación de apertura de la última Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas (México, Toluca, 1993) cuya Dirección Científica General fue encomendada al autor por el International Institute of Administrative Sciences (IIAS). La Conferencia llevada a cabo por el IIAS, el Gobierno del Estado de México, el CLAD y el INAP de México, estuvo dedicada al "Rediseño del Estado".

genuinas donde realmente pueda intervenir y tener el control de su destino.

Junto a las revoluciones tecnológicas y políticas está cambiando la estructura básica de la economía mundial. El siglo XXI parece estar destinado a ser un siglo de grandes bloques económicos. Como destaca Paul Collins, el mundo está evolucionando hacia un Sistema de Bloques Regionales de Comercio(2). Entre ellos destacan los ejes Comunidad Económica Europea ampliada, USA-Canadá - México y el configurado por Japón con sus allegados directos. Bloques que presentarán aperturas muy amplias del comercio en su interior, pero fuertes obstrucciones y barreras ante quienes quieran llegar desde afuera a los mismos.

Estas y otras decisivas transformaciones se están produciendo en medio de un nuevo contexto de interrelaciones, la internacionalización de la economía, que ha convertido al planeta en una "aldea global". Los cambios en un área relevante traen reacciones en cadena en "tiempo real" en múltiples puntos del sistema mundial.

La velocidad de las transformaciones no tiene, a su vez, parangón histórico. Sólo puede hablarse en términos de cambios ultra-acelerados, donde el presente casi se funde con el futuro, porque las distancias son acortadas por un ritmo de cambio inédito.

Una "aldea global" sacudida por cambios profundísimos en donde el pasado pierde significación como referencia, es la realidad de este fin de siglo.

Pero, y he aquí! el interrogante inquietante, ¿cuáles son las direcciones finales de los cambios?. ¿Hacia dónde se dirigen?. ¿Qu tipo de humanidad están preparando?.

Voces muy autorizadas señalan la fragilidad de aquellas tesis que postulan que el solo avance tecnológico solucionar mágicamente los problemas, o la debilidad de aquellas otras que proclamaban hace algunos años el "fin de la historia", y el inicio de una "historia aburrida".

Las primeras están repitiendo las inconsistencias del optimismo positivista de épocas anteriores, las segundas son rotundamente desmentidas por los hechos. En lugar de "historia aburrida", es una historia agitada y abierta a múltiples desenlaces la que se presenta en los hechos. Edgard Morín entiende que los procesos de cambio en marcha son contradictorios y conflictivos. El mundo se ha convertido en un lugar muchísimo más complejo que en el pasado. Y en esa complejidad difícil de escrutar, han bajado totalmente los umbrales de predictibilidad y todas las posibilidades positivas y negativas están abiertas.

Lo real es, subraya Morín, que la incertidumbre se ha apoderado de la historia. Urge, por tanto, un nuevo tipo de racionalidad, una racionalidad autocrítica. El mundo es hoy para el gran pensador europeo, "Un Astro Errante"(3).

En el mismo sentido, la ciencia de la inestabilidad fundada por Ilya Prigogine reclama la necesidad de internarse en la complejidad con nuevas herramientas. Ve la inestabilidad como la situación normal a partir de la cual, y no de supuestos equilibrios, es necesario reflexionar y operar, y resalta que lo que prima son "las estructuras disipativas de final abierto". Lo que sucederá será definido por las opciones que adopten los mismos hombres(4).

En estas condiciones de alta complejidad e incertidumbre, el conocimiento demuestra tener límites muy marcados. Por ello el Club de Roma sostiene que tenemos mayor información que nunca, pero menos sabiduría(5).

El carácter contradictorio de los procesos de transformación es evidenciado por múltiples signos. Entre otros, se han destacado los siguientes: la revolución tecnológica abierta en tantos frentes es una promesa de avances prodigiosos pero al mismo tiempo como, lo advierte "La Cumbre de la Tierra" (Brasil, 1992), el desarrollo ciego y no regulado de la tecnología puede contribuir al desmoronamiento rápido de sistemas de equilibrio ecológico vitales. El calentamiento de la atmósfera del planeta y los peligros que amenazan la capa de ozono, son sólo ilustraciones de algunos de los desequilibrios en gestación.

Los cambios políticos internacionales llevan en general un signo positivo y abren posibilidades

amplias a la democratización. Sin embargo, al mismo tiempo, han renacido ultranacionalismos propios de otros siglos, han estallado guerras feroces sobre la base de hostilidades reprimidas de pasados lejanos, han reaparecido con fuerza creciente la xenofobia, el racismo, la discriminación, y el ataque virulento a minorías nacionales indefensas. A sólo 50 años de la derrota de un sistema condenado por toda la humanidad, el nazismo, que perpetró genocidios atroces como el Holocausto que traspasaron los límites de lo humano, el neonazismo ha comenzado a asomar su faz en diversos lugares.

Los cambios económicos, prometedores de cooperación internacional y ampliación de mercados, han sido acompañados por otro lado de un recrudecimiento de los proteccionismos y las guerras económicas. Así, 20 de 24 países industrializados tenían en 1992 barreras aduaneras más altas que 10 años antes(6).

Las tendencias económicas internacionales tienen un signo negativo preocupante. La tasa de crecimiento de los ochenta fue marcadamente inferior a la de los setenta. Por otra parte, se ha demostrado que el tipo de crecimiento económico producido se da junto con un decrecimiento de los empleos.

Paralelamente, algunas políticas aplicadas en amplias zonas para corregir los desequilibrios económicos parecen haber cometido graves errores o inadvertencias. Así señala Collins para el caso de África: "el ajuste estructural llevado a cabo allí ha sido muy criticado como cortoplacista, preocupado por lo fiscal, y está teniendo lugar en un tiempo cuando el Estado en África pasa por una crisis de legitimidad, y en algunos casos de viabilidad geográfica. Los aspectos sociales con frecuencia han sido relegados, y todo el enfoque parece haber sido impuesto desde afuera sin consideraciones por la opinión pública africana"(7).

Un aspecto absolutamente alarmante del nuevo mundo en gestación, es el de los grados de inequidad. Según la reconstrucción de la distribución mundial de la riqueza realizada por Naciones Unidas en 1989, el 20% de la población del mundo era la propietaria del 82,7% del Producto Bruto Mundial, tenía el 81,2% del comercio mundial, el 94,6% de los préstamos comerciales, el 80,6% del ahorro interno, y el 80,5% de la inversión mundial. Muy poco quedaba para el 80% restante de la población del planeta. Asimismo, la tendencia era totalmente alarmante, por cuanto la disparidad de ingresos entre el 20% más rico y el 20% más pobre se había duplicado entre 1960 y 1990(8).

El Fondo de Población de las Naciones Unidas ha advertido recientemente sobre lo que este panorama global está precipitando en el campo de las migraciones. Nafis Sadik, su directora, ha llamado la atención mundial sobre "la crisis humana de nuestra época", donde 100 millones de personas están migrando en 1993, el doble que en 1989, y las cifras siguen en ascenso continuo. "En una magnitud que no tiene precedentes en la historia...la gente se desarraiga y emigra en busca de una vida mejor"(9).

Numerosas democracias, nuevas o antiguas, de múltiples países en desarrollo, corren serio peligro con dificultades económicas y sociales como las indicadas. "El impulso irresistible a la participación" antes mencionado choca con las realidades de exclusión social de grandes sectores, que el PNUD describe vívidamente:

"Los peligros surgen cuando el impulso irresistible en pro de la participación choca con sistemas inflexibles. Aunque en los tres últimos decenios ha habido logros importantes en cuanto a desarrollo humano, la realidad es que todavía sigue excluyéndose a mucha gente. Más de 1.000 millones de personas de todo el mundo siguen padeciendo la pobreza absoluta, y el 20% más pobre se encuentra con que el 20% más rico goza de un ingreso que es más de 150 veces superior al suyo. Las mujeres siguen ganando sólo la mitad que los hombres, y pese a tener más de la mitad de los votos, tienen grandes dificultades para lograr una representación de siquiera el 10% en los parlamentos. La población rural de los países en desarrollo sigue recibiendo menos de la mitad de las oportunidades de ingreso y de los servicios sociales de que dispone la población urbana. Muchas minorías étnicas siguen viviendo como una nación separada dentro de sus propios países. Y la democracia política y económica sigue siendo un proceso dificultoso en varios países. Nuestro mundo sigue siendo un mundo de

diferencias"(10).

El Decano de la Sloan School of Business Administration del MIT, Lester Thurow hace un fuerte llamado de alerta en la misma dirección: "los mercados libres también tienden a producir niveles de desigualdad en los ingresos que son políticamente incompatibles con el gobierno democrático"(11).

El contexto mundial presenta, pues, direcciones claramente opuestas. Avances en ciertas direcciones con potencialidades importantes y, al mismo tiempo, pronunciadas dificultades de fondo en continentes completos como América Latina, África y grandes zonas de Asia. Igualmente, serios problemas en la transición de las economías de Europa Oriental hacia nuevos modelos económicos, crecimientos económicos limitados, o recesiones en el mundo desarrollado, todo ello en el mencionado clima de inequidades en lo económico y en lo político. En una estimación de conjunto, Naciones Unidas considera que el 90% de la población del mundo no controla hoy su propia vida(12).

El futuro: finales abiertos, dominados por la incertidumbre. Del error o acierto de las políticas nacionales, de la búsqueda de nuevas formas de cooperación mundial, depender el perfil final del siglo XXI. Uno de los actores centrales ser el Estado. ¿Qué tipo de Estado se requiere frente a la agenda de problemas abierta?.

III. En torno al "Estado Necesario"

La discusión en relación al Estado ha adquirido un tono altamente ideologizado. Abundan los mitos, dogmas, clichés, slogans, peticiones de principios, trucos lógicos, sofismas y otros recursos de bajo nivel científico. Suelen lanzarse declaraciones tajantes, no respaldadas con evidencia empírica. En su conjunto el debate es muchas veces de muy precaria calidad.

Tratemos de ir más allá de este tipo de debate, superando las "etiquetas" y tomando contacto con lo que está sucediendo en la realidad. Carlos Almada hace una advertencia que debe tomarse muy en cuenta: "lo que importa no es el grado de intervención del Estado sino las formas y medios"(13).

En varios trabajos anteriores hemos tratado de demostrar que el tema no puede reducirse, como se ha hecho con frecuencia, a la mera cuestión del tamaño. El tema real es el del rol del Estado frente a los problemas de la economía y de la sociedad, el modo de interrelación que se establece entre Estado y sociedad civil, y la capacidad de gestión efectiva del Estado para cumplir el papel que sería conveniente que lleve a cabo históricamente(14).

¿Qué roles debería cumplir el Estado post-ajuste?, ¿Cómo debería articularse con la sociedad civil?, ¿Qué podemos aprender de las experiencias en curso al respecto?.

Probablemente sean de utilidad las siguientes observaciones, que exploran estos interrogantes.

1. Estado, Desarrollo y Progreso

En las extensas áreas del mundo no desarrolladas o en desarrollo de América Latina, África, Asia y Europa Oriental, parecería que un punto fundamental, previo a examinar el rol posible del Estado, es el de discutir en qué consiste que una sociedad progrese. Diferentes organismos internacionales, entre ellos PNUD, UNICEF, UNESCO, OMS y otros, han puesto en tela de juicio en diversos trabajos los criterios puramente economicistas al respecto. Existe consenso en que para que una sociedad avance es necesario que logre ciertos equilibrios macroeconómicos básicos, elimine la inflación y tenga estabilidad. Pero éstos, aunque imprescindibles, no son el fin último. Progreso implica, según el enfoque de Desarrollo Humano del PNUD, aumentar el número de años que la gente vive, mejorar la calidad con que los vive, incrementar el control sobre sus vidas, darle acceso a los bienes culturales, y un conjunto de elementos que hacen a la esencia del ser humano como entidad pensante, libre y participativa.

Sin embargo esta meta final, el desarrollo humano, ha sido con frecuencia relegada o marginada. Se ha intentado simplistamente medir el progreso exclusivamente por indicadores como el producto bruto per cápita que ya hace muchos años eminentes economistas como Simón Kusnetz consideraban

una medida falaz encubridora de las realidades concretas(15).

Lo que corresponde en definitiva es ver, a través de indicadores amplios, si mejora la vida efectiva de la gente. Allí está el progreso, y ese es claramente un aporte innovador de la clasificación de los países según su desarrollo humano (tipo PNUD), o las mediciones calificadas del desarrollo(16).

Por otra parte, los trabajos del PNUD sobre la evolución de más de 160 países en los últimos 30 años, y los de UNICEF y CEPAL(17) han demostrado categóricamente que mejoras en los indicadores económicos no significan automáticamente mejoras en la vida de la gente. El desarrollo económico no se traslada mecánicamente a la población. Por el contrario, ha sido frecuente en diversos países del mundo en desarrollo en los 80, la co-existencia de crecimiento del producto bruto y mejores equilibrios macroeconómicos con empeoramientos serios en la situación social de las mayorías.

La llamada Teoría del Derrame no funciona en los hechos. Países pequeños y con pocos recursos como Costa Rica o Sri Lanka han logrado mejores niveles de vida para su población que otros países grandes y con muchos recursos como Brasil y otros. Detrás del fracaso social se hallan factores como la pésima distribución del ingreso, el rol deficiente del Estado y la falta de articulación de las políticas económicas y sociales. Los trabajos que sintetiza Pedro Zorrilla, relator del tema respectivo en la Conferencia Internacional de Toluca, coinciden en marcar ciertos énfasis. W.P. Hojnacki (USA) resalta que la política social es de responsabilidad primordial del Estado. Esa política social debe hilar fino. La pobreza, indica Raúl Olmedo (México), es un efecto y producto del sistema económico industrial predominante, que al destruir los sistemas tradicionales no los sustituye por otro modo de producción. Es necesario clasificar los grupos de pobres, pide Olowu (Nigeria). La descentralización de los programas sociales puede darles mucha mayor efectividad, subrayan S. Abdus Samad (Malasia), F. Fuentes Mohr (Guatemala) y E. Jeannetti (México). Pestoff (Suecia) y Yolanda de los Reyes (México), enfatizan la necesidad de que la gerencia social respete la voluntad de los grupos sociales y contribuya a que se manifieste.

Pero se debe ir más lejos aún. Klvinlevi (Finlandia), resalta que el objetivo es integrar políticas económicas y sociales y destaca la importancia de la socioeconomía. Medina Aguilar (México), subraya la utilidad de los proyectos multinacionales para enfrentar la pobreza pero advierte sobre las consecuencias del empleo de variadas metodologías por diversas agencias públicas y privadas, lo cual genera contradicciones poco recomendables. Pedro Zorrilla, el relator del tema, concluye entre otros aspectos, que los documentos aportados "presentan la convicción generalizada de que el mercado no tiene entre sus virtudes la de generar por sí mismo bienestar, y que esta tarea, contando con el mercado, corresponde al Estado, que puede asociar a la ejecución de políticas sociales a organizaciones particulares y necesariamente a las propias comunidades pobres"(18).

Una primera realidad observable es esta exigencia que se formula al Estado para que bajo nuevos modelos, y en estrecha interrelación con las organizaciones no gubernamentales y las comunidades pobres, enfrente la explosión de pobreza que se observa en muchos países.

En Latinoamérica la pobreza ha crecido consistentemente en los últimos años. Se halla por debajo de la línea de la pobreza casi la mitad de la población, y hay un profundo deterioro de las clases medias que se están convirtiendo en "nuevos pobres".

Una reciente cumbre social realizada en Washington por el Banco Interamericano de Desarrollo y el PNUD examina detalladamente el problema y lanzó un alerta mayor. Destacó que si sigue creciendo el deterioro social, crecerá la inestabilidad política y se anularán las condiciones para la estabilidad y el crecimiento económico(19). Fernando Zumbado destacó al respecto, que este es el continente con mayores desigualdades sociales del mundo entero, y a su vez con menor presión impositiva. Se imponen un rediseño profundo del Estado, su rol, y sus interrelaciones, parte del cual habrá de ser, como lo subrayó Enrique Iglesias, Presidente del BID, transformar a las políticas sociales de políticas de un gobierno dado en políticas de Estado(20).

2. Rol del Estado en la Democratización

La democracia aparece como el modelo elegido por la mayor parte de la humanidad. Avanzar en dirección a ella requiere un rediseño profundo del Estado. Se requiere lo contrario de un Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, impenetrable, desalentador de la participación y común estilo de gestión autoritario, se requiere lo contrario.

Es necesario, por tanto, abrir plenamente el Estado a la participación ciudadana, descentralizando, creando condiciones para la transparencia de los actos públicos, desburocratizando, favoreciendo todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activando instituciones de participación permanente como referéndums y ombudsman, renovando constituciones, e ir hacia sistemas políticos que hagan madurar crecientemente a la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil(21).

3. Las Opciones: Estado vs. Sociedad Civil o Estado más Sociedad Civil

La práctica histórica reciente ha demostrado que la mayor productividad y competitividad internacional correspondió a modelos económicos como el Japón, los tigres asiáticos, Corea y países claves de la Comunidad Económica Europea, los que obtuvieron distancias considerables en términos de eficiencia y competitividad sobre USA e Inglaterra. En este último caso se preconizó y practicó el retiro del Estado de la economía, se redujo drásticamente la actividad estatal y virtualmente se lo "ilegitimizó" sistemáticamente en amplios sectores. La desocupación y la recesión ascendieron, y ambos países perdieron posiciones en los mercados mundiales. El crecimiento de la productividad en USA fue negativo luego de la aplicación de esta política y alcanzó un amplísimo déficit comercial. Entre otros múltiples analistas americanos, Robert Kuttner demuestra detalladamente las brechas desfavorables que esta política creó para USA en campos claves como la capacitación de mano de obra, el funcionamiento del mercado financiero (la desregulación extrema propició -señala- la quiebra del sistema de ahorro y préstamo), y la salud(22). La misma opinión pública americana ve a la gerencia japonesa como mucho más eficiente que la de USA. Un 48% los ve superiores, sólo un 11% piensa lo contrario(23).

El primer modelo, en cambio, entendió que el Estado puede facilitar y crear condiciones apropiadas para la empresa privada y la sociedad civil. En éste, el Estado diseña políticas estratégicas para captar, en combinación con el sector privado, nuevos mercados y desarrollar tecnologías innovadoras. Las tasas de investigación y desarrollo son mayores. El Estado trata de propiciar y facilitar la concertación social entre empresa y mano de obra. Un sistema de bienestar social generalizado demuestra a la gente que las utilidades del esfuerzo nacional se compartirán. El tema no pasa por el enfrentamiento entre inversión pública y privada, sino sobre como aumentar la inversión total de la economía. Países como Japón, Corea y los denominados tigres asiáticos, no dudaron en practicar un proteccionismo industrial activo, ofreciendo un mercado protegido a sus empresas, al mismo tiempo que promovían inversiones básicas que crearan las mejores condiciones para que las mismas se lanzaran con éxito a la competencia externa(24). Todo ello vinculado con la capacitación y la formación de una mano de obra preparada para la industria del siglo XXI, lo que implicaba paralelamente, universalización de la escolaridad y programas generalizados y avanzados de capacitación profesional. La educación, por consiguiente, fue priorizada, y el Estado intervino activamente en los procesos respectivos. El rol que jugó el Estado es el que describe Lind como "rol catalítico"(25).

Las potencialidades y superioridad del modelo Estado más sociedad civil, en lugar del modelo que los enfrenta como excluyentes, están ampliamente subrayadas en las contribuciones recibidas en el área de la Conferencia conducida por Vasant Moharir(26). Oscar Oszlak (Argentina), subraya que se redujo a una cuestión de tamaño un problema mucho más complejo, atacando las dimensiones del Estado en lugar de centrarse en sus deformaciones.

Moharir resalta que es mediante una relación cooperativa entre Estado y Sociedad que los mejores intereses de los ciudadanos se realizarán. Bekk y Van der Knaap identifican nuevos roles regulatorios del Estado imprescindibles para los países. Knott indica que no es la propiedad pública o privada de las organizaciones la que determina la eficiencia, sino la calidad de su gerencia. Moharir concluye de los trabajos que el retiro del Estado de ciertas actividades no implica su debilitamiento. Si se hacen los cambios necesarios, el rol del Estado ser en realidad más importante que antes porque se concentran en cuestiones mucho más estratégicas. Sugiere la creación de una agencia especial en la estructura del Gobierno que se encargue de promover y desarrollar las interrelaciones entre gobierno, organizaciones no gubernamentales y sociedades privadas voluntarias.

4. Mercado y Economía

El mercado aparece como un productor fundamental de bienes y servicios. Sin embargo, los modelos más exitosos a nivel internacional, han aprendido sus posibilidades y debilidades y tratan de establecer un sistema de regulaciones que aproveche las primeras y limite las segundas. Lester Thurow lanza una sugerente advertencia general al respecto. Señala: "en las sentencias de Adam Smith, la búsqueda individual de los beneficios siempre promover el crecimiento económico de una nación. Pero en la práctica se manifiesta un problema. Con mucha frecuencia la "mano invisible" de Adam Smith se convierte en la mano de un carterista. Los mercados libres y sin ataduras tienen la costumbre de descubrir actividades muy rentables pero improductivas. La experiencia práctica enseña que la maximización de los beneficios no siempre conduce a la maximización del producto"(27).

Las regulaciones antimonopolios, de protección de los consumidores, de standards de calidad, de protección del medio ambiente, etc., aparecen como imprescindibles para limitar los vicios posibles. El caso de la privatización ilustra al respecto. Para extraer de la misma sus potencialidades para mejorar los problemas nacionales debe manejarse cuidadosamente. Moharir previene que la cuestión de las necesidades de privatización debe ser vista en el contexto de la situación socioeconómica prevalente en cada país. Analizando múltiples experiencias reales de privatización, Desarrollo Humano del PNUD detecta siete difundidos "errores" en las privatizaciones usuales, a saber(28):

- Limitarse a elevar al máximo los ingresos; en lugar de crear un clima competitivo.
- Sustituir los monopolios públicos por monopolios privados.
- Vender con procedimientos discrecionales y no transparentes, que provocan denuncias de corrupción y nepotismo.
- Utilizar los ingresos de las ventas para financiar déficit presupuestarios y amortizar deuda nacional.
- "Atiborrar" los mercados financieros con empréstitos públicos en momentos de desinversión pública.
- Hacer promesas falsas a los trabajadores, sin readiestrarlos para nuevas industrias.
- Recurrir meramente a órdenes de mando; en lugar de crear un consenso político".

El PNUD y numerosos enfoques modernos señalan que los mercados deben estar al servicio de la gente y no al revés, y que es posible y necesario que en definitiva Estado y mercado trabajen conjuntamente y la gente "disponga de un poder suficiente como para ejercer una influencia más eficaz sobre ambos"(29).

5. Corrupción y Estado

La eliminación de la corrupción aparece como un problema central para enfrentar seriamente los problemas del desarrollo, la situación social y avanzar hacia la democratización. La corrupción ha tendido a crecer y se requieren análisis mucho más profundos que los tradicionales para llegar a respuestas adecuadas(30). Aun con un peso significativo en ciertos países en desarrollo, no es una exclusividad de los mismos, como lo indica su incidencia en estados modernos que se han visto

obligados a enfrentarla frontalmente o perder su credibilidad (caso Italia), o a producir reformas políticas que den realmente al ciudadano la impresión de que están actuando efectivamente contra ella (caso Japón).

El tema no es tampoco un problema que se agota en el ámbito estatal, pues es un determinado modo de interrelación entre el Estado y la sociedad civil el que genera las prácticas corruptivas socialmente relevantes. Como definieron diversos especialistas en el tema, normalmente detrás de un acto importante de corrupción en el sector público suele haber en muchos casos algún orden de asociación con sectores privados.

El Estado necesario, debe actuar mediante una política preventiva enérgica, y con la mayor severidad, contra este mal. La sociedad civil, por su parte, debe sancionar enérgicamente a los intereses procorrupción pública.

Los análisis anteriores indican que se requiere un Estado que persiga el desarrollo humano como meta final, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional de productividad, competitividad y crecimiento, que se combine eficazmente con el mercado, que erradique la corrupción, que se retire de sectores donde no tiene por qué estar, y promueva y apoye por todas las vías la organización y desarrollo de la sociedad civil. Un Estado que elabore políticas estratégicas, que piense en el largo plazo, que, entre otros aspectos, como señala Collins, acerque la investigación y desarrollo a las empresas pequeñas y medianas y las fortalezca(31), que cree condiciones favorables para la creciente articulación de la sociedad y que favorezca la preparación de la misma para la competencia en conocimientos y creatividad, que ser el signo distintivo del Siglo XXI.

Todo ello conduce básicamente a lo que podríamos llamar un "Estado Inteligente".

¿Cuáles deberían ser sus características institucionales?. ¿Cómo debería ser su estilo gerencial?. Tal el momento siguiente de este análisis.

IV. Rediseñando el Estado

Para poder llevar adelante los nuevos roles del Estado y el modelo renovado de interrelación Estado-Sociedad Civil se necesita ir más allá de los enfoques que se circunscriben en definitiva a "más de lo mismo", y pensar el problema desde nuevos planos de análisis.

Se están produciendo cambios revolucionarios en las ciencias gerenciales. Hay una verdadera ruptura epistemológica en este campo. Un paradigma que dominó durante mucho tiempo los estilos gerenciales y los diseños organizacionales está siendo reemplazado por otro emergente(32).

El nuevo paradigma está siendo incorporado en la práctica por algunas organizaciones de avanzada, y les ha proporcionado claras ventajas competitivas. Orienta a empresas privadas líderes en el mundo. Su entrada en el área pública parece más lenta, aunque ya tiene presencia significativa en algunos de los Estados más modernos de nuestro tiempo.

El encuentro del Estado con el nuevo paradigma gerencial, parece ser una de las grandes direcciones para hacer "reingeniería gubernamental".

Este "encuentro" no debe producirse de manera neutra, sino en el marco de una búsqueda que intenta poner el nuevo paradigma al servicio de los roles que el Estado debería cumplir en los diversos contextos nacionales. Roles ligados como hemos visto a la competitividad, el desarrollo, la democratización, la equidad, el fortalecimiento de la sociedad civil y la participación.

Entre los lineamientos institucionales y gerenciales básicos del Estado rediseñado, del "Estado Inteligente", deberían hallarse aspectos como los siguientes:

1. Concentración del Gobierno Central en la realización de un proceso eficiente de formulación, monitoreo, evaluación y retroalimentación de las políticas públicas

Abordado extensamente en el área cuyo relator fue Louis Picard, ello implica la reestructuración

del trabajo del Gobierno Central, y la focalización del mismo en la producción de políticas adecuadas, industriales, de educación, salud, medio ambiente, etc. Supone la instalación de mecanismos institucionales muy diferentes a los predominantes en muchos Gobiernos de países en desarrollo, y ya experimentados con resultados significativos en algunos desarrollados. Entre ellos, la modernización integral de las Oficinas del Presidente, la utilización de sistemas de información estratégica para el diseño de políticas, la creación de unidades de análisis de políticas y think tanks, y la evaluación sistemática de los efectos e impactos de las políticas.

Los trabajos presentados en el área coordinada por Picard, formulan múltiples sugerencias de interés en todos estos y otros planos(33). Entre ellas: Ayes (Ghana) subraya la tremenda complejidad del proceso de la política pública, Kyosti Pekonen enfatiza la falta de representación entre Gobierno y Sociedad, y propone "un modelo de representación interactiva muy importante en sociedades modernas complejas", B. Guy Peters delinea los trazos de un "Estado participatorio", Turo Vortanen (Finlandia) resalta la necesidad de apoyar la coordinación en el proceso de la política pública mediante sistemas de información interorganizacional, Xu Zhenhuan (China) ve al mejoramiento de las coordinaciones entre el Gobierno y las empresas estatales como parte integral de las reformas a introducir, Marcel B. Weenswijk's se dedica a los sistemas actuales de evaluación demostrando que fallan en encontrar la complejidad y la ambigüedad del proceso de implementación de políticas, y Paula R. Bilinsky destaca entre otros errores de dichos sistemas de evaluación su énfasis en tratar de medir indicadores macroeconómicos y no standards de vida.

2. Descentralización de la acción del Estado

El avance hacia una descentralización creciente de la gestión estatal, proceso generalizado a nivel internacional, tiene múltiples implicaciones en términos de democratización y participación, y también de eficiencia gerencial. Las regiones y los municipios pueden estar en mucho mejores condiciones que el aparato central de ajustar toda la administración a las reales necesidades de los ciudadanos, y hacerlo con una utilización más efectiva de los recursos.

Sin embargo, deberían tenerse muy en cuenta las agudas observaciones que formula Gerard Marcou, relator a cargo del área respectiva. Indica que no necesariamente la descentralización promueve la democratización. Deben establecerse ciertas condiciones para que ello se produzca, y no constituye el único medio de democratizar. Marcou advierte que pueden darse múltiples ejemplos de descentralización del poder en donde la gente tiene limitada intervención en los procesos de toma de decisiones. Las condiciones deben promover una participación real de los ciudadanos (y no sólo de las élites locales) en la gestión de la administración local, deben proveer a dicha administración de capacidades y medios para que pueda afrontar las demandas de la población, deben fijar mecanismos de control sobre su gestión y deben proporcionar información generalizada a la ciudadanía sobre la gestión local. Como previene Marcou, si no se dan estas y otras condiciones, "la autonomía local puede derivar en la confiscación del poder y, consiguientemente, de los recursos que vienen con él, por un grupo político o social dominante"(34).

Señala que la descentralización abre complejos problemas que no tienen una respuesta unívoca, sino que su resolución debe estar ligada al contexto histórico específico, razón por la cual no tienen funcionalidad las comparaciones. Entre dichos problemas: ¿Cómo no poner en juego en ciertos países la misma integridad del Estado?, ¿Cómo lograr que funcionen mecanismos de solidaridad en la distribución de recursos hacia regiones y municipios teniendo en cuenta que pueden tener muy diferentes situaciones de desarrollo?, ¿Cómo gestar instancias adecuadas de coordinación?

3. Un Estado "red" en lugar de un Estado "pirámide"

Como lo preanuncia Andrew Dunsire, la estructura de los Estados más avanzados tender a reemplazar cada vez más la actual organización piramidal por un esquema de "redes"(35). El problema

de fondo es como optimizar los recursos limitados disponibles, y ello puede lograrse desde el nuevo paradigma gerencial mucho mejor con redes de instituciones interrelacionadas, que maximicen la coordinación, la obtención de economías de escalas, la explotación de sinergias. Las viejas pirámides burocráticas son portadoras de grandes posibilidades de rigidez, inercia, disputas estériles por el poder, lentitud, superposiciones y desaprovechamiento de recursos.

4. Desarrollo de las capacidades para la administración intergubernamental

Gerenciar redes, conectar el Gobierno Central con regiones y municipios altamente descentralizados, impulsar un proceso de producción de políticas públicas orgánico en el mismo Gobierno Central, exigen desarrolladas capacidades de gerencia intergubernamental. No se trata sólo de coordinar mejor, sino de ir más lejos, visualizar que los objetivos del sector público no se cumplen sino a través de la acción combinada de diversas instituciones. Por tanto debe llevarse adelante una gerencia insterinstitutional que maximice el impacto de conjunto.

5. Modelos Organizacionales Flexibles

Las antiguas estructuras weberianas, la "burocracia ideal", no responden a las condiciones de incertidumbre y cambio continuo de los contextos actuales. En ellas se impone contar con estructuras flexibles que permitan la readaptación de las organizaciones sobre la marcha. Las organizaciones matriciales por proyectos, ambiguas, etc., dan respuestas mucho más efectivas. Se ha llegado incluso en nuestro tiempo a "la organización virtual" combinación de varias decenas de empresas que sólo se suman para lograr un objetivo de mercado o aprovechar una posibilidad de desarrollo tecnológico terminando la organización al obtenerse la meta(36)(37).

6. Un Nuevo Estilo Gerencial Público

El nuevo paradigma en ciencias gerenciales indica que la excelencia no se halla en el gerente encerrado en su oficina, conectado con la organización por memorándums, dedicado a planificar, apoyado en el organigrama, los manuales de normas, los procedimientos. Siendo necesaria y útil la organización formal, el rendimiento final tiene mucho más que ver con un estilo gerencial activo, es decir un gerente que se encuentra con todos los actores, que negocia permanentemente con otras entidades, que logra focalizar cuáles son realmente los problemas estratégicos en que debe concentrarse, que descentraliza. Las constataciones al respecto son muy consistentes(38).

Entre otras, Stephanie Winston indica como la jornada de un gerente eficiente comprende actualmente sólo dos horas de citas planificadas, las demás son reuniones sobre la base de reacciones a las señales cambiantes del contexto(39).

Willis Harman resume agudamente la situación. Gerencia era, en el viejo esquema, dirigir recursos humanos, materiales y financieros hacia ciertas metas. En el paradigma emergente, es facilitar las condiciones para que los miembros de una organización respondan creativamente, "la administración que antes consistía en el ejercicio del poder ahora se acerca más a la entrega del poder"(40).

La nueva gerencia debe alcanzar al sector público. En aquellas organizaciones públicas de avanzada que la aplican, los resultados de productividad son muy superiores. Formar los gerentes públicos que se requieren implicar procesos planificados de preparación y la profesionalización a fondo de la función pública superior(41).

Uno de los componentes centrales de la formación requerida ha de ser la orientación de "management público". Gerenciar en el sector público es diferente a hacerlo en otros sectores de la economía, y esa especificidad debe ser explorada en profundidad en la formación y en la gestión.

7. Revalorización del Personal

El paradigma emergente pone en primer lugar al personal. En la empresa japonesa exitosa tiene la prioridad el personal, luego el cliente, y por último el accionista. En ella y otras empresas públicas y privadas de alta eficiencia el tema del personal tiene la máxima jerarquía organizacional. Hay una vicepresidencia creada para tal fin, se garantiza la estabilidad, se tiende a reducir las distancias de remuneración entre los diferentes niveles organizacionales, se fomenta por todas las vías el trabajo en equipo, se asigna alta relevancia al desarrollo por vía de la capacitación.

En los países en desarrollo es imprescindible conformar una función pública con criterios modernos, profesionalizada, evaluada por el rendimiento, bien remunerada, con amplias posibilidades de capacitación permanente, informada, participativa.

8. Focalización en el Ciudadano

Reinventar el gobierno significa dar el poder real a los clientes, los ciudadanos. Trabajar bajo la llamada "orientación de servicio público", ajustándose a sus necesidades reales, identificarlos cuidadosamente y rendirles cuenta. Como destaca Michel Barzelay, poner el énfasis en el resultado para los ciudadanos(42). ¿Qué son esos resultados?, ¿Qué implica por ejemplo "calidad total" en el servicio público?. Ello es un tema en sí. Lo examina con mucha profundidad Christopher Pollit, indicando que hay una clara contradicción entre las visiones de calidad del servicio que tienen los políticos, los altos gerentes públicos, los funcionarios y los mismos ciudadanos(43)(44).

9. Cultura Corporativa Pública

Producir cambios de la índole de los planteados es desde ya un largo camino que exigir intervenciones graduales y muy cuidadosamente escogidas. Un punto central es tratar de influir sobre la cultura corporativa pública para modificar pautas, mitos y actitudes que constituyen trabas para la renovación. Sugerencias como las de Warren Bennis pueden ser de mucha utilidad: "los nuevos gerentes públicos innovadores deberían hacer todo lo posible para localizar y aprovechar a otros innovadores en la organización, crear un ambiente en el que se pueda desafiar la sabiduría convencional y se admitan los errores en lugar de rechazarlos"(45).

10. Credibilidad

Es necesario recuperar el clima de credibilidad en la función pública, especialmente en países en donde el mismo fue erosionado por ineficiencias reales, y por versiones muy ideologizadas que de antemano procuraban asociar función pública con ineficiencia.

Un clima de credibilidad es fundamental para que un "Estado Inteligente" pueda llevar a cabo sus delicadas tareas. Es esencial para que pueda establecerse la tarea de equipo Estado-Sociedad Civil que ha sido propuesta y es básico para que los funcionarios puedan sentir que su tarea es apreciada y reconocida por la sociedad.

Cabe destacar que a pesar de las ofensivas antifunción pública sesgadas, un amplio estudio en USA y los principales países industrializados de Europa, indica que los ciudadanos confiaban más en la función pública que en las grandes empresas para la solución de sus problemas(46). Ello indica que el potencial para la recuperación de la credibilidad sigue siendo muy elevado.

El rediseño del Estado para sus nuevos roles e interrelaciones con la sociedad civil en el nuevo contexto mundial implica, entre otras, orientaciones como las señaladas. ¿Cómo llegar a ese rediseño? Se abren aquí numerosos interrogantes.

V. Una Agenda de Interrogantes Estratégicos para Toluca

Toluca 93 debe aspirar a superar las preguntas tradicionales y las respuestas aparentemente modernizadas, pero en el fondo ubicadas en formas de entender la realidad que ya no corresponden con

los cambios radicales que se están dando en el mundo.

Es necesario abordar frontalmente los problemas, muchos de ellos inéditos, que los cambios plantean en materia de rol del Estado, diseño institucional del mismo y posible contribución de las ciencias administrativas.

Se necesitan preguntas de una nueva calidad, que vayan más allá de los dogmas del presente y más allá de las ideologizaciones, y que partan de las problemáticas centrales que afligen a la mayor parte de las sociedades de nuestro tiempo.

Ha sido muy frecuente plantearse los interrogantes sobre el Estado hacia el interior del Estado mismo. Entendemos que puede ser muy productivo formularlos desde la problemática nacional e internacional amplia buscando como podría la reformulación del Estado contribuir a ella. Enfoque que implica poner los problemas en un plano de análisis integrado que interrelacione economía-sociedad y Estado.

En tal sentido, creemos que sería útil reflexionar sobre la siguiente agenda básica que, desde luego, no incluye todos los temas posibles, sino algunos de los más estratégicos.

A. ¿Cómo llegar a un desarrollo humano generalizado y autosustentado?

La Asamblea General de las Naciones Unidas profundamente preocupada por la situación social de la humanidad, ha dado a este tema la máxima jerarquía y ha convocado a una Cumbre Social Mundial para 1995. Numerosas otras organizaciones internacionales como, entre otras, la Organización de Estados Americanos, la UNESCO, el Club de Roma, el Banco Interamericano de Desarrollo, han puesto en primer lugar de sus inquietudes y programas este problema. En este sentido el Club de Roma declaró:

"La brecha que separa a los países ricos de los pobres ser el principal problema al que se enfrentar la humanidad en los próximos años", resaltando "las presentes diferencias económicas mundiales, la vasta y extrema pobreza enfrentada al exceso de riqueza", y "el muro de la insolidaridad"(47).

El Comisionado especial del Secretario General de la ONU para la Cumbre Social Mundial, Juan Somavia, resalta que "la gente y los sistemas políticos se han dado cuenta de que si queremos salvar la economía, no sacamos nada con hacerlo matando la gente"(48).

¿Qué roles debe jugar el Estado en este plano fundamental?, (¿Qué nuevos modos de interacción con la sociedad civil deben establecerse?(49). El ex-Presidente de Venezuela y eminente historiador, Ramón J. Velásquez, resumió muy bien la situación, en consideración aplicable probablemente a muchos otros países en desarrollo:

"El problema social es responsabilidad no sólo del sector público sino de la sociedad en su conjunto, y especialmente de los que más tienen y pueden. En esta área más que en ninguna otra se juega la estabilidad y la viabilidad política del país"(50).

B. ¿Cómo frenar la tendencia mundial al estancamiento o reducción de empleos productivos?

Los datos al respecto son inquietantes. En el mundo en desarrollo como se señal" se ha alcanzado, como consecuencia principalmente de la búsqueda de nuevos empleos, el récord de 100 millones de inmigrantes en 1993. Por otra parte, según termina de estimarlo la reunión de las siete grandes potencias económicas en Tokio, más de 23 millones de personas están sin empleo en dichos países, y la Comunidad Económica Europea compuesta por 12 naciones prevé que tendrá en 1994 un nivel de desempleo superior al 12%(51).

¿Cuáles deben ser las funciones del Estado frente a esta cuestión central?. ¿Cómo deben actuar Estado y sociedad civil en conjunto?. ¿Qu nuevas fórmulas adoptar?.

C. ¿Cómo lograr un efectivo cumplimiento de las políticas fijadas en la Cumbre Mundial sobre el Medio Ambiente (Brasil, 1992)?

El tema está lleno de interrogantes. Se observa que continúa el avance de las rupturas de los equilibrios medio-ambientales, y no se observan políticas agresivas frente a los grandes peligros en ciernes. ¿Cómo rediseñar el Estado, y su acción combinada con la sociedad en esta materia?

D. ¿Cómo incrementar efectivamente el comercio mundial y lograr que favorezca la solución de problemas como el mejoramiento económico de los países pobres, la falta de empleo productivo, las grandes desigualdades internacionales?

Se necesitan poderosos movimientos de integración, cambios en las reglas de juego, el acceso real del mundo en desarrollo a los mercados centrales, ¿Cómo ir en esa dirección, cuando hay poderosas tendencias en contrario?, ¿Cómo puede contribuir el rediseño del Estado en este aspecto?

E. ¿Cómo encarar el crecimiento persistente que sigue teniendo la deuda externa que grava duramente las posibilidades de las economías en desarrollo de salir de los círculos viciosos en que están atrapadas?

La deuda externa de América Latina, pese a los enormes esfuerzos y sacrificios realizados para pagarla y refinanciarla, se duplicó desde inicios de los 80 hasta el presente, llegando a los 430 mil millones de dólares. ¿Qué se contesta desde el rediseño del Estado, sus relaciones con la sociedad y el escenario mismo de la cooperación internacional a este problema?

F. ¿Cómo formar una fuerza de trabajo moderna en la mayor parte de los países en desarrollo?

Sin el cumplimiento de dicha precondition tales países difícilmente tendrán los niveles de competitividad necesarios para acceder a las nuevas exigencias de los mercados mundiales. Esto supone reformas profundas en los sistemas educativos y una gran labor en el campo de la capacitación laboral. La interesante fórmula europea "escuela más empresa", debería ser tomada muy en cuenta(52). ¿Cómo rediseñar el Estado para que sirva de apoyo a este tema clave?

G. ¿Cómo mejorar las estructuras de distribución del ingreso en muchos países en desarrollo para que tengan perfiles razonables, que favorezcan el crecimiento de los mercados internos, la formación de mano de obra, la productividad, y preserven los derechos fundamentales de las personas?

Hay que mirar hacia los países que han tenido logros significativos en este campo, pequeños y grandes. ¿Cómo lo han hecho?. Entre otros aspectos: ¿Cómo armar políticas fiscales eficientes económica y socialmente en países que casi carecen de ellas?. ¿Cómo crear una red de seguridad social?. ¿Cómo proteger especialmente a los más discriminados, las mujeres y los niños?. ¿Cómo favorecer el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas?

H. ¿Cómo potenciar las enormes posibilidades productivas y de democratización que implica la descentralización del Estado, superando los peligros y riesgos existentes?

Desarrollo Humano 1993 del PNUD señala al respecto, en base a la experiencia comparada, una significativa conclusión:

"La descentralización puede acabar por conferir más poder a las élites locales que a la población local. O sea, que nunca puede existir una participación local eficaz en los países en desarrollo si no hay una redistribución del poder. Si se aspira a que la descentralización promueva el Desarrollo Humano debe ir acompañada por una democracia auténtica a nivel local"(53).

I. ¿Cómo abrir amplias vías a la participación ciudadana?. Junto a la descentralización que otros medios utilizar?. ¿Cómo fortificar la sociedad civil? ¿Cómo pueden trabajar en conjunto en ello, Estado, Organizaciones no Gubernamentales, y organizaciones populares?(54)

Todos estos actores son imprescindibles, no excluyentes, y por el contrario deben complementarse. ¿Cómo rediseñar el Estado desde esta perspectiva?.

J. ¿Cómo introducir la revolución gerencial en el sector público en muchos Estados muy distantes de ella? ¿Cómo modificar culturas organizacionales, crear un nuevo liderazgo gerencial público competente y diseños organizacionales renovados?

K. ¿Cómo afrontar los múltiples problemas que se derivan de lo que Joan Corkery denomina "la dimensión internacional de las reformas institucionales nacionales"?

Sus significativas observaciones plantean un cuadro de dilemas no resueltos de gran relevancia.

Entre ellos, el que subraya Lee Metcalfe cuando destaca que la internacionalización provoca temores de pérdidas de soberanía e independencia, que requieren más de los Gobiernos nacionales y no menos(55).

L. ¿Cómo crear en todos estos aspectos un sistema de cooperación internacional realmente eficiente?

Muchos autores como Dennis Rondinelli(56) desde el mundo desarrollado o Ignacio Pérez Salgado desde los países en desarrollo(57) y otros, han indicado las ineficiencias y errores en que han incurrido muchos programas de ayuda. ¿Cómo mejorar el desempeño general y la acción del Estado en la materia?.

M. ¿Cómo lograr los amplios pactos sociales necesarios para rediseñar el Estado y formar el equipo "Estado más sociedad civil"?

José Sulbrandt ha desarrollado un completo recuento de posibilidades y dificultades a afrontar(58). La meta es uno de los requerimientos principales de nuestra época, como lo subraya Gert Rosenthal, Secretario General de la CEPAL, "se trata de aumentar el impacto positivo de la acción pública sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto"(59). ¿Cómo rediseñar el Estado para ello?(60).

Esta es una agenda de base para Toluca 93, a la que deben agregarse muchos otros temas también claves. Los problemas son diferentes en el mundo desarrollado y en los países en desarrollo. Sin embargo, tras esta agenda hay un encadenamiento común, el mismo que plantea sin ambigüedad el PNUD en Desarrollo Humano 93:

"El motivo de antes de combatir la guerra fría ha desaparecido. El nuevo motivo debe ser la guerra contra la pobreza, basada en el reconocimiento de que no sólo se trata de una inversión en el desarrollo de las naciones pobres sino en la seguridad de las naciones ricas. La amenaza real en los próximos años es que la pobreza mundial empiece a desplazarse sin pasaporte, de muchas formas desagradables: drogas, enfermedades, terrorismo, migraciones. La pobreza en cualquier parte constituye una amenaza a la prosperidad de cualquier parte"(61).

Es aplicable a esta agenda, y al último problema subrayado, la prevención que hace en otro marco Jacques Atal! en su reciente obra Millennium. Primero resulta fundamental aceptar los problemas, "nadie puede resolver un problema, que se niega a ver"(62).

Es imprescindible desarrollar un amplio esfuerzo colectivo para la búsqueda de soluciones a cuestiones que, como las mencionadas, ensombrecen hoy la vida cotidiana de la gran mayoría de los habitantes del mundo.

NOTAS

1. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano, 1993.
2. Paul Collins. The Post-Adjustment State and the New International Economic and Technological Context. IIAS, Toluca 93.
3. Edgard Morín. El Astro Errante. En: "Un Nouveau Commencement". Editions du Seuil, 1991.
4. Ilya Prigogine. Entre sus múltiples obras ver, Tan Sólo una Ilusión. ¿Una exploración del Caos al Orden?. Tusquets Editores, Barcelona, 1988.
5. Club de Roma. Reunión Anual, Punta del Este, Noviembre 1991.
6. PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1992.
7. Paul Collins, op. cit.
8. PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1992.
9. Fondo de Población de las Naciones Unidas. La Situación de la Población Mundial, Julio de 1993.
10. PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano. 1993
11. Lester Thurrow. Head to Head. Edición en español. "La Guerra del Siglo XXI", Vergara Editores, 1992.
12. PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1993.
13. Carlos Almada. Economic Integration, Development and Public Administration: The Experience of the European Community and Nafta. IIAS, Toluca 93.
14. El autor trabaja el tema detalladamente en sus obras: B. Kliksberg. ¿Cómo Transformar el Estado?, más allá de Mitos y Dogmas (Fondo de Cultura Económica de México, segunda edición, 1992) y Gerencia Pública en tiempos de incertidumbre (Instituto Nacional de Administración Pública de España, Madrid, 1991). Ver asimismo el sugerente trabajo de Constantino Nalda García, Administración Pública para la Democracia, CLAD, 1993.
15. Destacaba Kusnetz: "la tasa de crecimiento del PNB es en sí un indicador engañoso del desarrollo toda vez que está fuertemente ponderada por las proporciones del ingreso de los ricos" Problems in comparing recent growth rates for developed countries. En: "Economic development and cultural Change", January, 1972.
16. Ver entre otros, los trabajos del Profesor Richard Estes de la Universidad de Pennsylvania al respecto, en Bernardo Kliksberg (comp.). La Pobreza: Un Tema Impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial. Fondo de Cultura Económica de México, PNUD, CLAD, 1993.
17. Ver PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1990, 1991, 1992, 1993. Fernando Zumbado. Director del PNUD para América Latina. En el Camino del Desarrollo Humano, PNUD, 1993. G. Cornia, R. Jolly, F. Stewart. UNICEF. Ajuste con Rostro Humano, Siglo XXI, 1987, CEPAL. Transformación productiva con Equidad, Chile, 1990.
18. Pedro Zorrilla Martínez. Reestructurando el Estado para la Lucha por la Superación de la Pobreza. IIAS, Toluca 93.
19. BID. PNUD. Social Reform and Poverty, Washington, 1993.
20. Se pueden encontrar propuestas para actuar y experiencias sociales significativas como la de Villa El Salvador en el Perú, galardonada mundialmente, en B. Kliksberg (comp.) ¿Cómo Enfrentar la Pobreza?. Aportes para la Acción. Grupo Editor Latinoamericano, PNUD, CLAD. 2ª Edición. Buenos Aires, 1992.
21. La contribución de Juan Villarreal a Toluca, Conocimiento, exclusión y acción social, desarrolla conceptualmente los múltiples vínculos entre democratización e inclusión social, (IIAS, Toluca 1993).
22. Robert Kuttner. Why Business Need a Stronger and Wiser Uncle Sam. En: Business Week, June 3, 1991.
23. Mencionado por Lester Thurrow, op. cit.
24. Resalta Jonathan Story, del Instituto Europeo de Negocios: "El éxito de Corea no se explica sin la

intervención del Estado, el cual aunque no es propietario disminuye los riesgos de más inversiones y programas". Caracas, El Universal, 4 de Octubre de 1992.

25. Michael Lind. The Catalytic State. En: The National Interest N' 27, 1992.
26. Ver Vasant Moharir. Nuevas Fronteras entre Estado y Sociedad. IIAS, Toluca 1993
27. Lester Thurrow, op. cit.
28. PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1993.
29. PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1993.
30. Ver al respecto el original y sugerente trabajo de Jorge Etkin "La falsa ética en las organizaciones". IIAS, Toluca 93.
31. Collins, op. cit.
32. El autor trata sistemáticamente los lineamientos del nuevo paradigma en B. Kliksberg. El Pensamiento Organizativo: de los dogmas a un nuevo paradigma gerencial (13ava. edición, Editorial Tesis-Norma, Buenos Aires, 1993).
33. Ver Louis Picard. Strategic Reform in the Public Process: Formulation, Implementation, Monitoring and Assesment. IIAS, Toluca 93.
34. Gérard Marcou. Democratization and decentralization of the State. IIAS, Toluca 93.
35. Andrew Dunsire. Una perspectiva cibernética de la dirección, el control y la evaluación en el sector público. En: Kaulmann, Majoney, Ostrom, Guidance, Control and Evaluation en the Public Sector, de Gruytter, 1986.
36. Ver The virtual corporation. En: International Business Week. February 8, 1993.
37. En el área de Louis Picard varios trabajos hacen significativas aportaciones al respecto. Entre ellos Guy Peters propone "una forma alternativa de organización". IIAS, Toluca 93.
38. Ver, entre otros las conclusiones de investigación de John Kotter en Harvard, y Henry Mintzberg en Mc Gill.
39. Ver "The Ceo's Secret of Managing Time". En: Fortune, June 1, 1992.
40. Willis Harman. Nuevas visiones de liderazgo. Mimeo, 1989.
41. En trabajo presentado en el área de Louis Picard, Al-Motairi (Arabia Saudita) destaca rasgos básicos del perfil del alto funcionario público deseable. Entre ellos, especialmente, sus capacidades de autocrítica y de crear un ambiente que motive a los demás.
42. Michel Barzelay, with collaboration of Babok J. Armajani. Breaking Through Bureaucracy. En: A new wisdom for management in Government. University of California Press, 1992.
43. Christopher Pollit. The Politics of Quality Assessment in Professionally Provided Public Services. En: B. Kliksberg. La Pobreza: Un Tema Impostergable. Nuevas Respuestas a Nivel Mundial, op. cit.
44. Constantino Nalda García plantea en trabajo presentado en el área de Louis Picard reflexiones de alto interés sobre como sería un proceso de política y gestión pública compatible con la democracia y el pluralismo.
45. Waren Bennis. El líder y el gerente en un ambiente de cambio. Conferencia. Caracas, 21/10/92.
46. Guy Peter. La Moral en la Función Pública: Estudio Comparado. En: Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Septiembre, 1991.
47. Club de Roma. Documento Base, Montevideo, Noviembre 1991.
48. Juan Somavia. Embajador de Chile en las Naciones Unidas, ANSA, 22 de enero de 1993.
49. Pueden encontrarse agudas sugerencias en el trabajo aportado por Brian Thompson del BID a la Conferencia: "This is not a Pipe". IIAS, Toluca 93.
50. Ramón J. Velásquez. Discurso al país. El Universal. 8 de julio de 1993.
51. Comunicado del G7 (USA, Gran Bretaña, Alemania, Canadá, Francia, Italia y Japón). Reunión cumbre del 9 de julio de 1993.
52. En América Latina hay interesantes experiencias recientes para la formación por métodos innovadores de funcionarios públicos superiores y administradores. Entre otras: la formación a

distancia de los altos niveles municipales por la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales y el SINAP desarrollados por el INAP de la Argentina, la innovadora experiencia de educación a distancia que desarrolla la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (ver sobre ella documento de Marta Mena, su conductora, aportado a Toluca 93), el Instituto de Alta Gerencia Pública creado por impulso de la COPRE en Venezuela (ver aporte de Trino Márquez, Presidente (e) de la COPRE a Toluca 93).

53. PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1993.

54. Son muy interesantes al respecto en América Latina experiencias en gran escala como la de Villa El Salvador en el Per# y el Programa Nacional de Solidaridad en México.

55. Ver Joan Corkery. *The International Dimension of National Institutional Reform*. IIAS, Toluca 93.

56. Dennis Rondinelli. *Development Projects as policy experiments: an adaptative approach to development administration*. Methuen Editorial, New York, 1983.

57. Ignacio Pérez Salgado. *Desafíos del Sector Público Latinoamericano en la presente década*. IIAS, Toluca 93.

58. Jos Sulbrandt. *La Concertación Social para la Reforma del Estado*. Mimeo, CLAD, 1993.

59. Gert Rosenthal. *Retos de la Economía Latinoamericana*. En: *Estado, Nuevo Orden Económico y Democracia América Latina*. Editorial Nueva Sociedad, 1992.

60. Pueden encontrarse densos aportes y el trayecto y enseñanzas de una experiencia pionera en América Latina en reforma del Estado y concertación social, la de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, en Carlos Blanco (comp.). *El Futuro Hoy. Un Proyecto Nacional para Venezuela*. Editorial Nueva Sociedad, 1993.

61. PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1993.

62. Jacques Atalí. *Millennium: Winners and losers in the coming order*, Random House, Time Books, 1991.

Políticas de ajuste y políticas de desarrollo social (Esbozo de criterios y parámetros) *

Héctor Silva Michelena

I. Análisis de los impactos sociales de las políticas de ajuste. Comentarios iniciales

Sobre este aspecto, cabría decir que se ha producido una abundante literatura, que refleja la gran preocupación que el tema suscita en todas partes.

Se trata de una preocupación legítima ya que las políticas de ajuste instrumentadas en la Región han despertado grandes discusiones y han provocado conmociones sociales y políticas de gravedad variable.

Por otra parte el material estadístico producido por organismos regionales y extrarregionales es también considerable. Estimamos que este asunto ha sido bien documentado en estos organismos, razón por la cual trataremos de no incurrir aquí en repeticiones innecesarias.

Estamos convencidos de que basta con decir, en este sentido, que la situación global de la población latinoamericana y caribeña, y en especial la de los más pobres, ha empeorado en la década pasada. Cabe señalar sin embargo, que en los primeros tres años de la década presente se observan síntomas de recuperación, aunque el efecto sobre las capas más desposeídas aún no ha sido bien precisado.

Más allá de la inevitable corrección de los desequilibrios económicos y de la necesidad de restablecer el crecimiento, es importante destacar las opiniones de entes internacionales que han jugado un papel significativo en los procesos de ajuste.

En efecto, en un informe del Banco Mundial (1988:1) se lee lo siguiente: "La gente expulsada de su trabajo se volvió súbitamente pobre y gente que vivía en el margen de la pobreza fueron llevados por debajo de esta línea en la medida en que los precios de los alimentos, y otros elementos del costo de la vida se incrementaron...pero para aquellos que ya eran pobres o para aquellos nuevos pobres que surgieron ahora- el ajuste estructural puede significar hambre, más alta mortalidad infantil, y grandes despojos de sus bienes...Por eso se ha incrementado considerablemente la opinión que reconoce que un ajuste estructural completo no puede ponerse en práctica sin que por lo menos se tomen medidas especiales para proteger a los pobres nuevos, es decir, los surgidos del ajuste o a aquellos que fueron empujados hacia mayores carencias en virtud del cambio en las políticas económicas instrumentadas".

Los efectos sociales, pues, de las políticas de ajuste han sido amplios y duros. Nosotros mostraremos a continuación los aspectos más notables de estos efectos y los caminos por los cuales tienen lugar.

Llevar a cabo el exámen de los impactos sociales de las políticas de ajuste es una tarea ardua por varias razones. En primer lugar, es la dificultad que consiste en establecer el efecto final que los ajustes tienen en el crecimiento económico y en la distribución de sus frutos. En segundo lugar, se agrega el problema de la información que, en este campo del bienestar, es poco confiable y contradictoria.

Otra dificultad, quizás la más importante de todas, es establecer quién gana y, sobre todo, quién pierde durante el período de transición de las políticas. Las investigaciones realizadas permiten establecer con bastante seguridad lo siguiente: que los grandes perdedores en la época de transición son las capas más menesterosas de la sociedad. Igualmente se puede asegurar que las clases medias urbanas han sufrido un notable empobrecimiento.

Otra dificultad muy grande, y que a nuestro juicio es muy difícil de superar, es la que consiste en tratar de distinguir los pobres derivados de la crisis de la deuda de los nuevos pobres o "pobres del

(*) Este documento fue preparado por encargo del CLAD para ser presentado al Coloquio Técnico "Políticas de Ajuste y Políticas de Desarrollo Social", realizado en el marco del XXIII Consejo Directivo del CLAD, en Brasilia, Brasil, entre el 27 y el 29 de octubre de 1993.

ajuste". Para más complicación, cabría agregar que aquellas dos "camadas" precedentes se imbrican inextricablemente con la vieja pobreza crónica o estructural de nuestros países.

Numerosos estudios confirman, empero, que una proporción no despreciable de la población cayó por debajo de la línea de la pobreza en virtud de los impactos de las políticas de ajuste, que recayeron selectivamente sobre ciertos grupos sociales, con inserción precaria en el trabajo, y que ya se encontraban en dificultades para llevar un nivel de vida comparable con el promedio.

Es importante señalar que los programas de reformas tienen no pocas especificidades nacionales; esto hace que una misma política lleve a resultados distintos según el país de que se trate. La particular interrelación entre sociedad civil, sociedad política y Estado es determinante en la manera de afrontar el origen de las políticas y sus impactos sobre los distintos estamentos de la sociedad global.

En la medida en que la sociedad civil puede dar mayores muestras de desarrollo, las redes sociales que ella misma establece actúan como paliativos de los efectos adversos de las políticas. En muchos de nuestros países se han establecido estas redes que, aunque débiles todavía, han jugado un papel en el control de alzas especulativas de precios y de suministros de alimentos y servicios básicos.

Las principales vías de los impactos

Según Glewwe y de Tray (1989), son tres las vías más importantes a lo largo de las cuales llegan a toda la población los impactos de las políticas de ajuste. Ellas son: Uno, un cambio generalizado en los precios de los bienes y servicios que consumen los hogares. Dos, por los cambios en el nivel de empleo y subempleo, y su impacto sobre los precios en general, y sobre el ingreso real de los hogares. Tres, por vía de los cambios en la provisión de los servicios públicos, incluyendo los pagos de transferencias hacia el hogar doméstico.

Respecto de la primera vía, puede asegurarse que a través de la misma se ejerce el impacto más violento debido a las alzas desproporcionadas, sostenidas e incontroladas de los precios. Este efecto es el más común y el que desquicia de manera más inmediata la economía familiar, y aún la empresarial. Las alzas en los precios vienen por diferentes caminos. Uno de ellos es la eliminación parcial o total de la mayoría de los subsidios, particularmente, de los que afectan a los alimentos y a la vivienda.

La fijación monopolística de precios, en todos los niveles, se recrudece en los períodos de rápidas reformas debido al clima de incertidumbre que se genera inicialmente; a esto se suman la especulación con los bienes necesarios y el tráfico con las divisas. Por otra parte, la experiencia muestra que el sector financiero tiende a subir fuertemente las tasas de interés, lo que constituye una presión adicional sobre los costos financieros.

Las expectativas devaluacionistas, así como la devaluación misma, en un ambiente de restricción de divisas, ejercen una fuerte presión sobre el sistema de precios, con efectos verdaderamente demolidores sobre el salario real.

En cuanto a los niveles de empleo de las familias, el efecto se ejerce de manera inmediata por vía de los programas de reducción de empleo en el sector público, que son los que más rápidamente se acometen, afectando especialmente a mujeres y jóvenes. La reducción de empleo en el sector público se relaciona con los objetivos de equilibrio de las cuentas fiscales. Esto también es válido para los programas de reconversión industrial y de privatizaciones.

En el sector privado también pueden afectarse los niveles de empleo, ya que los empresarios han de enfrentar una creciente competencia extranjera hecha posible por la apertura comercial. El efecto más importante se ejerce aquí sobre la pequeña y la mediana industria, que son grandes empleadores.

Finalmente, los cambios en el suministro de servicios públicos, incluyendo las transferencias que hace el gobierno hacia los hogares, constituyen otras acciones previstas en los programas de ajuste. Los fondos públicos para salud pueden verse reducidos con el propósito de controlar el déficit fiscal. Todo esto afecta la cantidad y calidad de los servicios públicos en general, y con más intensidad, aquellos que son utilizados por los más pobres.

Estos tres elementos constituyen, pues, las vías principales por las que la población recibe los impactos de la política económica. Lo dicho hasta aquí aspira a servir como puntos de referencia para una política que procure integrar las políticas económicas y sociales.

Breve revista de los impactos

A nuestro juicio, un muy claro resumen del impacto social de las políticas de ajuste fu hecho por el SELA (1991), cuyos elementos fundamentales se presentan a continuación:

a) La recesión a la que llevaron los programas de ajuste provocó una baja de salarios reales y una desocupación acompañada de subocupación progresiva que ha tenido graves consecuencias sociales. Puede decirse que la situación de subempleo pesa aún más que la del propio desempleo.

b) La política fiscal es regresiva porque para la obtención de la mayor recaudación posible, el criterio es la facilidad de la captación de recursos. Se reconoce la necesidad de hacer reformas fiscales y tributarias, pero se pone el énfasis en los impuestos indirectos como el IVA, que afectan a toda la población sin considerar el nivel de ingreso de cada contribuyente.

c) El logro del equilibrio o superávit fiscal repercute directamente sobre el gasto público y la política social del gobierno. Como existe una cierta inflexibilidad al cobro de impuestos en orden cronológico, se reduce drásticamente la inversión pública y se deteriora la prestación de servicios básicos tales como educación, salud, seguridad social, programas alimenticios, etc.

d) El equilibrio o superávit de las cuentas externas también tiene consecuencias sociales adversas. Como se trata de aumentar sustancialmente las exportaciones, se actúa en un doble frente. Primero, se procura que la demanda interna no consuma los productos exportables para lo cual son aptas las políticas recesivas, en especial la baja de los salarios reales. Segundo, se practica una política de devaluaciones que cambia los precios relativos en favor de los bienes exportables. Han señalado varios autores que en nuestras economías, y en especial en las exportadoras de alimentos, existe una relación inversa entre el tipo de cambio real y los salarios reales. Al efecto, señala Oscar Altimir (1990:111) lo siguiente: "Dada la inflexibilidad a la baja de los márgenes en las industrias dedicadas al mercado interno, para que la devaluación se traduzca en alza del tipo de cambio real más allá de la inflación que pueda provocar, se requiere que el salario real disminuya. Ello se logra en lo esencial mediante el desempleo." Es decir, destaca este autor, hay un verdadero envilecimiento del salario, bajo la política de devaluación sostenida, en particular cuando el trabajador es contratado por la inversión extranjera.

e) Sostiene el SELA que estas políticas resultaron en general inflacionarias, ya que la devaluación eleva los precios de los bienes exportables. Ante la rigidez de los precios de los bienes no exportables "y, sobre todo los mecanismos de indización y de formación de expectativas, las devaluaciones contribuyen también a agudizar la inflación, alimentada por las dificultades del fisco para reducir su déficit y atender al mismo tiempo la transferencia de recursos al exterior" según Altimir (1990:110). Agregamos nosotros que particularmente esto es cierto en los períodos transicionales, cuando las devaluaciones son bruscas y cuando la liberación de precios tiene lugar más aceleradamente que el proceso de apertura comercial. Sin embargo, como se sabe, en varios países, particularmente Bolivia, Argentina, México, y desde hace tiempo Chile, han logrado reducir la inflación a niveles compatibles con el mejoramiento de los salarios reales. Para lograr esto las políticas han sido muy restrictivas.

f) Concluye el SELA que la ocupación y la sub-ocupación tendieron a aumentar; pero desde 1990 la situación es incierta, pues la reducción de la demanda en el mercado interno que provoca la recesión, no es compensada por la expansión del empleo en el sector exportador, que puede promover el mayor tipo de cambio. Esto, acotamos aquí nosotros, es fácilmente comprobable en el primero o segundo año del período de ajuste. Sin embargo, se requiere precisar que en aquellos países, como Venezuela, que experimentaron un importante crecimiento después del año inicial del ajuste, la desocupación y aun la sub-ocupación se redujeron paulatinamente.

En sus conclusiones respecto de la aplicación de estas políticas, el SELA es terminante: señala

que las políticas de ajuste aplicadas en los países en desarrollo han sido recesivas, han estado orientadas al logro de los equilibrios fiscal y externo para facilitar el pago de la deuda externa, y han tenido graves consecuencias sociales. Este sacrificio social no fu acompañado por el éxito económico, ya que entre 1980 y 1990 el producto por habitante de la Región cayó en un 9.6%, en 18 países fu negativo y en sólo 6 positivo (que comprenden el 14% de la población.)

Como resultado no discriminable de la acción de la crisis, y de la aplicación de las políticas de ajuste, la evolución social de América Latina y el Caribe, presentó ciertas características que destaca y sintetiza muy bien la CEPAL (1991 y 1993). Empero, más que actualización se tratar de la confirmación de tendencias estructurales que fueron detectadas en la década pasada.

La CEPAL comienza diciendo algo muy importante, y es que en la llamada "década perdida" la Región deshizo parte de lo que había avanzado por la senda del desarrollo, cuando transfirió mano de obra desde actividades de mayor productividad de ingreso hacia otras de productividad e ingresos más bajos.

Vinculado con lo anterior es posible detectar una profundización de la heterogeneidad productiva en materia de disparidad de las productividades sectoriales, lo que en consecuencia es un elemento subyacente al incremento en la desigualdad distributiva del ingreso, puesto que la coexistencia e interpenetración de sectores modernos de cobertura limitada con la expansión de actividades de baja productividad, se vió inclinada hacia estas últimas.

Así mismo, los países que experimentaron mayores aumentos en el desempleo abierto vieron reducida la importancia relativa del trabajo asalariado industrial y público, lo que no siempre fu acompañado del empleo por cuenta propia de baja calificación.

Se señala que las remuneraciones provenientes de la actividad productiva que eran decrecientes, se distribuyeron de manera más inequitativa. Es decir, los ingresos de los autoempleados no calificados se redujeron, mientras que las ganancias de los empleadores se vieron menos afectadas y en algunos casos aumentaron.

En línea con lo anteriormente señalado por CEPAL, se detectó que en la mayoría de los casos, el 5% más rico vió mantenerse o aumentar sus ingresos, en tanto que el 75% inferior vió reducirse los suyos, agudizándose el contraste entre bienestar y pobreza. Igualmente para vastos sectores de la población el ingreso promedio por habitante tiene cada vez menos significado. Es decir, es mucho más asimétrico, perdiendo su característica de representatividad.

Señala igualmente la CEPAL que aumentaron los porcentajes de la población en extrema pobreza, lo cual significa una inversión de la tendencia positiva de las tres décadas que siguieron a la postguerra. Otro rasgo a destacar es la urbanización de la pobreza, en América Latina para 1980 el 46% de los pobres estaba en áreas urbanas y el resto en las áreas rurales; ya para 1986, la situación se invierte: en las áreas urbanas se concentraba el 55% de los pobres y el resto en las áreas rurales. En cuanto a la población indigente debe decirse que sigue predominando la situación de indigencia en las áreas rurales, casi un 46%, en comparación con las áreas urbanas. Sin embargo, puede decirse que la brecha urbano-rural se cierra, ya que para 1980 alrededor de un 23% estaba en las zonas urbanas y un 40% en las rurales.

De acuerdo con el Panorama Social de América Latina 1993, la situación de urbanización de la pobreza se ha venido acentuando. Señala este informe que de los 60 millones de nuevos pobres surgidos en los años 80, hay 53 millones que residen en las ciudades, por lo que la pobreza latinoamericana ha pasado a ser ahora un fenómeno masivamente urbano, pese a que su incidencia y severidad siguen siendo mayores en el medio rural.

Con relación a los volúmenes de pobreza, el informe arriba citado dice que casi la mitad de la población de América Latina, un total de 195,9 millones de personas, vive en la pobreza. Cifra esta que comparada con la de 1980 arroja un total de 60 millones de nuevos pobres, surgidos en esos años, lo que representa en general que el 46% de la población de la Región viva en deplorables condiciones de

carencia. Según el informe, 2 de cada 5 habitantes urbanos son pobres, mientras que en el medio rural lo son 3 de cada 5.

Otra característica, muy significativa, que destaca la CEPAL en su informe de 1991 y que confirma el de 1993, es que una proporción importante de los estratos medios urbanos son ahora más vulnerables a los efectos de las nuevas políticas de estabilización o ajuste. Pero la vulnerabilidad se extiende también al sector informal urbano donde 2 de cada 5 ocupados trabajan con escasa o nula cobertura de seguridad social, y en situación de pobreza en su gran mayoría. Se destaca que la insuficiente cobertura de los sistemas de jubilaciones y pensiones, y sus exiguos montos, es uno de los factores que más contribuye a elevar los niveles de pobreza.

Resaltan estos informes que en el mundo del trabajo las mujeres se mantuvieron en clara desventaja frente a los hombres. El informe del 93 corrobora ampliamente este resultado, e incorpora también el deterioro de la Tercera Edad, pero destaca que la participación femenina en las actividades económicas continuó en aumento al igual que en las actividades educativas, como docentes y como estudiantes. Sin embargo, todo ello ocurrió en un contexto que obligó a muchos hogares a recurrir a estrategias de sobrevivencia, que a menudo implicaron un aumento de la carga del trabajo doméstico sin que se produjeran avances paralelos en la cobertura de los servicios de apoyo para el cuidado de los niños y de otras tareas realizadas normalmente por las mujeres. Esta situación permitió además una marcada discriminación salarial en perjuicio de las mujeres, lo que constituye adicionalmente una fuente de tensión y de deterioro en el seno mismo de las familias, especialmente de aquellas jefaturadas por mujeres.

Así mismo, la desprotección de la Tercera Edad es otro fenómeno de creciente importancia en el panorama social de las naciones latinoamericanas. Al respecto, dice CEPAL, que gran parte de esa población no recibe ingreso alguno o bien resulta insuficiente, y deben apoyarse en la familia para mantenerse vivos.

Con respecto a los cambios que vienen experimentando los niveles de pobreza en la Región puede decirse que aún no hay acuerdo. En efecto, para algunos ya ha comenzado un proceso de mejoramiento de los sectores más golpeados por los procesos de ajuste, en línea con el proceso de recuperación que se observa en materia económica. En relación con esto vale la pena reseñar aunque sea muy brevemente el contenido de la Conferencia Pert Jacobson, que pronunció en Washington, en el mes de septiembre de 1993, el doctor Enrique Iglesias (1993), presidente del BID. Comenzó el Doctor Iglesias por reconocer que el proceso de ajuste precipitado por la crisis de la deuda externa, fué altamente costoso para los países de la Región, pero al mismo tiempo fué una opción necesaria para poner sus casas en orden, lo que en el mediano y largo plazo les permitió acceder a una nueva visión del desarrollo que trascendiese el problema de la deuda.

Sostuvo el doctor Iglesias que mientras hace falta tiempo para ver los resultados de los ajustes, algunos países han comenzado a cosechar frutos, particularmente en materia de estabilidad, producción e inversión, y la Región ha regresado a índices de crecimiento positivos. Esta recuperación, puntualizó, está dándose a pesar de una situación muy negativa en los términos del intercambio pues los precios de las materias primas -metales, cobre, cereales, lana, café y petróleo- han caído entre el 30 y el 50%.

La estabilidad también ha registrado avances, pues con excepción de Brasil, la inflación promedia 19% en el resto de los países. Y en el campo externo se destacan la reactivación de corrientes de capital y el regreso de los capitales fugados, que entre 1992 y 1993, sumaron en conjunto unos 100 mil millones de dólares. Ese ingreso permitió enjugar un déficit de cuenta corriente de 72 mil millones, causado por el aumento de las importaciones (apertura comercial unilateral) y el lento crecimiento de los ingresos por exportaciones. Sin embargo, sólo un tercio de los capitales ingresados fueron a inversiones directas, mientras el resto tiene un alto contenido especulativo, en respuesta a las altas tasas de interés, en opinión de Iglesias. Esto confirma, apuntamos nosotros, el sesgo antiproducción de muchas de las políticas de liberación de los mercados financieros. Esa circunstancia resalta la urgencia de

aumentar el ahorro interno que es del orden del 20% en contraste con un 30% en los países asiáticos de más rápido crecimiento.

La Región tiene hoy en día un 40% de población viviendo por debajo de niveles mínimos de ingreso, y una gran parte, como ya se ha señalado, en una situación de extrema pobreza. La pregunta es: ¿A estas alturas, comienzan a disminuir, siguen aumentando o estancándose los niveles de pobreza absoluta y de indigencia?. La respuesta no puede ser terminante, y probablemente hay diferencias nacionales. Sin embargo, debemos decir que en el Informe Social de la CEPAL, (1993), se señala taxativamente que la pobreza continuó aumentando, impulsada especialmente por el deterioro económico que en la década pasada sufrieron Argentina, Brasil y Venezuela. Es decir, un efecto de pobreza ligeramente retardado con respecto a las crisis en estos países. Ante esto, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL señaló en una declaración del 28 de septiembre de 1993 en Santiago, que encuestas de hogares hechas hace poco mostraban en cuatro o cinco países de la Región una inflexión favorable en las curvas de la pobreza. Dice el Doctor Rosenthal que los índices de pobreza han bajado discretamente desde 1988, y los de indigencia han bajado más que discretamente. No obstante, acotó el Doctor Rosenthal, que con un crecimiento del 3% anual que es lo que espera la Región, esta situación se mantendrá igual.

Estas aseveraciones contrastan, sin duda, con las informaciones obtenidas de diversos países. La más reciente, 7 de Octubre de 1993, proviene de Honduras donde un informe del Banco Mundial que se divulgó en Tegucigalpa, muestra que 20 de cada 100 hondureños se empobrecieron con las políticas de ajuste económico aplicadas en los últimos tres años por el gobierno del presidente Rafael Callejas. La información de prensa (El Nacional, 1993) señala que el experto del BM dijo en un seminario para evaluar el programa de ajuste estructural de esa economía que, según el estudio, el índice de pobreza se elevó en Honduras de 58% en 1989 a 78% en 1993, y el 62% son indigentes. Señaló que en términos macroeconómicos el modelo neoliberal impuesto por Callejas desde marzo de 1990 ha tenido resultados positivos pero aún falta mucho por hacer. (Nota nuestra: la situación y la respuesta no pueden ser más típicas).

Este es precisamente el quid del problema. La pregunta que se sigue planteando es si las políticas de ajuste van finalmente a encontrar resultados en un plazo que sea tolerable para la población. En este sentido vale la pena recordar las inquietantes palabras del Doctor Rosenthal, dichas en la ocasión ya mencionada: "Si vemos hacia adelante hay un gran riesgo de que el ajuste de la economía latinoamericana no termine nunca. Eso no significa que caiga el PIB pero sí que tenga un desempeño mediocre y que no se pueda absorber la demanda emergente por nuevos empleos".

Es conveniente concluir este capítulo señalando que a pesar de la crisis, durante los años 80, continuó aumentando el capital educativo de la Región. Sin embargo, a la expansión educativa todavía no ha seguido un aumento proporcional de su población que alcance niveles educacionales requeridos por ocupaciones que generen una productividad aceptable. Los avances generales en materia de educación no han sido acompañados por logros equivalentes en cuanto a ingresos, y esto se debe fundamentalmente a las restricciones en el mercado de trabajo. Es la constatación de cierto divorcio entre logros educativos y la capacidad formada por la escolarización. Más adelante volveremos sobre este punto que sirve de enlace con las tesis que sostenemos en los capítulos subsiguientes.

Empero, nos parece importante incluir unas apreciaciones del Banco Mundial (1993), según las cuales la Región disminuyó el gasto educativo a raíz de la crisis de la deuda externa, con el resultado de que hoy en día está a la cola del mundo en cuanto al desempeño escolar. Con algunas excepciones, los alumnos de la Región quedan muy por detrás de los estudiantes de Asia Oriental y de los países industriales en exámenes de lectura, matemáticas y ciencias, según el estudio del BM.

Pero, tal vez lo más grave lo constituye la distorsión de la asignación de recursos por niveles educativos según el informe. Se dice allí que a pesar de la caída (que ya señalamos) del gasto anual por estudiante en educación primaria (de 164 a 118 dólares entre 1980 y 1989), los gobiernos

latinoamericanos estaban subsidiando la educación superior 7 veces más por estudiante que la educación primaria, a pesar de que la inversión en esta última es mucho más rentable desde el punto de vista social.

El mayor gasto en las Universidades tiene consecuencias injustas -continúa el informe- ya que beneficia sobre todo a los estudiantes de clase media y alta, que muchas veces reciben su educación primaria y secundaria en escuelas privadas, mientras a los pobres se les dificulta el acceso a la Universidad debido a la baja calidad de la enseñanza pública.

La desigualdad llega a ser tan grande que en 1989 el 20% más rico de la población se beneficiaba del 50% de los subsidios a la educación superior, mientras el 20% más pobre recibía sólo el 5%.

Para concluir, refirámonos a un problema esencial: el de la calidad de la educación frente a la escolarización masiva. Hemos sostenido que en América Latina, la masificación de las universidades ya cumplió su papel histórico, y que en adelante lo que realmente importa es mejorar la calidad de los estudios, las investigaciones, y los procesos de enseñanza-aprendizaje. Esta es una etapa, quizá más costosa, pero es absolutamente insoslayable si se quiere elevar la calidad del único factor de la producción que hoy realmente cuenta. En este sentido, no es alentador leer en el informe del BM que "un indicador de la baja calidad de la educación en América Latina es que el 42% de los alumnos repiten su primer año de primaria, y un 29% repiten todos y cada uno de los años de su enseñanza. Esos promedios de repetición son los peores del mundo, y poner a esos niños en sus clases por segunda vez cuesta a los gobiernos de América Latina y el Caribe unos 2.500 millones de dólares al año. Se estima que un programa para mejorar esa situación, en algunos casos, se financia hasta en un 80% con los ahorros resultantes de disminuir las tasas de repetición."

Estos datos que aporta el estudio del Banco Mundial, cuya confiabilidad no puede ser anulada por sesgos estadísticos o políticos, ya que coinciden ampliamente con las tendencias que fácilmente pueden observarse en la Región, en cuanto a la calidad de la educación se refiere, deberían ser ampliamente divulgados en las comunidades educativas, en las universidades y en las instancias nacionales relacionadas con la educación. Aun así permanecemos escépticos sobre la voluntad de los hacedores de políticas y de quienes de una u otra manera tienen que ver con los cruciales procesos de desarrollo del capital humano en nuestros países.

II. Criterios y parámetros para una política económica deseable

El título apenas obedece a un deseo. El esfuerzo inicial consistía en poner algunos granos que apuntasen hacia una política económica, de ajustes o no, que fuese capaz de aliviar y aun de evitar los devastadores impactos que todo el mundo reconoce como correlativos a las políticas que han procurado buscar una transformación del modelo de desarrollo.

Cabría preguntarse, ¿qué es una política económica deseable?. ¿Existe tal política?. Estas son cuestiones que no pretenden ser resueltas por nadie que tenga conciencia de las limitaciones que imponen el grado de desarrollo de las teorías económicas y sociales, así como los propios retos que plantea una realidad cambiante y dramática. El problema no consiste tanto en la definición de los objetivos. Creo que difícilmente alguien pueda estar en desacuerdo con aquellos que identifican a una política económica deseable como la que es capaz de producir bienestar para todos, a través de la igualdad de oportunidades, y del logro de resultados más o menos equitativos a largo plazo. El problema es mucho más complejo, y debe comenzar por preguntarse si con los instrumentos disponibles, o si en medio de las relaciones sociales conocidas y conocibles, es posible hallar tal política.

Mas allá de una pretensión que escapa a nuestras competencias y disponibilidades de medios, haremos un esfuerzo de aproximación al problema con miras a estimular trabajos adicionales en este campo lleno de desafíos. Examinemos pues, ordenadamente, este espinoso terreno.

1) El contexto mundial y la ISI

La industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), que tanto caracterizó a América Latina fué, como se sabe hasta la saciedad, una respuesta regional para enfrentar la severa crisis que experimentó la economía internacional en los años 30. Desde luego no entraremos en esta discusión, que consideramos agotada. Si se menciona es sólo como referencia indispensable para dar cuenta de cómo aquellos cambios violentos fueron capaces de dar lugar a un cambio radical en la política económica.

De aquel vasto complejo de cambios apenas mencionaremos que se obtuvieron logros significativos en términos del crecimiento del producto, del mejoramiento del ingreso per capita, del desarrollo de nuevas habilidades e incremento en la productividad, de incorporación de nuevas tecnologías, y de una industrialización que, si bien se volcó principalmente al mercado interno, fué eje que desplazó hacia arriba la curva de aprendizaje de los trabajadores, dándoles así un importante potencial para producir con eficiencia.

Hoy día sabemos, probablemente por la aplicación de la soberbia sabiduría ex post de los economistas, que aquella manera de crecer contenía notables deficiencias y limitaciones intrínsecas. Estas han sido analizadas desde hace tiempo. Nosotros solamente haremos hincapié en que los importantes ritmos de crecimiento alcanzados no se convirtieron en alivio para las mayorías necesitadas; la tasa de crecimiento del empleo fue menos que proporcional al crecimiento de la producción industrial, y ni siquiera la vasta expansión de los servicios pudo actuar como esponja para absorber la creciente incorporación de mano de obra al mercado de trabajo. La desigualdad en la distribución del ingreso si bien mejoró en aquellos países que combinaron la estabilidad monetaria y de tipos de cambio con la expansión de los sectores medios, sufrió retrocesos en los países en los cuales la propiedad rural fué altamente monopolizada, y los poderes públicos controlados de manera discrecional.

Para decirlo en términos actuales, aquel crecimiento sostenido durante 30 años no dió lugar a lo que la terminología de moda denomina "chorreo", "goteo", "derramamiento", palabras de arduos esfuerzos para traducir el "trickle-down" de la expresión inglesa. Es cierto pues, que la inequidad y la pobreza no son hijas de las recientes políticas de ajuste. Ellas son más bien el resultado del poco poder que han tenido las clases no propietarias para acceder a la riqueza creada.

Se suele decir, injustamente a nuestra manera de ver, que los responsables de la crisis que nos azotó en los años 80, no son otros que los teóricos e ideólogos de la sustitución de importaciones. Todos sabemos que, en efecto, economías que se desarrollan con un fuerte sesgo antiexportador, en un ambiente de globalización de las relaciones económicas, tropezarán tarde o temprano con serios problemas de creación de divisas, de déficits comerciales y de financiamiento externo, y por ende, de pendiente tendida hacia el endeudamiento.

Si a lo anterior se agrega la expansión de un Estado que, para decirlo de una manera convencional, fué preso de una manía regulatoria exacerbada, combinada con el paternalismo intervencionista que favorecía empresas, así como salvaba de la quiebra a empresarios incompetentes, tendremos un rápido dibujo de las condiciones de partida.

No abundaremos más sobre este particular. Sólo diremos a guisa de conclusión que por todas partes en la Región se formó un régimen económico que no era ni de Estado ni de mercado, era un híbrido plagado de regulaciones, subsidios, distorsiones, despilfarro, ineficiencia, baja rentabilidad social, aunque lucrativo para los sectores hiperprotegidos. Por si fuera poco, el esquema echó por tierra los esfuerzos de integración regional que se iniciaron en 1960.

De esta manera se engendró una relación completamente disfuncional entre dos entes decisivos: el Estado y el mercado, precariamente mediados por una sociedad civil embrionaria y un sistema político de falsa democracia. Esta relación entre el Estado y el mercado era aberrante, porque no sólo no permitía sino que entrababa el buen funcionamiento tanto del Estado como del mercado nacionales, insertos ambos en una economía internacional que desde 1972 vió el fin de la prosperidad, el colapso

del capitalismo post-cíclico y la avería del keynesianismo. Se comprende que un aglomerado socioeconómico semejante exigiese no sólo la corrección de desequilibrios económicos, sino la recolocación de la formación social sobre bases distintas y más cohesionadas. En este contexto es como entendemos la inevitabilidad de los ajustes, es decir, como acciones orientadas a buscar nuevos rumbos de crecimiento capaz de descender a las grandes masas de la población.

2) Esbozando criterios y parámetros

De esto se trata, en realidad: un esfuerzo encaminado a tratar de colocar en terreno discernible el reto de una política económica compatible con el bienestar de las mayorías. Creemos que los ajustes son una necesidad absoluta no sólo desde el ángulo económico, sino por las implicaciones éticas y morales que significa lanzar a una nación por rutas de perspectiva incierta. Se sabe, que ni el crecimiento del producto, ni la intervención del Estado, ni ninguna política económica por sí sola o acompañada de políticas sociales aseguraron un reparto más o menos equitativo de los frutos del progreso.

2.1. ¿Cuál es el modelo o proyecto?

Esta es una pregunta definitiva. No tiene ningún sentido adoptar políticas de efectos dolorosos si no se ha apuntado a la consecución de un modelo o proyecto nacional, más o menos delineado por los agentes de la sociedad global. Así mismo, se requiere un mínimo diseño de los instrumentos pertinentes para lograr los objetivos. Digamos de una vez que en el diseño de las políticas debe prevalecer un criterio fuerte de concertación estratégica.

Crecer con equidad es un objetivo deseable, por supuesto, creemos que esta propuesta de la CEPAL es de gran poder, y a pesar de las críticas que ha recibido, se va convirtiendo, cada vez más en el desideratum capaz de inspirar proyectos nacionales. Es de desear, que así como la sustitución de importaciones fu un norte que hizo converger fuerzas y superar conflictos, el crecimiento con equidad que propone ahora la CEPAL (1990a), se convierta en una nueva idea fuerza, en una proclama para el avance solidario de nuestras naciones.

Hay preguntas inquietantes desde luego, tal como lo demostró el siempre recordado Fernando Fajzylber. Existen numerosos casos de países que han crecido con un reparto razonablemente justo de los nuevos bienes producidos. Pero lo grave es que ningún país de América Latina se encuentra en ese deseable espacio. Es el famoso casillero vacío que también detectó Fajzylber. Por lo tanto, cabe preguntarse, después de lo que ha pasado ¿es posible esbozar para este continente criterios y parámetros de una política económica deseable?. Teóricamente debe serlo, pero debemos estar conscientes de que se interponen grandes obstáculos y de que se requieren notables transformaciones que vayan a la raíz de las cosas.

Debemos decir que este tema del crecimiento con equidad, combinado con las estrategias de ataque a la pobreza y de alternativas de desarrollo, ha concitado la atención de un creciente número de investigadores e instituciones. Nosotros no podemos dar cuenta aquí de este debate, pero puede verse un buen resumen en el artículo de Adolfo Gurrieri (1990). En ese documento se comentan, en primer lugar, las propuestas de superación de la pobreza, por una parte, y las propuestas de desarrollo de los recursos humanos por la otra. Dentro de las primeras se ubica la protección de los pobres durante el proceso de ajuste estructural, y se combinan estos programas con la eficiencia en el uso de los recursos públicos, la que se lograría a través de la focalización de los recursos en quienes más los necesitan. Así mismo en este grupo se incluyen propuestas de quienes dudan de que el ajuste estructural librado a sí mismo pueda solucionar, en un lapso razonable, las cuestiones de pobreza e inequidad.

Los animadores de estas últimas propuestas, que son siempre fórmulas híbridas, combinan dos preocupaciones: el crecimiento económico y la equidad social, sin sacrificar ninguna en términos de otra.

Finalmente, dentro del primer grupo, incluye Gurrieri propuestas que sugieren orientar las políticas públicas en favor de los sectores económicos, estratos técnico-productivos y grupos sociales postergados. Otro rasgo señalado por Gurrieri es que ponen el acento en las políticas distributivas con el fin de afectar los factores de la distribución primaria del ingreso (la propiedad y control de los activos productivos, la heterogeneidad estructural, y la orientación social de la política económica). Estas propuestas sostienen que así como el crecimiento económico pasado no pudo vencer las causas estructurales de la pobreza, tampoco lo lograr el promovido por el ajuste estructural.

Para nuestros fines, las más interesantes son las propuestas de desarrollo de los recursos humanos, que han sido excelentemente resumidas y comentadas por Gurrieri, así como por la CEPAL (1990b). Transcribimos a continuación la síntesis que de estas propuestas se hallan en el documento citado de CEPAL:

Las expresiones "desarrollo humano" y "desarrollo de los recursos humanos" han sido utilizadas dentro del sistema de Naciones Unidas, para referirse a conceptos y enfoques de diverso alcance. A continuación se resumen brevemente algunos de ellos.

a) Recuperación de la dimensión humana del desarrollo

Las propuestas existentes sobre este tema participan de una convicción común: los aspectos humanos del desarrollo han sido dejados de lado y es preciso darles la importancia que efectivamente merecen.

El tema ha sido planteado por el Comité de Planificación del Desarrollo. Su formulación distingue entre dos acepciones de la palabra desarrollo: La primera, que lo define sólo como un aumento de la oferta de bienes y servicios, y una segunda que lo amplía, caracterizándolo como la expansión de las capacidades productivas de la población. Señala que habitualmente se confunden ambas acepciones, y que suele darse primacía a la primera, en detrimento de la segunda. Propone combinar ambos conceptos de manera más equilibrada, lo que justifica con argumentos tanto teóricos como históricos.

Desde el punto de vista teórico, los recursos utilizados en el mejoramiento del nivel de vida (en educación, en salud, y en otras esferas semejantes) deben considerarse como inversión productiva en capital humano y no como un gasto improductivo.

Muchos ejemplos demuestran, según la propuesta, que los países que alentaron en gran escala el desarrollo del capital humano-como Japón y la República de Corea- lograron excelentes resultados.

Desde el punto de vista histórico, se plantea que existen muchas desviaciones sorprendentes respecto de la tendencia a una asociación positiva entre el crecimiento del ingreso por habitante y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Por un lado, hay países en que el mejoramiento de dichas condiciones se ha retrasado en relación al crecimiento del ingreso por habitante y, por otro, países en que el mejoramiento de las primeras ha superado al crecimiento del segundo.

La idea central de esta propuesta es que la crisis ha llevado a dar excesivo énfasis a los problemas de gestión de corto plazo y de recuperación del crecimiento, en desmedro de la dimensión humana del desarrollo. Se trata de contrarrestar esta tendencia, y lograr un mejor equilibrio. En términos prácticos, se procura evitar que los gastos públicos en educación, salud y nutrición sean identificados como consumos de los que puede prescindirse, y conseguir que se los considere como una inversión en capital humano. Aunque su justificación difiere de las propuestas orientadas a compensar los efectos sociales del ajuste estructural (se plantea más en términos de capital humano, y menos de equidad), sus recomendaciones son similares: todas ellas se centran en un uso más eficiente del gasto público en la esfera social.

b) El desarrollo de los recursos humanos como núcleo de la estrategia

En el ámbito de las Naciones Unidas, y concretamente en la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) se han formulado planteamientos que presentan ciertas semejanzas con las propuestas anteriores, pero se diferencian de ellas en cuanto procuran que el desarrollo de los recursos humanos se ubique en un lugar central de la estrategia. En el Plan de Acción de Yakarta (abril de 1988), dicho desarrollo no es concebido como la parte social -menor y subordinada- de una estrategia económica que se rige por otros criterios. Por el contrario, se constituye en el elemento articulador de una estrategia económico-social integrada, un marco general que sirve de orientación a las estrategias de desarrollo nacionales y a la cooperación regional e internacional.

Se basa en dos tesis que han estado presentes hace ya tiempo en la documentación de la CEPAL. La primera es que hay ciertos patrones históricos de crecimiento que, aunque cumplan con sus objetivos de dinamismo económico, no necesariamente mejoran las condiciones de vida de la mayoría de la población ni propician la utilización plena de los recursos humanos disponibles. La segunda es que las finalidades sociales no se alcanzan sólo mediante el uso de los medios o instrumentos económicos adecuados; la realidad es que existe una interdependencia entre los medios y las finalidades, que son a la vez económicos y sociales.

El Plan de Acción de Yakarta sostiene además como criterio que el desarrollo humano es precondition necesaria y objetivo último del desarrollo, lo que debe tomarse en cuenta al elaborar y reorientar las estrategias. Esto implica la utilización plena de los recursos humanos y de sus capacidades, con vistas a aumentar la productividad y los ingresos, sobre todo de los más necesitados. Supone también una distribución equitativa de los frutos del desarrollo. Entendido de acuerdo con este criterio, el desarrollo es económico y social al mismo tiempo. La elevación de la productividad se basa en el mejoramiento integral de la condición humana, que a su vez haría posible lograr mayores niveles de productividad. Desde esta perspectiva, el desarrollo se fundamenta en una especie de círculo virtuoso del desarrollo de los recursos humanos y de la elevación de la productividad.

El Plan de Acción de Yakarta contiene 33 recomendaciones de política y 106 propuestas de acción, en tres principales dimensiones: el empleo y desarrollo de la fuerza de trabajo, la ciencia y la tecnología, y la calidad de la vida.

c) La dimensión humana enfrentada al ajuste estructural

La declaración de Jartum (marzo de 1988), emanada de la Conferencia Internacional sobre las dimensiones humanas de la recuperación económica y el desarrollo de Africa, se basa, como las anteriores, en la necesidad de dar a las condiciones de vida humana la importancia que se merecen en las estrategias de desarrollo.

Desde la perspectiva de la crisis, cuyos efectos en Africa han sido tales que "desafían la sobrevivencia misma del pueblo africano", dicha Declaración hace un llamado de atención sobre los efectos de la crisis y de los programas de ajuste estructural. Su preocupación por la condición humana no se expresa en una propuesta que tenga carácter complementario respecto de los programas de ajuste; por el contrario, se plantea como una demanda de reorientación de tales programas. Esta se basa en varias objeciones que se les formulan.

La primera es que son incompletos: los equilibrios fiscales, externos y de precios se consideran como fines en sí mismos, condiciones suficientes para el crecimiento económico. Sin embargo, los desequilibrios en las condiciones de la vida humana -empleo, ingreso, nutrición, salud y educación- no reciben la misma prioridad.- La segunda es que su aplicación es mecánica, y no toma suficientemente en cuenta las realidades económicas, humanas y culturales de los países. Con ello crea una gran distancia entre los modelos y la realidad. En tercer término, se consideran de perspectiva temporal demasiado breve. En efecto, la propuesta considera que no es posible esperar a que se alcance el equilibrio externo y fiscal para mejorar la condición de los seres humanos, ni para ampliar la inversión

en recursos humanos, pues esta última fortalece la capacidad institucional, productiva y científico-técnica, que constituyen la base de un desarrollo más estable y menos vulnerable.

Por lo tanto, el mensaje principal de la Declaración de Jartum es que los programas de ajuste estructural deberán ser sólo una parte, complementaria y armónica, de las estrategias nacionales de desarrollo, para asegurar su coherencia. El centro de su preocupación se encuentra en las condiciones de vida de los seres humanos, lo que significa dar prioridad a la superación de los desequilibrios que éstas presentan.

En cuanto a las propuestas concretas que expresan esta preocupación por las condiciones de vida humana, estas son menos articuladas y exhaustivas en la Declaración de Jartum que en el Plan de Yakarta. Sin embargo, apuntan en el mismo sentido, y abarcan también las dimensiones de empleo y desarrollo de la fuerza de trabajo, aprovechamiento y adaptación del progreso científico-técnico y mejoramiento de la calidad de vida de los grupos más postergados.

Quien escribe este trabajo, simpatiza con las propuestas contenidas en el Plan de Acción de Yakarta y en la Declaración de Jartum. En consecuencia las proposiciones que se esbozan más adelante tienen por centro las concepciones y acciones que propenden a colocar la formación y el mejoramiento del capital humano como ejes de la estrategia. Sin embargo, cree que se pueden matizar expresiones como la que dice "que no es posible esperar que se alcance el equilibrio externo y fiscal para mejorar la condición de los seres humanos, ni para ampliar la inversión en recursos humanos" (CEPAL, 1990:11-12). Más bien pensamos que el hecho de colocar el restablecimiento de los equilibrios en las condiciones de la vida humana, no tiene por que impedir que se busque un buen funcionamiento de la economía, desde el primer momento.

Quisiéramos enfatizar, antes de pasar a otro punto en nuestro orden de exposición, que no hay fórmula preconcebida ni de "salvación". Tienen razón quienes insisten en las especificidades históricas y culturales de nuestros respectivos Estados nacionales. En consecuencia, pensamos que no hay una respuesta general válida para todo en todo tiempo, ni siquiera en un ambiente en que los procesos de integración se encuentren suficientemente avanzados.

d) Relación entre Estado y mercado

Antes de entrar de lleno en el esbozo de los criterios y parámetros de política económica estimamos necesario hacer una breve referencia al estado actual de esta discusión, por considerarlo muy relevante.

Nosotros nos hallamos entre los que piensan que el debate acerca de que el mejor modo de regulación social es el que tiene como eje único, en unos casos el Estado, y en otros el mercado, ha sido superado desde hace tiempo. Si todavía existen posiciones que defienden a ultranza las virtudes de una u otra tesis, es porque están desfasados o porque, lo que es peor, no pueden desembarazarse de un ancestral sesgo ideológico. En efecto, trataremos de mostrar en lo que sigue que las teorías del libre mercado, o las referentes a la regulación estatal, son teorías ideológicas, es decir, falsas.

Comencemos por aquella que ha sido más atacada en los tiempos que corren, aquella que privilegia el Estado como regulador de la sociedad. Los dramáticos acontecimientos que dieron al traste con bastante más de medio siglo de socialismo y de esperanzas basadas en el crecimiento y la igualdad promovidos y realizados desde el Estado, deben ser suficientes como para no requerir ninguna demostración científica. Se trata más bien de una desoladora evidencia, por lo que tiene de abrumadora aunque incontestable.

Las graves consecuencias del totalitarismo, en todas sus instancias, han sido puestas al desnudo después de largos años en que los socialismos reales fueron incapaces de lograr que la justicia y la libertad marchasen juntas. Esos regímenes antidemocráticos, basados en el poder de un solo partido que ocupaba la totalidad del Estado, todo el sistema político, y asfixiaba las manifestaciones de la sociedad civil, se derrumbaron como un edificio obsoleto al que le han cedido las bases. No es el caso discutir

aquí las causas del auge y caída del socialismo real, así como los muy interesantes experimentos que a gran escala están teniendo lugar en la República Popular China, con espectaculares logros económicos aunque en un medio de libertades restringidas.

Si hemos hecho las anteriores observaciones, es sólo con el ánimo de no dejar un vacío ostensible. Por otro lado, la referencia a China persigue dejar constancia de que el modelo socialista, más que haber muerto, vive las sacudidas de sus propios errores, y las posibilidades de su transformación. En este sentido, el caso de Corea del Norte merece ser examinado.

Refirámonos ahora al caso de las llamadas economías de libre mercado y su teoría. Hoy en día ha quedado claro que los fines perseguidos por la última generación de teóricos de la libre concurrencia, particularmente Hayek y sus seguidores, eran menos los dirigidos a construir una robusta visión de lo que realmente ocurre en una economía de mercado, que los orientados a elaborar un modelo que pudiese competir con el marxismo. Su objetivo era ideológico y requirió de todo tipo de contorsiones para producir los resultados deseados. Como fuente de inspiración para librar una batalla de ideas que el occidente necesitaba ganar, la ideología funcionó; pero como fuente de políticas económicas, millones de personas hacen bien en maldecir la teoría por los evitables sufrimientos que en su nombre les fueron infligidos.

En una muy reciente investigación, llevada a cabo por el profesor Robert E. Lane (1993), se aportan datos contundentes que abren grietas profundas en la teoría del libre mercado. Veamos someramente el curso de estas investigaciones, según la reseña de Will Hutton (1993).

Como se sabe los supuestos básicos del modelo son sencillos: que el propósito de la actividad económica es la maximización del ingreso monetario; que todos los agentes económicos son infinitamente inteligentes y capaces de prever todas las contingencias de lo que hacen, y al mismo tiempo de elegir la mejor estrategia para lograr sus fines. También, que cada componente de la economía necesariamente sufre de alguna "pena", "costo" o "impacto negativo" (típicamente, costos y precios más altos cuando la producción se expande). Tales costos impiden que la actividad económica crezca explosivamente, a la vez que llevan progresivamente al equilibrio. Bajo estos supuestos, un mercado libre llevar al mejor resultado para todo el mundo, al tiempo que estimula la responsabilidad y procura la libertad, tal como señalaba Hayek.

De lo anterior se sigue que si hombres y mujeres trabajan sólo para ganar dinero, unos beneficios de seguridad social altos los desviarán de sus empleos remunerativos. Igualmente si una industria es subsidiada, las fuerzas naturales que distribuyen los recursos entre industrias que compiten entre sí, quedan inhibidas. En verdad, si algún obstáculo, como una regulación, se interpone en la vía de actores económicos infinitamente hábiles, que llegan por eso a los mejores resultados, se tendría que el mundo se hallaría en una situación peor. Es precisamente este corazón de la teoría económica que está siendo puesto en tela de juicio.

Recuérdese que en la teoría económica marginalista, un trabajador cambia trabajo por ocio en el punto en que una hora adicional de salario no compensa la desutilidad que por esta causa sufre. El propósito de la vida es consumir, no producir. El trabajo es una desutilidad que requiere compensación; mientras más gana la gente, y mientras menos pagan impuestos más duro trabajarán. La producción es concebida como una actividad fatigosa.

El profesor Lane le sale al paso a estos supuestos. Sostiene que la producción y el trabajo son fuentes claves de satisfacción y utilidad. El trabajo estimula el desarrollo personal, profundiza las habilidades, humaniza y estructura la vida; por encima de todo, nos hace más aptos e independientes. Sostiene Lane que el proceso de producción es una fuente de profunda satisfacción por derecho propio, y que el ingreso monetario contribuye muy poco al sentido del bienestar personal.

En un asombroso capítulo, Lane llega a argüir que los valores monetarios obstruyen la conducta racional del mercado. La razón es que el dinero es un símbolo tanto como es un emisor de mensajes económicos. Un creciente cuerpo de investigaciones, muestra que los símbolos monetarios generan

signos no racionales que van desde el daño moral hasta la vergüenza. Según Lane estos símbolos obstruyen el juicio racional y minan la maximización de la utilidad en un mercado.

Si son aceptados como verdaderos aunque sean algunos de los supuestos del profesor Lane, los postulados de la actividad económica según los neoclásicos deberían ser reconsiderados.

En cierto sentido la teoría de las expectativas racionales, y la del hombre adaptativamente inteligente, han reemplazado al hombre perfectamente inteligente de Lionel Robbins(1954). Veamos a continuación algunas investigaciones adicionales sobre este importante tema.

Hay nuevas investigaciones que conmueven el clásico terreno de la teoría, según el cual las economías van siempre hacia salidas estables porque en algún punto los costos de producción suben. Sin embargo el profesor W. Brian Arthur y sus colegas de la Universidad de Stanford y del MIT (Hutton, 1993) cuestionan este punto. Ellos sostienen que en las industrias de alta tecnología no siempre suben, tal como lo supone la teoría del libre mercado. En esas industrias los costos caen. Y una vez que un producto toma la delantera ante sus rivales, en precio y calidad, ese producto puede seguir liderizando cada vez más. La tecnología está sujeta a rendimientos crecientes y no decrecientes, y la misma puede ser "bloqueada al interior de la empresa", lo que imposibilita nuevas entradas al mercado. Ejemplos son la industria farmacéutica suiza y la de electrónica para el consumidor en Japón.

Otro punto se refiere al famoso homo economicus, cuya conducta se supone está guiada por expectativas perfectamente racionales. Ahora bien, investigaciones que se llevan a cabo en el Instituto de Santa Fe (USA), conducidas por dos premios Nobel de economía (Hutton, 1993), y realizadas con el auxilio de supercomputadoras, han reproducido modelísticamente un mundo en el cual un hombre inteligente adaptativo sustituye al hombre inteligente perfecto. Los modelos económicos resultantes producen "booms" y explosiones, inflación y desempleo, todo en un contexto de libre mercado. Por su parte los modelos de mercado con supuestos más realistas producen resultados inestables e irracionales. La conclusión es que en el mundo del mercado habrá siempre inestabilidad y recesión, lo cual abre un espacio para la intervención del Estado, para un fuerte sistema de seguridad social y políticas de vigoroso apoyo a la producción.

La conclusión es que lo que realmente importa, en el mundo de hoy, son las relaciones que deben establecerse entre el Estado y el mercado. Afortunadamente esto ha sido bien comprendido en la mayoría de las instancias públicas y privadas, por lo cual los viejos dogmatismos de uno y otro lado tienden a ser preteridos. En realidad de lo que se trata es de definir bien, en cada caso particular, las funciones del Estado, así como sus áreas de intervención, que no tienen por qué ser siempre las mismas.

Esto lo recoge bien la CEPAL en su notable documento titulado Transformación Productiva con Equidad (1990a). Se dice allí, en la sección de síntesis, que "la interacción activa entre los agentes públicos y privados, así como la reestructuración del sector público, ser un proceso cuyo contenido y alcance no admite fórmulas preconcebidas. No sólo depender del contexto institucional, social, económico y político en que se dé, sino que además deber surgir de una amplia concertación entre distintas fuerzas representativas. En consecuencia, el documento sólo ofrece algunos principios generales para la acción estatal en apoyo a la transformación productiva con equidad. Entre esos principios se destacan la selectividad de las acciones del Estado, la autolimitación de éstas, la simplificación y la descentralización de las intervenciones estatales, y mejoras en la capacidad de previsión de mediano plazo mediante nuevas modalidades de planificación" (p.18).

Nosotros pensamos que este último principio tiene gran importancia porque permite "articular perspectivas más allá de las posibilidades de los mercados o de cada actor o grupo por separado"(Ibid.p.157). Consideramos imprescindible destacar el hecho de que la CEPAL insiste en que "el estilo de la intervención estatal habrá de renovarse en relación a décadas pretéritas. Durante los años ochenta, las prioridades de los Estados de la Región se redujeron muchas veces a privilegiar una expansión cuyos frutos hicieron posible el servicio de la deuda externa. Conviene ahora desplazar esas prioridades hacia el fortalecimiento de una competitividad basada en la incorporación de progreso

técnico y en la evolución hacia niveles razonables de equidad. Ello no significa necesariamente ni acrecentar ni disminuir el papel de la acción pública, sino aumentar su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto" (Ibid.p 15).

Es de esperar que los anteriores principios sigan adentrándose cada vez más en las esferas del poder y en los círculos de las decisiones políticas que significan un compromiso para toda la nación.

e) Necesidad de un proyecto nacional

Hemos dicho que las especificidades nacionales son significativas a la hora de diseñar esquemas deseables de estructura y funcionamiento del sistema social. De ser esto así el proyecto que se elabore ha de tener carácter nacional. Si se plantea desarrollar transformaciones por la vía institucional habrá que agotar todos los esfuerzos para perfilar el nuevo proyecto nacional. El proyecto debe contener las características esenciales del Estado que se propugna; así, suelen mencionarse los siguientes rasgos generales: un estado institucional y democrático, descentralizado, moderno y eficiente, que defina políticas estratégicas y que est al servicio del ciudadano. Hay que tratar de superar lo que señala Rolando Franco (1993:3), en el sentido de que, en la conformación de un esquema social deseable, "también juega la incapacidad de la clase política, en muchos países para respaldar proyectos nacionales, que puedan ser respaldados popularmente. Parlamentos sin lograr acuerdos mínimos, gobiernos sin respaldo, etc. no son el mejor ejemplo para pedirle sacrificios al pueblo".

Quienes sostenemos la necesidad de que se perfile un proyecto nacional, hemos de estar conscientes de que su conformación y aun su eficacia están sujetas a importantes restricciones. En primer lugar, tenemos el hecho de que las economías actuales se encuentran inmersas en un amplio proceso de globalización que abarca las esferas política, macroeconómica, productiva, tecnológica y ecológica. Respecto al ámbito macroeconómico, se reconoce que es en él donde las fuerzas de la globalización actúan casi con plenitud.

En efecto, es clara la pérdida de autonomía que han venido experimentando los estados nacionales en este campo, así como es visible la acción de fuerzas que los obliga a actuar en conjunto. Ninguna economía nacional, por avanzada que sea, puede escapar al impacto de las políticas fiscales, tributarias y monetarias de los otros países. Además los mercados mundiales están interpenetrados, y los mercados financieros y de capitales, en el seno de los cuales operan las transacciones de la deuda externa, forman una densa red. En la medida en que las políticas de ajuste estructural hacen fuerte hincapié en la liberalización y apertura de los mercados, se comprende que en esa medida el grado de libertad de los gobiernos nacionales disminuye, ante la acción de factores estructurales que hacen prácticamente imposible sustraerse a los procesos globalizadores. Estos elementos no pueden ser ignorados a la hora de impulsar el cambio estructural.

En segundo lugar, vinculado con la anterior hay que tomar en cuenta las restricciones que imponen los procesos objetivos y los compromisos de la integración regional, en un ambiente de doble apertura: hacia adentro, es decir hacia los vecinos continentales y hacia la población interna de cada país; y hacia afuera, es decir hacia las economías extraregionales y en general hacia la economía mundial. Como se sabe la economía mundial muestra una fuerte tendencia a funcionar por bloques (USA-Canadá -México; CE; China, Japón y Sudeste Asiático). Ante estas tendencias, que conducen a la edificación de bloques constructivos en su interior, pero obstructivos ante otros competidores, los países latinoamericanos y caribeños, no sólo tienen que acentuar sus esfuerzos de integración y cohesión social, sino que además tienen que abrir puertas a los procesos de convergencia y armonización de políticas, no sólo en la esfera económica, razón por la cual deben repensar el propio concepto de soberanía nacional.

En tercer lugar, están las restricciones que impone el hecho de que cualquiera que sea el carácter del proyecto nacional, en el se sintetizan a través de mecanismos de concertación, factores que forman parte de la vida misma de una sociedad democrática, nos referimos a que la conflictividad de la

democracia debe ser asumida como un hecho natural, y por lo tanto de universal gravitación en el tiempo y en el espacio.

Por eso mismo es por lo que se requieren los grandes acuerdos o pactos nacionales en épocas convulsivas y de crisis; el objetivo es una apelación a las mismas fuerzas de la conflictividad para que, en aras de una meta consensual, sean canalizadas para propósitos de transformación. Desde luego este acuerdo debe cuidarse muy bien de distribuir las cargas proporcionalmente a la condición socioeconómica de los actores, individuales o colectivos.

Preguntémosnos ahora: ¿Cómo hacer viable el programa de transformación? ¿De qué forma iniciar el proceso, bajo el impacto de un tratamiento de choque o en las ruedas de un programa de transición?. Hoy día, con la ardua experiencia aprendida, todo el mundo se inclina a realizar los ajustes de manera que los impactos indeseables por lo menos sean mitigados a través de acciones inmediatas y simultáneas.

2.2. Elementos para una transición

Esto me lleva a plantear la posibilidad de explorar la elaboración e instrumentación de un programa de transición. Se trata evidentemente de una tarea difícil, compleja y llena de peligros, ya que pone en juego nada menos que la viabilidad misma del programa de transformación que se hubiese acordado.

De nuevo, aquí las especificidades nacionales tienen la última palabra. No obstante, se pueden esbozar algunos elementos que pueden ser considerados, caso de que se escoja la vía transicional (¿quién no le teme al tratamiento de choque?).

Esto plantea de inmediato un asunto actual. Sabemos que, *mutatis mutandi*, la amplia mayoría de los países de la región ya habían puesto en marcha programas de ajuste estructural en el lapso que abarca la segunda mitad de los años 80. Esto significa que ya hay un camino recorrido, sembrado de éxitos, fracasos e incertidumbres (en algunos casos, por suerte pocos y breves, se vivió una situación de caos). Esto obliga a que una primera tarea que debe ser emprendida por quienes están comprometidos con el acuerdo nacional, sea la de hacer una evaluación cuidadosa y conjunta de los resultados y efectos de las políticas instrumentadas. No está demás insistir en que esta evaluación ha de ser estratificada y regionalizada, con el fin de dar cuenta de la diversidad de condiciones y de afectación de los grupos poblacionales, en especial, como siempre, de los que fueron más sacudidos por el ajuste.

Ahora tiende a reconocerse cada vez más, que esos ajustes, además de su precipitación, tuvieron un marcado sesgo economicista que subestimó los efectos sociales. Como señala Carlos Blanco (1993:1), "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, progresivamente esta dinámica se revierte 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."

Tomando pues en cuenta, los resultados más fácilmente observables, y que son de aceptación general (el severo costo social de las políticas), así como la orientación de las acciones (economicismo), y el ritmo de su introducción, estamos de acuerdo en la necesidad de "reformular las reformas" o de "reajustar los ajustes". Esto lo recoge el BID (1993), cuando asienta: "Los países de América Latina y el Caribe están en posición de iniciar "una segunda generación" de reformas dirigidas (esta vez) a buscar un desarrollo más rápido y sustentable a través de inversiones en recursos humanos y mayor equidad social". Obsérvese el énfasis en relacionar la velocidad y tipo del desarrollo con la formación de capital humano. Este es el hueso de la cuestión.

Un programa de transición, para que sea eficaz ha de estar lo mejor definido posible en términos

de acciones y de tiempo, y sobre todo, ha de estar articulado con los grandes objetivos del proyecto nacional buscado. Igualmente debe determinar la cuantía y localización de los efectos, lo cual debe ser amplia y sistemáticamente comunicado a toda la población, sin escatimar ningún esfuerzo físico o monetario. A fin de cuentas, se juega aquí no sólo la viabilidad del programa sino, lo que es más grave aún, se deja al azar algo muy importante: la credibilidad de los agentes que forman parte del acuerdo nacional. No se insistir jamás lo suficiente en la absoluta prioridad de la comunicación, la transparencia y la sinceridad.

Es requisito importante que se muestre con claridad que, en el período inmediato y tal vez en los siguientes, los efectos adversos que probablemente se originarán, serán compartidos proporcionalmente por los diversos estamentos sociales; al mismo tiempo habrá que indicar cuándo y qué tipo de frutos se cosecharán, y cómo se distribuirán con el fin de honrar el requisito ineludible de la equidad.

Para todo esto se requerirá, por una parte, que se discuta intensamente el conjunto y operatividad de los mecanismos redistributivos. Esto es inobviable, porque como certeramente afirma C. Blanco (1993:1) lo que ha sido corroborado por numerosas investigaciones, "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". Y por la otra, es indispensable que se comiencen a instrumentar mecanismos jurídicos e institucionales que garanticen la igualdad de oportunidades ya que, como lo mostraremos más adelante, la misma constituye un mecanismo esencial para lograr la equidad posible en un ambiente de crecimiento. Esta igualdad de oportunidades debe comprender tanto la social, como la de género, grupos étnicos, etc. A este respecto debe decirse a la población que lo que el Estado está obligado a proveer es la igualdad de oportunidades, y no la de beneficios personales.

Hay otra observación no menos importante que quisiera hacer. Nuestros pueblos, por razones de su conformación histórica, y por el peso que han tenido durante tanto tiempo los modelos populistas, interiorizaron un hábito del subsidio, al mismo tiempo que formaron, no sin razón, una profunda desconfianza hacia el libre mercado. El pueblo en general interpreta, con base en su experiencia como consumidor, o como jefe de familia, que la libertad de fijación de precios es equivalente a la libertad de especulación. En países como los nuestros, de amplia voracidad empresarial, no pocas veces apañada por el Estado, aquella desconfianza digamos que reposa sobre "bases objetivas". Aparte de que la lucha contra ésta y todas las demás formas de corruptelas es fundamental para la gobernabilidad en un sistema democrático, es preciso que el proyecto nacional indique el papel que el mercado ha de jugar en la regulación del sistema social.

En el programa de transición han de quedar incluidos los siguientes requisitos primarios o premisas:

i) la prioridad de que gozan las acciones dirigidas a corregir los desequilibrios en las condiciones de la vida humana: empleo, ingresos, nutrición, en el menor lapso factible. Estas acciones han de entenderse como requisitos para continuar ejerciendo esfuerzos hacia un desarrollo humano más completo (Ni pan, ni circo). El mecanismo decisivo (lo ampliaremos luego), es la capacitación y el desarrollo de aptitudes y actitudes.

ii) Dentro del Acuerdo Nacional definir un pacto de solidaridad en las relaciones trabajadores/empleadores que combine el máximo de ganancias de explotación compatible con un salario justo, según los índices de precios. Esto debe apuntar inmediatamente a establecer, en las relaciones de trabajo esquemas de productividad compartida, u otras formas idóneas de distribuir las ganancias hacia el trabajo, sin que se afecte la inversión y el rendimiento de los trabajadores.

iii) Restablecer equilibrios macroeconómicos que, por su magnitud, comprometan la estabilidad y progresión de los cambios. No se trata de corregirlos de una sola vez y en forma inmediata. En este contexto, los ajustes han de tener por finalidad el apoyo a los requisitos mencionados en el punto i), y asegurar la coherencia del programa.

iv) No se puede obviar el enfrentar, no sólo los efectos inmediatos de la política económica, sino además atacar sectores muy carenciados mediante el gasto social focalizado.

v) Hay un requisito que suele olvidarse y que, empero, reviste decisiva importancia: es la consideración del tiempo como variable endógena, de carácter a la vez económico y social. En efecto, tiene importantes consecuencias, tal vez decisivas, el que se establezca una secuencia, un cronograma para la ejecución de las distintas políticas. Tal gradualidad no persigue solamente aliviar los impactos negativos sino además hacer compatibles y eficaces ciertas políticas que implican un tiempo de espera. Por ejemplo, proceder al desmantelamiento de un sistema administrado de precios sin que antes se haya instrumentado la primera etapa de la apertura comercial, equivale a arrojar a los consumidores al circo de la especulación. Igualmente, tomar una medida de revaluación de la moneda, sin que se prevea cómo se va a soportar el previsible drenaje de divisas, pone en peligro las reservas internacionales y, por lo tanto, el propio nivel del tipo de cambio. Dentro de este punto ha de tomarse igualmente en cuenta si es necesario que en algunas políticas se aplique la selectividad (por ejemplo, en la modificación arancelaria).

vi) No está demás que se dediquen esfuerzos para concretar en el Plan de la Nación, las principales líneas estratégicas, y las grandes acciones que orienten al público y en particular a los agentes sociales y económicos, internos y externos, con los cuales habrá que relacionarse.

2.3. Hacia los criterios y parámetros en el período "post-ajuste"

Los criterios para definir donde termina la transición y donde se inicia el rumbo elegido, no pueden ser establecidos sino en la práctica misma; ellos sólo pueden surgir del seguimiento de la experiencia cotidiana.

Veamos ahora ordenadamente los criterios más importantes que pueden servir de base de sustentación a una deseada y deseable política económica de carácter general.

a) Señalemos una condición necesaria previa: para establecer una aproximación hacia una política económica deseable que, en un primer momento mitigue, y posteriormente evite inequidades intolerables, se requiere redoblar los esfuerzos por la construcción de un corpus teórico que integre, bajo una misma metodología el tratamiento de los fenómenos económicos y de los sociales. Puede afirmarse que el divorcio entre las políticas económicas y sociales que surge casi inevitablemente, no obedece a fallas en su aplicación, sino a una distribución del poder y a una concepción teórica que así lo determinan.

Sin dudas, lo social y lo económico tienen sus especificidades, y no es posible sustituir o intercambiar una de estas áreas por la otra. Esto puede conducir a serios errores. Empero, la separación terminante de estos dos campos de la vida social puede ser aún más perjudicial.

El esfuerzo debe ser, a nuestro juicio, el seguir empujando las fronteras de la teoría económica, incorporando a su cuerpo, cada vez más, las llamadas externalidades sociales y humanas. Se trata de absorber el análisis de lo social en la teoría económica de la elección, y hacer renovado énfasis en la necesidad de pasar de la "economía" a la "socioeconomía".

El supuesto básico de la socioeconomía no puede ser distinto del de la economía: la existencia de la escasez como una fuerza que actúa de la misma forma que la gravitación universal. Se trata, por lo tanto, de estudiar la conducta humana como sometida a las tensiones que derivan de la necesidad de satisfacer múltiples fines con medios escasos que tienen diversa aplicación (Robbins, 1954).

Se trata de superar, pues, el carácter de externalidad, con que hasta ahora ha sido tratado lo social respecto de lo económico. La investigación ha de proponerse una teoría unificada (a semejanza de lo que ocurre en las exploraciones sobre la relatividad, que están a punto de culminar su búsqueda del campo unificado). Pero continuando el símil, así como la gravitación "universal" newtoniana no es universal sino en el mesocosmos, así la escasez no puede manifestar su fuerza si no está mediada por las relaciones sociales.

En efecto, la conducta de optimización del homo economicus no tiene lugar sino en una red de relaciones sociales que se modifican con el paso de la historia y con la influencia de la cultura. La cultura es intrínseca al hombre y no existe fuera de él. Más aún, sólo el hombre es capaz de crear cultura, de acumularla y de transmitirla. Por lo tanto al estudiar los efectos de la escasez, es imprescindible situarlos en un contexto definido en el tiempo y en el espacio. La antropología cultural ha hecho valiosos aportes en este sentido.

En resumen, se trata de sumar esfuerzos al creciente número de teóricos que en los últimos treinta años han hecho esfuerzos por explicar, con la misma metodología, campos como el de las actividades del Estado (elección pública), los derechos de propiedad, el capital humano y las expectativas racionales, al tomar en cuenta el supuesto de que el homo economicus no es perfectamente racional o inteligente, sino inteligentemente adaptativo y capaz de aprender de sus errores.

Para los fines de este trabajo, en que situamos el desarrollo del capital humano en el núcleo de toda estrategia, no está demás recordar la siguiente opinión de Gary S. Becker (1983:20) "La integración de las teorías del capital humano, de la asignación del tiempo, de las funciones de producción del hogar y de la elección dar lugar a importantes aportaciones en temas como: los determinantes de la fertilidad, la producción de salud, los beneficios de la educación en el caso de las mujeres que no forman parte de la fuerza de trabajo, la productividad del matrimonio y otros".

El avance hacia la socioeconomía implica colocar al desarrollo del capital humano en la esfera metodológica de la teoría de la elección, en condiciones de escasez de medios que deben ser usados eficientemente (optimización) para lograr el objetivo de aumentar y mejorar aquella forma del capital. Aquí cobra gran significado el problema de la asignación del tiempo en las actividades de inversión en capital humano en cualquiera de sus formas (educación, capacitación, cuidados médicos, búsqueda de información). Por esta vía podría, tal vez, reintegrarse la teoría de la distribución personal de la renta a la teoría económica. Desde luego, también estaríamos echando las bases para superar la tensa dicotomía que existe entre la economía liberal y la economía política del control.

b) La política deseable debe colocar a la acumulación y mejoramiento del capital humano como cimiento básico de la estrategia. Su efecto es doble: en el nivel microeconómico es un instrumento directo de ataque a la pobreza por vía del aumento en la capacidad de los hogares para conseguir empleo y generar ingresos; en el nivel macroeconómico, es un factor decisivo del crecimiento económico y de la competitividad.

El capital humano tiene muchas de las características del capital físico, pero se diferencia de él no sólo por su corporeidad sino más bien por su alta potencialidad para crear productos a partir de una combinación de insumos dados. Suele señalarse hoy día, que la motivación esencial que guía estas investigaciones la constituye el hecho probado de que la acumulación del capital no humano sólo explica una pequeña proporción del crecimiento de la renta de muchos países.

Nathan Rosemberg (1979:73 y 99) ha señalado con vigor que el proceso de desarrollo guarda relación con importantes cambios cualitativos en el agente humano como factor de producción. El problema del crecimiento del producto a largo plazo es, en aspectos decisivos, un proceso de aprendizaje; además la participación en la actividad económica eleva la calidad del factor. Rosemberg llama a esto "fenómeno de retroacción". Asimismo destaca este autor que solemos "considerar la familia como unidad de consumo fundamental, con excesiva santidad, y por ello no logramos suscitar la cuestión de cómo los diferentes patrones de consumo (incluyendo las actividades del tiempo de ocio) dentro de la familia actúan sobre sus miembros en su capacidad o potencialidad como productores (presentes y futuros)".

En este contexto podemos establecer como criterio estratégico el siguiente: lograr un crecimiento sostenido apoyado en la productividad y competitividad auténticas; la base de sustentación ha de residir, a su vez, en el desarrollo del capital humano, incluido el progreso técnico. Se instrumentarán medidas para hacer efectivas las disposiciones constitucionales y legales sobre la igualdad de

oportunidades y se emprenderán acciones para el desarrollo de las capacidades y aptitudes con el fin de promover la mayor equidad posible en la distribución de los beneficios del crecimiento.

Esta última proposición es importante porque el abundante material estadístico que hemos consultado (entre ellos los de la CEPAL, Banco Mundial, BID) muestran con contundencia el peso que tiene el origen socioeconómico de las personas como un importante factor en la determinación de sus logros.

Igualmente, lo que la CEPAL llama "clima educacional" (cociente entre la suma de los años de estudios alcanzados por los miembros de 15 años y más de edad en un hogar y el total de personas en ese grupo etario en ese hogar) de los hogares tiene una gran influencia en los logros de niños y jóvenes.

El informe más reciente del BID (1993) contiene un análisis estadístico de cómo se ha visto afectado el desarrollo de los países de la región en los últimos 25 años en función de las diferencias iniciales en recursos humanos. Se lograron hallazgos significativos como los siguientes: i) cada año adicional de escolaridad por encima del nivel previsto con base en el ingreso per cápita, agrega 0,35% al crecimiento anual del PIB; ii) en los países o regiones muy pobres, las tasas de rendimiento del gasto en salud y nutrición pueden ser iguales o superiores a las del gasto en educación: cada año adicional de esperanza de vida agrega 0,15% al crecimiento del PIB.

Por tal razón, insiste el BID, las reformas orientadas a acelerar la inversión en recursos humanos son un elemento central de toda estrategia de desarrollo. Puede mejorar significativamente la productividad y es un instrumento importante en la mejora de la distribución del ingreso. Por eso es más que deseable que las políticas sean integrales, y se concentren en generar oportunidades de empleo para los pobres, estimular inversiones en salud, nutrición, educación y medio ambiente urbano y rural, y mejorar los procesos institucionales, presupuestarios y de toma de decisiones en cuanto se vinculen con los sectores sociales.

c) El desarrollo de la capacidad (o aptitud): Este es un elemento crucial ya que, ante oportunidades iguales, es el factor determinante del desempeño y los logros. Para tratar de ubicar en el plano teórico el papel que juegan la igualdad de oportunidades y la capacidad o aptitud en la distribución de las rentas, recordaremos los decisivos hallazgos de Becker, y utilizaremos sus propias palabras (op. cit. pp 149-150): "La distribución de las retribuciones -que se supone dependen de las cantidades invertidas en capital humano, y se deciden racionalmente- y de las propias inversiones depende en este caso, de las distribuciones y formas de las curvas de oferta y demanda de inversión en capital humano."

Estas curvas relacionan la tasa marginal de rendimiento o de coste con las cantidades de capital humano invertido, medido en unidades monetarias. La curva de oferta de un inversor individual tiene inclinación positiva, mientras que su curva de demanda tiene inclinación negativa. La curva de demanda representa oportunidades y la de oferta, aptitudes.

Continúa Becker: "El planteamiento "igualitario" de la distribución de la renta, que ignora las diferencias de demanda y relaciona las diferencias de oferta a diferencias de oportunidades debidas a la actividad humana, implica que las retribuciones probablemente están más igualmente distribuidas y son menos asimétricas que las oportunidades. El planteamiento elitista, por otra parte, ignora las diferencias entre ofertas (oportunidades), y hace depender las diferencias entre demandas de diferencias más intrínsecas de aptitudes. Este planteamiento implica que las retribuciones están más desigualmente distribuidas y son más asimétricas que las aptitudes".

"Un planteamiento más general combina las diferencias de oferta y demanda -esto es, de oportunidades y aptitudes-, lo que implica que las retribuciones y las inversiones estarán más desigualmente distribuidas y serán más asimétricas cuánto más elásticas sean las curvas de oferta y demanda, cuánto más desigualmente distribuidas y asimétricas sean estas curvas, y cuanto más alta sea la correlación positiva entre ellas (el término "positivo" implica que se asocian condiciones de demanda más favorables a condiciones de oferta más favorables)".

"Se han analizado también los efectos de varios cambios de "oportunidades" sobre la distribución de las retribuciones y sobre la eficiencia de la asignación de la inversión total en capital humano. Una mayor "igualdad de oportunidades" no sólo tiende a reducir la desigualdad de las retribuciones, sino también a incrementar la eficiencia de la asignación."

Para nuestros propósitos nos interesa aislar el efecto que tiene la capacidad y sus variaciones, sobre la curva de la demanda que como se dijo, refleja aptitudes. Para ello echamos mano de lo que Becker llama el planteamiento "elitista" el cual supone que todo el mundo tiene más o menos las mismas oportunidades reales. En este caso, las inversiones y retribuciones reales diferirían principalmente en función de las diferencias de capacidad para beneficiarse de la inversión en capital humano: algunos individuos son más aptos y forman una élite.

Según el análisis de Becker, "para una cantidad invertida dada, las tasas de rendimiento de los individuos con curvas de demanda (aptitudes) más altas son superiores a las de los demás... Como se supone que todo el capital humano es idéntico, las curvas de demanda sólo pueden estar en una posición más alta si se producen más unidades de capital mediante un gasto dado. Es lógico afirmar que los que producen más capital humano con un gasto dado tienen más capacidad o "aptitud"... Se ha mostrado que los individuos más aptos tienden a invertir más que los demás por lo que la aptitud y la inversión debieran estar positivamente correlacionadas, quizá estrechamente" (Ibid, pp 125-126-102).

En consecuencia, si se supone que la igualdad de oportunidades para todos existe efectivamente, tendremos que un desarrollo de las capacidades humanas desplazarán la curva de demanda hacia arriba aumentando así la tasa marginal de rendimiento de la inversión, así como las cantidades invertidas. En otras palabras, los individuos más aptos o aquellos que logran desarrollar su capacidad, obtendrán más logros derivados de su capital educativo.

Para la región latinoamericana, la CEPAL (1991:35-36) ha demostrado que el clima educacional incide en los logros de niños y jóvenes, y en particular en sus ulteriores progresos educacionales. El análisis empírico muestra también que el capital educativo gravita fuertemente en la capacidad para generar ingresos por trabajo. Una síntesis numérica de los datos de CEPAL refleja en forma elocuente la medida en que el capital educativo no sólo gravita en la capacidad para obtener ingresos del trabajo, sino que además permite constatar el grado de incidencia de dicho capital en la diferencia de logros económicos de las personas de distintos estratos educacionales en cada etapa del ciclo de vida, y la manera en que se van separando las diferentes ramas del árbol de oportunidades, desde el estado inicial, definidos según las condiciones socioeconómica de los hogares de origen.

Podemos decir, para coronar este punto, que la documentación empírica que hemos examinado permite establecer lo siguiente: para un mismo clima educacional (capital educativo) que reflejaría, aparte de las cualidades naturales, el grado de desarrollo de la inteligencia humana, prevalece como factor de generación de ingreso el origen socioeconómico de las personas. Es decir, que prevalece la situación de desigualdad de oportunidades. Por otra parte, para igualdad de niveles socioeconómicos predomina el clima educacional, es decir, el proceso de capacitación.

Cerramos este punto con una observación que hemos aprendido de la psicología y otras ciencias humanas. Se trata de que la capacidad de los seres humanos no es fija, no permanece igual a lo largo del tiempo, atada fatalmente al código genético. Las capacidades pueden desarrollarse por diversas vías, siendo las más importantes la educación, la capacitación para el trabajo, la motivación, la nutrición, la información y la constitución del hogar.

Es indudable, que la situación de pobreza atenta directamente contra cualquier vía y posibilidad de desarrollo de la capacidad, a la que podemos conceptualizar como la aptitud, facultad o disposición para comprender y/o hacer una cosa por iniciativa propia o como respuesta a diversos estímulos y desafíos. Es tan importante este asunto de la capacidad, que según A.K. Sen (1984) el enfoque correcto para conceptualizar la pobreza no lo constituyen ni los bienes, ni sus características, ni su utilidad, sino la capacidad de la persona para obtener una utilidad o un placer mediante la posesión y usufructo de

esos bienes. En este contexto, la pobreza remite a una noción absoluta en el ámbito de las capacidades, en tanto que en el ámbito de los bienes y sus características suele tomar una forma relativa.

Por eso, hemos imaginado que es conveniente hacer un esfuerzo para medir la capacidad en el terreno económico, a despecho de las mediciones que propone la psicología. Proponemos así el concepto de elasticidad de las capacidades que, siguiendo el cálculo económico, podríamos definir de la siguiente manera: ¿En cuánto mejoraría el gasto personal destinado a invertir en capital humano, para obtener utilidad cuando su ingreso aumenta en una unidad?

Hay investigaciones realizadas en la Escuela de Sociología de la Universidad Central de Venezuela, que muestran claramente que los hogares pobres carecen de toda capacidad para responder a los desafíos vitales que se les plantean a diario. En los casos en que el hogar ha logrado un ingreso por cualquier vía, su gasto en capacitación es nulo, y lo que es peor, en la mayoría de los casos, es despilfarrado. Esto muestra una vez más que las dádivas y las acciones caritativas, quien quiera las provea, no resuelven nada mientras no se asocien a alguna acción de capacitación.

d) Una acción de gran importancia a poner en práctica es la dirigida a lograr la transformación estructural de las relaciones de trabajo. Si tomamos en cuenta que el conocimiento es el único factor productivo que hoy día realmente cuenta, y que ese conocimiento sólo puede ser valorizado socialmente si se inserta en una organización, se comprende la enorme importancia que tiene para la estrategia la adaptación de las relaciones de trabajo a las demandas que plantea la entrada a lo que Drucker (1993) ha denominado "sociedad post-capitalista".

¿En qué sentido transformar las relaciones de trabajo? La respuesta no es obvia ni fácil ya que el mercado de trabajo es muy reticente a los cambios, y los agentes que lo integran suelen pujar en sentido contrario. La respuesta europea para salir de la crisis pasa, según proposiciones recientes, por un pacto social que permita cambiar las condiciones laborales. Estas propuestas lo que buscan es la manera de flexibilizar el mercado de trabajo a través de pactos que puedan convertirse en el marco de una nueva cultura de las relaciones entre empresarios y trabajadores a fin de evitar rigideces en el mercado.

Desde luego, los que persiguen estas transformaciones no ignoran que la principal fuente de creación de trabajo tiene su origen en las medidas que incentivan el crecimiento económico. Pero no se deja de reconocer la necesidad de asociar los procesos de reconversión industrial al cambio que es necesario establecer en las relaciones de producción.

La mayoría de las proposiciones sobre el tapete se basan en encuestas de opinión (Europa) según las cuales se descubre que si se da a elegir a la población entre crear empleos y distribuir los beneficios entre los que tienen empleos, la balanza se inclinaría eventualmente hacia quienes quieren trabajar y están excluidos del mercado laboral.

Algunas proposiciones alternativas plantean modificaciones estructurales de las relaciones del triángulo que forman el gobierno, los sindicatos y los empresarios; estas proposiciones no han avanzado mucho por lo que es poco probable que puedan constituirse como una vía diferente a la que plantean los pactos sociales. De esta manera para algunos gobiernos y empresarios, estos pactos surgen como la mejor opción para acelerar las condiciones que permitan cambiar el mercado laboral y retomar la competitividad de las economías europeas. Para los sindicatos, es una vía para defenderse, un alivio a la carga del desempleo y una necesidad frente a males mayores. Los empresarios sugieren recortes en los beneficios laborales, mientras que los sindicatos han respondido con la solicitud de un acuerdo que les permita compartir la carga de los sacrificios con otros agentes sociales.

Conviene señalar que en América Latina están en marcha investigaciones y acciones en una dirección semejante a la descrita para Europa. En nuestro continente, no obstante, se trata de descartar siempre, por razones históricas bien conocidas, una solución "a la japonesa", es decir, aquella que realiza el ajuste en el mercado de trabajo en el camino de la reducción de las retribuciones.

En este sentido se ha iniciado en Colombia recientemente una acción muy interesante: la creación del sistema de adaptación laboral, que se propone nuevos mecanismos de capacitación en y para el

trabajo, así como para mirar de manera diferente su papel en el proceso productivo. Los instrumentos para actuar al nivel de la empresa o de grupos de ellas, serían los comités de adaptación laboral. Esta es una iniciativa muy joven pero que cuenta con una vieja experiencia en materia de institucionalización y mejora de la capacitación laboral y educativa. Sin dudas es un camino abierto.

En efecto, los comités de adaptación laboral están integrados por trabajadores y directivos de las empresas que tienen proyectos de reducción de personal y su función es definir los mecanismos de apoyo para los que queden cesantes. Entre estos mecanismos se contempla la capacitación y reclasificación de personas afectadas por los ajustes, a fin de ser reubicadas o estimuladas a la creación de microempresas o empresas asociativas que generen autoempleo y financiamiento de proyectos productivos. Estos comités están funcionando en doce empresas de los sectores estatal y privado que han sido afectadas por el cierre o por proceso de reestructuración, como resultado de la apertura económica y de la privatización. Digamos por último que las organizaciones colombianas de trabajadores han recibido con reservas este programa.

En el próximo título nos ocuparemos de esbozar elementos para la articulación de las políticas económica y social. Ser la ocasión para explorar un poco más el carácter que podría adoptar la política macroeconómica a fin de que cumpla sus objetivos de integrar lo económico y lo social.

III. Articulación de la política económica y la política social

Este es un tema cuya importancia no puede ser nunca disminuida; las respuestas que en él se encuentren tienen la importancia de la operatividad de las políticas y de su concreción en la población, en el espacio y en el tiempo.

El tema, las acciones y proposiciones que han surgido para abordarlo abarcan ya numerosos y gruesos informes. La preocupación es legítima por cuanto, a pesar de la frondosa retórica o de los buenos deseos de los gobernantes, la realidad muestra que, por una parte, las diversas políticas sociales llegan a ser divergentes, anulándose a sí mismas, sin conexión con la estrategia de desarrollo.

Los planes nacionales diseñan siempre políticas sociales que han de articularse con la política económica como elemento complementario o compensador. Sin embargo, la cruda realidad muestra que a la hora de su ejecución estas políticas se desfazan, andan cada una por su lado, se fragmentan y se disuelven. Desde luego, hay aquí un problema de relaciones interinstitucionales, de coordinación y de prioridades, pero también hay un problema igualmente grave de concepción y de poder.

Hay un problema de poder porque como ya lo han señalado varios autores, el área económica suele estar mejor definida y concentrada, dotada de mejores recursos económicos y financieros, y servida por funcionarios de peso político, institucional y económico. Los gabinetes económicos se caracterizan por una acumulación de poderío que, a los elementos anteriores, agrega un fuerte respaldo del jefe del poder ejecutivo.

Pero no es sólo un problema de poder, es también y principalmente un problema de concepción. En efecto, dadas las condiciones de concentración del poder en el gabinete económico, nada se lograría en términos de política social si ese poder no comprende que las variables económicas y sociales están vinculadas estrechamente, y que forman parte de una misma entidad gnoseológica: el crecimiento con equidad. En estos casos el ejercicio del poder más bien redundaría en detrimento de las acciones que colocan a la acumulación y mejoramiento del capital humano en el centro de la estrategia, como núcleo integrador de lo económico y lo social.

Antes de entrar en materia recordemos muy brevemente los principales enfoques de la política social. Un primer enfoque sostiene que no se necesitan mecanismos especiales de articulación entre política económica y acciones sociales, sencillamente porque la sola acción del mercado acabaría por llenar la misión social del desarrollo. Es lo que se resume en la famosa sentencia ya citada: "la mejor política social es una buena política económica".

Hay otro enfoque que, si bien continúa admitiendo que la política económica es la única instancia

creadora de riqueza, sin embargo, como se requiere un cierto tiempo para que tal riqueza se derrame sobre toda la población, ser necesario emprender acciones estatales que ataquen la pobreza crónica y la que surge de los ajustes.

Esta concepción sostiene que para atacar la pobreza lo mejor es dedicar recursos al gasto focalizado, de manera que su impacto, su eficiencia y su eficacia, sean mayores.

Una tercera concepción sostiene que las variables sociales no pueden ser tratadas como un dato sino con el mismo carácter con que se trata a las variables económicas.

1) De la articulación a la integración de las políticas

El subtítulo se refiere a un deseo y a una necesidad aún insatisfecha: la de integrar en una expresión teórica las áreas de existencia de la política económica y la política social. Esto exige, además del esfuerzo de abstracción, una orientación hacia la práctica con un amplio sentido de la realidad. Tal sentido enfrenta su más severa prueba cuando tiene que construir la concertación estratégica indispensable para fijar objetivos consensuales y lograr la transformación progresiva de las relaciones de trabajo.

Conscientes como estamos de las dificultades del tema, sólo atinaremos a ofrecer aquí sugerencias y conjeturas acerca de la mejor manera de lograr que la política económica y la política social no sigan sendas separadas.

Para aproximarnos a nuestro propósito debemos tratar de identificar cuáles son aquellas variables de la socioeconomía que son responsables del equilibrio de las condiciones de la vida humana. Se nos antoja que esas macrovariables están vinculadas a aquellas a través de las cuales recaen sobre la población los efectos de la política económica, en todo plazo. De esta manera podemos establecer tres grandes variables:

a) El valor del dinero: Tiene una influencia universal y profunda en la determinación del nivel de vida de toda la población. Es fácil comprender que esta variable invade todo el sistema social, y lo articula con el resto del mundo. Lo que ocurra con el valor del dinero es tan importante para el nivel de vida y el bienestar de la población, que las políticas macroeconómicas que inciden directamente en ese valor son también, directamente, políticas sociales.

¿Será necesario aclarar que estamos hablando de los efectos de la inflación interna, de su relación con los precios externos y con los factores que más cercanamente afectan la productividad del trabajo? El valor del dinero está relacionado con múltiples factores, pero los que en primer lugar debemos mencionar son los que inciden en la formación del tipo de cambio, y de la política que en materia cambiaria se siga; este elemento ha de ser vinculado también con las políticas monetaria, fiscal y comercial, así como con las acciones de controles administrativos sobre los precios internos, sobre las tasas de interés, sobre la tasa de cambio y sobre las características de formación de los salarios.

Estas interrelaciones que han sido insistentemente discutidas en América Latina y el Caribe, están vinculadas fuertemente con las políticas de ajuste estructural ya que, como se recordará, uno de los elementos de tales políticas es el realineamiento, léase devaluación, del tipo de cambio en aras de estimular las exportaciones llamadas no tradicionales.

Se ha demostrado que el resultado de las políticas devaluacionistas, es que el dinero actúa como un poderoso mecanismo de exacción en contra de los que perciben ingresos fijos y en favor de los que manejan la propiedad de los medios de producción. La inflación obliga a nuevas devaluaciones, que a su vez, a través de su impacto sobre los costos y sobre la oferta monetaria retroalimenta las presiones sobre los precios.

A este cuadro hay que agregarle las expectativas de sucesivas devaluaciones, con su impacto ya descrito sobre la demanda presente de divisas y, en general, sobre la tendencia a acumular activos extranjeros en el exterior.

Lo que cuenta aquí, para nuestros fines, es que el círculo que describen la devaluación, la

inflación, el déficit fiscal, las tasas de interés, y las inevitables presiones salariales, conducen de manera inexorable a un mayor deterioro de los pobres y al empobrecimiento de la clase media. Sus efectos sobre la equidad son deletéreos.

En virtud de lo anterior, las políticas económicas que inciden directamente en el valor del dinero son también políticas sociales que operan como un mecanismo impersonal y automático. Por eso se requiere la intervención cuidadosa de los agentes públicos competentes a fin de aplicar políticas que propendan a la estabilización de la moneda y del tipo de cambio.

Pero, para actuar consecuentemente con los postulados de integración de las políticas, habría que proceder a establecer cuál es el costo de oportunidad de la estabilización del signo monetario y compararlo con los beneficios socioeconómicos que genera. El balance final tiene que resolverse en términos de equidad.

b) La creación de empleo: Este es uno de los ejes de la política de equidad. Actualmente el desempleo y el subempleo constituyen las mayores fuentes de pobreza. En consecuencia las políticas de empleo productivo, es decir, el que es capaz de generar bienes y servicios para la demanda, han de ocupar un lugar de alta ponderación en las acciones tendientes a que las políticas económicas y sociales operen de manera integrada.

Las políticas de empleo son variadas. La más importante es la que tiene que ver con los procesos de selección de técnicas cuyos efectos sobre el crecimiento y la equidad han merecido numerosas investigaciones. El centro del debate se reduce a escoger cuál tecnología debe ser utilizada en las nuevas inversiones. Muchos autores se inclinan por las tecnologías capital-intensivas, que si bien generan poco trabajo presente aseguran la formación de un excedente económico que puede canalizarse hacia nuevas inversiones, y así desatar el conocido proceso combinado de aceleración y multiplicación de ingresos y empleos.

Al anterior criterio se oponen los que propugnan el uso de la llamada "tecnología apropiada", que sería aquella que puede ser creada o adaptada a las condiciones en que existen amplias franjas de desocupación y subocupación. Es verdad que estas tecnologías liberan un menor excedente real y potencial, pero también es cierto que su impacto en la creación rápida de empleos es a corto plazo. En consecuencia, son capaces de dotar al trabajador de lo que es decisivo: un empleo productivo que le genere ingresos que puedan ser destinados progresiva y gradualmente a la formación de capital humano. El efecto entonces a largo plazo es casi evidente. También aquí desde luego habría que evaluar los precios de sombra: ¿Hasta que punto la creación inmediata de empleo compensa la reducción del excedente económico que de otra manera sería aplicado al crecimiento?

Se ha observado que estas políticas tecnológicas que propenden a la creación de empleo inmediato con un supuesto sacrificio del futuro, no hacen sino redistribuir la pobreza. Por eso con el ánimo de conciliar ambas posiciones se han propuesto los llamados modelos multitecnológicos, que coexistirían sinérgicamente, interpenetrándose dinámicamente a lo largo del tiempo hasta que el país que los adoptó alcance su propio estilo tecnológico, es decir, su manera particular de combinar recursos escasos para maximizar sus resultados.

A nuestro juicio las diferentes opciones tienen sus ventajas y desventajas. De lo que no puede caber duda es que si se quiere alcanzar una economía abierta y competitiva a escala mundial, que incorpore el progreso técnico, la opción de las industrias de punta es indiscutible. Señalemos que hoy día esas industrias no tienen por qué ser megaempresas. Más bien la tendencia es a la formación de unidades relativamente pequeñas, muy flexibles y de gran productividad que se enfrentan en batallas que buscan descubrir y ocupar nichos en el mercado mundial.

Creemos que el juicio definitivo no puede ser general, el mismo tendrá que calibrar los costos y beneficios de las diversas opciones en términos de los objetivos que se establecieron para el proyecto nacional a alcanzar, y en especial del pacto de solidaridad establecido entre trabajadores y empleadores. Se escoger el modelo que asegure la viabilidad del programa de transición hacia la sociedad

consensualmente acordada.

c) La provisión de servicios públicos es, igualmente, una variable de dos vertientes: la económica y la social, ya que tales servicios generan bienes públicos que han de ser producidos ajustándose a las reglas del buen uso de los recursos, es decir que su gasto debe cumplir una serie de restricciones en cuyo espacio la función objetivo de estos servicios debe tener una solución óptima. Por otra parte, los servicios públicos son los ingredientes más importantes en la determinación de lo que se ha llamado el salario social. Es evidente que unos servicios públicos eficientes contribuyen grandemente a la elevación de la calidad de vida de la población, al incorporarse al salario real de las personas. De allí que sea extremadamente importante para el logro de objetivos ligados a las inversiones de apoyo a la producción y a la calidad de la vida (corrección de los desequilibrios sociales), la elaboración de políticas destinadas a reestructurar y a flexibilizar el funcionamiento de tan importantes servicios para la colectividad.

No escapar a nadie que la provisión de recursos para estos servicios, es función de la capacidad de financiamiento que tenga el sector público. Debe decirse que el crecimiento de la población en general, y de la población urbana en particular, es factor de un crecimiento explosivo de la demanda por estos servicios. Y en la medida en que el Estado distraiga recursos para usarlos en actividades menos rentables o perdidasas, el crecimiento de la oferta de los servicios ir a la zaga de la demanda. Esto coloca al gobierno ante dos opciones: subir las tarifas de los servicios públicos, por vía de la administración directa o de concesiones privadas, o permitir el deterioro progresivo de su calidad. Aquí también hay que comparar los costos que significa tener malos servicios de salud, de seguridad social, de educación, etc, con su efecto negativo para la formación de nuevo capital social, con los beneficios que podría traer una reforma tributaria progresiva que mejore la recaudación fiscal.

Como el funcionamiento de los servicios públicos tiene que ver directamente con necesidades cotidianas de toda la población, pero especialmente de sus segmentos menos ricos, se sigue fácilmente que las diversas opciones para su mejor desempeño han de ser resueltas en términos de lo acordado en el proyecto nacional. Se comprender que si la sociedad es incapaz de elaborar este proyecto, se abrir para ella una situación de incertidumbre.

2) Algunas consideraciones finales

Estamos conscientes que al detenernos aquí, el tema que nos ocupa queda inconcluso. Dijimos que nuestro interés era aproximarnos a la integración en un mismo campo teórico, o en una misma expresión, de las áreas de existencia de las políticas económicas y sociales. En el supuesto negado de que tal titánica tarea pudiese vislumbrar un resultado, no deja de ser cierto que no garantizan ningún automatismo para que en la práctica estas dos políticas operen sinérgicamente, es decir, reforzándose en sus acciones como distintos órganos cuyas secreciones convergen a un mismo fin.

Esto ya ocurre con la teoría económica, a pesar de su pretendida unidad metodológica. Se sabe que el automatismo del mercado es incapaz de regular el ritmo de la acumulación de capital físico y de la distribución del ingreso. Por eso se requiere de algo más en la práctica que est relacionado de manera inmediata con la manera como funciona el Estado en sus diversas instancias y poderes.

De manera pues, que un tema irrenunciable en este asunto y reto de pasar de la articulación entre políticas económicas y sociales a una concepción integral del problema exige perentoriamente la reforma igualmente integral del Estado.

Este es un tema vasto que no podemos abordar aquí, pero sobre el cual ya existe una amplia literatura. Nuestra experiencia como miembro de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), en Venezuela, nos enseña que mucho se ha avanzado en diversas naciones latinoamericanas en el proceso de diagnóstico y formulación de proposiciones que conduzcan a la reforma integral del Estado. Aquí se han obtenido resultados concretos que se enmarcan en las dos grandes líneas de fuerza cuya composición dió desde el comienzo sentido a la acción de la COPRE. Se trata por una parte, de la

profundización de la democracia, y por la otra, de realizar esto con apego a las normas de la eficiencia y de la eficacia.

Señalemos sin embargo, algunas de las áreas más importantes que debe cubrir o ha cubierto la reforma: la simplificación administrativa en el marco de la rearticulación Estado-Sociedad; la reestructuración y desarrollo institucional de la administración pública; reformas y nuevas modalidades de intervención del Estado en el sector social; la reestructuración del sector de empresas y servicios públicos, y el papel de las privatizaciones; abordaje global de la reforma del Estado y de la descentralización administrativa.

Con respecto al tema específico de mejorar la institucionalidad en cuyo seno se administran los programas y proyectos sociales, compartimos la alternativa que propone el doctor Rolando Franco (1992:20) según la cual hay que "sustentar la futura política social en un triángulo conformado por la autoridad social, los fondos de inversión social y la práctica de la evaluación de los programas que se ejecuten".

El doctor Franco desarrolla en el documento citado cada uno de los vértices del triángulo. Dada la escasez de tiempo sólo diremos que el ángulo correspondiente a la autoridad social es decisivo para que, en ausencia del automatismo, las políticas puedan ser coordinadas y manejadas de manera integrada e integral.

REFERENCIAS

- Altimir, Oscar (1990). Desarrollo, crisis y equidad en América Latina, en Los años noventa: desarrollo con equidad, FLACSO/CEPAL, Santiago de Chile, junio.
- Banco Mundial (1988). Targeted Programs for the poor during structural adjustment. A summary of a simposium on poverty and adjustment, Washington DC, abril.
- (1993a). Información publicada en el diario El Nacional, 7-10-93, p.E1, Caracas.
- (1993b). Información publicada en el diario El Nacional, 29-9-93, p.E9, Caracas.
- Blanco, Carlos (1993). La reforma del Estado y la política social, CLAD, OPS, ESAP, Bogotá, agosto, (mimeo).
- Becker, Gary (1983). El capital humano, Alianza Editorial, Madrid.
- CEPAL (1990a). Transformación productiva con equidad, Santiago de Chile,
- (1990b). Estrategia Internacional de Desarrollo: algunas consideraciones desde la óptica de América Latina y el Caribe, LC/G. 1604 (SES.23/3), Caracas, mayo, mimeo. Apareció originalmente en el XVII período de sesiones del Comit de Expertos Gubernamentales de alto nivel, La Paz, Bolivia, 5-8 de marzo, LC/L.535 (CEG.17/3).
- (1991). Panorama Social de América Latina, Santiago de Chile, versión preliminar, (mimeo).
- (1993). Panorama Social de América Latina, Santiago de Chile, versión preliminar, (mimeo).
- Drucker, Peter F. (1993). Post-Capitalist Society, Harper Business, New York.
- Franco, Rolando (1992). Las nuevas orientaciones de la política social en América Latina, Ministerio de la Familia, Caracas, abril.
- (1993). Comentarios sobre políticas sociales en el Seminario sobre Municipalización de Servicios Sociales, OPS/CLAD/ESAP, Bogotá, agosto, (mimeo).
- Glewwe, Paul y De Troy, Dennis (1989). The poor in Latin America during adjustment. A case study of Perú, LSMS Working Paper, No. 56, The World Bank, Washington.
- Gurrieri, Adolfo (1990). Pobreza, recursos humanos y estrategias de desarrollo, CLAD, Caracas, (mimeo).
- Hutton, Will (1993). Free market theory meets its match, in Guardian Weekly, p.21, abril.
- Iglesias, Enrique (1993). Información publicada en el diario El Nacional, 27-9-93, p.E2, Caracas.
- Lane, Robert E. (1993). The Market Experience, Cambridge, London/New York.
- Robbins, Lionel (1954). Naturaleza y significado de la ciencia económica, Fondo de Cultura

Económica, México.

Rosenberg, Nathan (1979). Tecnología y Economía, Gustavo Gili, S.A., Barcelona, España.

SELA (1990). La incorporación de la equidad en la estrategia de desarrollo para América Latina y el Caribe, 1991, CLAD. Caracas.

Sen, A.K. (1984). Pobres, relativamente hablando, Londres, (mimeo).

La construcción social del regionalismo latinoamericano (Escenas, discursos y actores) *

Sergio Boisier

I. Introducción

El propósito de este ensayo es -como su título lo indica-examinar el fluctuante recorrido del pensamiento latinoamericano sobre desarrollo regional (sub-nacional). Es, desde luego, discutible la propia existencia de algo que pudiese llamarse "pensamiento latinoamericano" sobre esta cuestión, si bien no han faltado especialistas, europeos sobre todo, que creen descubrir una "escuela" latinoamericana sobre "planificación del desarrollo regional", con un *locus* institucional en el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Esta ha sido, por lo menos, la posición de un buen conocedor del tema en todo el mundo, como lo es Antoni Kuklinski.

Por tanto, este es un trabajo que versa sobre el tema del "desarrollo de las ideas", un proceso dialéctico en el cual se oponen y encuentran su síntesis tanto modalidades deductivas de reflexión como generalizaciones inductivas. Teoría y práctica, en este sentido, aparecen como fuentes de ideas que se retroalimentan entre sí. Teoría y práctica que al mismo tiempo han mostrado una elevada asincronía en América Latina (Boisier et. alli., comps.;1981).

La utilidad de un ensayo de tal naturaleza sobrepasa la necesidad de disponer de contextos referenciales para estudios que a nivel de casos específicos se están realizando y que a su vez persiguen sistematizar los cambios en los territorios organizados de América Latina como producto de las aceleradas mutaciones productivas y políticas iniciadas a fines de la década de los ochenta.

Los primeros años de la década de los noventa testifican un marcado interés por las cuestiones relacionadas con el desarrollo geográfico de América Latina. No sería falsear la realidad si se señala que ahora se está en el umbral (que en algunos casos se ha traspasado) de otorgarle al desarrollo regional un espacio significativo en el proyecto político nacional de importantes países latinoamericanos. La locomotora que arrastra a los nuevos esfuerzos de regionalización, de descentralización, de crecimiento económico regional y en definitiva de desarrollo regional (este último como intersección de los tres procesos anteriores) es el cambio tanto macro (en el orden social) como micro (en el orden organizacional) del paradigma de distribución del poder.

El asalto al antiguo Versalles del poder es, nuevamente, la síntesis de una dialéctica, ahora, nacional por un lado e internacional por otro (Boisier;1991). El reparto del botín (el poder) ha permitido crear nuevos "receptores" de tipo territorial (las regiones, antiguas o nuevas) que se agregan a los receptores pre-existentes (diversas organizaciones de la sociedad política y de la sociedad civil). El establecimiento de estos nuevos receptores territoriales ha impulsado los proyectos de regionalización de manera que al superponer estas nuevas divisiones político-administrativas con los efectos sobre el territorio de los cambios económicos y con el nuevo patrón (territorial) de distribución del poder, la intersección de estos tres "conjuntos" es capaz de mostrar situaciones de verdadero o de potencial desarrollo regional.

Considerando la creciente importancia política del desarrollo regional en América Latina, fuertemente enraizada en la revitalización de los proyectos políticos descentralizadores, sería muy oportuno preguntarse acerca del estado del arte en la profesión. Resultaría extremadamente penoso que un llamado al gremio para colaborar con estas iniciativas, encontrase una respuesta "pasada de moda", que utilizase categorías e instrumentos que deberían -como se ha dicho- estar en el "baúl de los recuerdos" y que fuésemos, como practicantes, incapaces de usar un moderno "maletín ejecutivo", en términos instrumentales.

Para poner de relieve el "estado del arte" no es suficiente una simple descripción; se hace

(*) Documento preparado como contribución al Proyecto de Investigación AME-91/0688 sobre "La cuestión regional en las transiciones a la democracia: los casos de Argentina, Brasil, Chile y España", coordinado por J. L. Curbelo y financiado por la CICYT, España. Las opiniones expresadas en este documento son personales.

necesario algún análisis interpretativo que muestre la evolución histórica y la gestación de las ideas actuales, puesto que el presente no puede ocultar su relación con el pasado.

Para ello primeramente hay que hacer un corte temporal de la historia. Si bien la experiencia latinoamericana en relación a la puesta en práctica de políticas públicas de desarrollo regional bordea el medio siglo, por varias razones acá se trabajará con un período menor, con el período de veinte años comprendidos entre 1972 y 1991. Parte de la conveniencia de elegir este período radica en que su inicio y su término están marcados por sendos eventos académicos internacionales (las escenas de la obra). El primero de ellos fue el Seminario de Viña del Mar, Chile (abril de 1972) y el último fue el Seminario de Santa Cruz, Bolivia (octubre de 1991). Hay también momentos o escenas intermedias, principalmente en 1978 (México), 1979 (Bogotá), y 1989 (Santiago de Chile).

A lo largo del período señalado y en cada momento escénico, es posible revelar el discurso prevaleciente (conceptos, ideas, paradigmas, políticas, etc.) y su proceso evolutivo y también es posible descubrir a los actores que entran, permanecen o salen de la obra.

Así tal vez se pueda identificar la racionalidad en el desarrollo de las ideas sobre la temática regional, tal como ellas se reciben, se adaptan u optimistamente, se crean, en América Latina.

Es este un trabajo preñado de dificultades y sobre todo de sinsabores. Por su naturaleza más subjetiva que objetiva, contiene una inevitable dosis de arbitrariedad, al pedirle a un solo observador (que es también uno de los actores) que califique a sus propios pares.

Como en toda obra de teatro, hay aquí actores de primera figuración y actores de reparto, que no por ello carecen de méritos. Sería imposible entender el Julio César de Shakespeare si sólo se escucha la oración fúnebre de Marco Antonio, sin prestar atención a las reacciones del pueblo romano que lo escucha e interactúa dialécticamente con el orador en esta magistral pieza de demagogia política.

Sirva ello de disculpa anticipada por la arbitraria selección de personajes o de actores en este libreto.

II. Las escenas inicial y final (1972 y 1991)

El contexto internacional a comienzos de los 70 y los problemas regionales. El Seminario Internacional de Viña del Mar (Chile)

Los primeros años de la década de los setenta son los hijos adolescentes (que nunca madurarían) de la década "utópica" de los sesenta. Por lo menos en América Latina, estos años mostraron el cruce de dos grandes tendencias, una, emergiendo de abajo hacia arriba, enraizada en la Revolución Cubana, en el movimiento estudiantil, en el rechazo a la Guerra de Vietnam y en el movimiento "hippie" y otra, empujada de arriba hacia abajo mediante políticas públicas impregnadas del corpus doctrinario de la "modernización".

A ello todavía hay que agregar, por la importancia que tendrá en el desarrollo de la "escena inicial", la instalación en Chile en 1970 del primer gobierno declaradamente marxista elegido en una elección popular, hecho inédito en la historia política mundial. El gobierno de la Unidad Popular desató entre la intelectualidad progresista de América Latina enormes expectativas, así como enormes temores en amplios sectores de la población. A comienzos de 1972, el país en el cual se realizaría el Seminario que sirve de punto de partida de este análisis se encontraba en un franco y complejo proceso de movilización social y política.

A partir de la Conferencia de Punta del Este en 1961, la idea del cambio estructural "modernizador" organizado mediante la planificación económica se legitima y se difunde. Mirando retrospectivamente este asunto, es fácil percibir un cierto iluminismo basado en una confianza ilimitada en un proceso -la planificación ejercida por el Estado- que basaba su potencia en un fundamentum in re, es decir, en la aplicación de una racionalidad formal e instrumental a la superación del retraso social y económico.

El proceso de modernización -al servicio del cual se pondría la planificación- era considerado

simplistamente como un proceso que debía replicar el sendero histórico de desarrollo seguido por los países industrializados y los cambios estructurales serían los mecanismos para eliminar los escollos del camino. En el modelo relativamente homogéneo de diagnóstico incorporado en la teoría de la modernización, se hizo rutinario apuntar a la "falta de integración interna" de cada país como uno de los obstáculos a la modernización. Identificado el "problema", el "objetivo" -a lo Chadwick- era simplemente la otra cara de la moneda: la integración física, económica y socio-política del país.

Este recetario tendría, a poco andar, enormes repercusiones sobre la forma de visualizar los asuntos regionales, al provocar un salto cualitativo desde los enfoques parciales basados principalmente en los modelos institucionales de la TVA y de la Cassa per il Mezzogiorno, a un enfoque totalizante apoyado en la formulación de proyectos de regionalización de alcance nacional.

En tal contexto los "problemas regionales" fueron identificados de una manera funcionalista, parsoniana.

En efecto, a partir del reconocimiento de los tres objetivos fundamentales y permanentes de todo sistema social, esto es, el aumento sistemático de la base material de producción de bienes y servicios, el logro de una cierta estabilidad social y la mantención de la integridad territorial del correspondiente Estado-Nación, se apuntó a la concentración demográfica y productiva, a las diferencias de ingreso entre grupos localizados y a la centralización de los mecanismos decisionales, como los tres principales problemas regionales, definitorios del campo profesional y que, por estar asociados a cuestiones de orden global o societal, se convertirían en problemas políticos reales, cuestión que a su vez, se reflejaría en la potencia de las políticas públicas diseñadas e implementadas a partir de tal percepción.

De hecho, los tres problemas señalados alcanzaron niveles diferentes de prioridad. La concentración y las disparidades se convirtieron en los ejes de la acción, probablemente por razones principalmente metodológicas, ya que es fácil intersectarlos en un plano estricto de política económica, utilizando incluso un solo instrumento para un ataque simultáneo (los polos de crecimiento).

Walter Stohr, en un trabajo pionero publicado a comienzos de la década de los setenta (Stohr;1972) presentó y discutió nada menos que 75 programas de desarrollo regional en ejecución en América Latina y que respondían -en términos generales- a la clasificación problemática anterior. Stohr los clasificó en cinco grandes categorías:

- políticas para la descentralización de la toma de decisiones;
- políticas para áreas deprimidas;
- políticas de colonización de nuevas áreas de recursos naturales;
- políticas de desarrollo de áreas limítrofes;
- políticas para áreas metropolitanas y de nuevos polos de crecimiento;

El mismo autor ofrece algunos juicios sintéticos que permiten visualizar cómo tales programas resultaron más fuertes en el papel que en la práctica.

En relación a la primera categoría de políticas y programas señala: "...hay relativamente pocos programas regionales que pongan el énfasis principal en la descentralización de la toma de decisión" (pg.166); en relación a la segunda categoría dice: "...en América Latina no existen políticas nacionales (interregionales) para áreas deprimidas, pero sí existe un número de programas regionales con un objetivo principal dirigido hacia la mejoría del estado de las áreas individuales deprimidas..." (pg.183); con respecto a la tercera categoría: "...Así, la mayoría de los países prestaron una cierta atención, aunque no sistemática, a sus áreas no colonizadas" (pg.195); a propósito de la cuarta categoría apunta: "...los programas de desarrollo limítrofe multinacionales, podrían desempeñar una importante función preparatoria para la integración de países enteros..." (pg.215) y, finalmente, en relación a la última categoría señala: "...Hasta ahora, los programas integrales de planeamiento metropolitano con implicaciones prácticas fueron muy escasos en América Latina (pg.219) y "los programas para los nuevos polos de crecimiento con implementación concretada no fueron más numerosos" (pg.221).

Aunque algo más tarde en la misma década, dos autores ingleses (Gilbert y Goodman;1976)

ofrecieron un importante trabajo en relación específica al segundo gran problema regional, las disparidades regionales. En su trabajo, no sólo pusieron en tela de juicio la clásica tesis de Williamson(1) sino que demostraron cómo uno de los casos más "exitosos" de crecimiento regional inducido (el Nordeste del Brasil) produjo simultáneamente una leve convergencia interregional de ingresos y un sensible empeoramiento en el bienestar de los grupos más pobres dentro de la región. Un patrón similar fu posteriormente descrito por Stohr y Totdting en 1978 en relación a varios países. Aunque estos resultados fueron difundidos formalmente varios años después de 1972, no hay duda que ellos "estaban en el aire" desde tiempo antes.

Finalmente y desde el punto de vista de la aplicación de políticas públicas de desarrollo regional de alcance nacional, a comienzos de los setenta, los casos de Chile, Perú y Venezuela, constituían probablemente los "show cases" del momento.

En este contexto tanto ideológico como experiencial, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (2) y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, un organismo de la Fundación F. Ebert, convocaron al Primer Seminario Internacional sobre Planificación Regional y Urbana En América Latina, celebrado en Viña del Mar entre el 17 y el 22 de Abril de 1972. En 1974 vio la luz pública el libro correspondiente titulado "Planificación Regional y Urbana en América Latina" editado por el ILPES y publicado por Siglo XXI Editores (México) y la Editorial Universitaria S.A. (Chile).

El Seminario se organizó en dos grupos de trabajo: I. Los polos de desarrollo y II. El desarrollo rural-urbano. El primer grupo tuvo como Presidente a Antoni Kuklinski y como relator a Sergio Boisier y el segundo funcionó bajo la Presidencia de Louis Lefeber con la relatoría de Sergio Domicelj.

Es evidente que el Seminario estuvo marcado por un "clima psicológico" cuyo descriptor más adecuado es la palabra ruptura. Había un ánimo generalizado de "romper" con el pasado y tal ruptura iba desde una posición que podría ser llamada como "ruptura pactada" en el sentido de buscar una readecuación epistemológica hasta una posición de "ruptura radical" con un quiebre epistemológico completo.

Esto contribuye a explicar, por ejemplo, que habiéndose presentado trabajos del más alto interés teórico y metodológico (por ejemplo, los trabajos de Lasuén o la ponencia de Neira), la discusión fu totalmente acaparada por las dos ponencias que, centradas en lo que había sido el instrumento preferido de la planificación regional (los polos), planteaban, una, una reinterpretación técnica (Boisier) y la otra, una descalificación ideológica (Coraggio) (3).

Es interesante observar que Boisier termina su presentación en este Seminario señalando: "En definitiva, lo que hemos propuesto es un instrumento flexible de desarrollo regional y no una bandera doctrinaria" en tanto que Coraggio inicia la suya diciendo: "En tal sentido, el objeto general de este trabajo tiene carácter ideológico..." Esos eran precisamente los términos de referencia implícitos para delimitar el debate.

El contexto internacional a comienzos de los 90 y los problemas regionales. El Seminario Iberoamericano de Santa Cruz (Bolivia)

La década de los años ochenta cerró mostrando un panorama político singular e históricamente único en América Latina. En efecto, el 14 de Diciembre de 1989 fu elegido como Presidente de Chile el hasta entonces líder de la oposición al Gobierno Militar con lo cual todos los países de América Latina quedaron gobernados por regímenes cuando menos formalmente democráticos. Este hecho no ser independiente de la actual visión de los problemas regionales.

Lo que fue el aparentemente monolítico paradigma dominante de desarrollo regional --el así llamado paradigma "del centro abajo"--(4) estaba, a comienzos de la actual década, seriamente minado. De las tres hadas madrinas del paradigma, la industrialización, la urbanización y la centralización, esta última est en franca retirada en tanto que las dos primeras, para mantenerse en el estrado han debido

cambiar de máscara.

El inicial capitalismo comercial, transformado en capitalismo industrial y vuelto a transformar en capitalismo financiero, hoy se metamorfosea en capitalismo tecnológico y por tanto informático. La forma en que el capitalismo tecnológico contemporáneo remodela el "paisaje industrial" genera lo que Vazquez-Barquero llamó la "economía difusa" o lo que Castells, precisamente con más imaginación tecnológica denominó como la "economía de geometría variable", con evidentes repercusiones en relación al "primer problema clásico regional": la concentración.

Las dos formas institucionales más importantes de generación y difusión de progreso técnico -la corporación transnacional y los aglomerados sinérgicos porterianos- son portadores de una desconcentración territorial que busca localizaciones no metropolitanas, sea porque sus actividades se ligan a la manufactura de recursos naturales usualmente periféricos, sea porque requieren de sinergías más fácilmente explotables en regiones y ciudades intermedias (Boisier et.alli.;1991).

Así que en el umbral de una "reversión de la polarización" (Linn;1981), un hecho sobre el cual parecen acumularse evidencias empíricas en casos como el chileno (Daher;1992), la preocupación por "parar" la concentración ha dado lugar a la preocupación por "mejorar la calidad de vida y sobre todo, la calidad del medio ambiente" en los centros de acumulación tradicional.

El problema de las "disparidades regionales" perdió definitivamente terreno (5) a la luz no sólo de la creciente evidencia empírica en torno al perverso juego entre disparidades inter e intraregionales, sino debido al cambio de rol del Estado (Uribe-Echevarría;1991). De manera que el "segundo clásico problema regional" también cambió de manera significativa y perdió definitivamente prioridad.

Pero el cambio paradigmático más profundo afectó a la tendencia centralista del paradigma y esto requiere una explicación de más largo alcance.

Como se ha repetido en varias oportunidades (Boisier;1991), la megatendencia descentralizadora en todo el mundo viene montada a horcajadas sobre "los cuatro caballos del apocalipsis del cambio del modo de acumulación": la revolución científica y tecnológica (con sus impactos diferentes sobre la producción, las comunicaciones y el transporte); las demandas por espacios de autonomía por parte de la sociedad civil; la reestructuración del Estado; y la privatización y desregulación.

Estos fenómenos, que en su conjunto tienden a configurar escenarios más favorables a los proyectos descentralizadores (si bien tal hecho debe considerarse como una tendencia y no como un dato), encuentran en varios países fuerzas internas que sumadas a las anteriores, provocan verdaderos procesos dialécticos de descentralización. Colombia, Chile en particular, Perú y Venezuela podrían servir de ejemplos de la afirmación anterior.

No es nada de aventurado señalar que hoy por hoy el Estado contemporáneo -y en este caso específico, el Estado latinoamericano- es empujado hacia un nuevo escenario caracterizado en lo principal por una doble forma de apertura: una apertura externa, detrás de la cual aparece como fuerza impulsora la globalización de la economía mundial y una apertura interna, motorizada precisamente por la descentralización. Se asiste a un doble proceso, de debilitamiento del concepto tradicional de Estado más o menos autárquico y de fortalecimiento de lo que comienza a ser denominado como los "cuasi-Estados" subnacionales, llámense regiones o no.

Por lo tanto el principal desafío en términos de desarrollo regional es de aquí para adelante, cómo hacer una gestión regional (administración + conducción política) de una manera altamente participativa (para atender a la demanda y en algunos casos a la imposición legal de la descentralización) y al mismo tiempo tan tecnificada y profesionalizada como para posicionar a los territorios organizados en el contexto internacional de una manera competitiva, moderna y equitativa, puesto que ahora los territorios organizados son los nuevos actores de la competencia internacional por capital, por tecnología y por nichos de comercio.

A todo esto hay que agregar que, si se acepta la actual idea-fuerza de la CEPAL, ello debe hacerse garantizando la sustentabilidad de todo el proceso, hecho que ha puesto el tema del medio

ambiente en el centro de las preocupaciones políticas tanto a nivel internacional como nacional y sub-nacional.

En resumen, los problemas regionales en los noventa se plantean en un contexto caracterizado por una fuerte retracción del Estado en relación a campos previos de política pública dentro de los cuales la antigua "planificación regional" se movía con cierta facilidad, por la transferencia de competencias y de recursos (no siempre de una manera suficientemente equilibrada) a nuevas instancias de gobiernos sub-nacionales (no siempre debidamente preparados para ello), por la desregulación económica, por la intensa apertura externa que obliga a potenciar en el corto plazo las ventajas comparativas estáticas con una búsqueda simultánea a mediano plazo de ventajas dinámicas o competitivas creadas deliberadamente, por la prevalencia de instrumentos de política económica básicamente "horizontales" y en consecuencia sin márgenes de discriminación regional, por el apego en muchos casos dogmático al culto de los equilibrios macro-económicos y por la necesidad de recuperar ritmos adecuados de crecimiento global a la par con el resguardo del medio ambiente.

No hay duda de que se trata de un cuadro mucho más restrictivo que el cambio contextual (para el desarrollo regional) anticipado hace una década por W. Stohr (Stohr;1983).

Con mucha razón, en la "escena final" de esta historia (Santa Cruz, 1991), Uribe-Echevarría planteaba:

"Dentro del entorno de políticas públicas emergente, sin embargo, las actividades de desarrollo regional sólo pueden tener significación si buscan maximizar el aporte a la reestructuración y al crecimiento económico nacional. Desde el punto de vista nacional, por tanto, y en el contexto de un desarrollo liderado por las exportaciones las nuevas inversiones deberán hacerse en regiones y ciudades exitosas, lo cual constituye un cambio radical de énfasis con respecto al objetivo anterior de las políticas regionales. En el nivel regional, el mejoramiento de la eficiencia de la economía, y la creación de la base material para la explotación de las nuevas potencialidades creadas por el modelo de apertura deben constituirse en los objetivos básicos".

En este nuevo contexto configurado veinte años después de Viña del Mar y cuya característica principal es la velocidad del cambio y las interrogantes del futuro más que un rompimiento con el pasado, la Agencia Española de Cooperación Internacional convoca al Primer Encuentro Iberoamericano de Estudios Regionales "Territorios En Transformacion" que se celebró en el Centro Internacional de Formación para el Desarrollo, en Santa Cruz de la Sierra entre el 28 de Octubre y el 01 de Noviembre de 1991. En 1992 entra en prensa el libro titulado TERRITORIOS EN TRANSFORMACION, editado por F. Alburquerque, J. L. Curbelo y C. de Mattos y publicado por la Comisión de Ciencia y Tecnología de España y cuyos temas dan cuenta del cambio en la percepción de los problemas regionales a comienzos de la década: descentralización, posicionamiento internacional y cambio tecnológico ocupan ahora el lugar de la urbanización, de la industrialización fordista y de los polos de crecimiento como instrumentos de política.

III. El discurso inicial: de la apología a la apostasía de los polos de crecimiento

Se ha repetido hasta más allá de la saciedad, pero a pesar de ello con razón, que hasta entrada la década de los setenta, los polos de crecimiento fueron el instrumento favorito de la planificación regional en América Latina, considerada en su totalidad. Ya se señaló que en parte al menos, la racionalidad para ello se encontraba en la preocupación predominante con los procesos de urbanización -acelerada y prematura en muchos casos- y de industrialización todavía fordista e inscrita en la idea cepalina de la "industrialización vía sustitución de importaciones".

Procesos de urbanización e industrialización que además mostraban considerables grados de asincronía temporal, generando una amplia gama de problemas, desde tugurización hasta presiones inflacionarias.

Con anterioridad al Seminario de Viña del Mar la literatura latinoamericana sobre el tema, sea

desde un ángulo teórico-metodológico, sea desde un ángulo descriptivo, era relativamente escasa. Sólo en 1971 se difunde el primer trabajo de investigación comparativa hecho en América Latina, como resultado de un proyecto de mayor alcance patrocinado por el Instituto para la Investigación del Desarrollo Social de las Naciones Unidas, UNRISD, y la Universidad Autónoma de Madrid (Boisier;1971). El estudio en cuestión examinó la experiencia en la aplicación de estrategias de desarrollo polarizado en Bolivia, Chile y Perú durante la década de los 60 y planteó al mismo tiempo un marco teórico-metodológico con pretensiones innovadoras. Por cierto, en estos tres casos se advertía una adscripción a-crítica, a-histórica y en más de un sentido, apologética, al cuerpo teórico iniciado por Perroux y Boudeville(6). Los errores de la "copia" fueron manifiestos.

No cabe duda alguna que el Seminario de Viña del Mar marcó un punto de inflexión a partir del cual la sobrevivencia del concepto y en consecuencia, del instrumento, se fu haciendo cada vez más precaria, hasta el punto en que en el último artículo que uno de los especialistas latinoamericanos escribiese sobre este tema Polos de crecimiento: ¿están muertos? (Boisier;1981) se llamaba la atención acerca del escaso número de artículos sobre esta temática detectados en la literatura profesional latinoamericana durante el quinquenio 1975-1979.

Pero a todo actor de primer nivel le cuesta retirarse del escenario, de manera que en 1978, seis años después del devastador ataque comandado por Coraggio, todavía el ILPES, ya configurado como uno de los principales centros de reflexión de América Latina sobre planificación regional, publica una compilación de artículos de varios especialistas de distintas partes del mundo sobre polos de crecimiento(7).

La teoría de los polos de crecimiento como fundamento racional de la planificación regional pasó entre mediados de los años cincuenta a mediados de los setenta por el ciclo vital de nacimiento, auge y declinación. Curiosamente, hay que mencionarlo al pasar, ya en la década de los noventa parece experimentar una suerte de metamorfosis y muchos de los conceptos básicos reaparecen ahora vinculados a las nuevas formas de industrialización del capitalismo tecnológico post-fordista, especialmente bajo la forma de parques tecnológicos.

Las críticas latinoamericanas a la teoría y a las estrategias de polarización, que se manifestaron bajo las modalidades de "ruptura pactada" y de "ruptura radical" en el Seminario de Viña del Mar estaban bien sintonizadas con posturas similares expresadas en otras partes del mundo.

Así por ejemplo, en un importante Seminario internacional efectuado en Japón en 1975 (8) el informe del Grupo de Trabajo sobre Política de Polos de Crecimiento anotaba:

"...el énfasis en lograr tasas de crecimiento establecidas en forma centralmente planificada ha distraído la atención en relación a los problemas humanos fundamentales. La infraestructura espacial para tal paradigma, basada en la idea de polos y centros de crecimiento ha quedado, ipso facto, bajo fuego.

Se requiere, continuaba el informe, una reformulación de la política y de la planificación espacial porque:

1. la concentración en polos de crecimiento genera crecientes niveles de inequidad y disparidades;
2. los "efectos de derrame" no se han manifestado y las "fuerzas naturales" no reducen eventualmente las disparidades regionales y sociales;
3. la estrategia de polos de crecimiento generalmente implica industrialización, básicamente mediante sustitución de importaciones, la que dispone de mercados limitados;
4. el enfoque no permite una buena articulación con las economías asiáticas predominantemente basadas en recursos agrícolas o primarios;
5. la magnitud de la migración a los polos de crecimiento exagera las condiciones en las áreas urbanas;
6. al mismo tiempo, las áreas rurales se estancan y se "satelizan".

Considerando a algunos de los expertos participantes en este y en anteriores Seminarios y observando la evolución de sus discursos, parece legítimo sostener que se produjo una cierta apostasía en relación a los polos; varios evangelizadores de los años 60 repudiaron su propia prédica.

Fue en este mismo Seminario de Nagoya en donde Kamal Salih se preguntó si acaso se estaba asistiendo al "funeral de los polos de desarrollo". No fue exactamente una ceremonia fúnebre sino algo más simple; de acuerdo al estilo adoptado en este documento, lo que sucedió fue que el actor se retiró a su camerino para cambiar ropas y maquillaje. En el intertanto, el público se retiró de la sala, pero ambos volverán...

IV. El discurso final: la gestión del cambio paradigmático y contextual

La situación del campo profesional al comienzo de los noventa se presenta como mucho más complicada que hace veinte años atrás. No es sólo la turbulencia exponencial del entorno lo que hace más compleja la situación. Al mismo tiempo se enfrentan asuntos de orden teleológico y epistemológico; hay que redescubrir fines y medios y las formas de articulación, hay que volver al terreno de las definiciones y sobre todo, hay que ofrecer procedimientos válidos para la acción. Pensamiento y acción sin solución de continuidad es la exigencia de los tiempos.

La idea de desarrollo regional se asocia a un proceso de cambio socioeconómico sostenido y localizado cuya finalidad última es el progreso de la región, de la comunidad regional y, de cada persona de la región.

El progreso de la región como tal plantea, en muchos casos de países latinoamericanos y europeos, el desafío de transformar territorios semi-estructurados y semi-organizados que actos de voluntarismo político, necesarios pero no por ello menos artificiales, han denominado como regiones, pero que en la realidad son precisamente no-regiones, en regiones con existencia real desde un punto de vista sociológico y politológico. Esto no es simplemente un juego de palabras; es una realidad, difícil, compleja, pero existente. Ni Castilla-La Mancha en España, ni Rhone-Alpes en Francia, ni Biobío en Chile, ni Jos Carlos Mariátegui en Perú, constituyen regiones de verdad, como podrían serlo, por el contrario, Cataluña, Bretaña, Sicilia, en Europa, o Santa Cruz o Antioquia o Minas Gerais o Chiloé, en América Latina. La etnia ayuda, pero no es todo. Si se ha aceptado, por válidas y variadas razones, la necesidad de introducir un nuevo arreglo territorial en muchos países, ello constituye un mero punto de partida de un proceso de más largo plazo que supone la construcción social y política de tales regiones. Este parece ser el desafío principal de la gestión del desarrollo regional en una buena parte de los casos. El progreso de una región es autoconstruirse.

Construir políticamente una región es dotarla de las estructuras políticas y administrativas que permitan un grado variable de autogobierno, algo que incluso puede hacerse por decreto. Pero construir socialmente una región es algo que debe hacerse desde y con la incipiente sociedad regional, toda vez que este proceso significa potenciar su capacidad de auto organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identificación territorial y en definitiva, pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo.

Este proceso de construcción regional se apoya a su turno en la puesta en práctica de dos proyectos: un proyecto político regional productor de la cohesión y de la movilización, y un proyecto cultural regional productor de la percepción colectiva de identidad.

El primero de ellos supone definir un futuro regional, seleccionando un escenario posible dentro de la gama de escenarios regionales deseables, presupone especificar la ideología del proyecto, su conducción política, su apoyo social y su basamento técnico.

El segundo supone una inteligente combinación de la apropiación regional de las culturas locales vernaculares pre-existentes y de la apropiación regional de la cultura universal. Ni museos

antropológicos vivientes ni alienación total.

El progreso de la comunidad regional va de la mano con su complejización paulatina y con una creciente descentralización política y territorial (y financiera desde luego) que permita a dicha comunidad elevar sistemáticamente su capacidad para tomar sus propias decisiones en términos de estilos de desarrollo y el uso de políticas congruentes con tal opción. Por ello es que la descentralización pasa a ser un requisito del desarrollo regional al permitir una organización de la sociedad que tenga una contrapartida real en términos decisionales tanto políticos como económicos.

El progreso de cada individuo habitante de una región depende, en la enorme mayoría de los casos prácticos, de una mejoría sistemática de la equidad social regional.

Hoy día, en plena interfase del Segundo y Tercer Milenio, mejorar una situación dada de inequidad en una región, presupone mejorar el acceso de las personas a dos recursos sociales escasos: el poder político por un lado y el empleo por otro, puesto que en términos estructurales, parcialmente la inequidad se asocia a la ausencia de espacios institucionales y organizacionales en donde los individuos puedan hacer presente sus carencias y demandas y donde encuentren intermediadores capaces de canalizarlas y a la carencia de un ingreso estable y adecuado. Así que desde el primer punto de vista, la equidad y en consecuencia el progreso personal se vincula, nuevamente, con la descentralización ya que mediante proyectos descentralizadores es posible generar una multiplicidad de espacios intermedios entre el Estado y el individuo, de manera de maximizar la probabilidad, para una persona cualquiera, de encontrar su espacio político.

Desde el segundo punto de vista, es crecientemente reconocido que el empleo neto está siendo generado en forma relativamente más importante por el estrato de la pequeña y mediana empresa (PYME), dada la racionalidad competitiva de la gran empresa, más basada en la productividad que en el empleo. La cuestión práctica es que no sólo se requiere un empleo en expansión; también se requiere que los empleos estén asociados a una productividad creciente de manera de generar aumentos reales de ingreso.

Pero al poner frente a frente el estrato de la PYME y la necesidad de una creciente productividad, saltan de inmediato a la vista varias dificultades para resolver esta ecuación, principalmente las dificultades conocidas de la PYME para generar sus propias innovaciones o para acceder al mercado internacional de C & T. Esto sugiere la necesidad de contar con un mercado local de C & T, es decir, un mercado que opere en el mismo territorio en que se encuentra la PYME, en otras palabras, la región. Se sigue de inmediato el papel importante que en la búsqueda de la equidad cumplen las universidades y centros de investigación regional.

Sin embargo, aun superadas las dificultades anotadas, una inserción forzada y prematura de progreso técnico en la PYME podría fracasar, si previa o paralelamente no se ha reciclado profesionalmente su personal; de aquí la creciente importancia de programas locales de formación profesional.

La mayor parte de las tareas de fomento que se desprenden de un análisis de este tipo recaen precisamente en los gobiernos locales, una cuestión bien entendida en Europa, no así en América Latina.

Gran parte de la argumentación precedente apunta a mostrar que hoy por hoy el desarrollo regional endógeno está fuertemente apareado con la innovación y el progreso técnico, en una relación de causalidad circular.

Se ha hecho común apuntar al hecho de que la innovación persistente y exponencial, según la CEPAL una condición para generar una competitividad auténtica, depende del surgimiento de aglomerados sinérgicos, es decir, complejas estructuras sistémicas conformadas por una variedad de actores sociales: empresas, sindicatos, centros de investigación, gobiernos, etc. Estos aglomerados no surgen por generación espontánea; normalmente uno de los agentes componentes cumple un papel catalítico (el Estado, por varias razones lo hace con mayor frecuencia y capacidad que el resto) durante

un tiempo. De igual modo, se ha sostenido que estos aglomerados no se configuran "a tontas y a locas" sobre el territorio; por el contrario, tienen claras "afinidades territoriales" con lugares con condiciones para servir como home-base, no necesariamente los grandes centros urbanos de industrialización tradicional.

Cuando todos estos elementos se ponen juntos, en una suerte de un sistema de ecuaciones múltiples, el papel del gobierno local aparece como clave y otra vez, la descentralización surge como una condición necesaria para que los gobiernos locales puedan cumplir las tareas que el progreso actual exige.

Fomentar el desarrollo regional actualmente en América Latina plantea, sin embargo, desafíos considerables.

La cuestión fundamental en este caso es la siguiente: si no es posible recurrir a la discriminación regional de las políticas económicas, una entusiasta práctica en los años sesenta, debido a la inquebrantable voluntad de los responsables de la política económica de aplicar el paradigma en boga, es decir, el paradigma neo-liberal, y si los gobiernos regionales (en rigor, casi una ficción) no cuentan con ningún instrumento de política económica, y si el Estado acentúa su carácter subsidiario y bien prescindente (salvo en el campo social), ¿cómo podría estimularse el desarrollo regional? No se convierte acaso todo esto en un acto de magia, en un acto de prestidigitación, similar a sacar un conejo del sombrero o a hacer desaparecer cartas de una baraja?

Podría entender ésto, por ejemplo, un ciudadano de una Comunidad Autónoma española, en la cual se superponen instrumentos de la CEE, del Estado Español y de la propia Comunidad? Difícilmente.

Pero "el mundo real es como es y no como se quisiera que fuese", así es que aun en un contexto de tal naturaleza la gestión regional tiene que ser capaz de ofrecer alternativas efectivas.

Lo que se ha sostenido en otras oportunidades es relativamente simple de enunciar. Se ha propuesto, como una línea táctica central de toda propuesta estratégica, la transformación radical de la forma de hacer gobierno en una región.

Tal forma se asienta en la conducción política y en la animación socio-económica regional. Un doble papel para todo gobierno regional: conductor y animador.

La primera función se traduce en un proceso sistemático de negociaciones "hacia arriba" (con el gobierno nacional), "hacia los lados" (con otros agentes del desarrollo regional) y "hacia abajo" (con los municipios de la región). La segunda se expresa en un proceso igualmente sistemático de recirculación estructurada de información y en una actividad también sistemática de tipo catalítico y sinérgico, capaz de generar nuevas iniciativas a partir de voluntades e ideas individuales virtuales o latentes. Posiblemente ésta sea la única fórmula válida para avanzar en un desarrollo regional endógeno en el contexto latinoamericano actual.

El desarrollo regional depende más de actitudes colectivas y de la conducción social que de los recursos y si bien es cierto que no existe una receta para el desarrollo, sea nacional o regional, algunas verdades se han ido acumulando a lo largo de la historia.

Una de ellas llama la atención sobre la asociación que parece existir entre la "calidad" de los resultados que una sociedad obtiene como producto de su esfuerzo y la existencia de ciertas actitudes colectivas que favorecen la cooperación, el intercambio de ideas, el surgimiento de la sinergia, etc.

Si una hipótesis como la anterior es verdadera, hay que concluir que el desarrollo regional presupone un enfoque cultural, en el amplio sentido de cómo se percibe el mundo y de cómo se relaciona el hombre y el colectivo con él, y qu tipo de actitudes organizacionales surgen a partir de esta percepción.

No habrá lugar para una transformación profunda de los procesos de desarrollo sin una transformación individual y colectiva de las mentalidades. Los esquemas de desarrollo que han dominado el crecimiento industrial durante gran parte de este siglo no están adaptados para lo que resta

del Siglo XX y menos aún, para el ya cercano Siglo XXI. En este sentido, las regiones se encuentran al fin del Siglo XX frente a una situación equivalente a la que se habría producido cien años atrás si entonces se hubiese pensado el nuevo desarrollo industrial con los esquemas de la sociedad rural del Siglo XIX. Este necesario reacondicionamiento cultural cuestiona a la vez el papel y el funcionamiento de las instituciones, la organización y la estructura empresarial y la relación individual de los asalariados con respecto a su propio empleo y a su proyecto de vida personal.

El paso desde el paradigma "fordista" al "post-fordista" resulta crucial y se coloca en el centro mismo de este enfoque cultural.

El desarrollo regional presupone hoy día también un enfoque profesional. Sin un verdadero profesionalismo, sin la conformación de un verdadero cuerpo de profesionales del desarrollo económico regional, sin un cambio significativo de métodos, sin una evaluación de éxitos y fracasos, se corre el riesgo de quedar atado a planteamientos "románticos", muchas veces vinculados a experiencias puntuales más ligadas a una militancia personal que a un adecuado papel de las instituciones o a planteamientos de "denuncia" que al volverse repetitivos, cansan y desacreditan la misma causa de la denuncia. La formación de tales profesionales es una tarea universitaria en toda región.

Si la planificación regional (como teoría de procedimiento) logra reflejar adecuadamente las posibilidades de orientación sobre el desarrollo regional (derivadas de una teoría sustantiva), el futuro podrá ser testigo de una práctica social válida y posiblemente eficaz y eficiente. Si no logra esto, seguir siendo la Cenicienta de las políticas públicas, obligada a volver a un rincón cada vez que el reloj marque medianoche.

V. Escenas intermedias: México (1978), Bogotá (1979) y Santiago (1989) De la "cuestión agraria" a la "cuestión regional"

En el mes de abril de 1978 se llevó a cabo en México el Seminario Latinoamericano sobre "La cuestión regional en América Latina", auspiciado por el Colegio de México, en el cual un grupo de especialistas liderados por José Luis Coraggio presentaron más de treinta ponencias.

Curiosamente se produjo un desfase de once años hasta que fu publicado por CIUDAD (Centro de Estudios) el libro "La cuestión regional en América Latina" cuyos editores fueron J.L. Coraggio, A. Federico y O. Colman.

En las propias palabras de Coraggio, el propósito del Seminario era dar inicio a un esfuerzo para refundar la teoría crítica de lo regional (9).

En el sin duda altamente interesante artículo introductorio de Coraggio, se debate el significado que debe darse al término "la cuestión regional", en la más pura tradición de Kaustky, Luxemburgo y Castells, quienes ya habían explorado el concepto en relación a la agricultura, a la industria y a la urbanización respectivamente.

"Sólo cuando se de un conflicto social (actual o potencial) de base territorial, reproducible, cuya resolución afecte la correlación de fuerzas en el orden nacional (directa o indirectamente), que tenga raíces profundas en las estructuras de la sociedad civil o en nacionalidades o grupos étnicos relativamente autónomos, estaríamos en presencia de una situación que, afectando a la sociedad en su conjunto (aunque con efectos diferenciales para sus diversas etnias, clases o fracciones) puede constituirse en una Cuestión Regional."

Es interesante destacar que en esta conceptualización, "la cuestión regional" tiene siempre bases materiales y presupone siempre una resolución política, pero no siempre la contradicción proletariado versus burguesía asume la forma de una "cuestión regional".

Como es fácil apreciar, el Seminario de 1978 tuvo un carácter marcadamente contestatario y por qu no decirlo, también marcadamente sectario. En general, y a manera de ejemplo, en la extensa bibliografía incluida en los diferentes trabajos del libro en cuestión, no se encontrar una sola referencia a autores que suelen aparecer como participantes de las otras "escenas" de esta historia.

Estilos de desarrollo y problemas regionales

En 1979 se realizó en Bogotá el Seminario Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional organizado conjuntamente por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), el Instituto de Estudios Sociales de La Haya (ISS), el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y la Universidad de Los Andes (UNIANDES) de Bogotá. Se efectuó entre el 17 y el 21 de septiembre, con la asistencia de 140 personas que se agruparon en torno a cuatro áreas temáticas: I. El tratamiento del problema regional en los distintos estilos de desarrollo; II. Diferentes concepciones estratégicas: la experiencia con las estrategias predominantes y posibles opciones; III. Sistemas de ejecución y estrategias regionales; IV. El estado de la disciplina y necesidades de investigación con relación a estrategias alternativas.

En 1981 el ILPES y la SIAP publican el libro "Experiencias de Planificación Regional en América Latina". Una teoría en busca de una práctica cuya compilación estuvo a cargo de S.Boisier, F.Cepeda, J.Hilhorst, S.Riffka y F.Uribe-Echevarría.

El Seminario se realizó en plena "divisoria de aguas" desde el punto de vista de los paradigmas del desarrollo global. Atrás quedaba el keynesianismo y no se podían reconocer con nitidez las características del que se avecindaba.

Como lo señalase Jorge Méndez, por entonces Director del ILPES en su discurso inaugural:

"El examen de las relaciones entre estilos de desarrollo y planes regionales es particularmente difícil en los actuales momentos, en América Latina. La razón para ello estriba en que la región...se ha quedado sin paradigmas verdaderamente aceptables. Nunca antes habíamos estado tan peligrosamente metidos entre dos aguas, o nunca había existido una controversia tan excitante, en lo que se refiere a la teoría del desarrollo".

Contrariamente a lo sucedido al iniciarse el decenio de los 60, ahora se pone en tela de juicio el concepto mismo de estrategia de desarrollo regional y están en revisión tanto los objetivos del desarrollo regional como los medios o políticas utilizados hasta este momento....Este proceso de revisión no es independiente de las preocupaciones más generales sobre los conceptos de desarrollo y crecimiento, distribución, estilos y necesidades básicas y refleja la insatisfacción actual con los resultados sociales de los modelos de desarrollo vigentes. La crisis tampoco resulta ajena a la crisis de la planificación en general que se observa en América Latina.

Pero, al contrario de lo sucedido en Viña del Mar, no había un ánimo tan generalizado de ruptura con el pasado, sino más bien de escudriñar lo que el futuro podría significar para el desarrollo regional.

La revolución científica y tecnológica y sus impactos territoriales

Los efectos de la reestructuración, que trascienden el ámbito de lo productivo y lo económico, incidiendo -especialmente por la vía del desarrollo de las comunicaciones- en las dimensiones sociales y culturales de cada espacio nacional, están teniendo profundas repercusiones en los aspectos relativos a la identidad y a las formas de organización social de las comunidades regionales y locales. Las reacciones de las poblaciones afectadas representan, hasta cierto punto, la contraparte socio-territorial de las tendencias actuales de reestructuración del capital. En este marco, tanto las estrategias de reorganización territorial, como las políticas recomendadas al respecto, requieren imperiosamente de una revisión a la luz de las condiciones estructurales inherentes a las nuevas realidades en que podrían ser aplicadas.

Esta argumentación define bien el contexto en el cual el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Pontificia Universidad Católica de Chile, convocan a un "Seminario Internacional sobre Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y Desafíos Territoriales" que se realizó en Santiago de Chile entre el 22 y el 25 de agosto de 1989(10).

Este Seminario se ubica en el cruce del modernismo y del postmodernismo, en el sentido de haber centrado las discusiones tanto en la universalización homogeneizadora de la revolución científica y tecnológica como en la defensa del posicionamiento heterogéneo y particularizado de las regiones en el nuevo escenario internacional. La combinación paradigmática, la mezcla de los efectos de "arriba hacia abajo" con los contra-efectos de "abajo hacia arriba" y la aparición por primera vez -en América Latina- del concepto de desarrollo endógeno en este tipo de reunión, constituyen trazos marcantes del momento histórico en que se realiza el evento.

A fines de la década de los ochenta, América Latina comienza a salir de la oscura noche de la crisis de los años iniciales del decenio; el pago de la deuda externa comienza a dar paso a la preocupación por la "deuda interna" de tipo social y los procesos de ajuste estructural están en plena marcha. Tal como suceder en la "escena" final de Santa Cruz, el Seminario de Santiago anticipa la preocupación básica que dominar las discusiones en adelante: el reposicionamiento regional en un contexto de intensa apertura externa y de afianzamiento de un modelo económico típicamente de mercado en el cual la libertad de precios y por cierto la desregulación se configuran como los instrumentos automáticos de asignación de recursos más importantes.

Los desafíos, para toda región, del paso del "fordismo" al "post-fordismo", están ahora en el centro de la cuestión. La desideologización, proceso que alcanzar su cumbre ese mismo año con la caída del Muro de Berlín, hace del debate regional un debate menos contestario que en el pasado, más propositivo, pero no por ello lo hace puramente "tecnocrático"; bien por el contrario, lo "politifica", en el mejor sentido de este neologismo(11).

VI. Historias de vida: Los Actores

La fotografía sepia de la familia de 1972 y la fotografía a color de la familia de 1991

Los veinte años transcurridos entre 1972 y 1991 han plateado muchas sienas y sobre todo, han hecho a muchos buscar nuevos derroteros profesionales e intelectuales. Una característica marcada del grupo latinoamericano de especialistas en desarrollo regional es su escasa constancia para permanecer dentro del gremio profesional. Los avatares del ejercicio profesional no han sido ajenos a ello.

En orden alfabético, los actores de la "escena" inicial de 1972 fueron: Boisier, Coraggio, Domicelj, de Mattos, Morales, Neira, Parisi, Pedrao, Rofman y Utria. Por lo menos, éstos serán los nombres latinoamericanos registrados como autores en el libro emanado del Seminario de Viña del Mar.

En la "escena" de 1978 y utilizando el mismo criterio, los actores de esta "escena" intermedia fueron: Archetti, Balán, Baroni, Colman, Coraggio, Federico, Gazzoli, Hardoy, Negrón, Rodríguez, Rofman, Sánchez, Sejenovich, Sempat, Soubi y Vapñarsky.

En la "escena" bogotana de 1979 el reparto de la obra incluyó a: Boisier, Carrillo-Arronte, Coraggio, de Mattos, Fernández, Haddad, Pineda, Riffka, Unikel, Uribe-Echevarría y Villamil.

En la "escena" de Santiago en 1989 aparecen en el reparto: Azzoni, Boisier, Cano, de Mattos, Daher, Díaz, Gatto, Gorenstein, Haddad, Montero, Moreira, Neffa, Peri, Silva, y Uribe-Echevarría.

Finalmente, en la "escena" terminal de Santa Cruz, los actores en esta mise en scène son: Blanes, Boisier, Campolina, Cano, Carrillo, Ciccolella, Daher, de Mattos, Gatto, Jaramillo, Laserna, Laurelli, Monteiro da Costa, Rofman, Sabatini, Silva, Sojo, Uribe-Echevarría y Vergara(12).

Junto a la admirable constancia de algunos, la poca persistencia de la mayoría. Aunque superficial, porque la clasificación deja fuera importantes consideraciones, Boisier y de Mattos aparecen en cuatro de las cinco "escenas" reseñadas; Coraggio, Rofman y Uribe-Echevarría entran en tres representaciones y Cano, Daher, Gatto, Haddad y Silva lo hacen en dos. (Si el recuento incluyese a las "escenas" de Buenos Aires y de Montevideo, Boisier aparecería seis veces, de Mattos cinco, Rofman cuatro, Gatto tres y se agregaría Negrón con dos apariciones).

Desde el punto de vista del ciclo de vida de los actores, hay un gran número de ellos que se han

"retirado" de las tablas en estos veinte años, al paso que otros han entrado con gran fuerza, como por ejemplo y entre otros, Gatto y Uribe-Echevarría, que se han consolidado como actores de primera línea.

El recuento ofrece de todos modos una imagen distorsionada de la realidad. Si se consideran otros elementos (libros, posiciones públicas y otros eventos) parecería que Boisier, Coraggio, de Mattos, Haddad, Monteiro da Costa y Rofman, son, como quiera que se examine la historia, los "actores" más reiteradamente invitados al estrado.

¿De tecnócratas a politólogos?

El verso de una canción de Joaquín Sabina "el agua apaga al fuego y al ardor los años" trasunta una gran verdad. El paso de los años, la desaparición de paradigmas y el derrumbe de los muros, ha dejado a este gremio y a otros, sin referentes claros y por tanto el clima actual es más de búsqueda que de denuncia. No hay nada o casi nada que denunciar y hay mucho por descubrir.

Al comenzar la obra, es decir, en los primeros años de los setenta, los planificadores regionales de América Latina (al igual que sus congéneres de otras latitudes) eran servidores inconscientes del ideal faústico y cometieron "crímenes" que -mutatis mutandi- pueden ser considerados como análogos al asesinato de Filemón y Baucis y al incendio de su pequeña propiedad.

En efecto, nada dejaba satisfechos a estos émulos públicos del Doctor Fausto, si no era precisamente la creación de un gran espacio nacional homogéneo configurado por regiones igualmente homogéneas. Identidad, cultura y "apego al lugar" eran los símbolos de lo pre-moderno, eran las innumerables parejas de Filemón y Baucis a las que había que hacer desaparecer sin el menor remordimiento y en ésto se superaba largamente al Doctor Fausto, puesto que éste había demostrado algún sentimiento de culpa al enterarse cómo su socio infernal había resuelto la remoción del "escollo" al homogéneo plan de desarrollo regional puesto en ejecución por Fausto.

Como lo anota Marshall Berman, no todo era culpa personal:

"Pero hay otro motivo para el crimen que no nace sólo de la personalidad de Fausto, sino de un impulso colectivo eimpersonal que parece ser endémico de la modernización: el impulso de crear un entorno homogéneo, un espacio totalmente modernizado en que el aspecto y el sentimiento del viejo mundo han desaparecido sin dejar huella."

La pretensión tecnocrática de remodelar o de recrear una realidad mediante la aplicación de la racionalidad formal e instrumental (la planificación hecha por el árbitro único y supremo, sujeto exclusivo del proceso, el Estado) fracasó de una manera estrepitosa bajo el peso reciente de la evidencia que muestra que el mercado, agente por definición múltiple, ha producido más y más profundos cambios en las estructuras regionales que todos los intentos dirigistas anteriores. Naturalmente, la aceptación de esta realidad no significa aceptar sin más la dirección de los cambios o su congruencia con el interés superior de la Nación.

El interés tecnocrático por el instrumental cede el paso hoy día al interés por entender el o los procesos de formulación de políticas públicas, sean éstas dirigidas explícitamente a lo regional o no. Es en este sentido en que se puede decir que el tecnócrata del ayer es desplazado por el politólogo de hoy, dentro de un mismo ejercicio profesional.

Este interés lleva a centrar la mira de una manera más crítica en el agente formulador de políticas públicas por excelencia: el Estado legítimamente dotado del poder de la coacción (13). Lleva también a una nueva forma de mirar al "problema" que se coloca al frente de la política pública, una nueva forma menos descriptiva y más analítica que pretende responder a la pregunta de si la política pública es formulada como una "respuesta" a una demanda social o si es formulada a partir de la aplicación de un supuesto conocimiento científico o de una supuesta racionalidad por parte de la tecnocracia o de la burocracia.

En definitiva, hoy se está más cerca de entender "el problema regional" como un problema político, es decir, como una cuestión asociada a los conflictos que surgen entre los efectos territoriales

de la lógica de mercado y el "modelo territorial" postulado por el proyecto político nacional, o que surgen al interior de esa misma lógica de mercado entre el patrón histórico de acumulación territorial y por otro lado, el patrón emergente de acumulación territorial, o que surgen también al interior de la lógica del proyecto político nacional entre los intereses del centro geográfico de acumulación tradicional y los intereses de la nueva periferia. Estos diferentes tipos de conflictos, que en definitiva se refieren a la asignación de recursos escasos (y por tanto asumen el carácter de conflicto político) están bien representados en la actual situación chilena por ejemplo (véase, Boisier, op.cit.;1992).

Por tales razones, a las cuales se agrega el renovado interés por el papel jugado en general por la sociedad civil y en particular, por el conjunto de actores o agentes de ella en el desarrollo regional, es que hay un desplazamiento del interés científico y profesional desde el orden técnico al orden político y ello explica la transformación de los planificadores (gestores) regionales de tecnócratas a politólogos. Para bien de la sociedad, es de esperar que ello se haga de una manera profesional.

VII. Algunos hitos de la literatura latinoamericana

Algo más de cincuenta "actores" han aparecido en las diferentes "escenas" de la obra en veinte años. Si tales personajes han constituido algo más que meras individualidades, si hay algo, aunque no sea explícitamente perseguido, de colectivo en sus apariciones, ello ha debido reflejarse en "parlamentos escritos o guiones", en otras palabras, en libros.

No se trata acá de anotar una lista exhaustiva de libros latinoamericanos publicados por autores latinoamericanos sobre el tema regional. Introducidos distintos criterios de selectividad, principalmente para poner en relieve las obras de orden más teórico-metodológico y menos casuístico, se llega fácilmente a un conjunto de no menos de veinte títulos, algo así como "lo que usted siempre quiso tener en su biblioteca y jamás encontró". Esto no es tan sólo una frase efectista; lamentablemente es una realidad, puesto que la mayor parte de la literatura, en este caso, atiende a un mercado casi intimista, de poco consumo masivo y por tanto de difícil acceso.

Una secuencia temporal de títulos arroja el siguiente resultado:

ILPES (1974) - Planificación Regional y Urbana en América Latina, Ed. Siglo XXI (México)+Ed.Universitaria (Santiago de Chile), México.

Rofman A.(1974) - Desigualdades regionales y concentración económica, Ed.SIAP, Buenos Aires.

Unikel L. + A.Necochea (1975) - Desarrollo Regional y Urbano en América Latina (selecc.) FCE, México.

ILPES (1976) - Ensayos sobre planificación regional del desarrollo, Ed. Siglo XXI, México.

Boisier S. (1976) - Diseño de Planes Regionales, Ed. del Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid.

Oliveira F.de (1977) - Elegia para una Re(li)giao, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.

Boisier S. + F.Cepeda + J.Hilhorst + S.Riffka + F.Uribe-Echevarría (1981) - Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica, ILPES/SIAP, Santiago de Chile.

Haddad P.R. (1982) - Participacao, Justica Social e Planejamento, Zahar Ed., Rio de Janeiro.

Jaramillo M. + F. Uribe-Echevarría (1986) Pobreza, participación y desarrollo regional, U. de Los Andes, CIDER, Bogotá.

VV.AA. (1986) - Desarrollo regional. Nuevos desafíos, Pensamiento Iberoamericano # 10, CEPAL/ICI, Madrid.

Coraggio J.L. (1988) - Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina, Ed.CIUDAD, Quito.

Coraggio J.L. + A.Federico + O.Colman (1989) - La Cuestión Regional en América Latina, Ed.CIUDAD, Quito.

Haddad P.R. + C.M.de Carvalho Ferreira + S.Boisier + T.Almeida Andrade (1989) - Economía Regional. Teorías e Métodos de Análisis, Banco do Nordeste, Fortaleza.

Boisier S. (1990) - Territorio, Estado y Sociedad, Ed. Pehuén, Santiago.

Blanes J. (1991) - El reto de la planificación descentralizada, CEBEM/SBP, La Paz.

Albuquerque F. + C.A.de Mattos + R.Jordán (1991) - Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales, GEL, Buenos Aires.

Laurelli E. + A.Rofman (1991) - Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis, CEUR, Buenos Aires.

Nohlen D. (ed.) (1991) - Descentralización política y consolidación democrática, Ed.Nueva Sociedad, Caracas

Boisier S. + F.Sabatini + V.Silva + A.Sojo + P.Vergara (1991) - La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad, ILPES, (Cuaderno # 36), Santiago de Chile.

Boisier S. (1992) - El difícil arte de hacer región, Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas", Cusco.

La distribución por décadas es bastante pareja. En los años 70 se registran seis títulos; siete en los años 80 y siete también en lo que va corrido de la presente década, lo que augura probablemente una acrecentada producción a futuro.

VIII. Conclusiones: Asincronía permanente como eje central de la historia temática

Casi todos los analistas de la ya no tan breve historia de las políticas públicas de desarrollo regional en América Latina concluyen apuntando a la parquedad de los resultados obtenidos.

Los casi cincuenta años de experimentación (14) incluyen lo que podría ser llamado "el período de oro" del crecimiento global latinoamericano, el casi cuarto de siglo entre 1950 y 1973. Sin embargo, las altas tasas de crecimiento agregado no modificaron **cualitativamente** la situación regional en términos de la concentración geográfica, las disparidades y la centralización, si bien produjeron modificaciones de escala; esto pone en tela de juicio en América Latina al enfoque neoclásico regional.

La variedad de políticas públicas ejecutadas y que encuentran sus raíces paradigmáticas, como es bien sabido, en la TVA, en la Cassa, en la modernización y últimamente en las ventajas comparativas, tampoco lograron pasar de éxitos parciales y a veces efímeros (aunque todavía no se pueden emitir juicios definitivos sobre el actual paradigma).

Esta constatación ha llevado al gremio a cerrar filas en torno a dos posiciones. De nuevo, una radical, que cuestiona la posibilidad del desarrollo regional en el marco de sistemas capitalistas dependientes (este último atributo hoy es seriamente cuestionado por la prevalencia de la interdependencia) y otra que no abandona la esperanza de encontrar explicaciones menos deterministas que abran el "espacio de lo posible".

¿Pero, dónde ha estado la falla?. Ciertamente no lo estuvo en la década de los sesenta y comienzos de la siguiente en la falta de voluntad política para impulsar a lo menos procesos de crecimiento regional (el desarrollo era todavía "esquivo" como diría M. Wolfe). Como lo han sostenido algunos autores: "En lo ideológico, por lo tanto, estas estrategias no tenían por qué encontrar una resistencia a priori" (Helmsing y Uribe-Echevarría;1981). No contradecían ni al discurso oficial "desarrollista" de la época ni tampoco a los intereses del capital, nacional o extranjero, más bien al contrario, si se escucha al sector "radical" del gremio.

Otra hipótesis, más plausible probablemente, radica en el plano epistemológico que se habría traducido, utilizando el lenguaje de J. Friedmann, en un desfase permanente entre pensamiento y acción en materia de políticas de desarrollo regional. Desde este punto de vista sería legítimo hablar de una suerte de asincronía persistente entre teoría y realidad o, en el lenguaje de Faludi, entre una "teoría sustantiva" y la correspondiente "teoría de procedimientos" en planificación regional.

Si tal hipótesis es correcta, el problema ha sido y es la construcción de una teoría coherente con la realidad, que pueda dar racionalidad tanto al esfuerzo público como a los esfuerzos de la sociedad civil en la persecución de su propio desarrollo. El conjunto de proposiciones que de Mattos ha llamado como "la corriente regional-participativa" apuntaría en tal caso en la dirección correcta (de Mattos; 1986).

Hoy también es posible percibir otra forma de asincronía, más terrena, por así decirlo. La descentralización política y territorial en marcha impulsará, no hay duda posible, los esfuerzos a favor de un desarrollo regional bien entendido (15) y se pueden formular dudas acerca de la capacidad de respuesta profesional, tanto en términos de la cantidad de especialistas disponibles como, sobre todo, en términos de su preparación profesional.

¿Qué ha pasado en el intertanto en el plano más importante, en el plano de las ideas? ¿Se han generado en verdad "ideas nuevas" en América Latina o sigue siendo un continente "copista"?

Aun a riesgo de caer en la falta de elegancia, hay que señalar enfáticamente el no despreciable esfuerzo de "creación original" de estos veinte años. Sólo al pasar, la conceptualización de marcos estratégicos (Uribe-Echevarría), la planificación regional negociada (Boisier), las nuevas modalidades de políticas regionales (Uribe-Echevarría), la construcción social regional (Boisier), la gestión regional en contextos cuasi-estatales y cuasi-empresariales (Boisier), el papel del Estado y los procesos de planificación (de Mattos), la integración comercial y la readecuación regional (Gatto), los circuitos de acumulación regional (Rofman), la planificación regional participativa (Haddad) y los nuevos temas que varios especialistas están trabajando promisoriamente (género, educación y ciencia y tecnología, PYMES, identidad y cultura, etc..) no dan cuenta del todo, pero constituyen una muestra del potencial intelectual y de la contribución que el área latinoamericana puede hacer. Por cierto, ac se ha puesto el acento en el pensamiento propositivo; ello no desconoce la riqueza teórica del pensamiento contestatario, pero el imperativo hoy es la acción más que la denuncia.

Notas

(1) A partir del examen de datos empíricos correspondientes a varios países, G. Williamson ("Regional Inequality and the Process of National Development. A description of the Pattern", Economic Development and Cultural Change, 1965,4) postuló que las disparidades de ingreso per cápita entre regiones mostraban una asociación con el ingreso per cápita nacional que podía representarse mediante una curva del tipo campana. La conclusión de Williamson fue que un sostenido y elevado crecimiento global era suficiente para eliminar las disparidades regionales.

(2) Posteriormente se denomina oficialmente como Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

(3) Este juicio podría parecer presuntuoso, pero no lo es. Ambos trabajos fueron posteriormente ampliamente difundidos y discutidos y alcanzaron notable influencia profesional. El transcurso del tiempo prueba que la "ruptura pactada" tuvo sin embargo, más fuerza que la "ruptura radical", entre otras cosas, por la aparición de la actual Revolución Científica y Tecnológica, que apoya más a la primera que a la segunda.

(4) El paradigma "del centro-abajo" principalmente reseñado por W. Stohr (Stohr W. and D.R. Fraser Taylor, *Development from Above or Below?*, John Wiley and Sons, London, 1981) se distingue por constituir un enfoque acerca del desarrollo regional caracterizado por su sesgo industrializador, su sesgo urbano y su sesgo centralista e inspiró la mayor parte de las intervenciones regionales hasta no hace mucho tiempo atrás.

(5) A pesar de algunos discursos reiterativos al respecto, como lo es la recientemente publicada "política nacional de desarrollo regional" de Chile (Agosto de 1992). Para una crítica al respecto véase el trabajo de S. Boisier: "La política nacional de desarrollo regional del Gobierno de Transición. Apreciaciones y dudas" ILPES/APPR, Doc. 92/13, Serie Investigación, Santiago de Chile.

- (6) Como se sabe, el economista francés Francois Perroux desarrolló el concepto de polo de crecimiento como un concepto perteneciente al campo del desarrollo industrial; se trata por ello de un concepto funcional. Fue el geógrafo francés Jacques Boudeville quien tradujo las ideas de Perroux al espacio geográfico, introduciendo el concepto del centro de crecimiento, como una especie de mapeamiento territorial del concepto funcional de polo.
- (7) Los dos volúmenes de este trabajo no fueron, sin embargo, publicados como un libro formal y se han mantenido como documentos para el uso de los cursos que sobre desarrollo regional ofrece normalmente el ILPES.
- (8) Seminar on Industrialization Strategies and the Growth Pole Approach to Regional Planning and Development: the Asian Experience, United Nations Centre for Regional Development, Nagoya, Japan, 4-13 November 1975.
- (9) Catorce años después es claro que tal esfuerzo se quedó en la intención. Desde luego, pocos de los expertos que aparecen dando forma al libro, continúan en el campo temático.
- (10) En 1990 se publica por el Grupo Editor Latinoamericano (GEL) el libro con el mismo título: Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y Desafíos Territoriales, editado por F. Albuquerque, C.A. de Mattos y R. Jordán.
- (11) En rigor, hay otras dos "escenas" intermedias que, por distintas razones, no serán analizadas acá, no obstante su importancia. En 1988 se realizó en Buenos Aires, organizado por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) y la Fundación Friedrich Ebert el Seminario Internacional "Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis" el cual dió a luz un libro con el mismo título editado por E. Laurelli y A. Rofman y publicado en 1989 por CEUR. En 1990 se realizó en Montevideo el Simposio Internacional "Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur" organizado por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) de Montevideo y la Fundación Volkswagen de Alemania. En 1991 se publica por la Editorial Nueva Sociedad (Caracas) el libro con el mismo título editado por D. Nohlen.
- (12) Como es obvio, se han citado sólo participantes latinoamericanos y solamente los que aparecen como contribuyentes de los libros.
- (13) En ciertas circunstancias, por ejemplo economías pequeñas y fuertemente oligopolizadas, un "grupo económico" puede, mediante su conducta, llegar a modificar parámetros nacionales normalmente considerados como propios del manejo estatal (la tasa de interés, por ejemplo) originando así una suerte de política "cuasi-pública".
- (14) Este es el término correcto, puesto que hacer experimentos significa intentar diversas aproximaciones a la búsqueda de una solución, más que persistir en una misma línea de acción y es precisamente ésto lo que ha sucedido en este campo.
- (15) Es también muy notable y difícil de asimilar por muchos especialistas, el hecho que la transnacionalización e internacionalización del capital genera no sólo una modalidad de penetración en las regiones, sino que también desata fuerzas endógenas que buscan contrarrestar la posibilidad de un crecimiento exógenamente sobredeterminado.

Referencias

- BOISIER, S. (1971) - Polos de desarrollo: hipótesis y políticas en América Latina, UNRISD/UAM, mimeografiado, Ginebra, Suiza.
- _____, S. (1981) - "Growth Poles: Are they Dead"? en E. Prantilla (ed) National Development and Regional Policy, UNCRD Regional Development Serie, Maruzen Asia Ltda. Singapore.
- _____, S. (1991) - "La descentralización: un tema difuso y confuso" en D. Nohlen (ed.) Descentralización política y consolidación democrática, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- _____, S. (1992) - La política nacional de desarrollo regional del Gobierno de Transición,

- Apreciaciones y dudas, ILPES/APPR, Doc. 92/14, Serie Ensayos, Santiago de Chile.
- _____, S. + F. CEPEDA + J. HILHORST + S. RIFFKA + F. URIBE-ECHEVARRÍA (comps.), 1981. Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica, ILPES/SIAP/. Santiago de Chile.
- _____, S. + F. SABATINI + V. SILVA + A. SOJO + P. VERGARA, 1991. La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad, (Cuaderno N° 36), ILPES, Santiago de Chile.
- DAHER, A., (1992) - Santiago estatal, Chile liberal, mimeografiado, IEU, U. Católica de Chile, Santiago de Chile.
- DE MATTOS, C. (1986) - "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional" en Pensamiento Iberoamericano N°10, CEPAL/ICI, Madrid.
- GILBERT, A. y D. GOODMAN (1976) - "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico". Revista latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales, EURE, N°13, Santiago de Chile.
- HELMSING B. + F. URIBE-ECHEVARRÍA (1981) - "Planificación regional en América Latina: ¿teoría o práctica?" en S. Boisier et. alli. (comps.) Experiencias de planificación regional en América Latina. ILPES/SIAP, Santiago de Chile.
- LINN, R. (1981) - "Tendencias de la urbanización, inversión de la polarización y política espacial en Colombia" en S. Boisier et. alli. op.cit.
- STOHR, W., (1972) - El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas, Ediciones SIAP, Buenos Aires.
- STOHR, W., (1983) - Changing External Conditions and a Paradigm Shift in Regional Development Strategies. IIER, Viena.
- URIBE-ECHEVARRÍA, F. (1991) - Desarrollo regional en el nuevo entorno de políticas públicas. Un nuevo rol para el Estado latinoamericano, ILPES, mimeografiado, Santiago de Chile.

La clase media, las redes sociales y el modelo neo-liberal: el caso de los profesores chilenos (1973-1988)

Larissa Adler Lomnitz y Ana Melnick

Desde el punto de vista social y económico, los años 80 estuvieron signados por una gran recesión mundial, que gatilló la aplicación de los así llamados programas de ajuste estructural de la economía impulsados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, marcando lo que se denominó la crisis de la deuda externa que afectó fundamentalmente a los países del tercer mundo, y por tanto a toda Latinoamérica.

En la región, entre 1980 y 1985, los pobres aumentaron en 6%. En el mismo período la tasa de inversión bajó del 22 al 16% promedio, lo que significó una caída en la generación de empleo formal. Eso, junto con la reducción de los servicios otorgados por el estado, como consecuencia de la aplicación del modelo neo-liberal de economía, tuvo como efecto el incremento del desempleo, el aumento del empleo en segmentos de baja productividad en el sector informal urbano y en el tradicional rural, el aumento del número de personas en el sector formal de la economía con salarios inferiores a la línea de pobreza, la reducción del ingreso medio de las clases trabajadoras y una caída en el gasto social por persona, que alcanzó al 9%. Todo esto generó lo que el ex presidente brasileño, Tancredo Neves, llamó una deuda social, contraída por los estados respecto a gran parte de su población, a raíz de las drásticas medidas de ajuste estructural aplicadas sobre la economía.

Ahora bien, ¿quiénes fueron, o son, los acreedores de tal deuda? Claramente no sólo los grupos pobres, aunque ésta sea la percepción generalizada, sino también sectores medios considerados "no pobres", cuyos salarios reales y poder adquisitivo así como sus posibilidades de conservar u obtener empleo se vieron fuertemente reducidos.

La investigación sobre los profesores chilenos es un estudio de caso que, con métodos antropológicos, buscó ejemplificar los efectos que las conocidas políticas neoliberales o de ajuste tuvieron en Chile, sobre un sector de la clase media asociado hasta ahora al proceso de modernización de América Latina: los funcionarios públicos. La hipótesis del estudio fue que este sector social había sido uno de los más afectados, en razón no sólo del deterioro de sus condiciones de vida, sino por haber visto amenazado su estatus social y la construcción simbólica en la cual ha basado su identidad de clase. Esto significó sacar a la luz el destino sufrido por este sector y aportar a la comprensión de esta clase sobre la cual la literatura es escasa, poniendo para ello especial énfasis en sus estrategias de supervivencia basadas en las redes sociales.

El estudio se centró en un grupo de profesores de enseñanza básica y media en Chile, sobre la base de que serían el referente empírico que nos permitiría ver con más claridad los efectos mencionados, por dos razones principales. Primero, por ser los profesores dentro de la clase media y dentro de los funcionarios públicos, quienes ejercen una de las funciones más representativas del Estado Benefactor, los más conscientes reproductores de su ideología, y cuyo papel en la sociedad es la base de su construcción simbólica como miembros de la clase media. En segundo lugar, el caso de Chile nos pareció particularmente relevante, ya que a partir del golpe de estado de 1973, la ideología oficial se centró en la destrucción del Estado Benefactor, imponiendo la consecuente política neoliberal luego de haber eliminado las posibles fuentes de resistencia a través de organizaciones gremiales o partidistas. En este sentido, Chile fue el único caso que conocemos donde las medidas exigidas por el modelo neoliberal se aplicaron tempranamente, en forma muy rápida y sin posibilidades de resistencia por parte de los afectados. Una de las medidas más importantes y la más relevante para nuestro estudio, fue la reducción del rol del Estado y la privatización de la economía.

En América Latina, el estado desarrollista fue el eje socio- político y económico del modelo de crecimiento y modernización parcial de las décadas de post-guerra, cumpliendo funciones de generación de empleo, creación de empresas públicas, provisión de servicios sociales, y de apoyo a la

empresa privada. Todo ello sobre la base del propio desarrollo industrial y del producto de las exportaciones tradicionales. Cuando esto se hizo insuficiente para cumplir el papel autoimpuesto y satisfacer las demandas crecientes de la población, se recurrió al financiamiento inflacionario y más tarde al financiamiento externo, lo que eventualmente dio origen a una deuda externa cada vez más abultada e impagable. Proceso que tuvo su abrupto fin en 1982, cuando el estado acumulador y redistribuidor perdió su base de sustentación con la crisis de la deuda externa. En ese momento, no sólo desapareció una fuente de financiamiento, sino que los países se vieron forzados a hacer fuertes remesas al exterior: había llegado la hora de pagar, y para ello, se elaboró la política de ajuste estructural de la economía, que implica principalmente la fuerte reducción del Estado -con la disminución de su planta de empleados y rebaja de salarios-, la privatización de sus empresas, la eliminación de subsidios, la disminución de la inversión pública, etc.

Chile se ciñó en su desarrollo al patrón descrito, con un Estado concebido a partir de la crisis de los años 30 como factor fundamental del ahorro y la inversión, y como corrector de las desigualdades sociales. Las crecientes demandas a este Estado -el Estado Benefactor- y la voluntad del mismo de satisfacerlas, condujeron -junto con otros factores- a la crisis de 1973, y a la toma del poder por los militares. A poco andar, el gobierno militar comienza a aplicar con total consecuencia, reprimiendo críticas y quejas, una política económica neo-liberal, reduciendo el papel del Estado a su mínima expresión, y asignándole un rol "subsidiario". Esto es limitarse a fijar las reglas del juego, financiar los gastos de administración y defensa, y ejecutar un gasto social destinado a paliar los efectos del mercado sobre los grupos de extrema pobreza, (focalización del gasto social).

La idea de que el mercado libre como asignador de recursos produciría los correctivos a los efectos de la aplicación de esta política no se hizo realidad. Por el contrario, se produjo un empobrecimiento masivo de la población, la pérdida de oportunidades de empleo y de beneficios de la previsión social, junto con la imposibilidad de negociación de los sectores afectados, al haberse eliminado el juego democrático de partidos y la posibilidad de la lucha gremial. Algunos efectos de la aplicación de esta política en Chile ilustran la situación:

- El gasto social público por habitante bajó, entre 1970 y 1986, en un 13%, 4% más que el promedio de América Latina.

- En el mismo período, el gasto en educación se redujo en 29%, el de salud en 37,8% y el de vivienda en 38,6%;

- El consumo por persona bajó en un 17% respecto a 1973. El promedio del poder adquisitivo cayó un 15% respecto a 1970.

Por eso, resultaba interesante averiguar qué había ocurrido concretamente con quienes sufrieron este proceso, y en el caso de este estudio, qué ocurrió con el sector de la clase media estudiado.

Es sabido que definir la categoría "clase media" ha planteado y plantea grandes dificultades a los científicos sociales, principalmente debido a la heterogeneidad de sus componentes frente a su relación con los medios de producción, base de la teoría clásica marxista para definir una clase social. Weber (1980: 41 y 44), por ejemplo, aceptando ciertos aspectos económicos de la teoría marxista sobre el capitalismo, agrega a las relaciones de producción el concepto de poder como factor determinante de la estructura social. Argumenta que, fuera de las clases propietarias de los medios de producción, hay clases que poseen ciertas habilidades, como educación y conocimientos, que ofrecen en el mercado de servicios, las cuales se convierten en factores objetivos que determinan su posición en la estructura social. Introduce además la idea de grupos de estatus que se basan en apreciaciones objetivas de una identidad común. Así, Weber considera que la posición de clases no se determina solamente en el mercado laboral, sino que hay también grupos definidos por un patrón de consumo y un "estilo de vida".

También los estudios clásicos sobre clases medias en América Latina coinciden en la dificultad que plantea su heterogeneidad. Y todos concuerdan en que su desarrollo ha estado vinculado al proceso

de industrialización y urbanización del cual habrían surgido. Johnson (1958:29), por ejemplo, propuso emplear el término "sectores medios" en vez de "clase media", dada la heterogeneidad de su composición y de sus vinculaciones con la estructura social, la variedad de los distintos segmentos que la componen (empleados, empresarios rurales y urbanos, agricultores, comerciantes, industriales, servicios, etc.), y la diversidad de sus comportamientos políticos así como de sus objetivos sociales aunque compartan algunos intereses comunes que permiten aglomerarlos. Para Johnson (1958:209-218), el proceso de modernización de América Latina se logró en gran medida gracias a la obra de los sectores medios, que echaron las bases para asentar las economías y sociedades modernas, de estilo capitalista. Políticamente, esto se logró a través de una alianza con grupos obreros urbanos. Graciarena (1976), por su parte, describe diferentes tipos de clase media, de acuerdo a dos tipologías; la primera distingue entre clases medias dependientes y autónomas, según si actúan profesionalmente como asalariados en relación de dependencia, o si poseen propiedad y disponen de su control e ingresos. La segunda tipología discrimina entre las "viejas" y las "nuevas" clases medias; las "viejas" se formaron durante la época colonial y en el siglo XIX, en estrecha vinculación con las clases altas mediante relaciones clientelistas y dependientes. Las "nuevas" serían producto del desarrollo económico reciente, y su principal anclaje se encuentra en el sector moderno de la economía; industria, comercio y servicios. Estos diferentes tipos tendrían un comportamiento diferente, no sólo en lo social y político, sino también en sus estilos de vida e ideología, dando cuenta de la heterogeneidad de que hemos venido hablando. Nos preguntamos entonces, ¿qu hace que un embajador y un empleado de correos, un tendero inmigrante y un ejecutivo, un abogado de menor cuantía y un médico de prestigio, un profesor de escuela hijo de campesino y un profesor universitario hijo de un terrateniente se consideren todos de la clase media?

Tironi (1985), utilizando algunas reflexiones de Bourdieu sobre el problema de las clases sociales, sugiere una aproximación para encontrar respuesta a esta pregunta. Parte por reconocer como problema obsesionante de la sociología la pregunta acerca de cual sería el conjunto de propiedades que caracterizan una clase media diferenciada y diferenciable, siendo tan vasto y variado el conglomerado de individuos que se reconocen como pertenecientes a dicha clase. Rechazando la alternativa de negarle existencia, e invocando precisamente esa diversidad interna, Tironi propone buscar el modo preciso de constitución y cohesión de la clase media introduciendo la noción de "identificación simbólica". Señala que los mecanismos de agregación que dan forma a una clase suponen la existencia de un "grupo central" que ejerce una fuerte atracción sobre grupos de propiedades diferentes, y desprovistos hasta entonces de instancias específicas de representación. Así, el resultado de esta categoría no sería la homogeneidad, sino la auto-identificación de los grupos periféricos con el grupo central, autodefinido como el de Clase Media. En la reflexión de Tironi, la clase media es vista como una identidad nominal "mediante la cual los propios agentes se clasifican, categorizan, contabilizan y tipologizan para diferenciarse simbólicamente de otros grupos". No teniendo la clase media propiedades claramente homogéneas, la unidad del campo se da por un proceso de unificación simbólica, la cual construye las fronteras del campo y la identificación del grupo. Así, pertenecer a la clase media es no pertenecer a la clase obrera o a los pobres, pero tampoco a la clase alta o a "los ricos". A estos últimos, porque, a la barrera impuesta por los propios ricos, la clase media responde idealizando su propio estatus. Y en cuanto a los pobres, marca con fuerza la frontera con éstos, ya que se puede estar peligrosamente cerca de ellos.

Digamos de paso, que esto último explica lo mucho que afectó a los profesores, objeto de nuestro estudio, la pérdida de estatus: por un lado, el deterioro de las condiciones materiales que requiere seguir sintiéndose "clase media", y, por otro, las rebajas a su dignidad, que les hizo cada vez más difícil defender la auto-construcción simbólica relativa a su pertenencia a esa clase. En última instancia, la construcción simbólica se expresa en manifestaciones objetivas, como dónde se vive, dónde y cómo se educa, cómo se viste, etc.

Entonces, ante la ausencia de una identidad común objetiva, o materialmente respaldada, la clase media se configura a partir de la "lógica del simbolismo", la que produce identidad social mediante la diferencia.

Tironi diseña una genealogía de la clase media basada en la continua recomposición del capital con que cuenta dicho sector. De acuerdo a esta idea (basada también en Bourdieu), cada clase se caracteriza por un determinado volumen de capital, y la distribución del mismo en tres especies: capital económico, capital social y cultural. Como el capital económico de la clase media es personal, generalmente no heredado, indisociable del trabajo personal o familiar que le dio origen, convendría hablar de "patrimonio económico", social (las relaciones) y cultural (educación, estilo de vida). Por ello, la clase media debería ser analizada de acuerdo a tres criterios: el volumen de su capital global, la estructura del capital; es decir, la proporción en que se distribuyen sus diversas especies, y el grupo central atractor.

La clase media estaría definida por la posesión de un capital (con las características de patrimonio) mediano, en relación al campo general de clases en que está inserta; una estructura desigual que da origen a diversos segmentos, y una alta movilidad en cuanto a la especie del capital dominante.

Sin entrar en el detalle de su surgimiento, el grupo central originario que según Tironi "actúa como polo de atracción y reconocimiento de la clase media estaba formado por los nuevos segmentos asalariados surgidos desde fines del siglo pasado con la expansión del sector público, la educación, el comercio y los servicios; se localizaba en medida importante en las provincias; participaba de una ideología positivista-racionalista militantemente laica y casi anti-clerical, lo cual lo distinguía netamente de la oligarquía por vía de la enseñanza pública (Liceo, Universidad de Chile); tenía acceso al patrimonio cultural, con el cual compensar el déficit de capital económico y le permitía aspirar a una movilidad ascendente; y por último, este "grupo central" se identificaba casi completamente con el Partido Radical de Chile". Tironi apunta que lo que caracterizaba a este grupo no era solamente su falta de capital económico, sino su falta de capital social, cuestión esencialmente significativa en la oligarquía, donde las "relaciones" eran de particular significado. Por ello, este grupo se dedicó a cultivar el capital cultural, apoyándose en la educación pública, pasando después a convertir el capital cultural en capital social, puesto que a través de aquel lograba ocupar lugares privilegiados en el Estado, en posiciones técnicas y políticas. Eventualmente, estos capitales (el cultural y el social) permitirían la acumulación de capital económico.

En torno a este grupo central se aglomeran grupos "periféricos" subordinados, el "grupo católico" y el "grupo inmigrante". El primero compuesto por jóvenes católicos que han tenido una educación privada, santiaguinos que han roto con los valores oligárquicos del Partido Conservador y que han sido influenciados por el nuevo catolicismo de avanzada, abandonando su capital social original y valorando, a cambio, la adquisición de un capital cultural. El grupo de inmigrantes, está constituido por nuevos inmigrantes (españoles, italianos, árabes, yugoeslavos), que trabajan en el sector comercio; sin capital inicial, comienzan por acumular pequeños patrimonios económicos que invierten en capital cultural para sus hijos y que se traduce finalmente en capital social, convergiendo con el grupo católico. Eventualmente el grupo central original es desplazado por el católico como grupo hegemónico de la clase media.

Se podría decir que en la actualidad, a pesar del cambio de régimen político en Chile, a partir de la aplicación del modelo neoliberal, se está intentando desplazar el grupo hegemónico de la clase media al conjunto de individuos que practican la libre empresa. Esta construcción voluntarista se apoya difundiendo una ideología que postula la privatización, la libre empresa y el individualismo como factores *sine qua non* de la modernidad y el desarrollo.

Pero volvamos a la noción de capital social, siguiendo en la línea de nuestra investigación sobre el uso de redes sociales en sociedades complejas. En un estudio realizado en la clase media chilena en 1968, encontramos un sistema de intercambio recíproco de favores que marcaba, por un lado, un nivel

de igualdad y pertenencia a una misma clase, y por otro, un sistema solidario de mantención de estatus. En otras palabras, se reveló que las relaciones sociales representaban un recurso económico importante. En estudios posteriores realizados en México en diferentes clases sociales (marginados y clase alta), se encontró que, si bien las redes sociales de intercambio están presentes al interior de cada grupo, la estructura misma de la red (tamaño y composición) y el tipo de favores (bienes y servicios) varían de acuerdo a las necesidades de cada grupo o clase.

El miembro típico de esta clase media estudiada en 1968 era un funcionario público, empleado particular o profesional, cuyo acceso al aparato estatal dependía en gran medida de su red de conexiones políticas, sociales y familiares. En estas redes operaba un sistema de reciprocidad, que consistía en el intercambio continuo de favores que se daban, se recibían y que se motivaban dentro del marco de una ideología de amistad.

Este sistema, que en la época se denominaba peyorativamente como "compadrazgo", consistía en un contrato diádico tácito, o una cadena de tales contratos, entre personas ligadas por amigos comunes que actuaban de intermediarios. Importa anotar que el favor inicial se otorgaba sin ningún pensamiento de devolución específica; parecería más bien que la obligación de reciprocidad quedara en reserva para ser usada a futuro si se presentaba la necesidad. Veamos algunos ejemplos de servicios que podían obtenerse a través de estas redes sociales. (Para saber que ocurre hoy día en Chile, con la vuelta a un gobierno civil, a la democracia y al sistema de partidos políticos, habría que actualizar el estudio realizado hace 23 años. Más adelante veremos lo ocurrido durante el gobierno militar).

Empleos. Particularmente en el sector público, la vía más frecuente de acceso a un cargo eran los contactos. La búsqueda de empleo consistiría en una revisión mental de todas las relaciones personales con que se contara, hasta localizar a un amigo que tuviera vínculos con la oficina de nombramientos del servicio dado. Similarmente, al buscar candidatos para llenar una plaza se revisaría la lista de parientes y amigos hasta encontrar a la persona adecuada. Se podría considerar este sistema el principal mecanismo en el otorgamiento de empleos, ya que hasta las personas más calificadas preferían contar con el apoyo de un contacto y no confiarse exclusivamente en sus méritos al postular a un cargo.

Los favores burocráticos. Estos representaban el uso más frecuente del "compadrazgo"; entre ellos estaban el otorgamiento expedito de certificados, licencias, permisos, pasaportes y numerosos otros tipos de documentos que normalmente requerían molestos y demorados trámites.

También se recurría a la red para conseguir vacantes para los hijos en escuelas públicas o privadas de alto prestigio. (Los padres de la clase media son muy concientes del valor que significa una buena escuela para el hijo, ya que los compañeros representan conexiones sociales importantes y duraderas y fuente de amistad que amplía el área de interacción social más allá de la familia y que suele rebasar las barreras de clase, sexo y origen nacional). Se trataba, por tanto, de un favor que concitaba considerable gratitud, al igual que las presentaciones sociales a personas influyentes, prestigiosas y/o potencialmente útiles.

También en la política el "compadrazgo" jugaba un papel muy importante, al punto que varios informantes opinaron que el sistema de partidos políticos chileno se basaba en gran medida en él.

Había favores, sin embargo, excluidos de este sistema. Según un informante, todos los que fueran contra la ideología de la amistad y la decencia. Por ejemplo, se consideraba muy grosero pretender favores sexuales de una mujer después de haberle ayudado. Se rechazaba, en general todo lo que fuera contra lo que el informante calificó de "dignidad y caballerosidad". Tales actos destruirían la idea de la amistad, degradándola a complicidad. De manera que el sistema poseía un código moral propio, que limitaba los favores posibles, como también las retribuciones.

También la reciprocidad tiene sus reglas: el compromiso de reciprocidad en que se incurre al recibir un favor -el cual por lo demás no se menciona abiertamente- suele tener más fuerza que cualquier contrato escrito u obligación legal. Y la falta de reciprocidad recibe una sanción moral. Por otra parte, la persona que nunca está en condiciones de reciprocitar, deja de pedir favores, si quiere

mantenerse en una relación de igualdad. También, una persona experimentada en el uso del sistema trataría de medir sus solicitudes, de manera de no verse comprometida con demasiadas obligaciones y "no deberle favores" a personas indeseadas. Por otra parte, una relación establecida no perdurar a menos que las personas involucradas intercambien favores de vez en cuando, aunque sean pequeños.

Al solicitarlos, se está demostrando al amigo que se está dispuesto a hacerle un servicio en cualquier momento. Otra regla de la reciprocidad es que excluye el regalo material y cualquier pago en dinero; en cualquiera de los dos casos se trataría de una ofensa personal, ya que se trata de un intercambio de favores entre iguales. También, al solicitar la devolución de un favor, se observan reglas de cortesía que eviten molestias mutuas, empleando por ejemplo una fórmula que permita al amigo ofrecer él mismo el favor, si está en condiciones de hacerlo.

En resumen, el uso del sistema requiere mucho tacto y criterio. El amigo que tiene menos recursos que los propios no debe ser exigido más allá de ellos. Y más aún, debe dársele la posibilidad de reciprocitar. De lo contrario su orgullo le impediría pedir nuevos favores. Y a un contacto poderoso no se le debe molestar con asuntos triviales: sus servicios deben aparecer adecuados a su rango.

Claro que el grado de confianza o distancia social entre los intercambiadores provoca variaciones en las reglas de reciprocidad descritas. No es lo mismo abordar a un familiar o a un amigo íntimo que a alguien a quien se ha llegado a través de otros contactos.

(Figura 1. Ver gráfico en la versión impresa)

La investigación mostró que, esencialmente, el "compadrazgo" era una relación personal entre individuos de igual nivel social. Cabe preguntarse por qué, entonces, este uso del sistema se limitaba a la clase media chilena. Cada clase tiene diferentes recursos y carencias o necesidades. La clase media estaba en posición de ofrecer y recibir favores de tipo burocrático. Un miembro de la clase obrera no puede devolver este tipo de favores y un miembro de la clase alta no está dispuesto al intercambio, ya que esto implicaría bajar de categoría y reconocer igualdad con la clase media. En consecuencia, al relacionarse dos individuos de diferentes niveles sociales, el intercambio toma formas diferentes, porque faltarán los elementos de reciprocidad dentro del contexto de sociabilidad que caracteriza el sistema.

La mayoría de los informantes para ese estudio reveló cierta ambivalencia respecto al uso de las redes. Solían ser reticentes para hablar de favores recibidos, especialmente si eran de tipo financiero, político o legal. Hablaban más libremente de los favores burocráticos. Sin embargo, la mayoría estaba de acuerdo en que el "compadrazgo" no debería existir en una sociedad ideal. Al parecer, la ambivalencia expresada se basa en un conflicto latente entre la ideología de la solidaridad de clase y responsabilidad frente a los propios, y la ideología liberal de la libre empresa, a la cual la clase media ha adherido históricamente. Aunque se reconoce la universalidad de las reglas y la ideología de la libre competencia basada en el mérito personal, en la vida real el funcionario se ve requerido por parientes y amigos a quienes siente que no puede defraudar. Por otra parte, la ideología de la amistad es igualitaria: cualquiera puede tener amigos. En Chile esta ideología se cultiva desde la infancia.

El grado de ambivalencia respecto al "compadrazgo" puede depender también de ciertas diferencias dentro de la clase media. En general, el rechazo parece ser más explícito en la clase media superior (hijos de clase alta o de inmigrantes europeos de clase media). Pero aunque un integrante de este grupo lo calificó de "institución vergonzosa", confesó hacer uso de ella para saltar sobre la burocracia, señalando que no hacerlo equivaldría al "suicidio".

Desde el punto de vista de la antropología económica, se analizan los modos de transacción e intercambio de recursos, trabajos, bienes y servicios en una sociedad, en tres formas básicas: reciprocidad, redistribución e intercambio de mercados. Las relaciones de "compadrazgo" chileno constituyen en primer lugar un espectro de reciprocidades institucionalizado en una sociedad urbana

moderna. Podemos representar gráficamente el continuo de distancia social desde el punto de vista de una persona (EGO) de clase media (ver figura 2). El intercambio recíproco de favores inducido por amistad ocurre sólo en el eje horizontal que representa la pertenencia a la clase media. Las denominaciones que tipifican la distancia social dentro de la clase media (amigos íntimos, amigos, conocidos, etc) son categorías del EGO que sirven para clasificar sus relaciones.

(Figura No. 2. Ver gráfico en la versión impresa).

Ahora bien, la variedad de tipos de favores que se intercambian en el "compadrazgo" es tal, que resulta difícil clasificarlos. Sin embargo, existe una escala mental de favores que EGO emplea al encarar la necesidad de resolver un problema dado. Si en el eje horizontal tenemos el diagrama de distancia social, esta escala mental de favores la podemos graficar en un eje vertical. Resolver entonces el problema que enfrenta EGO implica la operación de parear los diagramas (distancia social y tipo de favor), de manera que la estrategia de EGO (cuál es el amigo más apropiado para solicitar el favor) est claramente influenciado por la distancia social.

Una verdadera reciprocidad de amistad y favores se practica solamente entre iguales del mismo nivel social. Si hay intercambio de favores entre individuos de distintas clases sociales, el modo de intercambio es cualitativamente diferente y refleja diferencias de poder y posición. Según si el servicio del miembro de la clase media est dirigido a un miembro de la clase baja o de la clase alta, observamos las otras dos formas institucionalizadas de intercambio: la de redistribución, según se observa en un tipo de cacique político (clientelismo) y la de intercambio de mercado: por ejemplo, cohecho o soborno. En el primer caso, los favores se intercambian por votos políticos. En el segundo, por dinero.

Haber dispuesto de este estudio sobre las redes de la clase media chilena antes del golpe, nos permitió apreciar con bastante nitidez lo ocurrido con las redes del sector estudiado, los profesores, a raíz del golpe militar y de la aplicación de la política económica de corte neo-liberal.

Pero antes de abordar ese tema específico, veamos brevemente algunas características del magisterio chileno documentadas a través de su historia.

En 1971 el sector docente representaba el 20% de los funcionarios de la administración pública, uno de los grupos socio-laborales más numerosos del país. Tenía además, una importancia cualitativa basada en cuatro elementos:

- 1.- su afincamiento en un sistema nacional de educación en constante crecimiento y que prestaba uno de los servicios más demandados por la población,
- 2.- su calificación profesional, basada en un antiguo y prestigioso sistema de formación docente,
- 3.- su temprana formación como gremio organizado y
- 4.- su peso político, basado no sólo en su significación electoral, sino en su actividad social, influencia y capacidad de generar miembros de las élites políticas.

Aunque la educación privada tenía su lugar en la estructura educacional del país, el grueso del profesorado chileno pertenecía al sector público: en 1973, en un 80%; en 1979, todavía en un 75%. Estos profesores del sector público estaban, como funcionarios públicos, adscritos al Estatuto Administrativo que regía la administración pública. Esto dotaba a los funcionarios de varios derechos, entre los que se destacan: estabilidad en la función, atención de salud, derecho a desahucio, jubilación y montepío y derecho al libre ejercicio de la ciudadanía y a emitir opiniones sobre cuestiones políticas.

Esto hacía que, aunque los remuneraciones de los profesores nunca fueron altas, y de hecho dentro de la administración pública estaban entre las más bajas, el gremio gozara de estabilidad laboral y demás granjerías que le permitían enfrentar la vida, con estrecheces, pero con una sensación de seguridad, tanto en lo laboral como respecto al papel que desempeñaba en la sociedad.

Es importante recalcar que este gremio, desde sus inicios, aportó con su opinión a la elaboración de las políticas educacionales, no sólo comentando las propuestas, sino generando las propias. Las agrupaciones gremiales del magisterio nacen ya a comienzos de siglo, y desde muy temprano, se pone

de manifiesto la doble vertiente motivadora del profesorado chileno: por un lado, el interés por mejorar sus condiciones de vida y obtener reconocimiento social y por otro, el afán de mejoramiento de la educación propiamente tal (PIIE, 1984:154-155).

Es posible que este reconocimiento y valoración de la función social de la educación, haya sido una de las causas por las cuales los profesores siempre tuvieron ingresos inferiores a los de funcionarios o profesionales con el mismo nivel de estudios. Los dineros fiscales asignados a la educación debían servir, no sólo para remuneraciones, sino también para ampliar y mejorar el sistema. Y esto era comprendido así por el magisterio en su conjunto.

Tradicionalmente, entonces, el profesor ha visualizado al Estado como motor y responsable del desarrollo y avance del país, y a sí mismo, en tanto parte del Estado, como co-responsable de este avance y desarrollo. Las entrevistas realizadas para nuestro estudio revelaron que tal percepción seguía vigente: los entrevistados, junto con reclamar por el deterioro de sus condiciones laborales, mostraban preocupación por la calidad y destino de la educación del país.

El golpe de Estado de 1973 y la asunción del poder por los militares significó la intervención militar del sistema educativo; hubo exoneraciones masivas de docentes de todo nivel, persecución física y otra serie de medidas policiales y administrativas que interfirieron profundamente en la función docente, y provocaron el amedrentamiento de los profesores, que no se atrevían a protestar. A ello contribuyó el desmantelamiento de su organización, el Sindicato Unico de la Educación, SUTE, y de otras organizaciones gremiales, el cierre del Congreso, la disolución de los partidos políticos y, en general, las restricciones a los derechos de reunión y expresión.

En 1979, el gobierno militar se decide a emprender lo que llamó la modernización de la educación, dando a conocer en marzo de ese año la Directiva Presidencial sobre Educación Nacional, documento en el cual se advierten los nuevos énfasis, criterios y prioridades en materia educacional, en correspondencia con el modelo neo-liberal de la economía, y que finalmente llevaron a la virtual privatización de la educación, subrayando el principio de la subsidiariedad del estado en esta materia.

Al año siguiente, comienza el traspaso de las escuelas fiscales a las municipalidades, o al área particular, bajo la fórmula de escuela particular subvencionada. Junto con ello, los profesores - como trabajadores- pasan a quedar adscritos al Código del Trabajo vigente para el resto de los asalariados. Con esto terminan los intentos de la dictadura por definir al sector docente como "profesional" y por esa vía "dignificar" la profesión. El mismo efecto lo produce la diversificación de las normas relativas a la formación de maestros, resultado de lo cual cada instituto pedagógico sigue su propio plan formativo, sin consideración de un plan único. Con el tiempo, comienzan a variar la duración de las carreras, los ramos del plan de estudios y la disposición de los componentes de la profesionalización pedagógica y de la disciplina especializada. A esto se agrega la exclusión de la Pedagogía de la nómina de carreras de rango universitario, lo cual significa que la formación de docentes no queda reservada a las universidades, sino que puede ser abordada por otras formas de educación superior, como institutos profesionales o academias (PIIE, 1984:175). Como a éstas no se les exige "el más alto nivel de excelencia" -que el decreto respectivo reserva para las universidades- el profesor percibe que la formación docente ha sufrido una degradación, que su dignidad ha sido menoscabada y su estatus ha sido rebajado.

Hasta 1973 había en Chile 300 escuelas privadas subvencionadas por el Estado, que se regían por una legislación ad hoc. En 1980 se establece la subvención por alumno. Es decir, a mayor número de alumnos, mayor subvención. La autoridad asegura que este régimen "incentiva la retención escolar, puesto que presiona a los administradores a asegurar la asistencia del alumno a clases" (PIIE, 1984: 116-119). Pero la medida tiene a la vez un efecto distorsionador, ya que para el establecimiento educacional, conservar al alumno se convierte en una meta a alcanzar a cualquier precio, si es que quiere sobrevivir y/o lucrar con su empresa. Esto se refleja en la "flexibilidad" para evaluar al alumno, lo que termina por permitir que el alumno de todas maneras sea promovido al curso superior; también

en la falsificación de listados de asistencia, etc. Y -como dijo uno de los profesores informantes- en que ahora para el colegio el alumno vale más que el profesor; el alumno le significa un ingreso, y el profesor un gasto.

En todo caso, a partir de su implementación, el sistema se expande en forma por demás inorgánica, existiendo a la fecha de nuestro estudio alrededor de dos mil colegios particulares subvencionados. Una investigación realizada por el Colegio de Profesores y dada a conocer en marzo de 1988, muestra que el 75,4 por ciento de los colegios escrutinizados mantenían los contratos de los docentes sin actualizar o sin estipulaciones mínimas. Así, las remuneraciones de los maestros en este sector son totalmente fluctuantes. A fines de 1988 variaban entre los 16 mil y los 35 mil pesos por 30 horas cronológicas (Soto S., 1989).

En lo que respecta a la municipalización, dos factores se juntan para su puesta en marcha. Por un lado, el proceso general de descentralización de diversos sectores del aparato estatal, y por el otro, la voluntad de cumplir con el postulado del estado subsidiario. Los profesores entrevistados para nuestro estudio se manifestaron todos en desacuerdo con la municipalización, al menos en los términos y oportunidad en que se hizo. Su implementación hace que los profesores pierdan todas sus garantías laborales anteriores; comienzan a trabajar para un patrón (el alcalde), pierden su estabilidad laboral, su antigüedad, sus trienios, el derecho a perfeccionamiento gratuito, etc. Al momento de la municipalización, (el alcalde) no es de elección popular, sino designado por el Presidente de la República, y de acuerdo a un decreto ley de 1976, los municipios están integrados al régimen de administración interior del estado, incorporándose a la estructura de poder del ejecutivo y obedeciendo políticas centrales. (En la legislación anterior, el municipio era una instancia local de gobierno que se manejaba con cierta autonomía).

Por otra parte, en junio de 1980 se legisla sobre el traspaso de servicios públicos a las municipalidades. Y en septiembre del mismo año, se especifica, en el mismo decreto, la posibilidad de traspasar los servicios ya municipalizados a corporaciones privadas sin fines de lucro. Es un paso más en el camino de las privatizaciones y de la "jibarización" del Estado.

El debate acerca del tamaño del estado, del tipo y monto de funciones que debe cumplir, es un debate en curso a nivel mundial. En Chile, diversas encuestas hechas a nivel de la población en general, revelan que ésta muestra preferencia por un estado responsable por la educación y la salud. La misma respuesta se obtiene a nivel de profesores (CED, 1987)

El estudio realizado sobre un grupo de profesores chilenos muestra que, a raíz de los cambios anotados, no sólo las condiciones de vida y de trabajo de este sector de clase media se deterioraron fuertemente, sino que se produjo un cambio negativo en su capital social. Antes del cambio institucional producido en Chile, las redes sociales aparecen como el medio privilegiado para obtener trabajo, vivienda y otros favores de tipo burocrático como los descritos en el estudio de 1968. Pero al producirse el golpe de estado de 1973, los partidos políticos de la clase media pierden control e influencia en el aparato del estado. La administración pública pasa a ser controlada por otro sector de la clase media, las fuerzas armadas, con sus propias redes sociales, tradicionalmente separadas de las de los civiles, y a las cuales los profesores no tienen acceso. Sólo dos profesores mencionaron la ayuda de un militar, en un caso para obtener trabajo, y en el otro para conseguir una vivienda; pero en ambos casos se trataba del padre del informante.

Esta situación hace que las redes mencionadas por los profesores entrevistados aparezcan muy reducidas; en el eje horizontal, la red se limita a la familia nuclear y amigos; los conocidos son mencionados sólo en relación a la obtención de trabajo o vivienda. En el eje vertical, cambia el tipo de favores: mientras que antes se trataba de favores de tipo burocrático, los mencionados ahora tienen que ver más que nada con la supervivencia, ayuda en alimentos y dinero.

Otro tipo de favores tienen que ver con la salud (la atención de un amigo médico, por ejemplo), o con el cuidado de los niños, favor solicitado generalmente a la madre, suegra, hermana o cuñada del

informante. En lo que respecta al dinero, la mayoría de las peticiones van a la familia, si se trata de sumas grandes o a un colega, si se trata de un préstamo para "llegar a fin de mes". Aquí se observa un fuerte elemento de reciprocidad, uno de los rasgos del uso de las redes sociales en la clase media. La imposibilidad de reciprocidad inhibe la petición, ya que en ese caso no se trataría de una situación de intercambio de favores, que es lo que caracteriza el uso de la red social en la clase media.

El caso es que el tipo de favores que aparece en esta situación desmedrada del profesorado es muy diferente del descrito en el estudio de 1968, y está mucho más cerca de los que aparecen en el estudio que realizamos de los marginales en México, amenazando con desdibujar las fronteras que los separan como clase media de los pobres.

Conclusiones

En conclusión, el modelo neoliberal aplicado en Chile bajo condiciones políticas derivadas de la toma del poder por los militares, afectó tres aspectos básicos de la vida de los profesores: sus condiciones de trabajo, sus recursos sociales, y la representación simbólica de su papel en la sociedad.

Respecto al primer punto, el desplazamiento de los profesores del sector público al sector privado, en el sentido de que quedaron adscritos a las leyes laborales de este último, (las que a su vez sufrieron un cambio negativo), los colocó en situación de inseguridad en el empleo. Se vieron obligados a negociar individualmente sus contratos de trabajo, siguiendo las leyes del mercado, el cual debido a las masivas exoneraciones, se convirtió en escenario de competencia de un verdadero "ejército de reserva", lo que deprimió los sueldos de los docentes, obligándolos a trabajar en dobles y triples jornadas, sin posibilidades de defenderse a través de su organización gremial. Además al estimularse el crecimiento de la educación privada (escuelas particulares subvencionadas), ésta se convirtió en un negocio y los administradores de la educación, tanto particulares subvencionados como municipales, se vieron favorecidos con la ampliación de jornadas (horas de clases) y número de alumnos por curso.

Para los profesores esto significó la imposibilidad de preparar sus clases y de acrecentar o mantener la calidad de la educación, fuera de que el perfeccionamiento, antes gratuito, ahora era pagado. A esto se sumó que la rebaja del gasto social (educación, vivienda, salud) afectó básicamente a la clase media, ya que el mismo se centró en los grupos de extrema pobreza.

En suma, las condiciones de trabajo de los profesores se vieron perjudicadas por la falta de estabilidad en el trabajo, el deterioro de los salarios, la pérdida de la antigüedad y de los aumentos trienales, el aumento de horas de clase y de alumnos por curso, en un marco de indefensión desde el punto de vista gremial.

En lo que respecta a los recursos sociales y su uso, la pérdida de estabilidad hizo que, en relación al pasado, independientemente de cuán precaria haya sido antes su situación económica, se tuviera que recurrir a miembros muy cercanos y de mucha confianza de la familia, para pedir favores directamente relacionados con la supervivencia física. Esto se asemeja más a las redes de supervivencia halladas en el estudio de los marginales de México, los que enfrentaban una inseguridad crónica de empleo e ingresos a través de un sistema de seguridad social basado en sus propias redes familiares y vecinales. Esas redes de intercambio eran necesariamente pequeñas, debido a los pocos recursos de que disponían sus miembros, y por lo mismo, los favores servían para atender necesidades urgentes y constantes: pequeños préstamos, comida, alojamiento, cuidado de los niños, datos de empleo. El mismo tipo de favores que encontramos en el presente estudio, y referidos al mismo tipo de red: familiares cercanos y amigos íntimos. Esta circunstancia perturbaba a los profesores, como se puso de manifiesto en las entrevistas, los que hablaban con desgano del uso de este tipo de ayuda y de los favores recibidos, debido a la calidad de éstos.

A pesar de que en los años 70 la gente también recurría a familiares y amigos en las emergencias, las redes eran más amplias; la clase media contaba con organizaciones gremiales para expresar sus demandas y tenía acceso a los partidos políticos, y a través de ellos, a la administración pública. Ya

fuera por ser la persona un funcionario público, o ser amiga o correligionaria de partido de uno de ellos, el hecho es que contaba con recursos que podía intercambiar y mantener activa su red de intercambio. Y, al mismo tiempo, mantener su estatus de clase media, materializando sus símbolos: empleos burocráticos, tipo de vivienda y educación, etc. Ninguno de los profesores entrevistados mencionó este tipo de contactos o de favores. Suponemos que el sistema de intercambio siguió operando, pero que era otro segmento de la clase media el que tuvo acceso a él.

En el estudio de 1968 se vio que el uso de esas redes era considerado normal, y más aún, que se percibía como fruto de una ideología positiva de altruismo y generosidad. La gente asociaba los favores otorgados a cualidades positivas expresivas de amistad y generosidad. En suma, el sistema era reflejo de una solidaridad de clase. En el estudio sobre profesores, este tipo de red está totalmente ausente.

Por último y referido a la representación simbólica de su rol, el efecto del modelo económico sobre los profesores se manifestó con todo su peso al municipalizarse la educación, y pasar el profesor a depender del "patrón" alcalde. En esta relación se materializa la debilidad de su posición como asalariado; con él negocia y tiene que acatar sus instrucciones, aún si no son idóneas desde el punto de vista educacional y percibe que no puede manifestar su descontento so pena de perder su puesto. Así, al deterioro de sus condiciones de trabajo se agrega la pérdida de estatus; cuando prima en la sociedad la noción de "tanto vales, tanto eres", se refuerza en el mal pagado profesor la sensación de que su rol es poco apreciado por la sociedad. En el triángulo educacional formado por el administrador, el educador y el educando, el lado más débil es el del educador: el administrador es el que manda sin apelación; el niño aporta al sistema la subvención que el estado paga por él; el profesor, en cambio, significa un gasto y es reemplazable.

Se comprende cómo afecta esto al profesor, quien siempre se percibió a sí mismo como parte de un conjunto de servidores del estado, responsable por la transmisión de valores colectivos al tener en sus manos la formación de legiones de niños. El sistema pone en cuestionamiento esa entrega, al sacarlo de ese conjunto y volverlo un individuo que aislado enfrenta el mercado; al atomizar el concepto de educación variando sus contenidos y calidad; y al dejar de estar unificado por orientaciones del Ministerio respectivo y desaparecer las instancias de participación del magisterio en la formulación de políticas educacionales. Se comprende, con esto, que la mística del profesor sufrió un rudo golpe y que la auto-estima del docente se vio resentida.

La conclusión final es que, en los tres aspectos analizados, condiciones de vida y de trabajo, recursos sociales, y representación simbólica de su rol, el balance para los profesores es decididamente negativo.

Bibliografía

- ARELLANO, José Pablo (1978). "La situación social en Chile", Notas Técnicas (CIEPLAN, Santiago de Chile) 94
- BORDIEU, Pierre (1980). Le sens pratique, París: Editions de Minuit.
- Centro de Estudios Públicos, CED (1987). "Estudio social y de opinión pública en la población de Santiago. Working Paper No. 83.
- FLAÑO, Nicolás (1987). "El Neoliberalismo en Chile y sus resultados", Notas Técnicas (CIEPLAN, Santiago de Chile) 101.
- GARCÍA, Alvaro y ANDRAS Uthoff (1988). Aspectos distributivos de la política económica en Chile: La necesidad de pagar la deuda social. Santiago: PREALC.
- GIDDENS (1973). The Class Structure of the Advanced Societies. London: Hutchinson.
- GRACIARENA (1976). Poder y clases en el desarrollo de América Latina. Buenos Aires: Paidós.
- GRAMSCI, A. (1980). Prison Notebooks. New York: International Publishers.
- HOSELITZ (1962). "El desarrollo económico de América Latina", Desarrollo Económico, (octubre-diciembre).

- JOHNSON, J. (1958). Political Change in Latin America: The Emergence of the Middle Sectors. Stanford, C.A: Stanford University Press.
- LOMNITZ, L. (1988). "Informal Exchange Networks in Formal Systems", American Anthropologist, 90, No. 1 (1988): 42-55.
- (1975). Cómo sobreviven los marginados. México: Siglo XXI.
- (1971). "Reciprocity of Favors in the Chilean Middle Class", Studies in Economic Anthropology, ed. G. Dalton, American Anthropological Association Monograph Series No. 7, Washinton D.C.
- LOMNITZ and Pérez Lizaur (1987). A Mexican Elite family, 1820-1980. Princenton NJ: Princenton University Press.
- POULANTZAS, M. (1980). Las clases sociales en el capitalismo actual. México: Siglo XXI.
- Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, (PIIE) (1984). Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar. Santiago de Chile: Publicaciones PIIE, vol 1,
- RIVEROS, Luis Alfredo (1984). Distribución del ingreso, empleo y política social en Chile. Working Paper No. 25. Santiago de Chile: CEP.
- RODRÍGUEZ ROSSI, Jorge (1983). La distribución del ingreso y el gasto social en Chile. Working Paper. Santiago de Chile: ILADES.
- SERGIO Soto (1989). Líder del Colegio de Profesores, en una declaración publicada en La Epoca (Santiago), enero 17.
- SUNKEL, Osvaldo (1988). Perspectivas demográficas y crisis de desarrollo. Mimeo. Santiago de Chile.
- TIRONI, Eugenio (1985). La clase media construida I. Apuntes de la producción simbólica de la clase media. Working Paper No. 53.: SUR.
- (1988). Los Silencios de la Revolución. Santiago de Chile: Editorial Puerta Abierta.
- TOURAINÉ, A. (1973). "Las clases sociales", Las clases sociales en América Latina. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Siglo XXI.
- WEBER, M. (1980). Economía y sociedad. México: FCE.
- WRIGHT, Eric (1978). Class, Crisis and the State. London: Verso.