

Nº 3, Enero 1995

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

Fernando Rojas Hurtado

La descentralización fiscal en América Latina

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

Fernando Calderón G.

Subjetividad y modernización en las sociedades contemporáneas: del clientelismo burocrático a la cultura democrática en América Latina

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

Omar Guerrero Orozco

Ingovernabilidad: disfunción y quebranto estructural

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

Joan Prats i Catalá

Derecho y management en las administraciones públicas (Notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas)

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

Luis Rodríguez-Mena

La gerencia interinstitucional: el liderazgo de espacios abiertos

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

Alejandro B. Rofman

Argentina: La regulación estatal ante el proceso de integración subregional en el Cono Sur de América Latina

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



La descentralización fiscal en América Latina *

Fernando Rojas Hurtado

Introducción

Este trabajo presenta los principales dilemas de la descentralización fiscal en América Latina en este momento. Para este efecto, el trabajo analiza especialmente los casos de Brasil, Colombia, Perú y Venezuela y, a partir de la experiencia de estos cuatro países, muestra los propósitos y los criterios de los procesos de descentralización fiscal. Es, por lo tanto, un trabajo destinado a ilustrar los orígenes de los procesos descentralistas, los propósitos y alcances de los mismos, y los obstáculos y condicionamientos que restringen los resultados susceptibles de ser alcanzados por ellos.

El trabajo ilustra el marco contextual del tema: la influencia de los tipos de descentralización y de la coyuntura económica y política sobre las modalidades de financiación de la descentralización.

I. Significado, alcances y limitaciones del marco contextual del tema

La política fiscal y, dentro de ella, la financiación de la descentralización, no existen por sí solas ni se explican con referencia a su propia lógica interna. Existen dentro de un contexto socioeconómico que les da sentido y les señala los instrumentos de los cuales pueden valerse. Con el ánimo de cubrir someramente ese contexto socioeconómico y de insertar en él los procesos de descentralización fiscal, este trabajo hace una presentación sintética y comparada de tres aristas determinantes de las estrategias de financiación de la descentralización en América Latina. Son aristas que han desempeñado un papel fundamental en los procesos de descentralización seguidos por la mayor parte de los Estados latinoamericanos en el transcurso de los últimos 10 años. Esas tres aristas son:

a) La arista política, que suele condicionar toda la orientación y la viabilidad de los procesos de descentralización a pesar de lo cual la mayoría de los técnicos suele ignorarla o subestimarla;

b) La arista del diseño organizacional y el desarrollo institucional, tal vez la más difícil de concebir y de aplicar detalladamente en todos los procesos de descentralización que avanzan en Latinoamérica;

c) La arista propiamente fiscal o financiera, quizás la más estudiada de todas entre los funcionarios de los gobiernos y de las agencias multilaterales de crédito, pero una arista que se encuentra en replanteamiento y respecto de la cual nadie ha dicho la última palabra. Aun cuando este trabajo busca explicar los determinantes contextuales de las modalidades específicas de la financiación de la descentralización, la verdad es que los instrumentos financieros tienen también su propia lógica e imponen sus propias rigideces; de manera que la financiación de la descentralización es, en buena medida, una variable autodeterminada.

La selección de las aristas pone de presente la interdependencia invisible que se establece entre los objetivos y los condicionantes políticos (v. gr., de participación ciudadana y comunitaria, de ampliación del espectro del poder político y de redistribución del poder político, de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil), los objetivos y los condicionantes económicos (v. gr., la preservación de la estabilidad económica, la elevación de la eficiencia en el gasto o en la asignación de los recursos sociales, la redistribución para la expansión del capital humano y la disminución de los costos del sistema de bienestar), y los objetivos y los condicionantes institucionales (v. gr., la adopción de formas organizativas modernas en la participación de todos los niveles de gestión y en la orientación hacia el usuario). La interdependencia entre estos grupos de factores lleva a recordar que la descentralización no es un objetivo en sí mismo ni se cumple dentro de un tubo de ensayo en un laboratorio. La descentralización está al servicio de metas que tienen sentido social, económico y

(*) Trabajo presentado, por encargo del CLAD, al Seminario sobre la Descentralización en América Latina y su Financiamiento, coauspiciado por el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión de Naciones Unidas y el CLAD, y celebrado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, entre el 3 y el 5 de noviembre de 1993.

político, y está restringida o posibilitada por las particularidades de cada Estado nacional, de cada región o de cada localidad.

Al mismo tiempo, la exploración de estas aristas pondrá en evidencia las tensiones reinantes entre los distintos grupos de objetivos; son tensiones y hasta incompatibilidades o contradicciones que se han vuelto imperceptibles por cuanto los gobernantes y las agencias de desarrollo citan ordinariamente los distintos objetivos como si se tratara de especies del mismo género, axiomáticamente reconciliables en un equilibrio óptimo previamente garantizado. La verdad es bien distinta: cada país debe optar - y de hecho opta - por un equilibrio específico entre esos distintos propósitos.

La concentración de este trabajo en esas tres aristas fundamentales, cada una de ellas con sus particulares dificultades de tratamiento teórico y práctico, nos permite repasar, a propósito de procesos concretos de descentralización seguidos en algunos de los países hispanoamericanos, el estado del conocimiento vigente respecto de cada una de ellas. Evidentemente, la premisa de este trabajo es que éstas son las tres aristas o dimensiones más fundamentales de los procesos de descentralización fiscal que ha conocido la región: ellas condicionan todo el edificio de la descentralización, su mayor o menor grado de solidez, su estructura y su funcionamiento interno.

El enfoque comparado de este trabajo está destinado a resaltar las singularidades - que son varias - del camino seguido por los países estudiados y a enriquecer los puntos de vista latinoamericanos sobre los muy diversos procesos de descentralización del Estado de la región. La mayor parte de las referencias girarán alrededor de Brasil, Colombia, Chile, España, Perú y Venezuela; pero habrá también otras referencias puntuales a aspectos específicos de la estrategia de descentralización fiscal seguida por Argentina, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, México, Uruguay y algunos países de fuera de la región.

Este trabajo no pretende representar las distintas situaciones presentes en América Latina; tampoco puede reclamar exhaustividad en el tratamiento de tales situaciones. Es, simplemente, una ilustración de cómo se puede entender y, por ende, cómo se puede abordar, la formulación de políticas de descentralización fiscal en un contexto socioeconómico dado.

II. La dimensión política del proceso de descentralización fiscal

A. La gama de motivaciones detrás de la descentralización fiscal

Las metas últimas, los motivos, propósitos u objetivos finales de la descentralización fiscal suelen ser muy diversos. A continuación se describen algunas de las particulares motivaciones políticas de los procesos de descentralización fiscal en Hispanoamérica.

Para Brasil, la descentralización fiscal y las relaciones fiscales intergubernamentales plasmadas en la Constitución de 1988 buscaban primordialmente asegurar la financiación de los numerosos derechos sociales y ciudadanos consagrados en esta Constitución como reacción contra los gobiernos militares de los años sesenta, setenta y ochenta. Aunque la descentralización fiscal estaba basada en ciertos criterios de eficiencia fiscal, el móvil determinante era el de garantizar los derechos y la representatividad de los individuos y de las regiones; la descentralización fiscal fue concebida primordialmente como instrumento al servicio de causas extrafiscales y extraeconómicas entre las cuales la atenuación de las enormes desigualdades prevalentes entre las regiones del Brasil fue erigida en meta central.

Actualmente, en 1993, Brasil busca reformar la Constitución de 1988; el proyecto de reforma no es aún completamente explícito y, sin embargo, se lo ha rodeado de un aire de urgencia y de inevitabilidad. Se sabe ya que algunos de los capítulos principales de la reforma serían el de la simplificación del sistema impositivo o tributario, el del robustecimiento del presupuesto federal (hoy debilitado por transferencias a los estados y municipios que ascienden al 47 por ciento del total de los ingresos corrientes), el del estímulo al esfuerzo fiscal propio y a la autofinanciación de los niveles de gobierno, y, en general, el de la reorganización de las relaciones y competencias entre los niveles de

gobierno de cara a imprimir eficiencia a las administraciones regionales y locales. Estos capítulos serían complementados por disposiciones referentes a la abolición de monopolios estatales, a la desregulación y a la privatización. Motivación central detrás de la reforma es la recuperación de la estabilidad monetaria, para lo cual, se dice, es indispensable reducir las transferencias intergubernamentales, meter en cintura el desordenado endeudamiento de estados y municipios, y retomar el control central de los programas sociales. La meta económica de eficiencia en la asignación de los recursos vuelve a ocupar su lugar de preeminencia sobre la garantía de los derechos ciudadanos; se pasa del Estado benefactor al Estado eficiente / Colombia, que inició su camino hacia la descentralización en la mitad de la década de los setenta, le fue dando distintos énfasis a los propósitos de la descentralización según la coyuntura política y económica que vivía el país: entre 1976 y 1980 se trataba principalmente de controlar los "paros cívicos" o movimientos de protesta de los pobladores contra las deficiencias de los servicios públicos; de 1981 a 1985 el objetivo primordial era el de aliviar el déficit fiscal del gobierno central; en 1986, cuando se aprobó la primera ley fundamental sobre descentralización, la meta explícita era la pacificación del país mediante la vinculación ciudadana a los asuntos del Estado; por último, en el período del Presidente Gaviria (1990-1994) se percibe el propósito de elevar la eficiencia en la asignación del gasto público y de los recursos de la economía en general. Mientras estas finalidades centrales se sucedían acumulativamente una a la otra, Colombia fue confundiendo la mira de la descentralización hasta el punto de que hacia los últimos días de 1992 era ya imposible discernir un orden de prioridades en la estrategia de descentralización; paralelamente a ésta, el objetivo de la preservación del orden público - o, más precisamente, las políticas de combate a la guerrilla y al narcotráfico - apuntó hacia un manejo centralizado de una vasta gama de programas de gasto, creándose de esta manera una tensión continua entre centralización y descentralización.

Chile, una vez iniciada la transición a la democracia, buscó combinar armónicamente propósitos políticos, económicos e institucionales en la Ley de Gobierno y Administración Regional y, más generalmente, en el fortalecimiento del proceso de descentralización. Este es un proceso que tiene por meta explícita la revitalización y profundización de la democracia cotidiana mediante la iniciativa y la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos comunitarios; que se propone elevar la eficiencia en el gasto; y que respalda y estimula la modernización de las instituciones públicas.

Si Chile recuperó el proceso de descentralización para la democracia, en España el proceso de descentralización se articuló a partir de la democracia y de la Constitución de 1978. El fin del Gobierno de Franco y la proclamación del derecho a la diferenciación y a la autonomía regionales fueron de la mano. Tan profundo ha sido el proceso de descentralización español que el Estado se asemeja cada día más a los Estados federales y se distancia más de los unitarios. Con todo, el principio de solidaridad, que es brújula de la descentralización española al lado de los principios de unidad y autonomía, preserva el fuerte sabor redistributivo del proceso en ese país. En síntesis, la descentralización española obedeció a razones predominantemente políticas que tocaban con la constitución real de la Nación Española.

Cosa distinta ha ocurrido en el Perú del Gobierno de Fujimori, especialmente el Perú posterior al cierre del Congreso en abril de 1992. Este Gobierno concibió la descentralización desde cero o sin atadura ninguna a la trayectoria peruana en esta materia; y lo hizo en un momento en que las ideas sobre descentralización se hallaban más decantadas: tenían ya un vínculo armónico con las políticas económicas imperantes, eran aceptadas o promovidas por los organismos multilaterales de crédito y desarrollo, y sus instrumentos podían ser evaluados en el espejo de países que, como Chile o Colombia, tenían ya más de una década de búsqueda de la descentralización. De suerte que el momento, o la oportunidad, combinados con el corte radical en las instituciones políticas y en las políticas estatales han permitido al Perú lograr mayor claridad y coherencia en sus propósitos y en sus instrumentos de descentralización que la alcanzada hasta ahora por Colombia; sus propósitos fueron esencialmente económicos: de reducción en el gasto público y de mejoramiento de su eficiencia.

Con respecto a Venezuela, todo indica que la fuerza motriz particular que impulsó la descentralización en sus comienzos fue un propósito original, que no parece repetirse en ningún otro país de la región. Los analistas del proceso político en el país de Bolívar indican que la muy marcada centralización del Estado creaba una especie de pirámide de vértice muy agudo de manera que muy pocos políticos de carrera llegaban a los puestos de honor. Esta forma de crowding out era tan acentuada que deslegitimaba y desestabilizaba las instituciones políticas de manera semejante, aunque obviamente no idéntica, a como una dictadura excluyente, de tipo bonapartista, est permanentemente acechada por los grupos de interés que quedan por fuera de las esferas decisorias.

Siguiendo la hipótesis que acaba de formularse, los gobiernos venezolanos se habrían motivado a seguir el rumbo descentralista con el fin de extender las bases políticas de las instituciones. De un total de 25 por ciento de los recursos del sector público, los estados y los municipios venezolanos manejarían, al completarse el proceso de descentralización previsto por la Ley Orgánica de la Descentralización (LOD), más del 40 por ciento del presupuesto de todos los niveles del Estado. La ampliación del margen de acción de los niveles subnacionales buscaría dar cabida a nuevos actores de importancia dentro de los planos social, económico y político y, merced a esta ampliación, a prevenir posibles divergencias estructurales y a legitimar la institucionalidad toda. Claro está que la decisión de iniciar el proceso de descentralización fue respaldada por otros móviles tales como el logro de eficiencia, de participación ciudadana, de prevención de la corrupción, etc.; pero la singularidad del proceso venezolano, desde el ángulo de la dimensión política, estriba en el "cuestionamiento" de los partidos políticos y en la redefinición de los espacios y las jerarquías políticas en la inspiración de las decisiones sobre descentralización 2/.

El proceso venezolano de descentralización fiscal encuentra también, como el brasilero y el colombiano, un replanteamiento en sus objetivos, sus instrumentos y sus ritmos. Es un replanteamiento que, de manera semejante al del Brasil contemporáneo, lleva nuevamente al fortalecimiento del fisco del gobierno central o federal, particularmente a través de la introducción del impuesto al valor agregado (IVA) en octubre de 1993 3/. Mientras se da este replanteamiento, las fuerzas de la descentralización chocan con diversos obstáculos, principalmente con los pasivos laborales de las entidades centrales cuyos servicios son solicitados por los estados dentro del esquema de las llamadas competencias concurrentes 4/.

Como puede verse de los seis casos citados, las metas de la descentralización son un terreno en disputa 5/. Existe, de una parte, una determinación global o universal de naturaleza económica que lleva casi ineluctablemente a la descentralización del Estado contemporáneo. Esa determinación puede resumirse en la siguiente secuencia lógica (aunque no necesariamente cronológica): reestructuración del capital (búsqueda de reducción de la separación entre producción, distribución y realización del valor); apego al criterio del mercado o a los indicadores del mercado (desmonte del Estado benefactor); aproximación entre el Estado y la sociedad civil (gestión y administración próxima al usuario o consumidor, ya sea colectivo o individual). La determinación universal de la "atomización" y la descentralización de la producción y el consumo de bienes y servicios se manifiesta de manera muy diversa, según el contexto particular de cada país. Las peculiaridades que se observan en cada Estado parecen depender, además, del momento cronológico preciso en el cual se adopta o se aplica el proceso de descentralización.

Empero, existen también resistencias al desmonte completo del Estado benefactor, particularmente visibles en países como Brasil, España o Venezuela. Paradójicamente, estas resistencias se expresan también en respaldo a la descentralización, tal como ocurriera paradigmáticamente en la Constitución brasilera de 1988. De hecho, las dos vertientes descentralistas, la neoliberal y la keinesiana, encuentran un lugar común en la llamada reconstitución del ciudadano. Una y otra respaldan la reactivación de la democracia participativa, entronizan al ciudadano en el primer plano de la gestión de los intereses colectivos y diluyen de variadas maneras las

responsabilidades exclusivas del Estado. De hecho, países como Brasil, Colombia o Perú muestran una sorprendente aproximación entre los sectores privado empresarial y privado comunitario (organizaciones no gubernamentales), que apunta a una congregación de los recursos humanos y financieros de uno y otro para la gestión de asuntos de interés común dentro de la perspectiva de la modernización de la conducta y la estructura empresarial, la consolidación de bases de competitividad de los productos nacionales, y la construcción de un Estado para el desarrollo de la eficiencia y la competitividad.

B. Las metas de la descentralización fiscal: análisis comparado de los procesos latinoamericanos alrededor del caso venezolano

Estamos, por tanto, en una etapa de puja entre diversas concepciones del Estado y de la sociedad, y esta puja se manifiesta en un replanteamiento de la naturaleza de las instituciones públicas y privadas y de las relaciones entre ellas, todo lo cual sirve de marco a la redefinición de la financiación y especialmente de las relaciones fiscales intergubernamentales. Veamos, por vía de ejemplo, cómo esa puja filosófica-política y ese replanteamiento institucional determinan las características principales del proceso de descentralización fiscal en un caso determinado, el caso venezolano. Observemos, en particular, cuáles de las características del proceso descentralizador venezolano resultarían inexplicables a la luz de consideraciones exclusivamente económicas o únicamente financieras.

La primacía de la esfera de la política sobre la esfera de la economía

En Venezuela no se hicieron cálculos del posible impacto fiscal o macroeconómico de la descentralización en la época de expedición de la Ley Orgánica de la Descentralización (LOD). Cosa semejante ocurrió en Colombia, y también en Brasil por la época de la expedición de la Constitución de 1988. Las principales autoridades económicas venezolanas comenzaron a preocuparse por la financiación del proceso de descentralización y a involucrarse en él meses después de entrar en vigencia la LOD 6/. En la mayor parte de los países latinoamericanos, por el contrario, la descentralización ha sido gestada en los ministerios de economía y los departamentos de planeación, unos y otros ávidos de reducir o eliminar el déficit fiscal y de inyectar eficiencia en la economía. Como las autoridades económicas desempeñan actualmente en todos los países, incluida Venezuela, el papel de órgano jerárquico de coordinación y orientación del conjunto de la acción gubernamental 7/, la descentralización ha carecido en Venezuela del apoyo activo y decisorio de los más influyentes actores dentro del gobierno y del aparato estatal en su conjunto 8/. Sólo recientemente, en junio de 1993, con el cambio de Presidente, de Carlos A. Pérez a Ramón J. Velásquez, fue nombrado un Ministro de la Descentralización, el jurista Allan Brewer-Carías. Por la misma época se hizo más agresiva la reclamación descentralizadora de los gobernadores de los estados que constituyeron entonces su Asociación Nacional y reclamaron para sí la facultad de nombrar a los directores de los organismos ministeriales descentralizados en los estados.

Por otro lado, la relativa independencia de que goza la descentralización venezolana con respecto a las autoridades económicas centrales ha favorecido el mayor grado de autonomía territorial que en el papel - y en ocasiones en la práctica - alcanza Venezuela con respecto a Colombia. En este último país, la celosa intervención del Ministerio de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación en la formulación de las medidas financieras descentralistas ha llevado a la sustitución de las metas de la descentralización por meras delegaciones de funciones hacia los niveles territoriales, manteniendo las autoridades centrales el control de la asignación de los recursos y la aprobación de los planes de gasto de los territorios 9/. En Venezuela es menor el control que desean mantener o mantienen efectivamente las autoridades centrales; aquí prosperan primordialmente formas de desconcentración del gobierno central que, por permitir el control y la autoridad de los gobernadores sobre los entes o servicios desconcentrados, están mucho más cerca de la descentralización que de la delegación de competencias.

De entre los instrumentos fiscales para la financiación de la descentralización, sólo el Plan Coordinado de Inversiones otorga gran injerencia al gobierno central sobre el gasto de los estados.

El organismo competente en materia de descentralización: una entidad técnica, de nivel ministerial, responsable de la reforma política en Venezuela

Al mismo tiempo, el proceso venezolano de descentralización ha contado con la gestión, la orientación y el seguimiento de un organismo igualmente singular en cuanto no se encuentran organismos semejantes en otros países latinoamericanos. A falta de gestión activa por parte de los organismos económicos, la descentralización venezolana ha contado con la COPRE, organismo de rango ministerial destinado, ahora con vocación de permanencia, a la reforma de las instituciones del Estado y, desde este punto de vista, organismo fundamentalmente centrado en la evaluación y reforma de las instituciones políticas 10/.

En este respecto, Venezuela se distingue favorablemente de otros países latinoamericanos que no han contado con un organismo primordialmente responsable de la promoción, la ejecución y la evaluación de los avances del proceso de descentralización. En Colombia, por ejemplo, la descentralización, en cuanto ingrediente de una política predominantemente económica, se suele hacer "por ley o decreto", sin que ningún organismo del gobierno se sienta responsable de velar por la adopción y aplicación de las medidas organizativas, administrativas e institucionales indispensables para la marcha del proceso 11/. En el Perú tampoco existe un organismo responsable del proceso de descentralización en su conjunto; pero en este país existe mayor coordinación del proceso que en Colombia. En efecto, en el Perú el muy poderoso Ministerio de Economía se coordina con cada ministerio sectorial e imparte instrucciones generales a éste de manera que los organismos ejecutores sigan cumplidamente los lineamientos acordados en el alto nivel de gobierno 12/.

Por otro lado, la responsabilidad primordial y casi exclusiva de la COPRE en el proceso de descentralización parecería haber minado algunas de las fuerzas potenciales de respaldo al proceso, especialmente en sus primeros años de planeación y aplicación. Nótese, por ejemplo, que el apoyo dado por los organismos multilaterales de crédito a la iniciación del proceso de descentralización en países como Argentina, Colombia, Chile, El Salvador, México o Perú sólo llegaría tardíamente a Venezuela, y ello bajo el "paraguas" de algunos programas sectoriales o del apoyo a la reforma de la administración pública 13/.

La especial importancia de los actores descentralizados

Merced a su amplia capacidad de convocatoria entre los demás organismos del gobierno central, los niveles subnacionales y las entidades no gubernamentales, la COPRE ha conseguido vincular importantes fuerzas institucionales al proceso de descentralización. CORDIPLAN ha sido quizás la más importante de estas fuerzas complementarias, a través de su Dirección General Sectorial de Coordinación y Planificación del Desarrollo Regional y Ordenación del Territorio, la cual venía trabajando de tiempo atrás con los niveles subnacionales.

Entre CORDIPLAN y la COPRE motivaron al Ministerio de la Economía a sumarse en respaldo del proceso de la descentralización. Estos organismos consiguieron también levantar el interés de algunos ministerios sectoriales, particularmente el Ministerio de la Familia en momentos en que parecía que éste desempeñaría las funciones de coordinador de todo el sector social, y de los ministerios políticos, especialmente del Ministerio de Relaciones Interiores 14/.

No obstante los logros anteriores, lo cierto es que las principales y más exitosas labores de promoción de la descentralización venezolana se han desarrollado con los estados y los organismos regionales 15/. Quizás como consecuencia de la falta de articulación orgánica entre la descentralización y la muy determinante política económica, la COPRE halló necesario promover y apoyar la transformación de los estados - y en menor medida de los municipios - en verdaderos actores políticos,

económicos y sociales de significado y alcance nacionales. Así lo ha venido haciendo, valiéndose de las oficinas regionales - las llamadas "COPRES regionales" - y retroalimentándose de la voluntad y la energía de los estados y los municipios. Esta característica ha dado un sabor más genuinamente descentralizado al proceso venezolano que a los procesos de otros países latinoamericanos en los cuales el diseño y el impulso del proceso de descentralización ha emanado del gobierno central y ha resultado sumamente difícil constituir entidades subnacionales con aspiraciones de autonomía 16/.

Venezuela busca abrir nuevos espacios y consolidar modernos actores políticos; éstos son a la vez condición y meta central del proceso de descentralización. Procesos de descentralización de otros países no requieren tan críticamente de los nuevos actores subnacionales y por ello el impulso determinante y el montaje inicial dependen esencialmente del gobierno central.

Los estados, copartícipes del diseño de la descentralización

Como el proceso de descentralización venezolano debe encontrar en los estados su fuente de respaldo real, la Ley Orgánica de la Descentralización (LOD) hizo de ellos cogestores de la puesta en marcha de los instrumentos de la descentralización. En efecto, la LOD dispuso que el gobierno central o los estados deben tomar la iniciativa de traslado de competencias y, una vez aprobada esta iniciativa por el Senado de la República, deben suscribirse acuerdos entre los gobiernos central y estatal en los cuales se hagan constar los términos y condiciones de tal traslado. Aunque a primera vista resulta antitécnico dejar en la incertidumbre de la iniciativa o de la aprobación estatal la definición de las competencias a su cargo - puesto que lleva a responsabilidades diferentes para cada estado y a una prolongación excesiva de las correspondientes competencias en el orden central - lo cierto es que los gestores de la LOD asumieron en todo momento que los estados deberían ser cogestores del proceso de descentralización, en pie de igualdad con el gobierno nacional.

En desarrollo de la precitada disposición de la LOD, estados como Falcón, Aragua, Lara y otros han venido presionando al gobierno central por el traslado de ciertas competencias, principalmente en las áreas del gasto social (la salud y la educación) y el manejo de parte de la infraestructura del transporte (puertos, puentes, vías) 17/.

La descentralización se independiza de los avatares de la política y de la política económica; la oportunidad del proceso

Como consecuencia de todo lo anterior, el proceso venezolano de descentralización es más independiente de las necesidades y las urgencias del gobierno central que, por ejemplo, en Chile, donde la descentralización tuvo un origen y un motor altísimamente centralistas; en Colombia, donde las urgencias del orden público y el control de la estabilidad económica - ambas preocupaciones del gobierno central - fueron los motivos determinantes de la descentralización; en Perú, donde el gobierno busca a toda costa el desmonte acelerado del aparato central y el logro de la eficiencia de todos los órdenes de la economía; o en México, donde el sistema político impide una verdadera descentralización. En este sentido, el origen del proceso venezolano sólo sería comparable parcialmente con el de Bolivia, donde los promotores principales de la descentralización son las tres principales regiones económicas del país; o con el de Brasil, donde las presiones populares, locales y regionales se plasmaron en las pautas exageradamente rígidas para la descentralización del Estado de la Constitución de 1988, con independencia de las demandas de la estabilidad monetaria y de las políticas macroeconómicas del gobierno federal 18/.

Al independizarse relativamente del gobierno central, el proceso de descentralización venezolano puede trascender los gobiernos de turno 19/ y, lo que es más importante, colocarse por encima de los avatares de la coyuntura política o de la política económica. Ello explica dos desarrollos particulares del proceso venezolano: a) el hecho de que el proceso de descentralización no fuera objeto de la misma resistencia y animadversión que la población venezolana mostró contra el "paquete" de políticas de ajuste estructural y apertura económica desde los primeros días del Gobierno del Presidente Pérez (bien

por el contrario, no pocos vieron en la acentuación de la descentralización la vía para revitalizar la democracia y recuperar la legitimidad de las instituciones políticas y administrativas); y b) que el camino de la descentralización hubiere continuado en los estados y los municipios con posterioridad a la virtual parálisis del gobierno central a raíz de los intentos de golpe militar de 1992 y 1993 y, en general, del debilitamiento muy marcado y acelerado de la influencia política real del Presidente Pérez en los últimos meses de su Gobierno.

Cosa distinta ocurriría, hipotéticamente, en Perú, país donde la descentralización, la privatización y la participación comunitaria están indisolublemente ligados a las políticas fiscales y económicas en general del Gobierno de Fujimori, y donde este Gobierno, por su carácter particular, constituye la mejor oportunidad para la implantación acelerada de la descentralización.

La otra cara de la moneda es el débil apoyo del gobierno central al proceso de descentralización venezolano. Inmensamente más débil que en Chile o en el Perú, pero también más débil que en Colombia o en Argentina. Ello no deja de menoscabar el proceso de descentralización, puesto que éste requiere vitalmente del apoyo financiero, la coordinación y la orientación técnica del gobierno central. Piénsese, por ejemplo, en la participación lánguida del Ministerio de Hacienda en la capacitación de los estados para la gestión de sus nuevos recursos, en su pasividad frente a los pobres resultados tributarios de los municipios, en su incapacidad para modernizar los impuestos municipales sobre la propiedad raíz o la patente de industria y comercio, y en su falta de estímulo al esfuerzo fiscal propio de los niveles subnacionales, tareas éstas que han tenido que ser asumidas por agentes externos a dicho Ministerio y muchas veces externos a Venezuela misma. Ciertamente, la elevada capacidad técnica y la inquebrantable decisión política con que CORDIPLAN y el Instituto de Comercio Exterior enfrentaron las políticas de ajuste estructural y apertura e integración económicas contrastan con la flaqueza de las instituciones fiscales centrales - principalmente del Ministerio de Hacienda - para articular las relaciones fiscales intergubernamentales e insertarlas dentro del marco neoliberal de la eficiencia en el gasto y la participación de los usuarios.

El discurso y la norma lideran la acción

La circunstancia de que la COPRE, una entidad que no es ejecutora, asumiera inicialmente la responsabilidad de diseñar e impulsar el proceso, explica otra peculiaridad venezolana. Se trata de que la COPRE hubiera optado por elaborar y "vender" un discurso descentralista, y de lograr la aprobación de la LOD, mucho antes de que se vieran las primeras manifestaciones concretas del proceso. Era como si la COPRE tuviera que persuadir a los demás actores del gobierno central y éstos, por desinterés o por negligencia, hubieran aceptado una estrategia con la cual no estaban realmente comprometidos. Así las cosas, las acciones de traslado efectivo de competencias por parte de los ministerios ejecutores, o el compromiso de los organismos de planeación y financiación del gobierno central, sólo comenzarían a hacerse realidad meses después de ordenada la política descentralista 20/.

Cuán diferente fue el proceso en España, en Chile o en el Perú, donde cada decisión política fue seguida casi instantáneamente por acciones financieras e institucionales; o en Colombia, donde la primera ley de la descentralización, la Ley 12 de 1986, fue seguida inmediatamente por una transformación radical de las competencias y las relaciones fiscales intergubernamentales, todo ello dentro de un marco de desmonte de ciertos organismos del gobierno central y de la privatización de otros.

La vía legislativa o la vía constitucional

Brasil plasmó en la Constitución de 1988 su estrategia descentralista y en octubre de 1993 se discutió una enmienda constitucional que se ocuparía, entre otros ocho temas centrales, de la reforma a los ingresos tributarios del Estado y de las relaciones fiscales intergubernamentales; otro tanto hizo Colombia en la Constitución de 1991; Chile la consagró en las reformas legales y constitucionales

emprendidas por el Gobierno de Pinochet. Perú acaba de reformar la Constitución después que el Presidente Fujimori la reformara de facto mediante el cierre del Congreso, y la descentralización fue tema central de la Asamblea Constituyente peruana.

No ha sucedido lo mismo en Venezuela. La descentralización sólo cuenta hasta ahora con el apoyo de la ley (principalmente la LOD). Aunque una comisión multipartidista preparó una propuesta de reforma constitucional que se sometió a consideración del Congreso (en cuanto Constituyente Secundario) en 1992, la descentralización sólo ocupaba lugar marginal e insuficiente dentro de dicha propuesta. Por lo demás, la reforma se estancó con la parálisis parlamentaria que siguió a la crisis institucional. Sólo un gobierno o un movimiento con amplio respaldo popular estarán en capacidad de dar viabilidad a una reforma de la Carta Fundamental que incorpore en ella un tratamiento orgánico de la descentralización. Mientras exista este estado de cosas, los artífices de la descentralización tendrán que seguir operando con instrumentos meramente legislativos que resultan insuficientes para reordenar verdaderamente las competencias impositivas, las transferencias (el Situado Constitucional) y los ingresos propios de cada nivel 21/.

La debilidad de la injerencia presidencial directa

El fuerte régimen presidencial mexicano ha permitido que el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), dependiente directamente del despacho presidencial y motivo de orgullo y de legitimación del Presidente Salinas, lleve a cabo muchas de las facetas de un programa moderno de descentralización: participación de los usuarios en la identificación de sus necesidades, en la gestión del producto o servicio, y en el control de los resultados del mismo; cuantiosas transferencias a el gobierno central; etc. Algo similar ocurre respecto del CONFODES en el Perú o del PNR en Colombia 22/. En Venezuela, en cambio, no se encuentra un programa presidencial de ese carácter y con esa envergadura relativa. Por lo demás, las iniciativas más avanzadas en materia de descentralización con participación de la sociedad civil - las emprendidas por el Ministerio de la Familia - resultaron aisladas y efímeras por la incapacidad del Ministerio de convocar y motivar a los demás ministerios del ramo social, y por el limitado respaldo que pudo darle el Presidente a este ejercicio pionero 23/. La confusión y la incoherencia prevalecen todavía en la transferencia de sectores tales como el de la salud: varios gobernadores han tomado la iniciativa de dotar ellos mismos los hospitales, y otros han solicitado que se les transfieran los servicios de la salud. La comisión creada por resolución del Senado para poner en marcha el proceso de transferencia no ha logrado mayores resultados en las negociaciones con los estados solicitantes. En vista de la inesperada lentitud del proceso de transferencia, varios gobernadores constituyeron el Consejo Territorial de la Salud con el fin de presionar al gobierno nacional para que les transfiera efectivamente las responsabilidades y los recursos correspondientes.

III. La dimensión organizacional del proceso de descentralización fiscal: instrumentos institucionales

Pasamos ahora a la segunda de las tres dimensiones escogidas para dar cuenta de las particularidades de algunos de los procesos latinoamericanos de descentralización fiscal, en cuanto tales dimensiones inciden sobre la financiación de estos procesos. Se trata de la dimensión organizacional, tan esencial para el proceso cuanto difícil de abordar y de poner en práctica.

A. La abigarrada variedad de arreglos institucionales para la descentralización fiscal en América Latina

Según se indicó más arriba, la descentralización fiscal latinoamericana ha estado fundamentalmente caracterizada por criterios de raigambre económica o hacendista. Salvo algunas excepciones, el norte de la descentralización ha sido la recuperación de la estabilidad monetaria y la construcción de bases sólidas de competitividad, inicialmente en el contexto de los programas de ajuste

estructural de la década de los ochenta y, en la década de los noventa, en el contexto de coordinación de políticas macroeconómicas propias de la Iniciativa para las Américas, de los acuerdos regionales de integración y de los convenios bilaterales o universales de protección de la inversión y de promoción del comercio. Empero, las recetas económicas han chocado generalmente con la dura realidad de la rigidez o la obsolescencia institucionales. De tal envergadura es esta rigidez que ella ha llevado a la frustración y hasta el abandono de los empeños descentralistas. Por su enorme influencia, hoy se asigna tanta importancia a la dimensión institucional como a la dimensión propiamente fiscal o económica de la descentralización; esta última resulta condicionada por aquélla, hasta el punto que el tratamiento de una y otra dimensión resultan inseparables en la práctica 24/.

La consideración anterior ha llevado a la interacción entre descentralización fiscal y modernización administrativa, esta última parte de la transformación del Estado en una época de drásticas innovaciones gerenciales y administrativas dentro de los sectores público y privado. El vértice o punto de confluencia entre la modernización administrativa y la descentralización fiscal es la búsqueda de la eficiencia en el manejo de los recursos mediante el sometimiento de los servicios públicos a la planeación y al escrutinio de los clientes de estos servicios: los ciudadanos. De allí que, por este conducto, la descentralización fiscal aparezca indisolublemente emparentada con la participación comunitaria, la cogestión entre el sector público, el sector empresarial y las organizaciones no gubernamentales y, de manera más general, con la democracia participativa. La premisa de esta parentela es: mientras más se aproxime el sector público a las demandas y prioridades de los usuarios, mayor será la eficiencia del Estado.

El desarrollo institucional pasa entonces por la búsqueda de indicadores de demanda y, en el terreno de la descentralización fiscal, por la selección de los niveles estatales donde mayores sean las posibilidades de identificación de esa demanda. Puesto que la aproximación del servicio al usuario suele facilitar la expresión de preferencias de los usuarios, la descentralización aparece, a primera vista, como la estrategia óptima para elevar la eficiencia del sector público. Sin embargo, esta estrategia choca con obstáculos prácticos o con otras prioridades del Estado.

La estrategia choca, en primer lugar, con jerarquizadas estructuras locales, generalmente de tipo clientelista, que nublan o desdibujan las preferencias ciudadanas en provecho de unos pocos sectores dominantes dentro del barrio, la "favela", la "vereda" o el municipio. Es fenómeno que ha sido especialmente denunciado por el Gobierno de Fujimori en el Perú, en su campaña para desmontar los esquemas de descentralización regional de su predecesor Alan García. Es también fenómeno denunciado por las ciudades y los estados del Sur del Brasil en contra de la generosa descentralización fiscal concedida a los estados del Norte de ese país, denuncias que llevan a los primeros a proponer otras fórmulas de transferencias intergubernamentales o, de manera más extrema, a recomendar la autofinanciación de cada región. Es, por último, argumento que esgrime con frecuencia el gobierno central de Colombia para defender sus políticas de control del gasto local y regional.

Los países de la región han aplicado diversos mecanismos para la superación del clientelismo y de la imposición jerárquica que distorsionan las preferencias ciudadanas y dan al traste con los supuestos que llevan a la descentralización fiscal hacia los planos locales. Entre tales mecanismos se encuentran:

- a) La elección popular de mandatarios y funcionarios locales y regionales, la cual ha sido adoptada ya en la casi totalidad de los países de la región;
- b) La introducción de la circunscripción electoral de carácter uninominal, destinada a romper con el monopolio de los partidos centrales y su estructuración cohesionada y jerárquica en todo el territorio de un país. Del otro lado, la circunscripción uninominal ha elevado al resultado indeseado de la "atomización" de las posiciones en el Parlamento o Congreso, el difícil manejo de éste, la indisciplina partidaria y la corrupción del voto en los organismos colegiados de elección popular, todo ello en perjuicio de los programas nacionales que buscan generar externalidades (como los programas de lucha

contra la pobreza) o lograr las escalas mínimas para una función de producción eficiente. Quizás el ejemplo más notorio de este resultado indeseado ocurre en el Brasil, donde no se han atenuado sino que, por el contrario, se han acentuado las estructuras locales de dominación y se han intensificado las tensiones políticas interregionales en el seno de los partidos y del gobierno federal a raíz de la descentralización fiscal 25/.

La estrategia choca también con las exigencias de economías de escala que desplazan el nivel más adecuado para la prestación de un servicio del plano micro o local, a planos macrourbano, regionales o nacionales. Es una dificultad que puede subsanarse a menudo mediante la asociación de los variados organismos del nivel local. En este sentido, Colombia ha experimentado exitosamente con áreas metropolitanas (la más exitosa es el área metropolitana del Valle de Aburrá, estructurada en torno a la ciudad de Medellín); Lima cumple un papel eficaz en la coordinación de los distritos municipales de su zona; Brasil y México cuentan con interesantes esquemas de cogestión entre estados y ciudades o municipios; y casi todos los países comienzan a estimular las asociaciones de municipios.

La estrategia choca, además, con la falta de preparación adecuada por parte de los funcionarios de los niveles más desagregados. Este obstáculo a la descentralización puede, en ocasiones, ser contrarrestado mediante la privatización o la vinculación de organizaciones comunitarias o no gubernamentales a la planeación, la ejecución o el control de los servicios locales. Es el caso, por excelencia, de las recientemente creadas COMUNED para la gestión local de la educación en el Perú. Aunque no existen buenas evaluaciones de los programas de capacitación dirigidos a los funcionarios municipales, se tiene la impresión de que estos programas han visto reducidas su eficacia y eficiencia o, en todo caso, resultan anacrónicos frente a las demandas contemporáneas de formación gerencial moderna 26/.

La estrategia choca, por último, con la inevitable ventaja del orden central, nacional o federal para otorgar prioridad al gasto que genera externalidades dentro del territorio nacional. Debido a esta razón, la descentralización extrema se enfrenta frecuentemente con los programas de lucha contra la pobreza, tanto aquellos dirigidos a elevar la productividad como aquellos más coyunturales o transitorios destinados a construir una safety net que d protección especial a ciudadanos en posición vulnerable frente a los programas de ajuste estructural o de reconversión de las estructuras de producción y distribución de bienes y servicios. Por esta razón, la clase empresarial, las organizaciones de base y, en general, las organizaciones no gubernamentales del Brasil se vinculan de manera cada vez más activa a coordinar y gestionar los programas de lucha contra la pobreza en los planos local y nacional.

En síntesis, los países de la región, como los del mundo entero - incluyendo entre éstos a los países más desarrollados -están apenas buscando, mediante una infinidad de arreglos institucionales, las vías para imprimir eficiencia a la administración pública, acercándola al escrutinio de los beneficiarios o destinatarios de la misma. La región latinoamericana tiene un largo camino por recorrer en este respecto.

B. La interacción entre la descentralización fiscal y el desarrollo institucional: análisis comparado de los procesos latinoamericanos

Con vista a evitar una presentación que, por fragmentada, se dificulte al lector, conviene nuevamente abordar el análisis comparado tomando como eje un caso de estudio, el caso venezolano.

La flexibilidad contractual del proceso venezolano

Venezuela concibió de manera pionera el mecanismo de los convenios entre el gobierno central y los niveles subnacionales; y lo hizo respecto del núcleo principal del cuerpo de medidas que debe tomar la estrategia descentralista: la definición de las competencias que asumirán las entidades territoriales y los recursos precisos que se les trasladarán para cumplirlas.

Países como Francia y España cuentan ya con una sólida tradición en materia de convenios intergubernamentales para la financiación de la descentralización. En el caso de España, los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas son de tres tipos 27/:

- a) Convenios de colaboración para llevar a cabo, de manera conjunta, una determinada actuación;
- b) Contratos-programa, que se suscriben entre el Estado y empresas públicas dependientes de las Comunidades Autónomas. Tienen por finalidad comprometer al Estado a colaborar financieramente con los costes generados por algunos servicios públicos esenciales prestados por las Autonomías;
- c) Planes y programas conjuntos, que plasman prioridades coincidentes del Estado o gobierno central y de las Autonomías, y que crean mecanismos conjuntos de seguimiento y evaluación.

El instrumento del convenio es lo suficientemente flexible como para acomodarse a la enorme heterogeneidad que caracteriza las unidades regionales y locales latinoamericanas. Habrá estados en capacidad de asumir muchas responsabilidades mientras que otros sólo podrán ejercer una o dos de ellas; algunos estados solicitarán el traslado de todo un sector (v. gr. la salud, la educación) mientras otros se limitarán a responder por una parte de ese servicio (v. gr. los puestos de salud para la atención primaria o la educación para minusválidos); en fin, ciertos estados están ya preparados para firmar los convenios de traslado de competencias en tanto que otros sólo lo estarán en uno o dos lustros más 28/. Es, por lo tanto, una heterogeneidad que apela a la "gradualidad" y a la "flexibilidad", virtudes éstas que ha practicado con excelencia el proceso de descentralización español 29/.

Así ha venido sucediendo en Venezuela; éste es un proceso gradual, ajustado a las posibilidades de cada estado, casi de laboratorio, pero implica, desde luego, el riesgo de lentitud y hasta de parálisis en el proceso de descentralización. Nótese a este último efecto, que para noviembre de 1993 el Estado venezolano había firmado apenas un convenio con uno de sus estados, y esto para la descentralización de aspectos parciales de un servicio. Por razón de este riesgo, otros países latinoamericanos han optado por transferir las competencias de manera uniforme, rígida y precipitada, y han buscado hacer los ajustes pertinentes a posteriori, mediante medidas financieras de transferencias para la nivelación, de cofinanciación redistributiva o de estímulos y subsidios tales como créditos privilegiados.

Compárese, por ejemplo, el proceso venezolano con la enorme rigidez de la distribución de las competencias fiscales en la Constitución brasilera de 1988, tan férreamente trazada que resultó inoperante 30/. En realidad, los estados y municipios desaprovechan considerablemente su capacidad de tributación (recuérdese que Brasil es el único país de la región donde los estados imponen el IVA 31/) y los tributos del gobierno federal se hallan considerablemente subadministrados. O compárese con la ficción de uniformidad entre los municipios del país que impuso la descentralización colombiana de 1986 y que llevó a que algunos municipios sí asumieran sus nuevas responsabilidades y otros no (caso de la gestión parcial del servicio educativo) o a que los departamentos tuvieran que venir en auxilio de los municipios que eran reticentes a aceptar los servicios que se buscaba trasladarles (caso del servicio de agua potable y saneamiento básico y, hasta cierto punto, del mismo servicio educativo); o con los errores del diseño privatizador/descentralizador de la educación en Chile, donde cuantiosos recursos para este servicio fueron a parar en los bolsillos de los constructores y los especuladores particulares; o con otro ejemplo más, la celeridad con que Perú acaba de constituir unas nuevas figuras institucionales, las COMUNED para trasladar a ellas los recursos y las responsabilidades de la gestión de la educación. Ello ha tenido lugar con toda la incertidumbre que acarrea constituir por decreto instituciones que no cuentan con antecedentes directos ni han sido experimentadas previamente o ni siquiera consentidas por los supuestos gestores de las mismas 32/. O compárese, por último, con la frustrante experiencia colombiana en materia de descentralización de la salud, sector éste para el cual se expidió una ley descentralizadora en 1990 y, para diciembre de 1993, no existía un solo municipio que hubiera asumido efectivamente la responsabilidad transferida.

Régimen común y cierto o régimen particular e incierto de distribución de competencias

Los descentralistas arguyen, con el respaldo de todos los teóricos de la organización y la administración, que las responsabilidades de una unidad de gestión tienen que ser precisas e individualizables. Son pocas las incertidumbres que parece dejar la distribución de competencias en Alemania 33/ o en Holanda. Los canadienses, si bien discuten incesantemente sobre la interpretación de sus normas de competencia, cuentan con parámetros relativamente definidos para establecer qué nivel de la administración debe enfrentar un determinado problema o emprender una iniciativa. Así sucede en la empresa privada, y todo el enfoque gerencial no es más que una gran estrategia para llegar a la responsabilidad clara e individual de la gestión.

El mecanismo de los convenios siendo gradual y flexible, tiene el inconveniente de la incertidumbre en cuanto a las competencias de cada nivel. Puede ser que algunos estados venezolanos no lleguen jamás a asumir sus nuevas responsabilidades; puede ser también que los procesos de transición convenidos sean excesivamente prolongados. Entre tanto, prevalecer la incertidumbre en cuanto a la competencia y la perplejidad del usuario con respecto al nivel responsable que debe rendir cuentas por el servicio prestado; con el agravante, para los fines de esta consideración, de que el proceso de desconcentración de los organismos centrales que ha acompañado la descentralización venezolana nubla aún más la identificación que el usuario puede hacer del nivel efectivamente responsable.

De la consideración anterior se colige que los convenios pueden ser instrumentos adecuados para trazar planes de metas y desempeño - principalmente planes de transformación organizacional - una vez asumida la nueva responsabilidad por parte de los niveles subnacionales, pero no para discutir las competencias a cargo de cada nivel de la administración pública.

El régimen de competencias debe ser uniforme, previéndose, claro está, regímenes de excepción o de urgencia. Por virtud de estos regímenes, cuando los niveles regional o local no estén en condiciones de cumplir con sus responsabilidades, el nivel inmediatamente superior entra a sustituirlos de manera temporal y recibe, claro está, los recursos destinados a ese servicio en esa región o localidad.

El apoyo al desarrollo institucional

La descentralización supone la constitución o, cuando menos, la revitalización de actores de gestión pública que interactúen con el sector privado, con la comunidad y con los usuarios. La mayor parte del trabajo de desarrollo organizacional reposa en la experimentación y la puesta en marcha de los nuevos diseños. Los diagnósticos y los diseños mismos pueden prepararse con rapidez y con recursos relativamente pequeños. La transformación fáctica de las organizaciones exige energía promocional e inyecciones financieras. Esa transformación requiere de agentes de promoción y racionalización de la gestión, verdaderos expertos en desarrollo organizacional que conozcan las muy importantes consideraciones contextuales que marcan la cultura organizacional existente y que constituyen el punto de partida para crear una nueva cultura de la organización dentro del sector público.

De cara a la constitución de estos nuevos o remozados actores de gestión, el Banco Mundial ha apoyado en Colombia el Programa de Desarrollo Institucional (PDI) en los departamentos y los municipios, y el programa de asistencia técnica para el diseño y la creación de nuevas organizaciones en el sector de agua potable (AT-PAS). En el mismo país, el Banco Mundial comienza a estudiar la financiación de programas y actores para el control; y el control participativo de los usuarios es pieza esencial del nuevo desarrollo institucional.

En el Salvador, la GTZ de Alemania desarrolla un interesante programa de asistencia técnica encaminado a fortalecer la capacidad de administración fiscal de los municipios 34/. Varios países de la región trabajan en el fortalecimiento de sus asociaciones de alcaldes o gobernadores.

En el Brasil, la mayoría de los grandes empresarios está en favor de cogestionar los servicios sociales con el ánimo de inyectarles nuevos recursos e imprimirles mayor eficiencia administrativa 35/.

Venezuela ha invertido muy pocos recursos en esta etapa crítica de la descentralización. Con excepción del programa GAAD, de ciertas gestiones de CORDIPLAN con el apoyo de la GTZ de Alemania, de otras de la COPRE con el apoyo del PNUD, y de ciertas iniciativas aisladas de FUDECO, es poco lo que se ha hecho hasta ahora para la transformación institucional de los niveles central, estatal y municipal. El enfoque gerencial comienza apenas a llegar a uno o dos estados mayores (Zulia y quizás Lara, sede principal de FUDECO) y es desconocido en casi la totalidad de los municipios 36/. Sobre todo, el nivel central - especialmente los ministerios de gestión y ejecución de los servicios - está completamente desatendido por agentes externos capaces de inyectarle la nueva misión de promoción de los agentes subnacionales de gestión directa. Con excepción de las ya citadas experiencias del Ministerio de la Familia y del propio Ministro de la Descentralización, no se encuentran ministros preparados ni inclinados a impulsar la descentralización; del sistema de información sectorial requerido para la nueva articulación de los niveles de la administración apenas si comienza a hablarse.

La coordinación intersectorial y con el sector privado

Las relaciones interinstitucionales constituyen otra faceta de la dimensión organizacional de la descentralización. Recuérdese que descentralizar es aunar recursos a partir de la base, no aislarlos sectorialmente o entre niveles de la administración. La descentralización supone coordinación horizontal entre organismos y niveles para la planeación, la ejecución, la financiación y el control. La plena autonomía no es la descentralización que se requiere; es una quimera que lleva a la acentuación de la desigualdad y de la pobreza. De manera que la promoción de la descentralización tiene que pasar por la gestión de nuevas relaciones interinstitucionales entre los niveles de gobierno y de cada uno de éstos con los recursos de la sociedad civil. La nueva política fiscal no distingue de donde provienen los recursos; supone que los gestores son capaces de allegar los recursos necesarios para cumplir con las metas y los resultados que les reclaman los usuarios y les exigen los organismos de regulación y control.

Chile fue quizás el primer país en percibir esa realidad, y combinó las estrategias fiscales de privatización y descentralización en un solo "paquete", más o menos armónico. Perú se esfuerza en estos momentos por llevar la descentralización hasta la comunidad, especialmente en los sectores de la educación, la salud y el equipamiento urbano. Desmantela el Estado central y privatiza o "comunaliza" según los recursos disponibles o requeridos por cada sector. Colombia apenas despierta a la combinación de recursos públicos o privados y se las ingenia para atraer capitales particulares a la prestación de los servicios públicos municipales o para hacer de las comunidades las verdaderas gestoras de última instancia de los servicios subnacionales. El nuevo proyecto de ley de servicios públicos domiciliarios, pendiente todavía de aprobación por el Congreso a fines de 1993, abre la puerta a todo tipo de iniciativas en este sentido.

Venezuela debe todavía articular sus procesos de privatización y descentralización, los cuales han marchado hasta ahora por vías diferentes y bajo la animación de gestores separados. En cuanto a la aproximación del servicio a los demandantes, los beneficiarios, los usuarios o las comunidades, prácticamente todo está por hacerse.

Estados o municipios

Brasil es teóricamente municipalista, pero los recursos fiscales de la descentralización se concentran preferentemente en los estados; Chile combina los niveles regional y local; México se apoya principalmente en los estados; Colombia fue inicialmente municipalista y ahora busca un equilibrio más armónico entre el nivel intermedio (CORPES, departamentos) y los municipios; Perú pretende saltar por encima de departamentos y municipios para llegar a las comunidades y a los individuos. No existe una opción única; es menester acoplar las metas y la estrategia de descentralización con los recursos disponibles históricamente en cada país.

Venezuela optó por la vía de los estados. Los motivos políticos que impulsaron la descentralización así lo imponían. En todo caso, existía mayor capacidad de gestión en los estados que en la inmensa mayoría de los municipios. Incluso hay quienes llegan a pensar que la desconcentración y la descentralización hacia los estados son etapas intermedias en el camino hacia el municipio y hacia la comunidad.

Fuere cuales fueren las razones, la vía de los estados es, desde luego, un camino hipotéticamente viable para llegar a la descentralización; pero esa vía exige la satisfacción de ciertas premisas sin las cuales la descentralización no producir los frutos que se postulan de ella en materia de eficiencia y democratización, a saber:

a) Los estados no son un fin en sí mismos; el fin consiste en llegar al usuario o al ciudadano. Como se indicó más arriba, Venezuela está aún lejos de aproximar los servicios a los beneficiarios;

b) Los estados, en cuanto principales unidades de gestión descentralizada, deben obrar con la autonomía indispensable para reconocer las demandas de las comunidades y apuntar hacia ellas toda la planeación del gasto. Los estados venezolanos son todavía muy dependientes de los aportes extraordinarios que discrecionalmente prodiga el gobierno central; los gobernadores siguen siendo agentes del Presidente de la República, y las leyes de inversión del presupuesto central se conciben esencialmente en la muy poderosa CORDIPLAN;

c) Los recursos propios de los estados son particularmente débiles e inelásticos; aunque contaran con significativa transferencias del orden central, es conveniente que el nivel subnacional, sobre cuyos hombros recae el gran peso de servir de motor de la descentralización, conozca por experiencia directa los retos y las dificultades de gestionar parte significativa de sus ingresos y elevar su esfuerzo fiscal;

d) Los estados deben ser el objeto primordial de la transformación organizacional. Aunque tanto el programa GAAD como la COPRE han puesto sus mejores esfuerzos en la transformación de la cultura de los estados, éstos no se hallan preparados todavía para asimilar esa nueva cultura y transmitirla hacia los municipios y las comunidades.

IV. La dimensión propiamente fiscal del proceso de descentralización: instrumentos de ingresos y gastos

A. Pautas Generales

La descentralización supone un nuevo balance de las disponibilidades de recursos en cada nivel del Estado. Si los estados, departamentos, provincias o regiones de hoy en día y los municipios y las comunidades del mañana no tienen en su haber recursos disponibles para realizar una gestión fiscal de tipo gerencial, sometida a las demandas de los ciudadanos, no se alcanzarán las metas de la descentralización. Si no hay flexibilidad presupuestaria en los niveles de contacto directo con el usuario, no hay descentralización; si los condicionamientos impuestos por el gobierno central o por el encasillamiento de las funciones transferidas por éste son tan grandes que los niveles subnacionales no pueden atender las demandas de los beneficiarios de los servicios, tampoco hay descentralización. La descentralización es, en breve, "reasignar" los recursos sociales, no cambiar el nivel y mantener los mismos criterios de asignación y los mismos niveles de eficiencia en la ejecución. El dilema fiscal de la descentralización no se da entre ingresos propios y transferencias intergubernamentales sino entre flexibilidad para la reasignación o restricciones que imponen mantener el orden actual de asignaciones.

Dos son las vías para permitir la reasignación de los recursos, a tono con las prioridades y las demandas de los usuarios de los servicios públicos.

Una vía es la del fortalecimiento de los recursos propios de los niveles subnacionales (llamados también entidades territoriales) o subfederales. Esta es la vía que otorga mayor autonomía en el manejo de los recursos descentralizados o "federalizados". Esta vía crearía el riesgo de debilitar el nivel central hasta el punto de menoscabar los programas que, como los de lucha contra la pobreza, deben ser todavía objeto de decisiones fundamentalmente centrales; pero no sucede así, por cuanto en todos los

países del mundo existen transferencias del nivel central hacia los niveles territorialmente descentralizados. Según se indicó más arriba, en ningún país del mundo se da una autonomía tal que los niveles subnacionales, cuando tienen responsabilidades importantes, no requieran de transferencias complementarias de parte del gobierno central. Este último siempre puede, por la vía de las transferencias, imponer y coordinar sus prioridades de gasto en actividades que ofrecen amplias externalidades.

La otra vía es justamente la de las transferencias. Estas, a su vez, pueden ser de dos clases: transferencias incondicionadas, automáticas, que conceden gran autonomía a los niveles subnacionales; o transferencias condicionadas. La condición suele ser la asignación de los recursos a una destinación especial o el cumplimiento de ciertas metas fiscales (v. gr. el esfuerzo fiscal propio), institucionales (v. gr. el nivel de capacitación de los funcionarios) o sectoriales (v. gr. la sujeción de gastos de salud o educación a un plan previamente aprobado por el gobierno central).

Lo aconsejable es llegar a un equilibrio entre recursos propios y transferencias que reduzca pero no elimine la dependencia de los niveles subnacionales. Niveles de transferencia de más del 40 ó 50 por ciento de los recursos del gobierno central, a los que parece estar llegando Colombia y podría llegar Venezuela hacia fines de siglo, se consideran excesivamente elevados en cuanto debilitan considerablemente el gobierno central.

Es asimismo aconsejable combinar transferencias condicionales e incondicionales, reservando las primeras para las prioridades de gasto en las cuales tiene interés el gobierno central. Sin embargo, ello supone, naturalmente, el diseño de instrumentos intergubernamentales susceptibles de ser controlados por el nivel central y conocidos claramente por los niveles subnacionales en cuanto al cumplimiento de las condiciones impuestas por tales instrumentos. Condiciones imposibles de vigilar, exigir o de muy costoso cumplimiento o supervisión, son contraproducentes para el proceso de descentralización.

Es también aconsejable llegar a un "paquete" diversificado de financiamiento estatal o municipal que combine recursos propios, transferencias condicionales, transferencias incondicionales, crédito (comercial, especializado) y cofinanciación. Las "ventanillas" de financiación deben ser conocidas claramente por las entidades territoriales y por los actores privados del proceso de descentralización.

Un margen moderado de competencia interestatal o intermunicipal, por los recursos públicos y privados disponibles, es igualmente conveniente.

Del lado de las competencias de gasto, la prioridad actual se dirige hacia la coordinación intergubernamental del gasto, y de éste con el sector privado. Ya no se piensa en competencias exclusivas, ni siquiera dentro del sector gubernamental, pero la coordinación supone una división clara de la fracción o parte de un servicio que corresponde a cada nivel de gobierno; no puede dejarse a la deriva.

B. La experiencia latinoamericana

Perú dio recientemente un paso radical: transfirió a las comunidades educativas la propiedad de los bienes del sector público destinado a la educación junto con la mayor parte de los recursos presupuestales que asignaba año a año a este mismo sector. Quedar a las comunidades la reasignación gradual de tales recursos. Perú introdujo también esquemas privados de financiación de la vivienda social, eliminando las transferencias por este concepto. Puede decirse que, de todos los países de la región, Perú es el más inclinado actualmente a conceder autonomía a las entidades territoriales y al sector privado que reciben las transferencias gubernamentales.

El gobierno central de Colombia, por el contrario, se las ha ingeniado para transferir cuantiosas sumas fiscales a los departamentos y municipios - los cuales recibirán muy pronto en sus arcas más del 50 por ciento de los recursos del Estado - mientras mantiene en el Departamento Nacional de Planeación la decisión final de la asignación de los recursos. Es claro que, por esta vía, Colombia no cosechar los resultados esperados de la descentralización. Tampoco cosechar esos beneficios si

mantiene, como lo ha hecho hasta ahora, una institución y unos mecanismos de crédito para los municipios que dictan a éstos las prioridades de gastos y se erigen en gestores indirectos e imperceptibles y, por lo tanto, no responsables ante los usuarios de las finanzas municipales 37/.

Ya se indicó más arriba que los recursos propios de los estados son exiguos en Venezuela. Los ingresos propios de los municipios, si bien ofrecen un mayor potencial que los de los estados, se encuentran subdesarrollados por la negligencia y el desinterés que hasta ahora ha tenido el nivel local para gestionarlos y el nivel central para exigir de los municipios otro comportamiento financiero. El sistema predominantemente clientelista de transferencias que prevaleció hasta la expedición de la LOD no estimulaba ni reclamaba un esfuerzo fiscal de los niveles subnacionales. Actualmente, varios años después de expedida la LOD, el gobierno nacional no despierta aún de su desinterés por el robustecimiento de las finanzas locales.

En cuanto a las transferencias, éstas han sido diseñadas en Venezuela como para dejar poco margen de autonomía a los estados y los municipios. Salvo el Situado Constitucional (transferencia automática e incondicional), que ahora se eleva porcentualmente pero que en lo esencial ya venía operando, las demás transferencias aparecen altamente condicionadas y restringidas en su utilización. Así ocurre con las transferencias que efectúa la Nación por medio de la coordinación de la ley de inversiones y, desde luego, con las que efectúa el Ministerio de Relaciones Interiores en calidad de aportes extraordinarios.

Lo mismo ocurrirá, cuando menos en los primeros años, con las transferencias de las sumas que actualmente destina el presupuesto del gobierno central a los sectores y servicios que irán asumiendo los estados. Tales sumas serán las mismas de que dispone actualmente el gobierno central y, mientras no se opte por una reducción de éste y una liberación de los recursos que se transfieren a los estados, éstos seguirán atados a las cargas y los compromisos laborales y contractuales que traía el gobierno central. Sabido es que la reducción de personal del gobierno central ha sido el precio humano, político y financiero que han tenido que pagar todos los gobiernos de la región en su afán por llegar a la eficiencia por medio de la descentralización. O, en otras palabras, la descentralización arroja generalmente un elevado costo fiscal adicional para el gobierno central en los primeros años del proceso. Venezuela no parece aún estar lista para emprender con rigor este camino.

En lo relativo a la redistribución de las responsabilidades o competencias de gasto, se observa en todos los países un alto grado de imprecisión normativa y de duplicaciones o vacíos en el terreno de la práctica. Las funciones se han transferido la mayor parte de las veces de manera precipitada, ambigua y confusa.

Notas de Referencia

1) Para algunas propuestas de pautas de reforma para el Brasil, ver Shah, A. (1991), *The New Fiscal Federalism in Brasil*, World Bank Discussion Papers, No. 124, Washington. Bird, R.M. (1993), "Aspects of Federal Finance: a comparative perspective", documento presentado al Simposio Internacional sobre Reforma Fiscal, Sao Paulo, 6-10 de septiembre de 1993 (mimeografía). McLure, C.E. (1993), "The tax assignment problem: ends, means and constraints", documento presentado al Simposio Internacional sobre Reforma Fiscal, Sao Paulo, 6-10 de septiembre de 1993 (mimeografía). Broadway, R. et. al. (1993), "The reform of fiscal systems in developing countries: a federalism perspective", documento presentado al Simposio Internacional sobre Reforma Fiscal, Sao Paulo, 6-10 de septiembre de 1993 (mimeografía).

Contrariamente a tales propuestas de reforma, numerosas voces se erigen en defensa del orden fiscal intergubernamental vigente o, cuando menos, de la concepción del Estado imperante detrás de él. Cf. Rodríguez Afonso, J.R. (1992), "Federalismo Fiscal & Reforma Institucional: falacias, conquistas e descentralizacao", CEPP, octubre de 1992 (mimeografía). Serra, J. et. al. (1991), "Financas Públicas Municipais. Trajetória & Mitos", en *Cojuntura Económica*, octubre de 1991, págs. 44 a 50.

2) Cf. COPRE (1989), La Descentralización: una oportunidad para la Democracia, COPRE, Caracas. Desde el punto de vista de la dimensión política, el caso latinoamericano más cercano parece ser el de Bolivia. En efecto, en este país la estrategia de la descentralización buscó también ordenar una nueva división del porqué del poder político. Cf. Romero Pittari, S. (1989), "Innovaciones políticas en el Estado Boliviano: centralización y descentralización", en CLACSO Centralización/Descentralización del Estado y Actores Territoriales, Serie: ¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? vol. 5, págs. 69 a 100. Sin embargo, en Bolivia el porqu se tenía que dividir entre las tres primeras regiones territorialmente diferenciadas que se disputan la supremacía desde décadas atrás; en Venezuela la torta tenía que dividirse entre individuos - conocidos como "cogollos" - con aspiraciones a la Presidencia o a otros altos cargos de la República. Si bien estos individuos pueden tener raíces regionales y respaldo partidista, lo que los lleva a aspirar al poder es su vocación política personal.

3) Impuesto cuestionado al poco tiempo de entrar en vigencia, tanto por consideraciones de índole legal y técnica como por los anuncios del Presidente electo, Rafael Caldera, en el sentido de que eliminaría el recién creado IVA para fortalecer otros impuestos hasta ahora subadministrados en Venezuela.

4) Sólo en los sectores de educación y salud más de 300.000 empleados públicos (aproximadamente 25 por ciento del total) son susceptibles de ser transferidos a los estados y municipios, calculándose la deuda por pasivos laborales en aproximadamente 250.000.000 de bolívares (2.800.000 dólares de los EE.UU.). Además, la integración de estos empleados significa una carga financiera adicional para los estados, porque los funcionarios estatales reciben remuneraciones más altas que los empleados del poder central. Knopp, J. (1993), "Descentralización Fiscal en Venezuela", Proyecto CEPAL-GTZ, Descentralización en América Latina, julio, pág. 27.

5) Como lo ilustra claramente Campbell, T. (1991), "Decentralization to local government in LAC: National strategies and local response in planning, spending and management", The World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, Report No. 5, julio.

6) El Ministerio de Hacienda sólo comenzó a interesarse en la descentralización cuando el posible apoyo regional pareció darle viabilidad política a la creación del impuesto al valor agregado (IVA) en el Congreso. El expediente para captar este apoyo fue el ofrecimiento de una participación de los ingresos del IVA a los estados. Aunque la fórmula precisa de participación nunca se conoció, no cabe duda que el solo anuncio de transferencia parcial de estos ingresos atenuó las resistencias parlamentarias para con el IVA. El primer cálculo global del impacto propiamente fiscal de la descentralización data de abril de 1992; Barrios, A. et. al. (1992), "Venezuela: el costo financiero de la descen- tralización del gasto público", COPRE-ILDIS, Caracas, abril (mimeografía).

CORDIPLAN es seguramente el organismo más influyente en la definición de la política económica venezolana. Este organismo ha tenido injerencia de tiempo atrás en las transferencias del gobierno central a los estados mediante su participación en los programas de inversión (lo que antes de la LOD se denominaba el Situado Coordinado y la Ley General de Inversiones) y en los planes de desarrollo regional y local. Pero sólo comenzó a compenetrarse con la nueva filosofía descentralista de la LOD muchos meses después que lo hiciera la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), la verdadera gestora de la expedición de la LOD.

Para 1993 se sugería la aparición de dos instancias institucionales sucesivas que habrían de dar mayor peso institucional al proceso de descentralización. En primer lugar, se proponía la creación de una unidad especial en CORDIPLAN, separada de la unidad de Desarrollo Regional que había seguido hasta ahora el proceso. La nueva unidad se encargaría únicamente de la descentralización, justamente cuando la COPRE comienza a retirarse de este campo. En segundo lugar, la propuesta de reforma constitucional ante el Congreso contemplaba la creación de un ministerio especial para la descentralización. En caso de aprobarse finalmente esta reforma, el proyectado ministerio continuaría con las labores de animación y coordinación del proceso que han asumido hasta ahora la COPRE y CORDIPLAN; esta última fue la opción adoptada por el recién posesionado Presidente Velásquez

hacia mediados del año 1993.

7) Los programas de ajuste estructural dieron lugar a la aparición, de facto, de jerarquías internas dentro del equipo ministerial. Los llamados superministros o ministros de rango superior son los de economía o planeación económica, los cuales trabajan en estrecha asociación con los organismos multilaterales monetarios y de crédito, con el Presidente de la República y con sus consejeros más inmediatos. Estos ministerios cuentan en sus cúpulas con personal tecnocrático, relativamente estable en su conjunto y perfectamente sintonizado con la disciplina fiscal y monetaria, y con las doctrinas de transformación del Estado que las circunstancias exigen. Los demás ministros, generalmente de origen más político, siguen los lineamientos que para cada uno de ellos se desprenden de la política macroeconómica y que los superministros se encargan de trazar explícitamente con ocasión de los consejos de ministros, de la reforma del Estado, de la aprobación del presupuesto o de la contratación de empréstitos internacionales.

8) La descentralización chilena, por ejemplo, aunque facilitada en su aplicación por la verticalidad del Gobierno de Pinochet, fue concebida y desarrollada inicialmente como estrategia esencialmente económica, paralela y complementaria a la apertura de las barreras nacionales a la inversión y a las importaciones. Ambas estrategias buscaron en Chile una asignación más eficiente de los recursos, una elevación de la competitividad general de la producción nacional y una modernización de la administración pública. Cf. Abalos, J.A. et. al., (1992), "Análisis Crítico y Perspectivas del Nuevo Sistema de Financiamiento Regional", FAUS, Santiago, julio (mimeografía).

La descentralización colombiana, si bien impulsada inicialmente por la coyuntura política, ha encontrado su más ilustrado soporte teórico en dos informes fiscales y su principal apoyo político en los equipos económicos de los Gobiernos de Barco y Gaviria (1986-1994). Cf. Bird, R.M. (1984), *Intergovernmental Finance in Colombia*, Harvard Law School, International Tax Program, Cambridge. Aghon, G. (Ed.), (1992), *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal - Informe de la Misión para la Descentralización*, Presidencia de la República, DNP, Bogotá.

La descentralización peruana tiene dos momentos recientes claramente diferenciados: el momento de la regionalización del Gobierno de Alan García, el cual quedó fundamentalmente en el papel, y el momento de la privatización y la participación, anclado institucionalmente en el municipio, del Gobierno de Fujimori y condicionado en su aplicación a la estabilidad de este mismo Gobierno. El primer momento guarda cierta similitud con la situación en Venezuela, en cuanto sus fuerzas determinantes eran centralmente de índole política. El segundo momento, por el contrario, sigue las tendencias prevalecientes en toda la región en cuanto la descentralización es diseñada y animada desde los omnipotentes pasillos del Ministerio de Economía, los cuales se nutren a su vez de las más marcadas doctrinas neoliberales. Este segundo momento corresponde inicialmente al Ministro de Economía S. Boloña; fue continuado, desde enero de 1993, por el Ministro J. Cadet. Ambos ministros instruían a sus colegas de gabinete sobre la orientación, la aplicación y el ritmo de la descentralización: primero la educación, más adelante la salud, etc.

La descentralización fiscal costarricense ha sido también dominada por las metas de estabilización fiscal.

La descentralización española estuvo animada por el afianzamiento de la democracia y la consolidación de la unión dentro de la diferenciación. Pero en todo momento los gobiernos españoles aplicaron celosas medidas y estricta vigilancia para garantizar la preservación del equilibrio fiscal.

Para una presentación general de los principales actores sociales y políticos en la Latinoamérica contemporánea, ver CLACSO (1990), *Democratización/modernización y actores socio-políticos*, Colección "¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?", Buenos Aires, vols. 1 y 2.

9) Cf. Rojas, F. (1993), "La descentralización bajo Gaviria: centralismo y caos institucional", en Revista Economía Colombiana, Bogotá, febrero (de próxima aparición). También, González, E. y Rojas, F. (1992), "Evaluación del modelo del gobierno nacional para la descentralización y propuesta

orgánica para el desarrollo de la autonomía local", en FESCOL-FAUS-FCM, Estado y nuevo régimen territorial, Bogotá.

Sólo hacia comienzos de 1993, después de duras críticas contra la ineficacia del centralismo disimulado, las autoridades económicas colombianas (principalmente el Departamento Nacional de Planeación) expresaron su inclinación hacia fórmulas más reales de descentralización, que trasladasen efectivamente las responsabilidades y los instrumentos a los municipios, bajo la condición de que las unidades de gestión directa de los servicios se transformen en unidades gerenciales modernas, y los usuarios ejerzan controles efectivos sobre resultados y desempeños de tales empresas.

10) La COPRE fue creada por el Decreto 403 del 17 de diciembre de 1984, siendo Presidente Jaime Lusinchi. Su misión inicial fue la de elaborar un Proyecto de Reforma Integral del Estado. Organismo éste de investigación y formulación de recomendaciones, cuenta con comisionados de extracción pluripartidista, lo que le augura continuidad y le garantiza credibilidad nacional. Una vez concluido el Gobierno del Presidente Lusinchi, la COPRE contó con el apoyo continuo del Presidente Carlos Andrés Pérez. Cf. COPRE (1988), La Reforma del Estado, Proyecto de Reforma Integral del Estado, vols. 1 a 9, COPRE, Caracas.

11) Sólo en 1990 se responsabilizó a la Secretaría Presidencial para la Reforma del Estado de hacer el seguimiento a las medidas descentralistas. Pero esta Secretaría es una dependencia débil en su capacidad técnica y en su capacidad de ejecución, y terminó dependiendo de los dos "superorganismos" del gobierno central colombiano en los últimos años: el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación (DNP); con mayor razón es dependiente el Viceministerio de Gobierno, organismo que en 1993 sucedió a la Secretaría Presidencial en la responsabilidad de coordinar la política de descentralización.

Más interesantes han sido, en este sentido, las gestiones recientes del DNP, el cual se ha autoatribuido paulatinamente las funciones de seguimiento a la descentralización en los principales sectores del gasto social y de infraestructura. En el caso de los servicios de agua potable y saneamiento básico, para citar el ejemplo más exitoso de promoción institucional por parte del DNP, este organismo de política económica ha centrado sus esfuerzos en liquidar las empresas correspondientes al orden pre-descentralizado y de diseñar, promover y en ocasiones imponer nuevas formas de gestión y administración. Cf. Programa AT/PAS - DNP (1992), "Organización institucional a nivel departamental sobre los servicios de agua potable y alcantarillado", Documento preliminar, DNP, Bogotá, enero.

En el caso del agua potable y el saneamiento básico, como en los sectores de educación, salud e infraestructura, el DNP ha buscado armonizar las políticas de descentralización con las de privatización, desmonte de los organismos ejecutores del gobierno central y equilibrio macroeconómico. Naturalmente, estas gestiones ad hoc del DNP han chocado con la incomprensión y hasta con la resistencia de los ministerios del ramo.

El Ministerio de Educación, en particular, se ha declarado en rebeldía en los últimos meses y ha recurrido a todas las estratagemas posibles del juego partidista/burocrático/cliente- lista para derrotar las iniciativas de racionalización de los tecnócratas del DNP. Para prevenir la repetición de estas expresiones de resistencia a las políticas lideradas por el equipo económico, el Presidente Gaviria designó a fines de 1992 como Ministro de Salud a quien venía ejerciendo el cargo de subjefe del DNP. Es decir, los ministerios sectoriales también debieron nutrirse del personal del equipo responsable de la política macroeconómica.

12) Así sucedió en el caso de la educación, el primer sector descentralizado por obra del Gobierno de Fujimori. Aquí, el Ministro de Educación, el académico Alberto Varillas Montenegro, concuerda plenamente con las directrices del Presidente y del equipo económico.

13) Organismos multilaterales de crédito han apoyado los replanteamientos de las relaciones fiscales intergubernamentales (revisión de la fórmula de distribución del IVA a los estados y municipios).

Organismos bilaterales y multilaterales están colaborando para el fortalecimiento fiscal de los municipios salvadoreños. El Banco Mundial ha otorgado créditos a Colombia a lo largo de todo el proceso de descentralización para la formación y puesta en funcionamiento de la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER), para el apoyo al desarrollo institucional de departamentos y municipios (PDT, PDI), para la liquidación de las empresas departamentales de agua y la reorganización institucional del sector (AT/PAS), etc. El mismo Banco Mundial estudia actualmente la concesión de un crédito de infraestructura para el gobierno peruano, el cual incluiría un componente de apoyo a la descentralización; el Ministerio de Educación del mismo país está recibiendo apoyo bilateral y multilateral para la descentralización del sector.

En Venezuela, si bien los estudios para la formulación de estrategias de descentralización han contado con apoyo bilateral y multilateral - del PNUD -, sólo recientemente - en 1992 - comenzó el Banco Mundial a interesarse en el proceso de descentralización, y ello en el contexto de un programa más amplio de desarrollo urbano o del Proyecto de Descentralización y Administración Pública.

14) En los casos de los Ministerios de la Familia y de Relaciones Interiores, el interés en participar del proceso de descentralización parece haber obedecido más al interés personal de los ministros de turno (la Ministra Padrón y el Ministro Piñerúa respectivamente) que a vínculos o razones institucionales.

15) La descentralización no llegó a ser causa política importante hasta tanto el Gobernador del muy importante Estado del Zulia, Osvaldo Alvarez Paz, se anunció como candidato presidencial e hizo girar en torno a ella sus estrategias de restablecimiento del equilibrio fiscal y recuperación de la estabilidad económica. Siendo Gobernador, este dirigente regional había mostrado ya particular avidez por la modernización administrativa del Estado, y a este efecto había iniciado programas que hacían palidecer las tenues iniciativas del gobierno central.

Otro tanto podría decirse de la labor de FUDECO entre los estados y municipio del Centro-Occidente, las importantes iniciativas descentralizadoras del Gobernador de Falcón, los desarrollos del municipio de Maturín y muchos otros estados y municipios que, desde su reducto regional o local, presionaron por la descentralización de la administración pública venezolana.

16) Para Chile, la descentralización consistió fundamentalmente en una nueva división del territorio, con las entidades subnacionales conducidas desde el centro por un gobierno fuerte que ejercía autoridad militar y administrativa sobre los funcionarios regionales.

México sigue siendo un país altamente centralizado en lo administrativo, como resultado del elevadísimo grado de centralización de la política gubernamental en el Presidente de la República y dentro del aparato del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Las iniciativas descentralistas tienen que originarse en el gobierno central, o cuando menos gozar del beneplácito suyo, para reunir algún grado de viabilidad política; así ocurrió, por ejemplo, con la reforma de la fórmula de distribución de las principales transferencias fiscales nacionales de 1991. Recuérdese, por lo demás, que el Regente de la Ciudad de México es designado por el Presidente y tiene rango de ministro dentro del equipo del gobierno central. Recuérdese también que los dos principales programas de redistribución interindividual e interregional del ingreso son manejados directamente por el Presidente de la República: el Programa Nacional de Solidaridad y el Programa de Desarrollo Integral de la Familia.

El gobierno central colombiano ha sido el principal responsable del proceso de descentralización. Con apoyo de la fundación FESCOL, los municipios del país han formado la Federación Colombiana de Municipios; sin embargo, ésta no alcanza todavía - cuatro años después de su creación - autonomía ni mayoría de edad. La Federación sigue dependiendo de las orientaciones de los jefes nacionales de los partidos políticos tradicionales, y de la atención y el reconocimiento que les brinda ocasionalmente la Presidencia de la República. Otro tanto puede decirse de los gobernadores de departamentos los cuales, por lo demás, mantuvieron su carácter de agentes del Presidente de la República después que la Constitución de 1991 instituyera su elección popular.

En cuanto a Perú, las normas más recientes y más avanzadas sobre descentralización - los decretos

26011, 26012 y 26013 del 27 de diciembre de 1992, reformatorios de la educación - hacen de una entidad comunitaria, la COMUNED, la unidad de gestión del servicio educativo. Pasan entonces por alto las regiones, los departamentos y aun los municipios, para constituir una nueva entidad administrativa. Si bien este tipo de entidad tiene larga tradición en la cultura indígena peruana, la verdad es que la creación de la COMUNED ha sido obra del gobierno central; en cuanto creación novedosa y hasta artificial, su viabilidad y eficacia restan aún por verse.

17) Los estados habían asumido, a fines de 1992, 18 competencias exclusivas. Para la misma época, los estados habían presentado al Senado 12 propuestas de transferencias de competencias concurrentes y estaban estudiando 83 propuestas más.

18) Según consta en los archivos de la Comisión de Memoria de la Constituyente.

19) Como de hecho, parecería que fuera a trascender los Gobiernos de Carlos Andrés Pérez y Ramón J. Velásquez, y que fuera a robustecerse bajo el siguiente gobierno, cualesquiera fuera su signo partidista.

20) Quizás el mayor esfuerzo independiente de la COPRE para poner en marcha efectivamente el proceso de descentralización lo constituyó su preparación de tres instrumentos operativos:

a) El Reglamento Parcial No. 1 de la Ley de Descentralización;

b) El Proyecto de Instrumento Presidencial sobre la Ley de Descentralización;

c) El Pacto Nacional para la Descentralización.

No obstante el empuje de la COPRE, los instrumentos precitados quedaron esencialmente en el papel.

21) Expertos fiscales y constitucionalistas destacados han demostrado cómo, para citar apenas un ejemplo, no se podría rediseñar completamente el gravamen municipal conocido con el viejo nombre (y, por ende, origen obsoleto que condiciona justamente la modernización del gravamen) de "Patente de Industria y Comercio" (PIC). Menos aún se podría reformar este gravamen para redistribuirlo en forma que irrigue en mayor medida a los municipios donde se distribuyen y se consumen los productos a pesar de que no son sede de las empresas productoras o importadoras.

22) Ello no significa un respaldo para la "vía presidencial" hacia la descentralización. Puede pensarse que estos programas son generalmente transitorios, no ayudan a la construcción institucional, dependen del gobernante de turno y carecen de suficientes controles de conformidad presupuestaria (cuando se ciñen a un presupuesto cuidadosamente preparado). Simplemente, se afirma que esta vía hacia la descentralización no ha prosperado en Venezuela.

23) Por otro lado, el manejo discrecional de recursos por parte del Presidente se vio cuestionado hacia el final del período del Gobierno de Carlos Andrés Pérez por razones enteramente ajenas a la descentralización. En efecto, razones predominantemente políticas llevaron a algunos dirigentes y periodistas venezolanos a cuestionar la disposición de ciertos fondos reservados y destinados a la seguridad del Presidente. Con lo cual, el margen de maniobra de éste para estimular la incipiente descentralización mediante programas similares a los de México, Colombia o Perú se vio especialmente reducido.

24) Así lo admiten hoy en día organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la CEPAL o la USAID, todos los cuales incorporan hoy los ingredientes institucionales dentro de sus "paquetes" de descentralización y reordenamiento fiscal. Obsérvese, por ejemplo, el enorme peso que Winkler, del Banco Mundial, atribuye ahora a lo que él denomina el implementation change, a la administración y al accountability. Cf. Winkler, D. (1993), The Design and Administration of Intergovernmental Transfer, Report No. 29, Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, Washington.

25) Es interesante observar, en este respecto, el contraste interregional entre la participación electoral y las otras formas de participación ciudadana. En efecto, el Norte y el Nordeste, menos desarrollados y más dominados por el clientelismo partidista, votan copiosamente y aparecen sobre-representados en diversos organismos colegiados. Por el contrario, los ciudadanos del Sur, especialmente los del Sureste, más desarrollados económicamente y con mayores índices de educación y de calidad de vida en

general, votan en baja proporción pero presentan índices muy superiores de participación ciudadana en la conducción efectiva de los asuntos locales y estatales.

En todo caso, debemos reconocer que son todavía muy débiles e incipientes los estudios regionales o nacionales sobre descentralización y sistemas electorales.

26) La opinión predominante indica que organismos tales como IBAM en Brasil, ESAP en Colombia o FUNDACOMUN en Venezuela han bajado de los muy altos índices de resultados que alcanzaron hace algunos años.

27) Tomado del documento "El Proceso de Descentralización en España", aportado por Angel García Antonio a este Seminario, pág. 20.

28) También el Banco Mundial participa de esta idea, y en sus exigencias de un componente de desarrollo institucional dentro de sus créditos suele incluir propuestas de convenios de diseño organizacional, de metas y de desempeños entre el gobierno central y los niveles subnacionales.

29) Obsérvese, para citar un ejemplo, que el proceso español ofreció dos ritmos o velocidades para la adopción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas: una vía rápida y una vía lenta. Las Comunidades que optaren por esta última asumían inicialmente parte de las competencias susceptibles de ser transferidas y gradualmente abordaron nuevas competencias hasta equipararse a las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía rápida (Artículos 143 y 151 de la Constitución Española).

30) La Constitución brasilera es modelo mundial en materia de separación tajante de competencias entre los niveles de gobierno. Allí se consagra que los municipios tienen igual status que los estados y el gobierno federal en la configuración del Estado. Sus competencias no pueden ser tocadas por los otros niveles de gobierno y su autonomía cubre las áreas de la política, la administración y las finanzas públicas; sus decisiones son leyes en sentido real. Los impuestos son privativos de cada nivel. Es, por excelencia, la "Constitución Municipalista".

Sin embargo, toda la reclamación popular que demandó la autonomía municipal se vio pronto frustrada. El gobierno federal y los gobiernos estatales tuvieron que mantener las transferencias hacia los municipios, así:

a) Del gobierno federal hacia los municipios: el Fondo de Participación, la transferencia del impuesto territorial rural y la cesión de las retenciones en la fuente que por concepto de impuesto sobre la renta efectúan los propios municipios con ocasión del pago de su nómina;

b) Del gobierno estatal hacia los municipios: el 25 por ciento del impuesto sobre la circulación de mercancías y servicios, y el 50 por ciento del impuesto sobre la propiedad de los vehículos.

Como puede verse, Brasil ha ido llegando a un complejo régimen de transferencias intergubernamentales, con participación y hasta cogestión de ciertos impuestos, contrariamente a la intención de separación categórica de competencias que traía la Constitución de 1988. La debilidad fiscal innata a la mayoría de sus municipios ha llevado gradualmente al Brasil a reconocer cuán poco sirve el principio de la autonomía cuando ella conduce a la pobreza de los entes autónomos; y le ha llevado a reconocer que, en el mundo contemporáneo, la autonomía que se reclama es la del consumidor, la de la unidad de la gestión y la del gasto municipal. Por cuanto, en lo que respecta a los ingresos públicos, lo importante es llegar a un equilibrio en el cual cada nivel de gobierno asume responsabilidades en las materias en que tiene una ventaja comparativa sobre los otros niveles.

31) En México, los estados participan en el IVA en calidad de coadministradores, coadministración que les da derecho a una participación en el recaudo.

32) Con la salvedad de que el traslado de las competencias educativas a las COMUNED est previsto para dentro de tres años mientras que los traslados de competencias en Brasil o en Colombia se suponía que debían tener efecto de manera inmediata.

33) Cf. Knoop, J. (1993), "El financiamiento municipal en la República Federal de Alemania", documento presentado en el Seminario sobre Tributación y Recaudación Municipal, Barquisimeto,

Venezuela, 9-11 de marzo (mimeografía).

34) Sistemas automatizados de cuenta corriente, liquidación, notificaciones y otras formas de comunicación con los contribuyentes.

35) Cf. Fernandes, R.C. y Piquet Carneiro, L. (1991), "ONGs anos 90. A opiniao dos dirigentes brasileiros", documento ISER, Rio de Janeiro, noviembre. Landim, L. (1993), "Para Além do Mercado e do Estado? Filantropia de cidadania no Brasil", documento ISER, Rio de Janeiro, junio. Souza Braga, J.C. y Medici, A.C. (1993), "Políticas Sociais e dinamica economica. Elementos para uma reflexao", documento IESP/FUNDAP, Sao Paulo, julio.

36) Es poco lo que puede ayudar FUNDACOMUN a los municipios en este respecto. Parecería que la misma entidad, otrora ejemplo del apoyo a los municipios para toda América Latina, no estuviera preparada para los retos del desarrollo institucional y la cultura y las técnicas de la administración contemporáneo. El mismo programa GAAD, apuntado como est hacia ese indispensable desarrollo gerencial en los estados, emplea una metodología de muy lenta maduración para las urgencias del proceso venezolano.

37) La referencia es principalmente a la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER). Los bonos municipales apenas comienzan a desarrollarse en Colombia. Así las cosas, Colombia terminar combinando el instrumento predominantemente estadounidense de los bonos con el mecanismo preferentemente europeo de los bancos especializados en el crédito municipal.

Subjetividad y modernización en las sociedades contemporáneas: del clientelismo burocrático a la cultura democrática en América Latina

Fernando Calderón G.

1. Subjetividad y reestructuración

Durante más de cuarenta años las sociedades y los intelectuales latinoamericanos persiguieron, desde las más diversas maneras, la realización de proyectos de cambio de carácter emancipatorio. En los últimos años, también desde distintas perspectivas, la sociedad y los intelectuales están cada vez más preocupados no tanto por el destino de la sociedad, sino más bien por el manejo de la incertidumbre y la ambigüedad a partir de un "ajuste de cuentas" tanto con las posibilidades históricas como con los chances de reconstitución de una subjetividad más acorde con la cultura democrática.

Entre los analistas existe una relativa coincidencia en cuanto a que la sociedad estaría viviendo una suerte de repliegue a lo local, lo cultural y lo cotidiano, sin aquellas síntesis propias de una racionalidad utópica o de la omnicompreensión de meta-relatos del tipo nacional-popular, clasista o modernizador-desarrollista.

Existe también un cierto acuerdo en que estas mutaciones no son ajenas a los cambios del conjunto del sistema de dominación, asociados con la revolución tecnológica, el papel central de los sistemas de información y control social, la contracción del Estado de Bienestar social y el nuevo rol de la industria y el mercado culturales, la concentración del poder y la fragmentación y diferenciación social. En suma, se trata de cambios vinculados a las nuevas relaciones entre sistemas de decisión, programación y producción de información.

Sin embargo, reconociendo la fuerte relación entre ambos procesos, es central percibir que existe entre ellos una suerte de asimetría, pues al tiempo que dicha nueva relación refunda un orden internacional relativamente excluyente, colocando en nuevos términos las relaciones entre la racionalidad instrumental y la subjetividad social, ambos procesos se llevan a cabo a una velocidad disímil, pues los cambios a nivel de la subjetividad son mucho más lentos que los que emanan de los procesos de modernización.

En el corazón de tales mutaciones se encuentra la cuestión de la cultura política democrática y su relación con los procesos de modernización en Latinoamérica.

La cultura política democrática en esta perspectiva podría ser entendida en relación a un régimen político o un sistema institucional que permite la máxima promoción de valores de integración sociocultural, como los referidos a la solidaridad, la alteridad y la eliminación de barreras de discriminación en el mercado. En este sentido, la democracia requiere de un marco institucional legítimo capaz de admitir la creatividad y la innovación permanentes, alimentadas por la memoria histórica y la práctica socio-cultural cotidiana que buscan plasmarse en normas, instituciones y costumbres de comportamiento colectivo.

Ciertamente que esta comprensión de la democracia parece estar muy distante de los cursos históricos reales de la reestructuración económica, la inequidad social creciente y el curso mismo de la democracia en la mayoría de los países de la región, donde más bien es posible reconocer cada vez más un cierto deterioro del proceso de democratización iniciado en los 80. En este sentido, obviamente se puede afirmar que, a la larga, el mayor deterioro socio-económico redundar en un mayor deterioro de la democracia. No obstante, en esta oportunidad trataremos de explorar -habida cuenta de las tremendas limitaciones de los procesos de crisis y reestructuración del orden mundial y regional- las características y posibilidades de una vinculación fecunda entre subjetividad social y secularización social en el continente latinoamericano.

Para ello caracterizaremos en primer lugar los rasgos históricos básicos de la cultura latinoamericana. En segundo lugar analizaremos la subjetividad social nacional-popular en el período de dominación patrimonialista-corporativo. En tercer lugar, indagaremos en algunos elementos de sus

crisis. En cuarto lugar propondremos algunos rasgos de la nueva cultura democrática en relación a la emergencia de nuevos comportamientos colectivos y, finalmente, plantearemos las posibilidades de consensos socio-culturales en relación a los procesos de modernización.

En otros términos trataremos de responder a la pregunta: ¿qu es lo que comienza a reemplazar históricamente a la subjetividad nacional-popular y qu chances tiene la subjetividad emergente de enfrentar democráticamente los procesos de modernización en curso?

2. Los referentes culturales básicos

Las sociedades latinoamericanas son histórica y culturalmente diversas. Su diversidad emana de una matriz socio-cultural de base indo-afro-europea que, a lo largo del tiempo y en variados ciclos históricos, fue creando un complejo tejido cultural expresado en una variedad de mundos de vida que, de manera conflictiva o integradora, se han constituido principalmente en relación con las culturas occidentales, pero también con culturas africanas y orientales. Precisamente en este sincretismo radica la especificidad cultural latinoamericana que trasciende en buena medida los espacios políticos nacionales, si bien conserva características particulares.

Así, el perfil socio-cultural latinoamericano se caracteriza por la presencia de clases sociales casi nunca plenamente estructuradas, élites políticas y sociales permanentes desde el período colonial, sociedades regionales en pugnas constantes con el poder central, ideologías nacionalistas que conviven con ideologías extranjerizantes, minorías nacionales o culturales escasamente reconocidas en el sistema político de toma de decisiones, mayorías étnicas indígenas y africanas culturalmente discriminadas. La misma noción de individuo es culturalmente ambivalente y la ciudadanía no acaba de plasmarse ni como un valor central ni como un sistema institucional legítimo. Es decir, el tejido cultural de la región expresa las características metamorfósicas, ambiguas y diversas de las identidades culturales latinoamericanas.

Es sobre esta marca cultural que se han desarrollado los conflictos, avances y retrocesos en torno al logro de los ideales igualitarios y libertarios más importantes, sin alcanzarse, empero, a constituir una cultura de la diversidad y del reconocimiento pleno de la otredad; más bien podría afirmarse que, históricamente, la relación con el otro -distinto del sí mismo- ha sido de constante negación. Este hecho, que nació con la conquista, mutó y se prolongó de diversas maneras con la república y con las distintas fases históricas que vivieron las sociedades latinoamericanas.

La negación del otro tiene varias facetas. Por un lado las élites se diferencian del otro desvalorizándolo al considerarlo inferior: mujer, indio, negro, mestizo, marginal urbano, campesino, etc. Por otra parte, el otro puede ser también el extranjero, percibido como amenazador de la propia identidad desde "afuera"; aunque, paradójicamente, las élites al tiempo que lo negaban se identificaban con él de manera acrítica y emuladora, especialmente si el otro era europeo o norteamericano. Sociológicamente, se ha generado aquello que Germani denominó "efecto de fusión" en el sentido de que las élites juegan a asimilar y usar valores modernos para reafirmar su dominio de tipo tradicional(1).

Desde el punto de vista del "negado", o más precisamente "seminegado", la negación también se vive con más de una faceta. Aquella es a veces identificada con la cercenación de la propia identidad; otras, con un deseo de asimilación nunca plenamente realizado. Pero también está la identidad gestada en la resistencia y en la asimilación crítica. Gran parte de los movimientos culturales se han desarrollado respecto de esta situación.

Esta cultura de la negación de la diferencia ha sido el principal límite a la modernidad y a la democracia en América Latina, pues impidió tanto el reconocimiento del individuo o la comunidad -que necesariamente se tienen que constituir en relación al "otro"-, como también el enfrentamiento pleno y auténtico de los avatares de la razón moderna.

En este contexto, enfrentar las vivencias y razonamientos de la modernidad hoy en crisis y su

posible proyección en el tiempo, requiere la aceptación plena de los tejidos culturales propios de la región como condición básica para superar la cultura de la negación del otro. Estos tejidos, empero, se fueron construyendo históricamente y hoy día coexisten vitalmente en la subjetividad de las sociedades nacionales.

En este sentido, la reconstitución de identidades históricas que se plantea en esta coyuntura democrática, de crisis de la modernidad y de internacionalización de la cultura, pone en el tapete la cuestión del reconocimiento colectivo de la memoria de experiencias compartidas, de la memoria de la diferencia con otros y de la memoria de los resultantes de los conflictos vividos.

La hipótesis que queremos examinar es que dicha reconstitución tiene como referente fundamental la subjetividad "nacional-popular" o populista, gestada en los regímenes nacional-populares. Dicha subjetividad, marcó un momento de encuentro de experiencias e identidades históricas con meta-relatos desarrollistas, en los ámbitos de una ideología nacionalista. La evaluación crítica de dichas experiencias y su relación con los actuales procesos de subjetivación y modernización constituye uno de los desafíos más acuciantes de la sociología latinoamericana contemporánea.

3. La subjetividad nacional-popular

Múltiples son los antecedentes históricos e ideológicos que dieron lugar a los movimientos nacionalistas y a los regímenes "nacional-populares" en América Latina. Sin embargo, la revolución mexicana es la que quizás mejor ilustra el "melting pot" de ideologías, pasiones y demandas sociales y políticas postergadas por los regímenes oligárquicos. En términos más sociológicos, en estos movimientos o regímenes, de manera disímil según el momento y el país en cuestión, confluyeron valores y procesos de modernización, industrialización y construcción nacional que tenían como eje estructurador al Estado. Fue el Estado el que organizó y dirigió no sólo los procesos económicos más significativos, sino también los procesos y las políticas culturales más sustanciales, buscando una integración nacional mediante un proyecto ideológico homogeneizador: el nacionalismo-popular.

Bajo estos regímenes, las políticas y las prácticas culturales estaban orientadas a combinar la cultura de élite con lo popular, lo nacional con lo local y con lo universal, el pasado con el futuro. Se trataba, desde el Estado-Nación, de crear mensajes simbólicos internalizables por el conjunto de la sociedad sobre la base de buscar una integración entre el arte de las élites y el folclore. En fin, por múltiples medios se intentaba instituir un imaginario que homogeneizase lo popular con lo nacional, donde la tierra, el trabajo y el Estado eran las fuentes simbólicas de la nación, opuestas a la antinación, generalmente identificada con potencias extranjeras. Así, las más diversas categorías socioculturales confluyeron en una unidad trascendente: el pueblo; éste, junto con la nación y el Estado eran categorías sinónimas y trascendentes. El "pueblo-nación-estado" constituía la trinidad mística trascendental, que dirigía las leyes de la historia y expresaba la "verdad de la vida".

Sin embargo, es importante distinguir "el pueblo" como construcción ideológica que expresa un nuevo tipo de dominio emergente, de "el pueblo" como fuerza política y cultural que transformó el dominio oligárquico. Es en el entrecruzamiento de estas dos connotaciones que se estructuró la subjetividad nacional-popular en buena parte de la región latinoamericana (2).

Es decir, tanto el peso histórico de las ideologías nacionalistas como la fuerza política de los movimientos populares, con todas sus ambigüedades, organizaron a la vez la subjetividad de las masas y los posicionamientos internacionales de los Estados.

En estos regímenes la subordinación de lo social y lo cultural a lo político-ideológico estuvo vinculada al problema social de construcción de la nación y al hecho de que las fuerzas minoritarias de la oligarquía no aseguraban la continuidad de aquella integración. No obstante, los proyectos y las prácticas nacionalistas no permitieron el reconocimiento autónomo de las diversidades sociales y culturales presentes en las sociedades latinoamericanas. Así, la construcción de una comunidad nacional a partir del Estado y el pueblo impidió la construcción de una comunidad política, cultural y

socialmente diferenciada.

Entre varios factores que expresan uno de los sentidos de los regímenes nacional-populares, se encuentra la constitución de un sistema "corporativo de tipo patrimonialista", conformado por las principales empresas estatales y articulado por tecnocracias y clases medias emergentes que vincularon crecientemente intereses privados nacionales con intereses internacionales, constituyendo en varios casos los denominados "anillos burocráticos" de poder estatal(3). En muchas situaciones dicha estructuración estuvo sustentada por un sistema de partidos (por ejemplo en Venezuela, Chile, Uruguay, Bolivia); en otras, por sistemas unipartidarios e incluso por los ejércitos nacionales (por ejemplo, México, Perú, Panamá, etc.)(4).

Las relaciones interestatales y del Estado con las fuerzas de la sociedad civil fueron del tipo clientelar, creándose una compleja maraña de redes de relaciones clientelares y verticales. Así, el clientelismo burocrático llegó a ser la principal fuente de legitimidad del poder público y la faz complementaria del sistema corporativo patrimonialista.

No son ajenos a semejante marasmo la débil separación entre la sociedad civil y el Estado y la indiferenciación de roles y posiciones de los actores sociales y políticos. En realidad los procesos populistas sentaron las bases para la gestación de un sistema burocrático de dominación en función de un núcleo de intereses políticos concentrados en los aparatos del Estado, principalmente en el Ejecutivo y en las principales empresas y esferas estatales. La burocracia estatal fue la forma de poder patrimonial que equilibraba los intereses y presiones de los distintos grupos y clases sociales. Se estableció así, en los aparatos estatales, una suerte de sedimentación ritual de los conflictos e intereses particularistas tanto nacionales como internacionales.

Es en este contexto que cobra sentido la importancia y la reificación del poder del Estado en las sociedades latinoamericanas.

El denominado "clientelismo burocrático" fue la principal forma de intermediación Estado-sociedad en la región. El clientelismo puede ser comprendido como un sistema de intercambio de prebendas (empleo, servicios, prestigio, etc.) por legitimidad política. Este sistema operó, y todavía opera, como uno de los principales mecanismos de movilidad y control social. El clientelismo se ha caracterizado por su flexibilidad, pues ha funcionado en distintas esferas del Estado y con distintas orientaciones sociales y políticas, por eso incluso es posible detectar clientelismos socialmente progresivos o regresivos.

No obstante, la sustentación de semejante mecanismo de intermediación no se explica solamente por la naturaleza del Estado corporativo-patrimonialista, sino también por las características "clínicas" de base en las sociedades latinoamericanas. Oliveira de Nunes(5) comprende al clientelismo como "un sistema de control del flujo de recursos materiales y de la intermediación de intereses, en el cual no hay un número fijo ni organizado de unidades constitutivas. Las unidades constitutivas son agrupamientos, pirámides o redes que reposan en el intercambio generalizado. Las unidades clientelistas con frecuencia disputan el control del flujo de recursos dentro de un territorio. La participación de redes clientelistas no está codificada en ningún tipo de reglamento formal; los arreglos jerárquicos en el interior de las redes están basados en el consentimiento individual y no gozan de respaldo jurídico".

El clientelismo, como alguna literatura antropológica lo ha analizado, está enraizado en los patrones de comportamiento de la sociedad y en las características históricas y culturales de la familia latinoamericana. Las relaciones clientelares son paternalistas y verticales, en las que la oposición entre las clientelas y al interior de ellas se resuelve por un sistema de lealtades e intrigas, mientras que las oposiciones fuera del sistema toman la forma de relación "amigo-enemigo. En este sentido, todo lo que disenta con el "ogro filantrópico", estatal, con esa matriz nacional-estatal-popular, era considerado como la anti-nación. La cultura popular en diferentes países latinoamericanos ha satirizado aspectos de la cultura clientelar, identificándolos con la "grilla" en México, el "árbol" en Bolivia, el "conchavo" en Brasil, la "chuchoca" en Chile, etc. Sin embargo, es en el plano de la literatura donde la subjetividad

clientelista burocrática queda mejor dibujada(6).

Con estos antecedentes, resulta comprensible el desarrollo de una cultura política clientelar, atravesada por sentimientos, comportamientos, valores, hábitos y creencias comunitarias, que cotidianamente plasmaban para sí el ideario nacionalista. Incluso en Uruguay, que fue uno de los países más secularizados y con fuertes tradiciones democráticas, existió una ritualización de este tipo. Así, por ejemplo, a la Semana Santa se la conocía como Semana Cívica.

Los regímenes nacional-populares canalizaron la mayor parte de las iniciativas de integración cultural tratando de consolidar relaciones Estado-Sociedad más o menos fuertes y legítimas. Esto último se plasmó mediante una serie de transformaciones en la sociedad civil, especialmente en dos planos. En primer lugar, mediante la promoción de organizaciones de base y asociaciones sindicales. Estos regímenes impulsaron la creación de sindicatos obreros y campesinos, pero también organizaciones urbanas, de género y de la más variada índole socio-cultural. Si bien estas organizaciones alimentaban principalmente la legitimidad del núcleo de poder en el Estado, en algunos casos, como el de los mineros bolivianos, desembocaron en auténticas formas de autogobierno.

En segundo lugar, conviene señalar que la explosión de organizaciones sociales no se redujo mecánicamente a la creación de una red de clientelas políticas estructuradas en torno a jerarquías estatales y líderes carismáticos, sino también a la construcción de toda una subjetividad cotidiana que llegó a permear espacios tan íntimos como los de la familia o el barrio. De esta manera, los regímenes nacional-populares "crearon" sociedad en tanto sembraron un conjunto de valores, creencias y costumbres comunitarias en múltiples espacios sociales donde se reforzaban los lazos nacional-comunitarios. La cancha de fútbol, el taller, la peluquería, la escuela, fueron, entre otros, los principales núcleos de socialización del ideario nacional-popular.

Ciertamente, las situaciones variaron según los distintos procesos históricos y nacionales y según las matrices culturales prevalecientes en cada país, pero en mayor o menor medida, estos rasgos estuvieron presentes en el imaginario social latinoamericano.

El desarrollo de una política cultural orientada a la creación de una industria cultural nacional, la masificación y obligatoriedad de la educación y la recreación de un patrimonio cultural, cumplieron un papel importante en estos procesos de socialización nacional-popular.

Los Estados crearon una serie de industrias estatales e incentivaron una industria privada, especialmente en prensa, cine, imprenta e incluso TV, desde donde se promovieron pasionalmente los idearios nacionalistas y se realimentó la centralidad del líder político y las relaciones clientelares en torno a la matriz Nación-Pueblo-Estado; esto a su vez, permitió contrarrestar la extranjerización de la industria cultural extranjera, especialmente norteamericana, como también reafirmar los valores y los sentimientos nacionalistas. Figuras simbólicas como Cantinflas, Condorito, Hugo del Carril, Libertad Lamarque, Garrincha, etc., fueron producto de esta relación simbólica entre los medios y la subjetividad populista.

El principal resultado de este proceso fue una revolución de expectativas, asociada a un intenso desarrollo urbano, que el mismo proyecto de integración populista no pudo satisfacer y que se convirtió en una fuente de críticas y desafección política. Estas demandas explican, entre otros factores, el debilitamiento de los regímenes populares.

La política en educación constituyó el vector fundamental de las políticas de modernización e integración social, satisfaciendo parcialmente una de las demandas más sentidas por el pueblo. Por una parte, se puso énfasis en el combate contra el analfabetismo y, por otra, en la creación de una universidad de masas. El impacto en ambos niveles fue alto y la transformación educacional muy profunda. Sin embargo, la calidad fue deficiente y, muy a menudo, los programas educativos estuvieron alejados de las necesidades productivas y culturales de las mayorías nacionales.

Es en el plano del patrimonio cultural donde las políticas culturales alcanzaron su nivel más avanzado a través de la puesta en marcha de una serie de programas y actividades de recuperación y

proyección de los patrimonios nacionales. Se impulsaron nuevos patrones de urbanización y construcción de espacios urbanos que entrelazaban el mundo moderno con el imaginario nacional. La ciudad de Brasilia es quiz el mejor ejemplo. Se crearon museos con una intensa y diversa actividad; se impulsaron miles de programas estéticos y folclóricos de la "baja" y "alta" cultura que reconocían el nivel barrial y/o local. Estas actividades expandieron la sociabilidad comunitarista que explicamos páginas atrás.

Desde una lectura moderna, fue quizás el movimiento muralista impulsado por los regímenes nacional-populares, uno de los niveles más avanzados y sofisticados de la producción intelectual latinoamericana.

El movimiento muralista latinoamericano se originó con la Revolución mexicana y se expandió prácticamente a lo largo de toda la región, desarrollándose incluso en EEUU. Las obras de Rivera, Siqueiros y Orozco, entre otros, produjeron un complejo tejido cultural que permitía acercar, sino integrar, la calle y lo público con el arte, el nacionalismo con las corrientes estéticas del cosmopolitismo europeo, el analfabetismo de las masas con la historia de los orígenes. Con el muralismo se produce un juego didáctico entre las masas, la historia y el mesianismo nacional-revolucionario. Se descubren el individuo y su soledad y afloran en él arcanos inconscientes colectivos. Octavio Paz señala que el muralismo mostró que la revolución fue un parto de un México desconocido. "La revolución fue una vuelta a los orígenes, pero también fue un comienzo o más bien un recomienzo. México volvía a su tradición no para repetirse sino para inaugurar otra historia"(7).

Empero, como todo movimiento artístico, el muralismo mexicano fue resignificado desde los intereses del poder y del mercado refortaleciendo el patrón burocrático-clientelismo y el imaginario nacional-popular al que hacíamos mención. La crítica provino, entre otros, de Orozco, quien confirmó que el ideologismo en las pinturas es reflejo del ideologismo y la confusión de los historiadores, ideologismo que expresaría las dificultades del nacionalismo-popular para asumir conscientemente las diversas identidades culturales latinoamericanas. En su autobiografía el mismo pintor sentenció: "no sabemos aún quienes somos, como los enfermos de amnesia"(8). En el caso de Bolivia, con la derrota de su revolución, los murales fueron destruidos u olvidados.

4. Crisis y Transgresión

Bajo los regímenes nacional-populares América Latina no alcanzó las metas de modernización y desarrollo que se propuso; sin embargo, tampoco podr evolucionar en la modernidad sin asumir lo que estos regímenes hicieron de ella. En el plano de la subjetividad no existe la más mínima posibilidad de una política del "borrón y cuenta nueva" o de shocks subjetivos.

Vale recordar que los procesos de modernización en América Latina no alcanzaron los niveles de integración social deseada, sino más bien generaron una cierta racionalidad crítica entre su miembros y una tremenda frustración dadas las imposibilidades económicas de satisfacción de expectativas de consumo y de estilos de vida de la mayoría de la población.

Sin embargo, los distintos procesos que siguieron a estos regímenes -como los referidos a la crisis económica, a la dualización social, al ejercicio dictatorial, a la reconversión industrial, a la internacionalización cultural, a los nuevos movimientos sociales y a la valorización y transición a la democracia- llevan todos ellos sobre sus espaldas este "habitus" heredado de los regímenes "nacional-populares". La cuestión consiste en saber cuáles son los chances de una transgresión de esta subjetividad que permita la constitución de una cultura y una subjetividad democráticas.

No es evidente que esto sea posible; pues si bien los contextos políticos y económicos nacionales e internacionales han cambiado y la fuerza de los lazos del comunitarismo nacionalista -como las utopías que los alimentaban- se han debilitado, no es menos cierto que los fuertes procesos de diferenciación social y expansión de la pobreza, particularmente en las áreas urbanas, sientan las bases para el desarrollo de nuevos escenarios neopopulistas en la región, en contextos socio-históricos

renovados. En realidad, el desarrollo de nuevas formas populistas está asociado a los fracasos de la democracia y a la imposibilidad de lograr una modernización económica incluyente.

De todas maneras conviene señalar que la evolución histórica dependerá de la forma en que se manejen los conflictos y se articulen los consensos democráticos entre los actores sociales y políticos en cada realidad nacional. En este sentido, la transgresión populista depende de la capacidad de los sujetos políticos de superar la cultura clientelista burocrática a partir del reconocimiento crítico de sus propias experiencias en el pasado y de la capacidad de proyectarse democráticamente en los ineluctables e inciertos dinamismos de la modernización.

En lo que sigue no exploraremos las fuertes tendencias hacia una reconstitución neopopulista autoritaria, sino más bien la problemática de una transgresión con dirección democrática.

5. La subjetividad emergente

Las sociedades latinoamericanas están viviendo una serie de mutaciones inauditas, producto tanto de las transformaciones de sus propios tejidos socio-culturales y políticos como de los cambios que se operan a escala internacional, especialmente aquellos derivados de la revolución tecnológica, la internacionalización de la cultura y la gestación de un nuevo campo de conflictos políticos y económicos a nivel internacional.

Pareciera que los resultados de tales mutaciones no son previsibles respecto de la constitución de un nuevo orden societal latinoamericano claramente definido. Más bien se observan múltiples y ambivalentes tendencias, pudiendo coexistir tendencias al caos con una regeneración societal y una descomposición de patrones organizativos de larga data. El manejo de la incertidumbre se constituye, entonces, en un elemento central para la subjetividad y el comportamiento de los actores sociales y políticos.

En este marco, las orientaciones totalizantes de los movimientos nacional-populares, de liberación nacional o los clasistas, o los referidos al control del Estado o de la industrialización, se encuentran en la mayoría de los países en fase de descomposición, como también lo está el modelo latinoamericano de Estado-Nación, pero no así el conjunto de la subjetividad comunitarista a la que hacíamos mención páginas atrás; ella más bien vive una metamorfosis desigual y *sui generis*.

En este sentido, es posible hipotetizar la gestación de una nueva subjetividad vinculada a movimientos socio-culturales emergentes.

Se trataría de nuevas prácticas colectivas asociadas tanto con los procesos de descomposición y segmentación social producidos por la crisis económica y la fase histórica anterior, como con los cambios suscitados por la modernización a escala nacional, regional e internacional. Nos referimos a movimientos con una fuerte carga monádica, cuyos principales rasgos están asociados a la producción de nuevos valores e identidades culturales, centrados más en la sociabilidad y en la cotidianidad que en el acceso al poder político; movimientos que a menudo están vinculados a la resistencia de los procesos de empobrecimiento social, pero también a los cambios en la sociedad moderna. Sin embargo, es fundamental reconocer que se trata de prácticas y valores por lo general restringidos, que no alcanzan a oponerse a la lógica del poder y de la modernización; quizás tan sólo logran convivir con ellas.

Dichas prácticas no tienen fines predeterminados; están plenas de tensiones y posibilidades tanto de recreación social como de descomposición; asimismo, pueden evolucionar hacia formas desarrolladas de acción colectiva como hacia la anomía y la configuración de antimovimientos sociales mesiánicos y/o neopopulistas. Las luces y las sombras son partes vivas de la dinámica de estos movimientos(9).

Históricamente, estos nuevos comportamientos se empezaron a expandir en la década del 80 y estuvieron fuertemente vinculados tanto con los procesos de democratización como con la crisis del ciclo estatal y los procesos de ajuste y reestructuración económica(10).

Un antecedente muy importante, sobre todo para los países que salían de la larga noche

dictatorial, fue la construcción de una subjetividad particular centrada en la vida cotidiana y en la autoestima, puesto que los regímenes autoritarios -que también expandieron, adecuaron o mantuvieron el sistema patrimonial corporativo- destruyeron o limitaron la participación social, la vida pública, los derechos ciudadanos, provocando un cierto repliegue hacia la intimidad, la vida privada y la incomunicación societal. Esto sucedió a nivel nacional y relativamente también a nivel internacional.

Un fenómeno adicional, que resulta fundamental en la construcción de la subjetivización latinoamericana, es el referido al impacto cultural de la economía de mercado y los patrones de consumo internacionalizado junto a la simbología que les acompaña. En algunos casos esta tendencia se ha visto asociada con una suerte de "revolución conservadora" o más bien con el resultado exitoso de ajustes por parte de gobiernos autoritarios y élites tradicionales de tipo señorial; en otros, ha generado nuevos valores emancipatorios individuales y/o colectivos que impugnan el conservadurismo político y/o social de las élites y de la sociedad misma.

En estos últimos años, a pesar de la fuerza de la sociedad de masas, una buena parte de la población expandió las vinculaciones cara a cara y se establecieron o restablecieron redes mínimas de solidaridad y socialización a escala micro. Y esto también sucedió en sociedades donde se logró mantener el juego democrático, pues éste se alejó crecientemente de la cotidianidad de las sociedades ya que el mismo sistema burocrático clientelar que lo alimentaba se contrajo considerablemente por la crisis económica.

En este marco, de manera muy sintética y esquemática, para los fines del presente artículo es posible considerar dos tipos no excluyentes de mega-orientaciones colectivas emergentes en relación a los procesos de democratización y modernización.

Un primer tipo de orientación se desarrolló en relación a estos espacios de frustración y resistencia tanto en los resultados de la modernización como de los nuevos impulsos de la misma. Se gestaron pues una serie de comportamientos polivalentes de resistencia y búsqueda de asimilación particularista y restringida de la vida moderna. Las experiencias de buena parte del movimiento obrero, campesino y comunitarista urbano, estarían adscritas a este tipo de acción colectiva.

Un segundo tipo estaría constituido por aquellas expresiones colectivas que más bien son el resultado de los actuales procesos de modernización y que, de alguna manera, participan de él en forma crítica. Se incluirían aquí las acciones colectivas o las movilizaciones de tipo ético, de demandas de educación y conocimiento, de consumo, de empresa, de descentralización, ecologistas, de género, religiosas, étnico-culturales y de tipo simbólico-expresivo en general. Es decir, aquellas que tienden a revalorizar diversas identidades culturales.

Ciertamente, pareciera que las dos orientaciones-tipo no son estancos socialmente estructurados; más bien parecen recorrer transversalmente el conjunto de las subjetividades societales. Los casos del movimiento obrero en Brasil y del movimiento indianista boliviano ilustran cómo coexisten en ellos este tipo de subjetividades(11).

Existe a todo esto un fenómeno cultural singular que afecta al conjunto de los procesos narrados, a saber, aquél vinculado a la industria y al mercado cultural. En los últimos años, como varios especialistas lo han señalado(12), se viene produciendo una transformación del campo cultural proveniente del ciclo estatal anterior, tanto en los niveles de la industria cultural como en la producción de sentido. A diferencia de lo socio-económico, en lo cultural no existe una exclusión social generalizada. Existen más bien procesos de complejización, segmentación y transformación de la industria y los mercados culturales derivados especialmente de la internacionalización de los medios de comunicación de masas que se interconectan de manera inédita con los procesos de subjetivización señalados.

Como se sabe, la constitución de redes comunicacionales logró una integración fantástica a escala planetaria y esto modifica en todas partes los dinamismos culturales preexistentes. Así, si bien en el pasado cercano la industria y la reproducción de la subjetividad nacional-popular organizaban en

alguna medida el campo cultural, el nuevo dinamismo comunicativo y del mercado cultural pone hincapi en relaciones instantáneas, que puedan ser sustituidas rápidamente por otras imágenes y relaciones también fugaces. Ciertamente éste es uno de los productos más acuciantes en la construcción de subjetividad en las sociedades contemporáneas. La cuestión radica en auscultar las posibilidades de una alternancia comunicativa entre emisores y receptores. Algunas experiencias se vienen sucediendo; empero, este es un tema escasamente analizado en la región hasta el momento.

El argumento central que hemos tratado de desarrollar hasta aquí afirma que la construcción de nuevas orientaciones de la acción colectiva en América Latina está más concentrada en la creación de relaciones de afirmación y sociabilidad socio-cultural, que en la construcción de meta-proyectos de cambio histórico o político; consiguientemente, lo que se empieza a crear o modificar es la subjetividad social.

Esta situación plantea una nueva problemática referida a las vinculaciones entre este proceso, la política y la economía. En esta perspectiva, los problemas más acuciantes de la región serían los de la institucionalización política de la cultura y la modernización, es decir, los problemas de la expansión ciudadana y la integración social en el desarrollo económico.

6. Expansión ciudadana y consenso en la modernización

Una de las problemáticas sociológicas más importantes se refiere a las opciones de una vinculación fecunda entre el proceso de subjetivación social narrado y la modernización.

El proceso de modernización, entendido como un proceso de secularización social, implica, según Germani(13), la predominancia de acciones colectivas sustentadas en criterios de una racionalidad instrumental, la institucionalización del cambio en relación a dicha racionalidad y la diferenciación y especialización creciente de roles e instituciones. En el plano político esto se expresa en el deterioro de las relaciones subjetivas antedichas y su escasa representación en el sistema político. La debilidad de la representación de los partidos políticos y de sus programas y la construcción instrumental de los escenarios políticos a través de los medios de comunicación de masas, son síntomas más o menos generalizados de la pérdida de una racionalidad política sustantiva y quizás también los primeros síntomas de la emergencia de un nuevo tipo de subjetivación.

Los procesos de modernización en los planos político y social tienden a minar de manera creciente las bases de los lazos sociales, de los valores y los imaginarios de las sociedades y actores contemporáneos. En síntesis, parece ser que el actual proceso de modernización mina la base valórica que cohesionaba una sociedad moderna.

La cuestión consiste en auscultar las posibilidades de emergencia de una conciencia colectiva que reconstruya críticamente los desafíos de tal modernización. Sin embargo, las perspectivas se problematizan cuando se entiende además que los procesos de modernización serían las puntas de un iceberg de un nuevo tipo de sociedad emergente, que se organizaría cada vez más en base a relaciones de información, conocimiento y comunicación. Alain Touraine(14) ha definido a esta sociedad emergente como "sociedad programada"; ésta sería aquella "donde la producción y la difusión masiva de los medios culturales ocupan un lugar central que anteriormente había sido ocupado por los bienes materiales de la sociedad industrial".

¿Cómo, pues, vincular los procesos de subjetivación narrados - o el multiculturalismo que expresan las nuevas sociabilidades en la región - con la política? o, expresado de otro modo, ¿es posible una articulación entre el multiculturalismo emergente y la ciudadanía en los actuales procesos de modernización? La respuesta es dilemática, pues por un lado esto implicaría la asunción por parte del conjunto de los actores de un valor consensual referido al reconocimiento universal de la ciudadanía. Dicho reconocimiento se expresaría en el logro de la institucionalización de un valor común que suponga el derecho a tener derechos de subjetividades propias. Este razonamiento implica que sólo en la medida en que los valores ciudadanos sean asumidos colectivamente se podrán expandir

las identidades particulares, tanto individuales como colectivas.

Sin embargo, por otro lado, existen límites duros debido: a) a la propia lógica de la modernización y específicamente por la técnica creadora del cambio que tiende a concentrar decisiones en élites tecnocráticas; b) al incremento de los procesos de exclusión y marginación social -el abismante crecimiento de la miseria está asociado también a la pérdida de lazos sociales-; c) a la presencia de identidades "duras" o irreductibles, del tipo mesiánico, que por su propia consistencia niegan la otredad y la tolerancia.

Quizás un elemento adicional que modera las tendencias señaladas está vinculado al desarrollo de movimientos éticos en la política y en la sociedad. Entre éstos se hallan los referidos al derecho a la diferencia, a opciones de vida comunitaria de la más variada índole y muy particularmente a la idea de que desarrollo y modernización son un bien común que se construye con "OTROS"; y esto replantea teóricamente la temática del consenso.

Hace algún tiempo Alejandro Pizzorno elaboró el concepto de "cultura de la solidaridad procesal"(15); se trata de una cultura política en la cual los enemigos se convertirían en jugadores, en base a un acuerdo sobre reglas. Semejante consenso implicaría a lo menos un método para resolver las diferencias sobre la base de la argumentación y la alteridad.

Habermas(16), por su parte, ha sugerido que este tipo de acuerdos implicaría comprender la racionalidad democrática como un asunto de procedimientos que van más allá de una lógica meramente instrumental. Dichos procedimientos se fundarían en la fuerza de convicciones derivadas de consensos logrados a través del debate argumentativo, y así, la deliberación intersubjetiva entre los actores permitiría la construcción de dicha solidaridad procesal.

En América Latina la construcción de consensos en el sentido señalado tendría que estar normativamente vinculada con un proceso de integración social creciente, tanto en el plano simbólico como material. Esto significa a lo menos:

- La búsqueda de participación de los actores en los sistemas de tomas de decisiones;
- La generación de acciones orientadas al establecimiento de compromisos políticos procedimentales de largo plazo;
- La transformación de los acuerdos en relación a pautas ciudadanas compartidas.

Aunque de todas maneras es imprescindible al menos reconocer que la sociedad latinoamericana continuar viviendo la administración de tensiones de un mundo moderno que enfrenta la fuerza del cambio, el deseo de la diferencia y la búsqueda de justicia, de manera incierta.

Notas

1. Para un análisis de la dialéctica de la negación del otro véase: F. Calderón, M. Hopenhayn y E. Ottone: Hacia una perspectiva crítica de la modernidad: las dimensiones culturales de la Transformación Productiva con Equidad. CEPAL, Santiago, 1993. El concepto de efecto de fusión fue desarrollado por G. Germani en: Política y sociedad en una época en transición. Edit. Paidós, Buenos Aires, 1964.

2. Un reciente análisis polémico sobre lo popular en América Latina puede encontrarse en: A. Adrianzen y E. Ballon editores: Lo popular en América Latina ¿una visión en crisis? Edit. DESCO, Lima, 1992. Véase especialmente el artículo de R. de Castro Andrade: El Pueblo, lo popular y la democracia.

3. Véase F. E. Cardoso: Autoritarismo y democratización. Edit. Paz y Terra, Rio de Janeiro, 1975.

4. P. Schmitter ha definido el corporativismo como: "un sistema de intermediación de intereses en que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, compulsivas, no-competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o permitidas (si no creadas) por el Estado y que tiene la garantía de un deliberado monopolio de representación dentro de sus respectivas categorías, a cambio de la observancia de ciertos controles en

la selección de líderes y en la articulación de demandas y apoyos". En: "Still the century of corporativism?", en Lemhbruch, G., y Schmitter, P., comps., Trends toward corporist intermediation, Sage Publications Limited, Beverly Hills, 1979, pág. 65.

5. Véase Oliveira de Nunes, "Tipos de capitalismo, instituciones y acción social: notas para una sociología política del Brasil contemporáneo", en F. Calderón y M. dos Santos, Los conflictos por la constitución de un nuevo orden, CLACSO, Buenos Aires, 1987, pág. 77.

6. En un reciente libro, Héctor Aguilar Camín narra la malla de vínculos económicos, políticos, de géneros, etc., que ilustran el clientelismo burocrático. Un ejemplo de ello puede apreciarse en la escena de las relaciones entre el líder sindical y su clientela política. H. Aguilar Camín, Morir en el Golfo, Edit. Océano México, 1985, pág. 61 en adelante. Para un análisis de la cultura política en las relaciones de género, véase María Angeles Mastreta, Arráncame la vida, Edit. Cal y Arena, México, 1985.

7. O. Paz: Los privilegios de la vista, Tomo 8, En: "México en la obra de Octavio Paz". Fondo de Cultura Económica, México, 1989, pág. 19.

8. J. C. Oroscó: "Autobiografía", En: ERA, México, 1970, pág. 67.

9. Para una reciente discusión sobre el tema véase: A. Escobar y S. Alvarez comps.: "The Making of Social Movements in Latin America". Identity, strategy and democracy". Westview Press Boulder, San Francisco, Oxford, 1992.

10. Para un balance de dichos movimientos en la región véase: Fernando Calderón G., Movimientos sociales y política (la década del 80 en Latinoamérica), Siglo XXI, México, 1994, en prensa.

11. Para el caso del Katarismo y otros movimientos indianistas en América Latina véase: X. Albo: "El retorno del indio", Estudios Andinos. Lima, 1992. Para el caso del movimiento obrero de Brasil puede consultarse: Abramo L.: "Empresarios y trabalhadores, novas ideias e velhos fantasmas", en CLACSO: "El sindicalismo latinoamericano en los ochenta", ponencias presentadas al Seminario de la Comisión de Movimientos Laborales de CLACSO. Santiago de Chile, Mayo 1985. Véase también de Paula Leite M. "Organización del trabajo y relaciones industriales en Brasil". Nueva Sociedad No. 124 Marzo-Abril 1993; y L. Goshinken "Os desafios do movimento sindical", En: Sader E., organizador: "E agora P T". Editora Brasileira, Sao Paulo, 1986.

12. Véase por ejemplo: García Canclini N.: "Culturas híbridas". Grijalbo, México, 1989.

13. Germani, G., "Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna", en CLACSO, Los límites de la democracia, CLACSO, Buenos Aires, 1985.

14. Touraine, A., Critique de la modernité, Ed. Fayard, Paris, 1992, pág. 249. M. Castells realizó una síntesis crítica de las interpretaciones sobre la sociedad programada, en Castells, M., "Flows, networks and identities. Where are the subjects in the informational society?", University of California at Berkeley, 1993, en prensa.

15. Pizzorno, A., "Sobre la racionalidad de la opción democrática", en CLACSO, ob. cit.

16. Habermas, J., Théorie de l'agir communicationnel, Ed., Fayard, Paris, 1987, Tomo II, pág. 412 en adelante.

Ingobernabilidad: disfunción y quebranto estructural

Omar Guerrero Orozco

Introducción

El desempeño de los Gobiernos ha sido objeto frecuente de reflexión. Muchos de los tratados de política y administración pública, se refieren a las deficiencias del Gobierno. Sin embargo, pocos tiempos como los actuales han puesto tanta atención en los déficits gubernamentales. Este artículo tiene como objeto examinar a la "ingobernabilidad", como un planteamiento de los problemas del Gobierno.

Un Gobierno puede ser calificado de deficiente, si el objeto que le da vida no es alcanzado, o si sus rendimientos decrecen ante los imperativos públicos que tiene encomendados. Las causas de las deficiencias pueden ser de la más diversa índole, y oscilan desde la propensión al congresismo por imperfección de la división de poderes, inclinando el predominio hacia el Legislativo, hasta la decadencia del Estado en su conjunto. Comprende, también, los procesos de deterioro gubernamental, que derivan en sucesos tan dramáticos como las guerras civiles y las dictaduras.

Sin embargo, recientemente, dentro de las condiciones generales de cambio acelerado que sufren las sociedades contemporáneas, es observable un problema crítico de Gobierno que ha sido definido como **Ingobernabilidad**. Bajo esta perspectiva, la ingobernabilidad ha sido planteada como un diagnóstico de inviabilidad de los Gobiernos para alcanzar su objeto, pero solamente desde el punto de vista del papel del Estado ante sus deberes modernos. Es decir, el problema es discernido a partir de las responsabilidades más recientes del Estado, principalmente las relativas al bienestar social (tales como la salud, educación y trabajo) y las referentes al grado de civilidad alcanzado por la ciudadanía (ampliación del sufragio y exigencia de democratización).

Así planteado el problema, las condiciones examinadas se restringen a deberes gubernamentales que se juzgan prescindibles y trasladables hacia otras opciones de satisfacción, cuya naturaleza no es pública, como el mercado, por ejemplo. Al mismo tiempo, el análisis aplicado tiende a ceñirse a un método funcionalista, es decir, aproximaciones que restringen a la ingobernabilidad dentro de desajustes o inadaptaciones disfuncionales en los sistemas políticos.

Aquí haremos un examen relativamente extenso del problema de la ingobernabilidad, comparando estas perspectivas disfuncionales y otras más, que hemos denominado como propiamente estructurales.

Gaetano Mosca, a finales del siglo pasado, había definido al Gobierno como la dirección de la maquinaria administrativa, financiera, judicial y militar, o la influencia sobre quienes la dirigen. Más recientemente, Karl Deutsch conceptualizó al Gobierno con base en las nociones de comunicación y control, coincidiendo con la versión precedente, en el sentido de que el Gobierno consiste en el arte de la dirección y la autodirección. Estas nociones entrañan, de manera explícita, el concepto de **Gobernabilidad**, cuya índole consiste en un plusvalor, en un valor agregado a las prácticas meramente continuas de Gobierno. Gobernabilidad significa, sencillamente, el conjunto de los mecanismos que aseguran un desempeño superior de la dirección y la autodirección de la sociedad; es decir, un Gobierno que no sólo ofrece orden y estabilidad, sino también calidad de servicio y bienestar social general. Ingobernabilidad, en contraste, es la incapacidad de producir bienestar debido a una mengua sensible de orden y estabilidad; dicho de otro modo, la ingobernabilidad no es el resultado indeseado de pérdida de calidad superior de Gobierno, sino de los fundamentos del Gobierno en sí.

Cuanto más desarreglos sociales emergen en el seno de la sociedad, y más violencia se introduce como ingrediente de estos desarreglos, la ingobernabilidad opera como mecanismo de destrucción de las condiciones de vida de aquella sociedad. La esencia de la ingobernabilidad es la imposibilidad del régimen para dirigir, y por lo tanto, para garantizar el factor político primordial de orden y de estabilidad como condiciones necesarias para la provisión de bienestar. Así, la ingobernabilidad no se ciñe a la incapacidad de ofrecer bienestar, se extiende a la imposibilidad de crear condiciones para el

orden y la estabilidad, sin los cuales, la convivencia social es imposible.

I. Ingovernabilidad como disfunción

Como lo anunciamos, es recientemente cuando el término ingovernabilidad se identifica con la incapacidad del Gobierno para responder a las demandas de bienestar y, más en lo general, la noción se mueve dentro de esquemas conservadores y sugiere la existencia de enfermedades incurables y males congénitos, que se atribuyen al Estado(1). La ingovernabilidad es concebida de un modo particular, estricto y coyuntural, no como un fenómeno general, toda vez que su configuración epistemológica tiene su fundamento en la idea de "disfunción". Existen tres versiones disfuncionales de la ingovernabilidad:

La primera visualiza a la ingovernabilidad como el resultado de una sobrecarga de exigencias sociales, que obstruyen los procesos gubernamentales de respuesta del Gobierno y merman la capacidad de servicio público. Gobernabilidad e ingovernabilidad son identificados como partes del mismo proceso político, la primera como función, la segunda como disfunción.

El segundo enfoque, la observa como un problema derivado de la insuficiencia de ingresos fiscales provenientes de la actividad meramente tributaria del Estado, ante el aumento incesante del gasto público; es decir, la estrechez financiera es disfuncional al sistema. Su base es el abandono de la vocación del Estado como Fisco, en el sentido que su objeto es desarrollar las bases económicas de la tributación.

Finalmente, la ingovernabilidad es concebida como el producto de la crisis de gestión del Gobierno y de la degradación del apoyo político que le ofrecen los ciudadanos. Constituye una vicisitud de enlace entre insumos y productos del sistema político, derivada en la crisis de salida como crisis de racionalidad y en la crisis de entrada como crisis de legitimidad. La primera crisis se manifiesta en la insolvencia de la administración pública para instrumentar el control de la economía, la segunda consiste en la incapacidad para estimular un nivel adecuado de lealtad al Gobierno. Existe, en suma, una relación disfuncional entre la economía y la administración pública.

1. La Sobrecarga de Demandas como Fuente Disfuncional de Ingovernabilidad

Uno de los insumos más poderosos en las transformaciones internas en el Estado moderno, es la expansión de la participación de la ciudadanía en los negocios públicos y, por ende, de la extensión y multiplicación de sus demandas de bienes y servicios públicos. Debido al concepto del sufragio como divisa política y como nutriente de la "inflación" de civilidad, los gobernantes han absorbido tales demandas y las han satisfecho con una ampliación de satisfactores públicos, cuyos saldos son, por un lado, la espiral económica inflacionaria, y por el otro, paradójicamente, la insatisfacción de las demandas ciudadanas. Esta sobrecarga de demandas es definida como una relación asimétrica entre el crecimiento del producto nacional, y el costo de los servicios públicos y las demandas salariales. Una de las consecuencias negativas es la incapacidad implementadora del Gobierno, es decir, su ineptitud para alcanzar los objetivos propuestos y, por lo tanto, para responder positivamente a los compromisos con los ciudadanos.

Otra consecuencia, es la pérdida de consenso de la ciudadanía, cuyo rédito es la merma de disposición a la obediencia, principalmente cuando las políticas del Gobierno fluyen contra sus intereses. Ambos saldos están relacionados, pues la conservación del consenso bajo pérdida de eficiencia administrativa, deriva irremediabilmente en la improductividad, y posteriormente en la disminución del consenso y la ruptura de la legitimidad. En conclusión: la calidad del desempeño del Gobierno está definida por su capacidad de desarrollar eficiencia y consenso, por medio de los servicios que presta.

Los remedios propuestos para evitar la ingovernabilidad por sobrecarga, proceden generalmente del neoliberalismo y especialmente revisten la propuesta de una reducción drástica de la actividad del

Gobierno y la depresión de las expectativas de servicios de la ciudadanía, especialmente del papel del Estado como salvador en situaciones difíciles. A pesar de los programas anti-inflacionarios, el tercer remedio consiste en la sugerencia de ingresar más recursos a los Gobiernos. Finalmente, los teóricos de la sobrecarga han esbozado, apenas, una última solución, que consiste en reorganizar a fondo al Estado, mediante la simplificación de sus instituciones, para disminuir "la complejidad que estorba a su eficacia".

El argumento central de la tesis de la sobrecarga, es la incapacidad organizativa y operacional del Estado para satisfacer un cúmulo acrecentado de demandas provenientes de un espacio político expandido y diferenciado, demandas provenientes de la ciudadanía y las organizaciones políticas: partidos, grupos de presión y medios de comunicación, que disfrutan de una amplia libertad de movimiento(2). El resultado es una sobrecarga de exigencias, ante las cuales los Gobiernos no tienen capacidad de respuesta positiva. Frente a esta sobrecarga de exigencias continuas y crecientes, las obligaciones y deberes públicos se incrementan, en tanto que sus capacidades de respuesta decaen irrefrenablemente. De la inacción estatal brota la inconformidad y la frustración de sectores sociales marginados e insatisfechos, cuyas demandas el Gobierno no se pueden satisfacer y, por consiguiente, se incrementa gradualmente el nivel de ingobernabilidad.

Para sustraer al Estado de una crisis de Gobierno, otro remedio neoliberal aconseja la desviación de las reivindicaciones sociales que rebasen los límites de respuesta positiva, hacia las relaciones de mercado. Así, se espera que el nivel de gobernabilidad aumente gracias a la privatización de sectores económicos y sociales a cargo del Estado, des-publicándose una variedad de servicios. Este procedimiento es más redituable cuando se extiende a los nichos en los cuales descansan las actividades económicas estratégicas del Estado, extinguiéndose sus monopolios económicos y ampliándose los marcos del mercado.

El desvío de las exigencias sociales debe extenderse hacia los deberes de bienestar del Estado, reformándose el régimen de seguridad social en el cual se fundan los programas de salud y protección de amplios sectores de la sociedad, así como otros más referentes al trabajo, la asistencia social, la vivienda y otros similares. Mediante este método drástico, las demandas sociales son sofocadas antes de nacer y se consigue un decrecimiento sustancial de insumos deflacionarios de las reivindicaciones que generan la sobrecarga. Sin embargo, dado el caso de que emerjan demandas que no fueron sofocadas de este modo, o desviadas hacia las relaciones monetarias, ellas deben ser encauzadas hacia filtros de la administración pública que las evalúen como posibles insumos accesibles al Gobierno. En suma, aquellas exigencias que se evadan a estas medidas, simplemente se les sitúan fuera del marco de la racionalidad gubernamental y son desechadas.

2. El Déficit Fiscal como Causa Disfuncional de Ingovernabilidad

De acuerdo con la versión de la ingovernabilidad como un producto negativo del déficit fiscal, el Estado, para garantizar su propia reproducción, debe ceñirse a funciones primordiales, particularmente, garantizar la acumulación de capital y preservar la legitimidad. La clave de estas funciones es el potencial del Gobierno para garantizar las condiciones generales de la acumulación, evitando el provecho de unas clases en perjuicio de otras, mermando la tasa de legitimidad. El Gobierno no puede ignorar que tales funciones son los insumos de su vida, porque los excedentes de la economía son la fuente de sus ingresos. Esta interpretación está basada en la experiencia norteamericana y en la evolución presupuestaria de ese país, toda vez que confunde la crisis fiscal del Estado con la crisis del Estado como Fisco. Esta última, consiste en una contracción drástica de las actividades económicas de la iniciativa privada y, como derivación, en un agotamiento de las fuentes tributarias.

La versión de la crisis fiscal del Estado, al mismo tiempo, se sustenta en la tesis de la peculiaridad de esta crisis como propia de la época actual. En realidad, la crisis fiscal es una condición permanente de la hacienda pública de los estados modernos, desde dos siglos atrás, en el sentido de

que, con frecuencia, la proporción entre ingresos y egresos es asimétrica. Desde este ángulo, la teoría de la crisis fiscal del Estado es una derivación actual del vetusto **Arbitrismo**, que fue una respuesta a la deplorable situación de la economía española en el siglo XVII(3). Los arbitristas se encargaron de hacerlo notar, a través de una multitud de trabajos dedicados a destacar el deprimente estado de la Real Hacienda. Pero sus observaciones se limitaron al problema de los ingresos, de modo que las extrapolaciones a otros problemas fueron circunscritos a la materia fiscal, tal como lo hace aquél enfoque de la ingobernabilidad.

Recientemente se ha iniciado la elaboración de una teoría general de la decadencia económica de los Imperios de la antigüedad, cuyas explicaciones tienen buena parte de sus bases en problemas fiscales(4). Restringir la crisis fiscal como inherente al Estado moderno, en la actualidad carece de fundamento, tal como lo muestra un nutrido caudal de trabajos elaborados entre los siglos XVI y XVIII, cuyo objeto fue explicar el declive del Imperio otomano por efecto del agotamiento de las fuentes tributarias. Los *Kanun Nama* o Tratados de Cánones de Gobierno, desfilaron durante esta época para analizar la crisis fiscal que fue hundiendo al Imperio.

Es más preciso, pues, referirnos a crisis del Fisco, es decir, del Estado como titular de la Hacienda pública, que a la crisis fiscal del Estado en el sentido de referente peculiar de la ingobernabilidad del Estado moderno en la actualidad. Además, la reconcepción del Estado fiscal, que puede transformarse en un Estado interventor, reforzaría a las instituciones gubernamentales y ofrecería una opción de ingresos financieros por vías no fiscales (producidas por las empresas públicas, por la obtención de derechos para la explotación del patrimonio público y otras más).

3. La Insuficiencia de Racionalidad como Insumo Disfuncional de Ingobernabilidad

Esta interpretación se basa en la teoría de la expansión del papel del Estado y la extensión de su intervención en la economía, pero pone el acento en el cambio de relaciones entre los valores y las estructuras, en el ámbito de la participación, las preferencias y las expectativas políticas. Sin embargo, trasciende estas premisas bajo el proyecto de una teoría general de la crisis del capitalismo tardío. El centro de su esquema es un principio organizador, cuyo primer aspecto es la consolidación de un dominio no-político de clase y el segundo la acción orientada en el mercado hacia el interés, más que hacia el valor. Este principio de organización se fundamenta en la contradicción entre el deber del Estado para preservar a la propiedad privada y la justificación de sus funciones sociales.

La propensión a insatisfacer estas últimas, fundamentales para la integración social, redundan en una crisis del sistema social en su conjunto. La crisis se manifiesta en cuatro tendencias: a) la incapacidad del sistema económico para crear, en la medida necesaria, los valores consumibles suficientes; b) la inhabilidad del sistema administrativo para generar, en la medida necesaria, opciones racionales; c) la imposibilidad del sistema de legitimación para generar, en la medida necesaria, motivaciones generalizadas; d) la inviabilidad del sistema sociocultural para generar, en la medida necesaria, un estímulo para la acción(5).

La ingobernabilidad, como efecto de la crisis del capitalismo tardío, entraña un déficit sensible del rendimiento de la administración pública. El sistema político se alimenta por medio del insumo de lealtad de masas, generando un producto de decisiones administrativas emanadas de la autoridad. La crisis de insumo se manifiesta como crisis de legitimidad, en tanto que la crisis de producto se expresa como crisis de racionalidad. Esta última manifiesta la incompatibilidad y el incumplimiento de Gobierno, que exige el sistema económico. En la medida en que esta crisis progresa, la desorganización de la administración pública y su decreciente capacidad de servicio, se convierten en más ingredientes de la crisis de legitimidad. La crisis de racionalidad es una consecuencia de la crisis económica, por efecto del desplazamiento de las relaciones económicas hacia la administración pública. La ingobernabilidad manifiesta en el déficit de racionalidad administrativa no es inherente a la administración pública, sino un insumo procedente del sistema económico y la expresión de su

incapacidad para ofrecerle productos necesarios de Gobierno.

La crisis de racionalidad expresa el substrato de contradicciones en que yace la economía en el capitalismo tardío, que al mismo tiempo, que representa la necesidad de la socialización, conserva el imperativo de la propiedad privada. La ingobernabilidad reproduce la imposibilidad del Estado, para responder a imperativos que no está en aptitud de cumplir. Situado entre Caridbis y Escila, el Estado debe representar el papel de capitalista genérico y, al mismo tiempo, garantizar la competencia de los capitalistas individuales que no pueden abandonar la libertad de inversión. El Estado en actividad, es decir, la administración pública, se desenvuelve dentro de la paradoja de un movimiento oscilatorio entre la espera de esta actividad y la renuncia a realizarla.

Este planteamiento concibe al Gobierno como sobredeterminado por la economía, y así ocurre en efecto, pero se soslaya su carácter conductor del capitalismo como conjunto. Como cualquier modo de producción, las contradicciones del capitalismo son inherentes a su modo de vida. La escisión entre vida pública y vida privada es inconjurable, pero se puede superar mediante la fórmula propuesta por Lorenz von Stein hace más de un siglo: la individualidad sólo se puede desarrollar hasta el máximo, en la medida en que se fortalezcan las relaciones sociales de comunidad. Toca al Estado preservar y desenvolver estas relaciones de comunidad, garantizando compromisos comunes por medio de su voluntad (Constitución) y ejercitándolos mediante su actividad (Administración). Las contradicciones no se eliminan, se trascienden, toda vez que el papel del Gobierno no se restringe a ingresar racionalidad a la economía, pues debe velar por el conjunto "sistémico", y por lo tanto, reclama autonomía. La política tiene un amplio margen de autonomía frente a la economía, con base en los determinantes económicos.

Norberto Bobbio considera que, independientemente de la fuente de estímulo de las interpretaciones de la sobrecarga, de la crisis fiscal y de la crisis de racionalidad, todas responden al hecho común de que los sistemas políticos modernos están influidos por la expansión de la política, la participación ciudadana y la intervención del Estado. Aunque el grado de esta expansión no tiene paralelo en la historia, algunas de sus características no son nuevas. Muchos de los problemas suscitados en la historia política de los países, tales como las guerras civiles, golpes de estado y revoluciones, tienen sus causas en crisis fiscales, en la carencia de legitimidad y en la insolvencia de la administración pública. Bobbio subraya lo siguiente: "queremos pues rechazar la pretensión, propia de quien no posee una memoria histórica suficientemente amplia, de hacer resaltar con exceso las peculiaridades de la época actual". Por consiguiente, son otras las características que explican a la ingobernabilidad hoy en día, entre ellas los cambios en el interior del Estado y en las relaciones entre los Estados. Además, es evidente que los sistemas políticos actuales son más difíciles de gobernar, que los que los precedieron(6).

Los conceptos de ingobernabilidad por sobrecarga, por crisis fiscal y por crisis de racionalidad, como lo anotamos, corresponden más a lo que el estructural-funcionalismo ha definido como una "disfunción". Las funciones son las consecuencias observadas que favorecen la adaptación o ajuste de un sistema dado; las disfunciones, en contraste, son las consecuencias observadas que aminoran la adaptación o ajuste del sistema(7). La sobrecarga de exigencias, más que un problema general de Gobierno, consiste en un desajuste entre los insumos de demanda y los productos de decisión y acción; es decir, en una falla de implementación de políticas públicas. La crisis fiscal, de manera similar, representa una desproporción entre el monto del producto o salida (gasto público) y la cuantía del ingreso o entrada (impuestos); esto es, consiste en un problema "homeostático" de desequilibrio entre los arbitrios y el gasto, que provoca una tendencia al desorden hacendario. La crisis de racionalidad, finalmente, corresponde a un déficit de articulación entre un subsistema (economía) y otro (administración pública), que desajusta la integridad del sistema en su conjunto.

La sobrecarga de demandas sociales, el déficit fiscal y la crisis de racionalidad, son problemas cuya índole debe buscarse en la gestión política y administrativa; son problemas de Gobierno en

particular, no problemas del Gobierno en general, cuya causa se puede atribuir a deficiencias de implementación de políticas. El mismo hecho puede tener implicaciones funcionales y disfuncionales, debiéndose valorar el saldo líquido del agregado de consecuencias, especialmente en el uso del análisis funcional para orientar la elaboración e implementación de políticas públicas. En este sentido, la sobrecarga, el déficit fiscal y la insuficiencia de racionalidad, consisten en incompatibilidades entre los ingredientes funcionales y los elementos disfuncionales, cuyo remanente es la ineficiencia funcional del Gobierno: no es capaz de responder a las demandas ciudadanas, ni para generar recursos fiscales suficientes, ni tampoco para ofrecer insumos de gestión a la economía. El remedio debe ser la reforma del Gobierno, como se ha hecho en una multitud de casos en la historia remota y presente, para favorecer los ajustes funcionales.

II. Ingovernabilidad por causas estructurales

Las perspectivas disfuncionales de la ingovernabilidad, pecan de simplificación. La esencia de la ingovernabilidad debe ser buscada en sus bases mismas, a saber: en su estructura y desempeño. Como lo proponía Montesquieu, debemos comprender la estructura y el principio del Gobierno, para poder entender su esencia.

La estructura significa el número de depositarios de la soberanía, "es lo que lo hace ser". El principio se refiere a las pasiones humanas, es "lo que lo hace obrar"(8). Si un Gobierno deja de ser y obrar de un modo determinado, y es y se comporta en otra forma distinta, dejó de ser lo que era y hacer lo que obraba. El problema, sin embargo, no se limita a un mero cambio de forma, sino a la calidad implícita en esa mutación, pues Montesquieu introduce un factor determinante que estimula el cambio, pero que puede estar presente o no en él, y que para nuestro caso es determinante: la corrupción de la estructura y el principio del Gobierno.

Este factor es principal, ya que explica a la ingovernabilidad por causas estructurales, porque, cuando un Gobierno se transforma por la perversión de su naturaleza y su principio, ha degenerado como Gobierno en sí. De este modo, tratándose de regímenes democráticos degradados por la corrupción de su naturaleza y principio, gobiernan menos y lo hacen deficientemente, tornándose potencialmente en indeseables dictaduras. Para los regímenes democráticos, la ingovernabilidad puede ser suscitada por semejante degeneración y dejar de ofrecer orden y estabilidad, con pérdidas proporcionales de libertad civil para los ciudadanos.

La ingovernabilidad, desde esta visualización, significa la degeneración del Gobierno, y por consiguiente, su conversión en un régimen diferente, degradado por la perversión de su estructura. Una vez transfigurado por degeneración, su estructura deriva en algo distinto, pues dejó de ser lo que era, para tornar en algo diferente. El cambio en la estructura por ingovernabilidad, comienza también por la corrupción de su principio. Aquí nos encontramos ante un problema de rendimiento, el Gobierno es inepto para responder a los requerimientos sociales a través de sus funciones, cometidos y políticas. No se trata de deficiencias específicas, sino de una degradación generalizada de su actividad en sus diversas modalidades.

El problema central de la ingovernabilidad por causas estructurales, es que provoca una dualidad de efectos perniciosos para la sociedad. Uno de estos efectos es directo e inmediato, y se caracteriza por el malogro del orden y la estabilidad, y una merma sensible del régimen jurídico. El otro efecto, indirecto y mediato, es el tránsito hacia un Gobierno sentado en bases políticas distintas, cuyo signo frecuente, por la degeneración que entraña, es la carencia de legitimidad.

Ingovernabilidad, bajo esta connotación, es la perversión de la naturaleza misma del Gobierno, y no significa simplemente un cambio de forma de Gobierno, sino un trastorno general del Estado. Sería, en palabras de Thomas Hobbes, el tránsito de Leviathán hacia Behemoth; es decir, de un orden estatal, a una situación carente de estatidad caracterizada por el estado de naturaleza.

Por otra parte, el principio del Gobierno, como aquello que lo hace obrar, constituye una

habilidad humana que se puede adquirir y de cuyo desarrollo depende, de muchos modos, la existencia de la comunidad social. Juan Jacobo Rousseau afirmaba que era el Estado el que aseguraba la libertad y el disfrute de los bienes terrenos, pero que ni el pacto social ni el Estado, que deriva de él, son eternos, porque, del mismo modo que el cuerpo humano, el cuerpo político "comienza a morir desde su nacimiento, llevando en sí los gérmenes de su destrucción"(9). La robustez y salud del Estado se pueden desenvolver y fortificar y, en contraste con el cuerpo humano, la vida del cuerpo político se puede prolongar por medio de un Gobierno adecuado. "La constitución humana es obra de la naturaleza, pero el organismo del Estado es obra del arte", también ha sentenciado Rousseau. Gobernar es una habilidad humana, el Gobierno es un arte del ciudadano y del político, que se adquiere por aprendizaje, y cuya ignorancia puede propiciar la ingobernabilidad.

La ingobernabilidad por causas estructurales, puede manifestarse, entre otras opciones, de tres modos: por decadencia política, por autoclausura de los procesos de dirección y por explosión de complejidad.

La ingobernabilidad por decadencia política, es el resultado de la imposibilidad de capitalizar los procesos, que los Gobiernos modernos promueven como base de la organización del Estado, y constituye un efecto de insumos de participación política y cultura cívica. El problema de la ingobernabilidad radica en la inhabilidad de los regímenes para absorber tipos cambiantes de organizaciones y demandas políticas, que son inherentes a la modernización.

Por su parte, la ingobernabilidad por autoclausura de los procesos de dirección de la sociedad, es una secuela de la autoclausura de los sistemas políticos, en el sentido de su falta de aptitud política de aprendizaje. Los canales de comunicación y control se bloquean, y el Gobierno pierde la capacidad de conocerse a sí mismo, y facultad de autodeterminación y aptitud para actuar.

Finalmente, la ingobernabilidad por explosión de complejidad, tiene el doble efecto de aumentar la escala organizativa del Gobierno y multiplicar sus unidades básicas. La ingobernabilidad se manifiesta en la brecha existente entre el crecimiento organizativo del Gobierno, por efecto de la expansión de sus deberes, y la incapacidad de innovación acelerada en la formación de recursos gerenciales y gestión interna.

Causas de la Decadencia Política

La decadencia política constituye una de las formas más dramáticas, de la ingobernabilidad por causas estructurales. Ella es el resultado de la mutación de regímenes democráticos, en gobiernos autoritarios, como un efecto de la incapacidad de capitalizar la modernización. Esta modernización de la sociedad, y por lo tanto, de sus organizaciones y funciones, est determinada por su propensión al cambio, porque "las tendencias al cambio son inherentes a todas las sociedades humanas, en la medida en que éstas han de enfrentarse a problemas esenciales para los cuales no existe globalmente una solución constante"(10).

El éxito de una sociedad para sobrevivir y perpetuarse durante la modernización, consiste en su aptitud para absorber el cambio continuo. Tal capacidad estriba en la creación y desarrollo de instituciones políticas solventes, para ingresar continuamente dosis crecientes de novedad. Sin embargo, dicha solvencia tiene su base en la disposición de la sociedad para promover su diferenciación interna y tales capacidades y aptitudes, sólo se pueden desarrollar por medio de la modernización como un tipo de cambio específico, concebido como un cambio mediante crecimiento integral.

Uno de los más poderosos incentivos de la modernización, es el proceso de movilización social como un ingrediente primigenio del cambio en sí, y que comprende una variedad de manifestaciones que se expresan en cambio de residencia, ocupación, establecimiento social, asociaciones cara a cara, papeles y desempeños sociales, experiencias, expectativas y recuerdos, hábitos y necesidades, así como incentivos para nuevos papeles y nuevas imágenes de identidad personal. Estos cambios tienden a

influir y transformar el comportamiento político, pero no necesariamente conducir a la modernización como un cambio progresivo.

"La movilización social puede ser definida, entonces, como el proceso en el cual grandes agrupaciones de antiguos compromisos sociales, económicos y psicológicos se desgastan o rompen, y las personas quedan disponibles para asumir nuevos patrones de comportamiento"(11). Ella tiene un impacto decisivo en el Gobierno, porque alcanza más amplias capas de la sociedad. Cuantitativamente, el incremento demográfico incide directamente en la transformación de las instituciones y prácticas políticas; cualitativamente, en el rango de las necesidades humanas implicadas en el proceso político. Por consiguiente, una sociedad puede ser capaz, o incapaz, de crear las instituciones adecuadas para absorber estos cambios o convertirse en una víctima de la movilización social, como lo han sido aquellas que no pudieron adaptar las instituciones políticas occidentales como base de sus Gobiernos. La movilización social es una fuente muy frecuente de ingobernabilidad, como secuela de la decadencia política, porque desata "pasiones humanas" que fácilmente rompen sus quicios.

El concepto de grado de Gobierno ha sido formulado para aquilatar el nivel de gobernabilidad, pero determina también el nivel de ingobernabilidad, pues hay países cuya política refleja consenso general, comunidad, legitimidad, organización, eficacia y estabilidad; en tanto que otros carecen de tales elementos. La ingobernabilidad se puede medir por el subdesarrollo de las instituciones políticas, carentes de solidez, flexibilidad y coherencia, dentro de las cuales no se pudieron desenvolver una burocracia eficiente, partidos organizados y una elevada participación popular en los asuntos públicos, así como el control sobre los militares, una importante injerencia en la economía y procedimientos eficaces para garantizar la continuidad y frenar el conflicto político(12).

Los focos del subdesarrollo político, con decadencia política patente, proliferan en Iberoamérica, Asia y Africa, aunque no son exclusivos de estas regiones. Estos focos muestran a la ingobernabilidad como un elevado deterioro de la autoridad, la eficiencia y la legitimidad de los gobiernos, que han sido incapaces de dar sentido al interés público. La decadencia política es una expresión de la asimetría existente entre la aceleración del proceso de movilización social y la lentitud del desarrollo de las instituciones políticas, para respaldar los cambios económicos y sociales. La modernización no fue acompañada por el desarrollo de instituciones que se adaptaron a ella, sino por mecanismos ajenos a los procedimientos políticos de civilidad, tales como el "pretorianismo", desenvuelto por medio de golpes de Estado, guerra civil y movimientos de protesta de masas.

En suma, los Gobiernos no ofrecieron legitimidad, organización y eficacia, ni tampoco orden y estabilidad, porque carecieron del "arte" necesario para prolongar la vida civil, y el grado de Gobierno es el más bajo porque no produjo bienestar ni los mínimos de convivencia social, sino ingobernabilidad.

Una explicación de las causas de la decadencia política en la actualidad, es que existen gobiernos incapaces de enfrentar a condiciones sin precedente, signadas por el cambio acelerado, la turbulencia y la incertidumbre. Las características de estas condiciones son la continuidad del cambio, su elevada tasa de aceleración y la transformación constante del entorno económico y político internacional, que se está transformando en lo que hablando con propiedad se entiende como un planeta convertido en "Aldea Global". Estas condiciones constituyen un estímulo para nuevas oportunidades y opciones de crecimiento económico, de desarrollo político y de incremento de la civilidad, por la supresión de fronteras económicas y aun nacionales, y la apertura de mercados entre los países, cuyo carácter es la comunidad(13). Esta circunstancia, sin embargo, refuerza las interdependencias entre los países del planeta y obstruye la eficacia de los cálculos y las estimaciones que se hacían a mediano y a largo plazo, y ahora se efectúan necesariamente a corto plazo. Estos factores han degradado el potencial de desempeño de la administración pública, bajo sus esquemas organizativos y funcionales tradicionales, produciendo rendimientos decrecientes que incentivan a la ingobernabilidad. Dentro de la decadencia política de algunos países, la precariedad institucional de la administración pública es uno de los

indicios más fatídicos de la ingobernabilidad.

La Autoclausura de los Procesos de Comunicación y Control

La decadencia política puede estar acompañada por efectos paralelos de autoclausura de los procesos de comunicación y control gubernamentales. Esta autoclausura suele significar una típica expresión de deficiencias de aprendizaje político, es decir, de capacidad pedagógica sobre el arte del Gobierno. El comportamiento de un Gobierno puede discernirse, en términos positivos, como una secuencia de decisiones que se realimenta de información por sí mismo(14). Esta secuencia implica, como resultado beneficioso, un procedimiento de corrección con respecto al objetivo de su conducta y una capacitación ascendente para evitar errores, como efecto de su habilitamiento para aprender los procesos decisivos.

Como contraste, bajo nociones negativas, la inhabilidad para aprender y la tendencia a la autoclausura, frecuentemente se manifiestan como la pérdida de poder o quebranto de recursos, que debilitan al Gobierno ante los obstáculos que le plantean los problemas sociales. También se manifiesta como la merma de ingreso de información o el quebranto de eficacia de los canales de información procedentes de la sociedad, y de la capacidad de crear otros nuevos de manera alternativa; así, como la pérdida de capacidad de conducción o extravío de control sobre la propia conducta del Gobierno y, por lo tanto, de la aptitud para modificarla con la suficiente velocidad y precisión. La pérdida de aptitud de replanteamiento de la conducta del Gobierno y el menoscabo de habilidad de externación de su conducta ante los problemas sociales, constituyen síntomas de ingobernabilidad por clausura de las capacidades de aprendizaje político, y en el más llano de los lenguajes políticos significa la pérdida de autonomía.

La autoclausura de los procesos de conducción y control, sería equivalente a la pérdida de las facultades para "indicar necesidades", que John Stuart Mill atribuía a los Parlamentos, en el sentido que constituyen "un lugar donde se efectúa una discusión de todas las opiniones relacionadas con los asuntos públicos, grandes o pequeños"(15).

En situaciones tales, es posible que un Gobierno ni siquiera sea capaz de obtener un desempeño mínimamente incremental. Ingobernabilidad significa la pérdida de conocimiento del caudal de comportamiento pasado, con un déficit agregado de programación futura. Un gobierno "desmemoriado" puede estar condenado a repetir la historia, y no como drama, sino como comedia, tal como lo advirtió Marx en el Prólogo del Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte.

La ingobernabilidad implica la pérdida de capacidad de reorganización interna parcial y de aprendizaje de nuevos patrones de acción limitados de conducta, cuya rigidez y reducción de la capacidad de aprender, así como la pérdida de capacidad de reordenación amplia, imposibilita la reforma del Gobierno ante un contexto nacional e internacional cambiante. Una de las tesis más desafiantes, y controversiales, del propósito de la Revolución Francesa, señala que la descomposición de la monarquía se debió a su incapacidad para reformarse bajo el proyecto municipal del Contralor General de Finanzas, el célebre Turgot(16). La autoclausura del Gobierno puede derivar en tendencias patológicas, tales como automutilación, la autodestrucción y la autodenigración, como ha ocurrido con los programas de privatización de organismos públicos, pérdida de poder político, y campañas "antiburocráticas" como las enarboladas como banderas por el neoliberalismo.

El Factor de "Explosión de Complejidad"

Una de las características principales de la sociedad moderna, es la interdependencia y la íntima articulación de los países, que se está efectuando a través de la interlocución de organizaciones cada vez más en estrecha relación. Estamos viviendo la segunda etapa de la Revolución Organizativa iniciada hace cuatro décadas, que se caracteriza, a pesar del individualismo recalcitrante que se pregona, por la dependencia creciente de las personas a estas organizaciones. Estas son pedazos de vida que, juntas,

integran la existencia toda de los individuos y las sociedades. Al mismo tiempo, la cuota de innovación tecnológica se ha acelerado extraordinariamente. Como lo ha explicado Bernardo Kliksberg, hoy en día hay más ingenieros, tecnólogos y sabios creando, que en todas las épocas precedentes. Los progresos abarcan todos los órdenes del avance científico y tecnológico: microelectrónica, biotecnología, robótica, genética, informática, telemática y gerencia pública. Las organizaciones sociales que no comprenden y comparten las nuevas nociones del cambio, se están haciendo incompetentes y se rezagan irremediabilmente(17).

Todos estos progresos han provocado una escala de mutaciones en los asuntos humanos, derivada en lo que hoy se discierne cómo una "explosión de la complejidad", que no tiene antecedentes en la historia. Ahora, los Gobiernos enfrentan factores entrelazados a gran velocidad y bajo múltiples y cambiantes relaciones, y confrontan ámbitos signados por el desconocimiento y las incertidumbres constantes. Ellos se desempeñan en lapsos en los cuales la escala de tiempo es mínima y cada vez más estrecha por la aceleración de los acontecimientos, que agolpan el tiempo y hacen que el futuro se haga presente de inmediato, y que el presente se transforme en historia aceleradamente. En circunstancias tales, el pasado pierde eficacia para trazar líneas de acción organizativa inmediata, los métodos genealógicos son poco útiles como instrumentos de gestión y dirección gubernamental. La planeación y la programación, cuya base ha sido el desempeño gubernativo incremental, que procede con fundamento en aproximaciones sucesivas, ha perdido sus antiguas bases de proyección genealógica y su efecto positivo a favor de la gobernabilidad(18).

El modo tradicional de administración pública por agregación de experiencia, mediante el Derecho Administrativo vigente, es necesario pero insuficiente. Las leyes de los Ministerios y las Secretarías de Estado, sus reglamentos internos y manuales de organización, así como los de procedimientos y los instructivos, que plasman esa experiencia, funcionan como patrones prescriptivos por los que fluye la actividad de Gobierno, cuyo prospecto confiable es actuar con base en la experiencia. Esto evoca el mencionado comportamiento gubernativo incremental, útil para acciones en época de paz de larga vigencia, de quietud social que reclama insumos de cambio por renovación. Simplemente, el Gobierno es sinónimo de orden público, pero nada más.

Probablemente, el mejor modo de observar el efecto de la complejidad en el Gobierno moderno, sea a través del Principio de la Complejidad de la Acción Conjunta. Tal como ha sido observado, existe una relación inversa entre el número de transacciones necesarias para implementar una decisión y la posibilidad de producir un efecto, cualquiera que éste sea(19). Por consiguiente, aunque la probabilidad de obtener un resultado favorable sea elevada en cada etapa, el saldo acumulado del número total de transacciones puede resultar con un éxito muy bajo. Dentro de estas transacciones, deben ser considerados los retardos, desvíos y disipación del efecto de las políticas, por parte de los administradores. En la medida en que predominen visualizaciones formales de la organización, se incrementa el grado de complejidad, y por lo tanto, se complicarán los mecanismos de implementación. Cuanto mayor rigidez contemple la jerarquía de la organización administrativa, y exija más controles e instancias de decisión para asegurar los acatamientos, más propicias serán las condiciones para favorecer los desvíos y retardos en el proceso de implementación, mayor la necesidad de la tutela de los subordinados y menor la capacidad de éstos para resolver problemas.

En la medida en que un Gobierno multiplique las unidades organizativas de la administración pública, sin un plan de crecimiento debidamente acotado, y dichas unidades estén regidas de manera jerárquica y rígida, el régimen propenderá a su desnaturalización. Muy pronto se formará un régimen estamental alternativo, signado por privilegios, inmunidades y fueros, es decir, un Gobierno propio con intereses clientelares cada vez más independiente; muy pronto, quedará extinta cualquier noción razonable de alcance de control y unidad de mando, y el Gobierno habrá dejado de regir al propio Gobierno.

Por consiguiente, las capacidades de desarrollo administrativo deben orientarse a producir

governabilidad, por medio de programas de acción flexibles y adaptativos que operen por **innovación**, en la medida en que el horizonte de desempeño est caracterizado por la complejidad, incertidumbre, contingencias y riesgo, amén de la complejidad y la propensión a la autoclausura, como ingredientes de la ingovernabilidad, principalmente de la ingovernabilidad por irritación social, desestabilización y violencia(20).

Bajo estas condiciones, la categoría de Gobierno ya no se ciñe a la noción de una mera organización formal, más bien consiste en un proceso activo de movilización de leyes y recursos financieros, por medio de los servidores públicos, con el fin, entre otros propósitos, de elaborar políticas públicas. Sin embargo, en las sociedades contemporáneas, la magnitud del Gobierno es un factor de ingovernabilidad, en el sentido que la multiplicación de sus organizaciones puede obstaculizar los procesos de comunicación y producir parálisis interna.

Los gobernantes deben aprender a lidiar con la magnitud del Gobierno, como un factor inherente al Estado moderno que se puede regir. "El Gobierno es grande en sí mismo", debido a las demandas de la sociedad; es grande, también, por su impacto en la sociedad; es grande por el monto de sus recursos. Tal grandeza es un producto del progreso de las sociedades civilizadas de Occidente. Las diferencias de Gobierno entre las naciones, se basan en la escala de su grandeza, pues ella es inherente a la vida social y las causas que la provocaron parecen irreversibles.

Por otra parte, el problema del Gobierno no radica en la magnitud en sí, sino en el efecto que puede generar en términos de calidad de servicios(21), y por consecuencia, como causa de ingovernabilidad. Históricamente, el crecimiento del Gobierno representa un triunfo del moderno Estado en Occidente. Hay que destacar, que este crecimiento ocurrió en menos de un siglo, a partir de la segunda mitad del siglo XIX y desde el tradicional concepto del Gobierno dedicado al orden público y a la defensa. Los ingredientes de la grandeza fueron el tránsito de la sociedad agraria a la sociedad industrial, el apoyo popular a los Gobiernos democráticos y el progreso de los regímenes representativos. Grandeza gubernamental y democracia, han progresado de la mano.

Las causas directas e inmediatas de la magnitud del Gobierno, son los bienes públicos provistos a la sociedad, principalmente educación, salud y seguridad social, cuyo monto en gran escala puede superar la capacidad de gestión gubernamental, produciendo deficiencia. Estos bienes pueden convertirse en ingredientes pasivos de ingovernabilidad, sin una adecuada gerencia pública. En este sentido, un Gobierno puede ser criticado por mal Gobierno, no por grande, pues ésta es una de sus características, la grandeza es parte de su naturaleza, pero no es la única. Lo importante de la magnitud del Gobierno se encuentra en las consecuencias políticas que produce, principalmente las de orden cualitativo, como el grado de eficiencia y el consenso político, cuya disminución son fuente activa de ingovernabilidad.

Frecuentemente se confunde la magnitud y el crecimiento, de modo que deben ser distinguidos porque la grandeza no es una característica inevitable del Gobierno. La grandeza est determinada por el crecimiento, éste le otorga su grado y alcance, y explica las proporciones adecuadas para favorecer a la gestión interna o aquellas otras que pueden favorecer la ingovernabilidad. En buena medida, la grandeza representa el proceso de crecimiento, tal como se observa en los países occidentales, cuya tasa más elevada de crecimiento se representa en la magnitud de sus Gobiernos a partir de la década de los años 30. La grandeza no es un elemento estático, est sujeta al crecimiento, de modo que a partir de la década de los 80, la tasa de crecimiento es menor y por lo tanto ha habido un cambio en la proporción de la magnitud del Gobierno. En todo caso, la grandeza del Gobierno est en proporción directa con sus deberes hacia la sociedad.

El crecimiento, como insumo de la magnitud del Gobierno, puede ser causa pasiva de ingovernabilidad, si la magnitud organizativa del Gobierno no es acompañada con un proyecto adecuado de reforma continua del régimen político, configurado por medidas tales como el mejoramiento de los procesos decisorios en la cúspide de los sistemas democráticos, fortalecimiento de

las Carreras Administrativas del servicio civil y programas de formación de recursos gerenciales para el sector público, reforma de la articulación de las empresas públicas con el sector central y mejora de su desempeño, así como la puesta en marcha de programas de descentralización. Se pueden asimismo replantear las relaciones entre el Gobierno y la ciudadanía, establecer programas sociales masivos que incrementen la calidad de desempeño de la gerencia social y mejorar la elaboración de políticas públicas(22).

Notas

- 1) Bobbio, Norberto. "Gobernabilidad". Diccionario de Política. Siglo XXI Editores. pp.192-199.
- 2) Offe, Claus. "Ingovernabilidad". Revista Mexicana de Sociología, número especial. 1981. pp.1847-1865.
- 3) Manuel Colmeiro, un destacado científico social que estuvo activo en el siglo XIX, enderezó crítica contra los arbitraristas, de los que dice lo siguiente: "los arbitraristas o proyectistas, unas veces significaban hacendistas y otros inventores de trazas y quimeras para socorrer al rey con daño del reino" Biblioteca de los Economistas Españoles de los Siglos XVI, XVII y XVIII. México, Escuela Nacional de Economía/UNAM. Sin año (Edición facsímil). pp. 38-42.
- 4) Cipolla, C.M. La Decadencia Económica de los Imperios. Madrid, Alianza Editorial. 1970.
- 5) Habermas, Jürgen. Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío. Buenos Aires, Amorrortu Editores. 1975. pp. 49-116.
- 6) Bobbio, Norberto, op. cit., p. 193
- 7) Merton, Robert. Teoría y Estructura Sociales. México, Fondo de Cultura Económica. 1972. p. 61.
- 8) Montesquieu (barón de la Brède, Carlos de Secondat). Del Espíritu de las Leyes. México, Editorial Porrúa. 1980. pp. 15,75.
- 9) Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. México, Editorial Porrúa. 1979. p.48.
- 10) Eisenstadt, S.N. Ensayos sobre el Cambio Social y la Modernización. Madrid, Editorial Tecnos. 1970. p. 44. Ver específicamente el Cap. IV "Crisis de la Modernización". Del mismo autor, Modernización: Movimientos de Protesta y Cambio Social. Buenos Aires. Amorrortu Editores. 1968. Ver particularmente el Cap. II, "La Desorganización Social, la Transformación y la Protesta en la Modernización".
- 11) Deutsch, Karl. "Social Mobilization and Political Development". American Political Science Review, volume 55, number 3. 1961. pp. 493-514.
- 12) Huntington, Samuel. El Orden Político en las Sociedades en Cambio. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1972. pp.13-91.
- 13) Kliksberg, Bernardo. "¿Cómo ser la Gerencia Pública en la Década del 90?". Documento presentado en el Taller de Expertos para el Desarrollo de Políticas y Criterios Técnicos para la Modernización Curricular de la Formación de Gerentes Públicos en Iberoamérica. Santaf de Bogotá, Colombia. Octubre 9-11, 1991.
- 14) Deutsch, Karl. Los Nervios del Gobierno. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1969. pp. 125-126 y 139-146.
- 15) Mill, John Stuart. Consideraciones sobre el Gobierno Representativo. México, Herrero Hermanos. 1958. pp. 99.
- 16) García de Enterría, Eduardo. Revolución Francesa y Administración Contemporánea. Madrid, Taurus. 1981. Cap. II.
- 17) Kliksberg, Bernardo, op. cit. Los párrafos siguientes están basados en este mismo autor.
- 18) Lindblom, Charles. "Policy Analysis". The American Economic Review, number 3. June, 1958. pp.299-312; "The Science of Muddling Through". Public Administration Review, volume XIX, number 2. Spring, 1959. pp.79-88; "Still Muddling -now yet Through". Public Administration Review, volume XXXIX. 1979. pp.317-336; El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas. Madrid, Instituto

Nacional de Administración Pública. 1991.

19) Pressman, Jeffrey and Aaron Wildawsky. *Implementation*. Berkeley, University Press. 1979. Cap. 5.

20) Contra la versión incremental de Lindblom, a la que juzga proclive al conservadurismo, Yehezkel Dror sugiere el "Modelo Normativo Optimo" que se expresa en el concepto de innovación. "Muddling Through: "Science or inertia" Public Administration Review, Volume XXIV, number 3. September, 1964. p. 154-157.

21) Rose, Richard. *Understanding Big Government*. London, Sage Publications. 1964. pp. 1-28; "Disaggregating the Concept Government". Charles Lewis (Edit.) Why Governments Grow: Measuring Public Size. London, Sage Publications. 1983. pp. 157-176.

22) Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo Transformar el Estado?. México, Fondo de Cultura Económica. 1989. pp. 91-100.

Derecho y management en las administraciones públicas (Notas sobre la crisis y Renovación de los respectivos paradigmas)

Joan Prats i Catalá

1. Introducción

Una de las transformaciones más llamativas de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo (años 80 y actuales 90) ha sido y está siendo la irrupción del caballo del "management" en todas las cacharrerías administrativas del mundo (1). El fenómeno está generando inevitablemente confusión. Principalmente porque, a diferencia de lo que sucedió con "las modernas técnicas de gestión" de las reformas administrativas de los años 50 y los 60, el management no se presenta ahora como un mero añadido tecnocrático al orden tradicional de la legitimidad legal de las Administraciones, sino como portador de un propio factor de legitimidad, representado por los valores de eficacia y eficiencia. Por lo demás estos valores han dejado de ser una mera invocación retórica justificativa del poder tecnocrático para configurarse como verdaderos valores proclamados constitucionalmente y exigidos socialmente como condición de legitimidad.

Resulta así que a la legitimidad legal tradicionalmente exigida a las Administraciones Públicas se ha añadido no sólo la exigencia de los valores de la equidad social y de la participación, planteados por la transición al Estado Social y Democrático de Derecho, sino que, en los últimos años, la legitimidad de las Administraciones Públicas exige, además, la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Lo cual responde a una necesidad y demanda social derivada, entre otras razones:

(a) del hecho de que las Administraciones manejan ingentes recursos públicos (entre el 35 y el 50% del PIB en los países de la OCDE), que no son al fin y al cabo sino sustracciones fiscales coactivas de los patrimonios o del potencial de renta privada, de cuyo uso sensato hay que dar cuenta cabal en toda sociedad que quiere organizarse decentemente;

(b) del descubrimiento de que muchas políticas y programas públicos no tienen los impactos económicos y sociales que formalmente justificaron su adopción, sino otros inesperados o perversos, muchas veces vinculados al fenómeno de los corporativismos económicos, sindicales o sociales, que no justifican en términos de eficiencia económica ni de equidad social la detracción de recursos y libertad privada que tales políticas y programas impusieron;

(c) de que la eficacia y la eficiencia de la gestión pública se han convertido hoy en una condición de supervivencia y en un factor o directriz de reforma no sólo del propio Estado Social sino para el logro de la competitividad y en consecuencia del propio desarrollo económico de cada país, sin el cual no cabe ninguna política social sostenible (2).

La confusión procede también del hecho de que el management o, si se quiere, las ciencias de la gestión, lejos de responder a un paradigma bien establecido, se expresa en contenidos y formas muy plurales, a veces contradictorios, y, sobre todo, sin una corporación académica especializada que pueda reivindicar el monopolio o la hegemonía intelectual sobre el campo. En la organización ministerial del nuevo "arbor scientiarum" realizada en España por mor de la distribución del presupuesto universitario entre las distintas familias de la burocracia académica, el management público sólo puede visualizarse como un componente de la Ciencia de la Administración, la cual, por lo demás, ni siquiera ha visto reconocida su substantividad, quedando reducida a mero apéndice del Derecho Administrativo y la Ciencia Política.

Así las cosas nada tiene de extraño que la demanda pública de racionalización gerencial se haya orientado hacia las empresas consultoras y las escuelas de negocios. Y las respuestas aportadas por éstas, independientemente de sus méritos, no han podido dejar de introducir confusión. Especialmente porque, como era casi inevitable, se han pretendido trasladar mecánicamente los principios y técnicas de management empresarial en entorno privado a la gestión de bienes y servicios públicos en entornos de no mercado y con fuerte componente de "autoridad". En otras palabras, se ha ignorado generalmente

que el marco "institucional" de la gestión pública y de la gestión privada responden a principios, valores y normas diferentes. Todo lo cual no ha dejado de producir algunos excesos que hoy justamente se denuncian, pues la reivindicación, por ejemplo, de mayor libertad de actuación para los gestores públicos, desde el argumento de hacerles iguales a los gestores privados, ha producido la anulación de los viejos y estúpidos sistemas de control, pero sin sustituirles por un nuevo y verdadero sistema de rendición de cuentas y de responsabilidad. El desconocimiento u olvido de las constricciones constitucionales e institucionales de la gestión pública, ha llevado a bastantes políticos y gerentes poco escrupulosos a ver en el management el saber legitimador no de un nuevo y más eficiente sistema de responsabilidad, sino de una mayor libertad de acción, la cual, desbridada, no ha podido sino incrementar la arbitrariedad del poder y, con ella, el potencial de corrupción (3).

La irrupción del management está transformando las Administraciones en torres de Babel, dada la pluralidad de enfoques, lenguajes, tecnologías, marcos conceptuales y hasta valores que van penetrando la organización y la acción administrativa y el pensamiento y el lenguaje de los administradores. De todos modos, algunas causas de la confusión parecen irse felizmente superando. En particular merece destacarse el abandono creciente de la ilusión infundada de que el management empresarial privado pueda trasladarse mimética y mecánicamente a las Administraciones Públicas. Esta ilusión sigue desde luego todavía presente en la práctica (no siempre ingenua) de muchas empresas consultoras y en la cabeza de algunos políticos y administradores que siguen impropia, pero no siempre ingenuamente, creyendo que el management es un repertorio de técnicas de gestión perfectamente intercambiables entre la empresa y las Administraciones Públicas. Pero, frente a todo ello, la comunidad científica internacional se ha decantado claramente: como suele decir Paulo Motta entre la gestión pública y la privada sucede como entre los hombres y las mujeres: coincidimos en el 90%, aunque es el 10% de diferencia lo que importa. El reconocimiento científico internacional creciente del "Management Público" parte de la afirmación de una empresa intelectual específica, que desborda con mucho el mero diálogo y traslación o imitación del management privado, dado que responde a problemas específicos de las Administraciones Públicas cuyo tratamiento requiere de investigación, marcos conceptuales y hasta técnicas de intervención asimismo específicas (4).

Pero gran parte de la confusión procede también de la incapacidad del Derecho Administrativo para entender y establecer un diálogo fecundo con el management público. Lo que, por lo demás, no tiene nada de extraño, dado el acartonamiento de la corporación administrativista en el paradigma "antidiscrecional" (4). Una de las hipótesis que vamos aquí a desarrollar es que la sustantividad o especificidad científica del Derecho Administrativo, construida trabajosamente entre el último tercio del siglo pasado y el primero del actual, ha plasmado en un paradigma que atiende y resuelve los problemas de legitimidad del Estado Liberal de Derecho, pero que ha sido irrelevante e indiferente al desarrollo del Estado Social y Democrático, y resulta ajeno cuando no contradictorio con el desarrollo de la racionalidad gerencial pretendida por el management de hoy. El Derecho Administrativo todavía dominante se encuentra aprisionado en un paradigma que no responde ya a la dinámica de los hechos, que conduce a la estéril negación y crítica de los mismos y que impide el diálogo fecundo con el management público, en el marco renovado de unas Ciencias de la Administración, hoy más necesarias que nunca, habida cuenta de las rápidas y profundas transformaciones a que está siendo sometido el sector público de nuestro tiempo (5).

Un fantasma de desazón recorre el Derecho Administrativo de todas las democracias occidentales. Los hechos se escapan y su negación conduce a un aislamiento creciente. Desde el paradigma tradicional, ante la incapacidad de aprehender y responder las nuevas realidades con los instrumentos y los marcos conceptuales tan trabajosamente contruidos, se denuncia tan irritada como estérilmente la "huida" incesante e incontenible de los hechos, sin conseguir por lo demás conmover a casi nadie. Probablemente Mintzberg y tantos otros llevan razón cuando dicen estar cada día más persuadidos de que los seres humanos vemos lo que creemos, y no al revés. Y todavía sigue siendo útil

la apreciación de Kuhn de que nuestras máquinas de ver son los paradigmas y que cuando un paradigma ya no permite integrar los nuevos hechos ni dar respuesta a los nuevos problemas, sencillamente se han sentado las bases de una típica revolución científica (6).

Todo este proceso general resulta desde luego mucho más notorio en el caso español. Baste con señalar que la primera función de racionalización de la autocracia franquista jugada por el Derecho Administrativo resultó coherente con el paradigma clásico, cuya razón histórica de ser ha sido principalmente garantizar mediante el control judicial las libertades económicas y el orden social autónomo del mercado frente al riesgo de la arbitrariedad de los poderes públicos. El Derecho Administrativo jugó sin duda un papel destacable, pues aunque no superó en los hechos el estadio de la mera legalidad administrativa y cierto liberalismo económico, ayudó discretamente a la racionalización del Estado y al desarrollo de la autonomía de la sociedad civil. Además, la confusión doctrinal consciente entre legalidad administrativa y Estado de Derecho empujó ideológicamente la transición hacia éste. Con lo cual debe reconocerse que, desde el reformismo franquista, el Derecho Administrativo también ayudó a sentar las bases jurídicas y económicas de la transición democrática española. La paradoja está en que cuando parecía que el paradigma del Derecho Administrativo había conseguido su pleno reconocimiento constitucional, una serie de importantísimos nuevos hechos o realidades obligan a plantear transformaciones radicales en el sector público, las cuales no sólo no encajan sino que cuestionan frontalmente el paradigma tradicional (7). No se trata, pues, de entrar en el absurdo juego de quien tiene razón, ni mucho menos de las descalificaciones. Los paradigmas científicos nunca serán eternos, y los que funcionan en un determinado contexto están necesariamente destinados a ser sustituidos por otros nuevos cuando el contexto cambia radicalmente. Lo que está en juego no es ninguna querrela intestina sino la tarea colectiva de redefinir la posición y el rol del Derecho en las Administraciones y la gestión pública de nuestro tiempo.

No se piense, sin embargo, que desde el management se contempla confortablemente la crisis del Derecho Administrativo. Las ciencias del management han vivido una interesantísima crisis y renovación de paradigmas, y el management público no es todavía sino un paradigma emergente. Por eso la oposición corriente entre Derecho Administrativo y management constituye en sí otra fuente de confusión que convendría aclarar. Desde el Derecho Administrativo se sigue no queriendo entender el management, considerándosele a lo sumo como un repertorio de técnicas de mera ejecución de decisiones, con origen en la empresa privada y de sospechoso tufo norteamericano. Se quiere seguir ignorando que el management representa hoy el saber teórico y práctico sobre las organizaciones más reconocido internacionalmente; que lejos de ser un repertorio de recetas supuestamente universales es un proyecto intelectual y una práctica profesional fundamentales en un mundo de organizaciones. Por comodidad o por cerrazón corporativa no se quieren conocer las aportaciones del management a la teoría de la decisión, al diseño organizativo, a la gestión estratégica, a la gestión financiera o a la de los recursos humanos, por ejemplo. La consecuencia es que no se llegan a comprender toda una serie de procesos reales, que se denuncian como "huidas", y, lo que es peor, no se llegan a obtener toda una serie de conceptos y técnicas que permitirían salvar viejos e irrenunciables valores del paradigma tradicional al situarlos en fórmulas nuevas compatibles con los valores gerenciales de la eficacia y la eficiencia (8).

Desde el management, el Derecho Administrativo es percibido como un factor de freno o bloqueo de los procesos de racionalización gerencial. No conociendo otro Derecho Administrativo que el del proyecto antidiscrecional, el management se asombra de que se siga viviendo la discrecionalidad como problema y no como la ocasión y oportunidad de servicio responsable a los intereses generales. La descalificación del Derecho Administrativo por el management se ha convertido en casi una constante de las políticas administrativas de la década de los 80. Basta un conocimiento mínimo de la cotidianeidad administrativa para saber cómo ven y viven el Derecho Administrativo los directivos públicos, y no sólo en España. Puede pensarse desde luego que tal actitud es inherente a todo poder,

que siempre tender a configurar como libertades jurídicas lo que son meras potestades. Pero el reproche no es sólo político sino también doctrinal. Por ejemplo, para Loschak, dadas la inevitabilidad y hasta la conveniencia de grados diferentes de discrecionalidad en tantos ámbitos del quehacer administrativo, el mantenimiento del paradigma tradicional está convirtiendo la legitimidad en legalidad formal y transformando el Derecho Administrativo en mera forma o molde que nada tiene que aportar al ejercicio positivo de la discrecionalidad, con lo que se permiten paradójicamente la apertura de brechas en el Estado de Derecho por las que la arbitrariedad se reintroduce de nuevo en el funcionamiento de los poderes públicos. Crozier llega a ver en la racionalidad legal dominante la causa principal de la extraordinaria rigidez de la Administración Pública y de la parálisis de las tentativas de adaptación de la misma. Willke habla de los costes de inadaptación del concepto tradicional de legalidad, costes que proceden no sólo de la pretensión de una normativización excesiva de la vida administrativa, sino del proceso de huida de un régimen administrativo que está de espaldas a las realidades de la sociedad moderna. Los testimonios podrían seguir alargándose. Baste con la cita de Caillosse que haciéndose eco del debate generado en Francia, señala: " el Derecho Público, antes un instrumento privilegiado de modernidad, se considera hoy portador de una ideología refractaria a la innovación, que continúa asegurando a las Administraciones un tratamiento privilegiado, obstaculiza la introducción de una cultura empresarial y mira con desconfianza las iniciativas en favor de la competitividad y la rentabilidad" (9).

Pero contra lo que pudiera creerse ninguno de los autores citados consideran permanente ni insalvable la oposición actual entre Derecho y Management de las Administraciones Públicas. Antes al contrario, abogan por un replanteamiento radical de los supuestos básicos del Derecho Administrativo tradicional que deje de ver en la discrecionalidad el caballo de Troya del Estado de Derecho, para pasar a considerarla como un elemento fundamental de la teoría administrativa moderna, que también el Derecho debe contribuir a perfilar, como instrumento de mejora de la eficacia y fiabilidad de las políticas (10). O, como señala Steele, el Derecho Administrativo ha de sustraerse de la sujeción o servicio dominante a la práctica privada de la abogacía, que le acantona en una concepción garantística y procedimental que no contempla otro progreso que la reforma de la revisión judicial, para centrarse en la mejora de la adopción de decisiones (11). Y en este mismo sentido, Davis desde su reconocido liderazgo académico, señala que en la nueva etapa del Derecho Administrativo "el foco de la investigación cambiar pasando de la revisión judicial y las salvaguardias procedimentales al preterido ochenta o noventa por ciento de procedimientos administrativos para los que tales salvaguardias y revisión son irrelevantes. El futuro radica en la mejor comprensión del ejercicio informal de la discrecionalidad sin revisión judicial" (12).

Estamos, pues, ante una corriente doctrinal potente que, tanto desde el management como desde el Derecho Administrativo, está propugnando un cambio de paradigmas capaz de establecer un diálogo fecundo que permita desarrollar nuevos marcos conceptuales desde los que aprehender y orientar las inevitables transformaciones en curso del sector público. Sencillamente nos sumamos a esta corriente. Contra las reacciones primarias de tantos administrativistas y managers, lejos de ver entre el Derecho y el Management una relación antinómica, creemos firmemente que el mutuo reconocimiento, comprensión e intercambio entre ambos, son la condición (obviamente no suficiente) de la transformación cualitativa y sostenible de nuestras Administraciones Públicas. Considero que es un grave error la actitud de menosprecio y marginación del Derecho manifiesta en tantos programas y "modernizadores" administrativos que viven una grave confusión intelectual: habiendo aprendido que "no se cambia la Administración por Decreto" creen que es posible cambiar al margen del Derecho. Y actuando así no sólo provocan graves desajustes entre las prácticas informales y la legalidad formal, con el consiguiente desorden y riesgo de arbitrariedad, sino que provocan también que muchos meritorios esfuerzos de cambio acaben siendo fagocitados por las instituciones formales vigentes a las que se renuncia de entrada a replantear (13).

Necesitamos una renovación gerencial de nuestras Administraciones Públicas tanto como una renovación paralela y coherente de su Derecho. Ambos procesos deben avanzar conjuntamente y en diálogo, pues responden a las exigencias constitucionales igualmente inexcusables del Estado Democrático y Social de Derecho y de los principios de eficacia y eficiencia (14). Tal diálogo no se producir sin tensiones y hasta contradicciones, lo que no es nada nuevo en la historia del Derecho público, que ha tenido que irse sucesivamente acomodando desde el inicial e irrenunciable principio del Estado de Derecho a los nuevos principios constitucionales del Estado Social y Democrático y a los igualmente irrenunciables hoy principios de eficacia y eficiencia (15). La gran tarea actual nos parece ser, precisamente, la de hallar el óptimo histórico de equilibrio entre estos principios en tensión, lo que implica esfuerzos tanto de renovación del Derecho Administrativo como de elaboración del Management específico de las Administraciones Públicas.

Con la finalidad de contribuir a evitar confusiones de partida y a ayudar a enmarcar las tareas antes enunciadas procederemos a apuntar una serie de hipótesis de partida, cuyo desarrollo más adecuado tendrá que quedar forzosamente para otra ocasión.

2. Coincidencia paradigmática de fondo entre el Derecho Administrativo tradicional y el Management de la ordenación científica

El paradigma tradicional del Derecho Administrativo, resumido por algunos como el "proyecto antidiscrecional", no sólo es coherente sino que se implica necesariamente con el paradigma del Management representado por la teoría clásica de la burocracia y la ordenación científica del trabajo. En otras palabras, conforme a los respectivos paradigmas iniciales, Derecho y Management, racionalidad legal y racionalidad gerencial de las Administraciones Públicas, no sólo no son antinómicos sino que se implican y superponen mutuamente, como consecuencia de la asunción por ambos de unos mismos supuestos, valores, problemas y métodos (15 bis).

Esta hipótesis se corresponde con posiciones doctrinales muy generalizadas. Como señala Arthurs, los supuestos conceptuales y percepciones ideológicas del paradigma del Derecho Administrativo se corresponden plenamente con el sistema de dominación legal-racional de Weber (16). Como hoy subraya con aparente unanimidad la doctrina angloamericana, la afirmación del dualismo entre la sociedad civil y el Estado, la creencia en la posibilidad de programar normativamente toda la acción estatal y, la necesidad por parte de los agentes económicos de asegurar la máxima predictibilidad de las decisiones públicas, situaron el proyecto intelectual del Derecho Administrativo en la producción y ejecución correcta de las normas y en la consiguiente reducción del espacio de la discrecionalidad, prácticamente identificada con la arbitrariedad (17).

Este proyecto se corresponde e implica con el derivado de la racionalidad burocrática weberiana y con la ordenación científica del trabajo del primer management. Procede dar aquí por conocidos el concepto y los rasgos del tipo ideal de burocracia de Weber. Baste con señalar que, conforme al propio Weber, la burocracia es un tipo organizativo racionalmente superior a todo otro conocido ("un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa en relación con las demás organizaciones de la misma forma en que una máquina en relación con los métodos no mecánicos de fabricación"), con el correlato lógico de que el progreso administrativo pasa por la tarea de la implantación universal del tipo burocrático, es decir, de estructurar normativamente el universo de los comportamientos organizacionales (18). Las normas organizativas, según Weber, pueden ser jurídicas o técnicas, pero el conocimiento y aplicación de unas y otras exigen un conocimiento especializado, que es el propio del burócrata o administrador público, que debe ser dotado de un estatuto jurídico especial que marque la nítida separación entre sociedad y estado, política y administración. Entre nosotros, la lectura precipitada de Santi Romano realizada hace años por Sebastián Martín Retortillo ha ayudado a la afirmación absurda de la juridicidad de toda norma organizativa, llevándose así el cors legalista de la gestión pública a extremos sin parangón en las Administraciones comparadas.

La línea de pensamiento organizativo conocida como "ordenación u organización científica del trabajo", aunque concernida directamente con el problema de la eficiencia en la organización y no del poder en la sociedad, coincide plenamente con los supuestos del tipo ideal de dominación legal de la concepción weberiana (19). Taylor compartía plenamente la visión maquina de la organización. Creía que ésta -como cualquier otra parte de la realidad- se encuentra gobernada por regularidades definidas, por leyes que pueden ser descubiertas mediante la observación y la experimentación, las cuales, una vez conocidas permitirían determinar la forma de ejecución objetivamente mejor para cada tarea. Estos supuestos llevaban necesariamente a separar al trabajador del puesto de trabajo, la planificación o normación de la ejecución, centraban la función de las ciencias del management en el descubrimiento de principios organizativos y en la generación de técnicas de gestión de pretendido valor universal, y basaban la función de los directivos o managers en cuidar de la correcta formulación y ejecución de las normas y principios organizativos.

Como se sabe, la síntesis realizada por Woodrow Wilson de la teoría burocrática y la ordenación científica, dar nacimiento a la Ciencia de la Administración norteamericana, que se mover inicialmente tomando pie en estos mismos supuestos. En efecto, en su "El estudio de la Administración Pública" Wilson estableció cuatro premisas mayores: a) La gobernación consiste en dos procesos separados: la política y la administración; b) La Administración puede y debe constituir el objeto de una Ciencia diferente de la política; c) El estudio científico de la Administración Pública conduce al descubrimiento de principios nomotéticos análogos al de las leyes en las ciencias físicas; (d) La aplicación de tales principios asegurar una mayor economía y eficiencia (20).

Esta concepción de la Administración como racionalidad meramente instrumental o técnica parece que fu tomada por Wilson de la misma tradición germánica del estado orgánico que inspiró el gran trabajo de Weber. Sus raíces pueden llevarse hasta el panfleto de Kant de 1784, titulado ¿Qué es la Ilustración?, en el que se celebra la emancipación de la humanidad del yugo del mito y de la autoridad externa mediante el ejercicio de la razón. Para Kant la habilidad para hacer público el uso de la razón constituye la medida de la libertad humana. Sólo el uso de la razón en la crítica permite que los seres humanos podamos trascendernos en nuestras actuales circunstancias mediante la realización de juicios que aspiran a la validez universal. Pero en la construcción del Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración norteamericana, más que la idea de razón y el racionalismo de Kant, pesaron las construcciones hegeliana y weberiana de la racionalidad (20 bis).

Hegel también enfatizó la habilidad de los seres humanos para alcanzar la libertad mediante la aceptación de deberes autoimpuestos y fundados en la razón. Pero Hegel creía que el Estado moderno representaba la autorealización de la razón, no como ideal kantiano, sino como la consecuencia racional de toda la historia previa. El poder del pensamiento crítico hace al ser humano racional; pero, para Hegel, lo que hace al mundo racional es el aparato del Estado. De ahí su concepción de la burocracia como una clase universal de servidores civiles capaces a la vez de sobreponerse y mediar entre los particularismos producidos inevitablemente por las relaciones económicas de poder y por la competencia por recursos siempre escasos. Como es bien sabido, la apreciación acrítica que Hegel hizo de la dominación burocrática en su propia sociedad se convirtió en el punto de partida de la crítica de Marx al propio Hegel y al aparato estatal en general (20 tris).

A diferencia de Hegel, Marx vió la organización política de su tiempo como profundamente irracional. Para él la combinación de la racionalidad técnica con la irracionalidad social derivada de la dominación clasista resultaba en las relaciones alienadas de producción. Para Marx el ideal kantiano y hegeliano de la autorealización sólo podía proceder del ejercicio colectivo de la razón instrumental en una comunidad donde las exigencias de la planificación resultarían transparentes y, en tanto que científicas, serían percibidas sin contradicción por unos productores técnicamente sofisticados. Lo que le llevaba a tratar la burocracia periférica y superficialmente, a negar la necesidad de una mediación política y a abogar por el autogobierno como superación del aparato del Estado. Viendo el estado

burocrático como el instrumento de una clase particular, Marx negó el propósito universal que Hegel había atribuido a la Administración Pública. En la concepción marxiana, contrariamente, la burocracia no era sino la expresión mistificada y mistificadora de la alienación social; lejos de mediar la sociedad en su totalidad, la burocracia no es sino la expresión y el instrumento a la vez de la división social.

Para Weber, en cambio, la burocracia era el medio inevitable para vincular la razón y el conocimiento y hacer posible a la vez las relaciones capitalistas. Weber enfatizó la relación simbiótica entre razón y legitimidad y afirmó que era dicha relación la que hacía posible la dominación social en la era moderna (capitalista). Aunque reconoció muy diversos tipos de racionalidad, enfatizó la racionalidad instrumental inherente a la acción intencional. Esta racionalidad al servicio de la acción intencional (el constructivismo racionalista, que tanto criticarán Hayek o Popper en su aplicación a la sociedad como conducente al régimen totalitario) presupone una concepción social cuyos valores últimos se refieren a la eficiencia más que a la ética. Y su plasmación ser la "organización legal-racional" o burocracia que expresa la preeminencia de la racionalidad instrumental en la sociedad moderna (20 quater).

Los criterios o exigencias de esta organización eficiente en que se plasmaba el ideal de racionalidad instrumental de valor pretendidamente universal son bien conocidos: selección y promoción de los funcionarios exclusivamente en base al mérito (superando las concepciones patrimonialistas inherentes al clientelismo político del sistema de censuras o despojos); definición y delimitación de las funciones oficiales exclusivamente en base a reglas impersonales; división sistemática del trabajo; jerarquía imparcial de oficios; capacitación de los funcionarios en base al conocimiento y manejo de reglas técnicas y normas jurídicas; consistencia y regularidad de los actos administrativos que deberían producirse por escrito; prohibición de propiedad de los medios de administración y de adquirir o transferir los oficios o cargos públicos, y, por último, sometimiento a un Jefe de Estado elegido o monárquico. Innecesario resulta subrayar tanto los servicios prestados a la humanidad por esta concepción, como sus grandes inadecuaciones tanto por la idealización de la realidad que supone como por la ambivalencia moral a que puede conducir (ha ayudado a construir el Estado liberal y social de Derecho, pero también los Estados fascistas que llevaron a la Segunda Guerra Mundial).

3. Tendencias en la renovación de los paradigmas tradicionales del derecho y el management de las Administraciones Públicas

Nuestro segundo objetivo consiste en constatar que tanto el paradigma tradicional del Derecho Administrativo como del management se hallan en crisis, y que existe un amplio y profundo movimiento de renovación, constatable internacionalmente. En España ha sido Luciano Parejo quien ha tenido el valor y el mérito de plantear desde la corporación académica la renovación necesaria. Disponemos de noticias, aunque no suficientes ni siempre bien interpretadas sobre el cuestionamiento y replanteamiento doctrinal del Derecho Administrativo en Francia y en Alemania. Igual fenómeno es observable en el ámbito angloamericano. Como señala Galligan, " los administrativistas perciben hoy que las concepciones tradicionales del rule of law y los valores y principios en que se basa no sólo son instrumentos inadecuados para encarar los problemas de legalidad y legitimidad del Estado Moderno, sino también que el desarrollo de los nuevos instrumentos requeridos está conectado directa e ineludiblemente a las grandes cuestiones de la teoría política, constitucional y organizativa" (21)

La crisis o inadecuación de instrumentos procede, en primer lugar, de la contradicción entre el Derecho Administrativo del "proyecto antidiscrecional y la revisión judicial" y las exigencias de legitimación del Estado Social. Tal contradicción, cuya constatación es también una constante del Derecho Administrativo y la Ciencia de la Administración norteamericana (22), ha podido obviarse mientras el desarrollo económico y el incrementalismo del gasto social no han conocido límites. De este modo, Estado de Derecho y Estado Social han podido coexistir como dos legitimidades paralelas y

complementarias, que se ignoraban desde su respectiva irrelevancia. Y en este contexto, todas las llamadas a la renovación del Derecho Administrativo, aunque no faltaron y procedían de voces claramente autorizadas, tuvieron escaso eco doctrinal y nula influencia práctica (23). Pero como es bien sabido, la crisis económica de los 70 y la correspondiente crisis fiscal del Estado, alteraron completamente la situación. En los años previos, el desarrollo del Estado Social, respondiendo a un imperativo constitucional, pero carente de embridamiento jurídico, generó indeseables efectos perversos en forma de corporativismo social y burocrático, clientelismo político, arbitrariedad y derroche de recursos. La crisis fiscal del Estado destapó todas las perversiones expuestas e hizo entrar en crisis al propio Estado Social.

La comunidad académica internacional ha asumido los retos planteados por esta crisis, y en búsqueda de las nuevas fórmulas de legitimación o "governabilidad" correspondientes a nuestro tiempo, est produciendo progresivas e importantísimas respuestas en el ámbito político y de la teoría organizativa (24). En particular, en este último y en el del management público que le corresponde, se ha abandonado el tipo ideal burocrático como paradigma universal de racionalidad organizativa, para pasar a una teoría organizativa que se instala en la contingencia y sitúa la racionalidad del diseño organizativo y la gestión de los recursos en función de la naturaleza de las tareas, el tipo de entorno y el nivel tecnológico existentes en cada caso (25). Y de entre las consecuencias que obviamente se desprenden de este fenómeno queremos resaltar a los efectos de este trabajo: el reconocimiento de la racionalidad de la fragmentación organizativa de las Administraciones Públicas (difícilmente compatible con la concepción estatutaria de la Administración Pública) y la necesidad de producir nuevos instrumentos y fórmulas de integración; la necesidad de una teoría de la decisión administrativa asimismo plural, que reconozca grados diversos de discrecionalidad necesaria y contemple en dicha discrecionalidad la oportunidad de desarrollar nuevas formas de racionalidad mediante la incorporación a una renovada teoría del control de los hallazgos de la teoría de la organización y las políticas públicas, y, finalmente, la urgencia de desarrollar nuevos marcos conceptuales y técnicas instrumentales con que responder al reto de las nuevas relaciones interorganizativas, públicas y privadas, que son condición de la gobernabilidad de nuestro tiempo.

Afortunadamente, todos estos esfuerzos se están viendo correspondidos por una renovada teoría del Derecho Público, exigida ya desde las otras Ciencias de la Administración, desde la conciencia creciente de la insuficiencia de las aproximaciones no jurídicas del fenómeno administrativo, dada la necesidad de "institucionalizar", es decir, enmarcar y traducir legalmente, las nuevas soluciones e instrumentos para la gobernabilidad o legitimidad del orden social y político actual. La demanda por un Derecho público renovado puede observarse en la creciente importancia de los estudios jurídicos en los planes de estudios de management público. Y la respuesta del Derecho Administrativo, aunque necesariamente retardada, est siendo cada vez más importante y prometedora. En este sentido quizás merezca la pena referirse a la forma en que se están viviendo todos estos procesos en la casa madre del Derecho Administrativo latino, o sea, Francia.

En 1993, la conocida revista *Politiques et Management Public* dedicó un número especial al tema "Droit et Management Public". El número se encabeza con un excelente trabajo de un sociólogo, Patrice Duran, que llega a la conclusión de que, en la situación actual, "resulta claro que el management público necesario no podrá hacerse al margen del Derecho; pero el Derecho tampoco podrá ya prescindir del management". Para Duran las dificultades para la necesaria articulación de las dos disciplinas no proceden de los saberes concernidos, cuya sinergia le parece evidente, sino del conflicto entre los expertos y sus respectivas posiciones de poder. La colaboración exige, no obstante, más all de las inevitables querellas corporativas, superar la concepción simplista de la racionalidad instrumental común tanto al management de las "técnicas de gestión" como del positivismo legalista.

Desde la obra monumental de H. Simon se ha puesto fin a la ilusión de un mundo simple y ordenado en el que se conjugarían jerarquía y competencia, en el que el pensamiento dirigiría la

práctica y en el que las consecuencias son previsibles. Lejos de ello vivimos en el mundo de la racionalidad limitada, lo cual obliga a instalar el management no en el mundo del control sino en el de la responsabilidad. Gobernar deja de ser el cumplimiento de reglas y normas para convertirse en la gestión de una acción colectiva cuyos agentes manejan márgenes inevitables de libertad y en la que la fijación de fines y resultados resulta tan problemática como la movilización de los recursos y la determinación de las consecuencias. El management deja de ser concebido principalmente como planificación y control para visualizarse ante todo como dirección, estratégica o política, o, mejor, como asunción de la responsabilidad por la acción colectiva.

El nuevo management público rompe con el management científico y con la racionalidad instrumental universal del "one best way" al afirmar que la dirección responsable de la acción colectiva no puede visualizarse sólo en función de la aplicación del conocimiento científico a los asuntos prácticos, pues implica también irremisiblemente la acción humana, y ésta no puede entenderse ni reducirse a la lógica de aplicación de la ciencia. La dirección de los asuntos públicos es asunto de conocimiento y de acción; pero el uso práctico del conocimiento científico no puede por sí garantizar ningún resultado "científicamente" preestablecido. No hay, ni ha habido ni puede haber un management público ni privado que sea simple aplicación de las ciencias del management, como tampoco puede concebirse una práctica jurídica en función exclusivamente de la aplicación de las normas. Cuando así se hace se confunden los planos de la ciencia y de la acción, y se cae en el error de evaluar la práctica con los criterios de la ciencia, ignorando que pertenecen a planos diferentes, que no puede plegarse el mundo a la voluntad y que resulta perverso pretender sustituir la autoridad del político por la del experto. La acción tiene sus propias reglas que no son las del pensamiento. La ciencia del derecho no es el derecho práctico del mismo modo que las ciencias del management no son el management y no pueden por sí solas pretender definir lo que es digno de interés. Wildavsky no se ha cansado de recordar que la "cogitación" pertenece a un orden diferente al de la "interacción", y que la elaboración de soluciones intelectuales no significa en absoluto su puesta en práctica. Como le gustaba señalar, "quienes toman las decisiones son los individuos; pero lo que determina los resultados son las interacciones" (26).

El management resulta así ante todo un conjunto de prácticas servidas por la reflexión, en el que se mezclan necesariamente el pragmatismo y el conocimiento científico. En tanto que práctica el management se define menos por las disciplinas científicas en las que puede apoyarse (variadas y contingentes, según la imagen de los ingredientes de la ensalada de Dror) que por el uso que efectivamente hace de ellas, siguiendo combinaciones diversas en función de cada tipo de problema a resolver. Desde esta concepción, el Derecho juega en relación al management un triple rol: a) por un lado es el marco institucional en el que nacen las organizaciones y que constriñe la libertad de acción de los actores; b) por otro lado es también instrumento para la obtención de finalidades específicas; c) finalmente, también es objeto de la práctica gerencial en la medida en que ésta, a la vista del proceso de aplicación o inaplicación de las normas, se constituye en agente para su defensa o su modificación, y ello tanto en relación al derecho -institución como al derecho meramente instrumental.

Para entender debidamente lo anterior es necesario situarse en una concepción no positivista del Derecho, es decir, superar una concepción del que identifica la norma jurídica con un orden que debe ser obedecido; que distingue netamente el derecho y los hechos, y que confunde el derecho con la burocracia a través de extender la juridicidad a toda relación intraorganizativa. La metáfora del Derecho como reglas de juego es válida, pero a condición de aceptar que las normas forman parte del juego mismo, ya que los actores, aún orientados y constreñidos por las normas, retienen espacios de libertad de cuya interacción puede resultar la evolución o cambio de las propias normas. Si el Derecho puede analizarse como marco institucional y como instrumento, como constricción y como recurso, es precisamente porque su utilización está siempre sujeta a una apreciación subjetiva. No hay determinismo estricto, y sobre este dato se erige tanto la concepción actual del management como la concepción

renovada del propio Derecho (27). Haciéndose flexible y más incierto y dinámico cuanto más libres e interdependientes resultan los actores, el Derecho queda marcado por la ambigüedad y la aleatoriedad, debiendo integrar la incertidumbre en su concepto mismo desde el reconocimiento de que no existe una racionalidad prescriptiva capaz de guiar por sí sola el comportamiento humano.

El derecho como el management están abandonando la ilusión de un mundo hecho de unidad y certidumbre al mundo real y actual de complejidad, diversidad e incertidumbre. El Derecho ya no puede pretender señalar lo que debe ser, pero sigue resultando fundamental para definir el espacio del comportamiento aceptable, dentro del cual los individuos pueden autoorganizarse. Desde esta concepción de sabor claramente neoinstitucionalista, el Derecho se convierte de proveedor de seguridad en reductor de incertidumbres, permitiendo así incrementar la libertad de los individuos, cuyo desarrollo es el espacio específico del derecho instrumental (28).

4. Algunas líneas de colaboración entre el Derecho y el Management para la renovación positiva de las Ciencias de la Administración

Nuestro tercer y último propósito consiste en constatar cómo la renovación del management público, por un lado, y la del Derecho Administrativo, por otro, est sentando las bases claras y precisas (valores, supuestos, problemas y métodos) para una interacción fecunda, tanto a nivel académico como de la práctica profesional de la dirección pública. Esto deriva de la coherencia básica observable en las líneas de renovación tanto del Derecho como del Management Público. A título meramente enunciativo destacaremos las líneas siguientes:

En primer lugar, como consecuencia del abandono de la universalidad de la racionalidad organizativa burocrática, la nueva racionalidad managerial plantea la necesaria diversificación organizativa y de régimen jurídico de las Administraciones Públicas. La vieja concepción de la Administración como persona jurídica única dotada de un Estatuto jurídico se hace altamente inadecuada, dado que la diversidad de tareas, entornos y tecnologías a desarrollar en cada caso plantea la racionalidad de una diversidad organizativa, de privilegios administrativos, de régimen de recursos humanos y financieros y

de formas de actuación y relación con los ciudadanos u otras organizaciones públicas y privadas. En definitiva, el Derecho Administrativo debe hacerse necesariamente más complejo y plural, tal como ya ha sucedido con el management desde su instalación en la teoría de la contingencia, y asumir el riesgo de fragmentación derivado de la nueva racionalidad, y el reto de encontrar las nuevas formas y mecanismos de integración cuyo afinamiento y desarrollo es una de las grandes tareas comunes al Derecho y al Management Público renovados.

En segundo lugar, el Management público ha abandonado el concepto y la técnica de la planificación normativa y la rígida separación entre planificación y ejecución que de ella se derivaba, anticipando así el camino que actualmente comienza a recorrer el Derecho Administrativo al revisar la teoría tradicional de la programación de la Administración por la Ley y abandonar el correspondiente concepto de Administración como ejecución normativa para sustituirlo por la idea básica de disposición de recursos (humanos, financieros, tecnológicos) para fines, en marcos normativos determinados y en entornos diversos, pero cada vez más cambiantes y complejos. La Ley ya no sólo es norma abstracta y general que contiene en sí la "ratio" de toda futura decisión administrativa sino que es también apoderamiento a cada particular Administración de un ámbito de decisión propio y autónomo, aunque racionalmente diferente en cada caso, por la propia contingencia antes aludida de la nueva racionalidad organizativa.

En tercer lugar, el abandono por el management de la ilusión infundada de que todo comportamiento organizativo sólo es racional en la medida en que se encuentra previamente previsto y normado, con la consiguiente revalorización de la autonomía y responsabilidad de los managers y el personal en general, se corresponde con el actual movimiento de revalorización de la discrecionalidad y

la responsabilidad subjetiva en el Derecho Administrativo. Afortunadamente se encuentra ya asumida la distinción obvia entre discrecionalidad y arbitrariedad, aunque tal distinción poco aporte a la construcción de una nueva y más necesaria teoría jurídica de la discrecionalidad. También va gozando de general aceptación la idea del pluralismo o diversidad de la discrecionalidad necesaria, dada la diversa base racional para la determinación del "óptimo" de discrecionalidad de cada situación. Con más dificultades va imponiéndose también la idea de la necesidad de la participación de los interesados (incluidos los portadores o exponentes de intereses difusos). Pero todas estas aportaciones no hacen sino circunscribir el problema jurídico clave de qué hacer con el núcleo cada vez mayor de decisiones discrecionales. En este sentido, la aceptación y la reinserción de la discrecionalidad en el Derecho pasa por diversos caminos hasta ahora propuestos, ninguno de los cuales consiste desde luego en situar la discrecionalidad en el ámbito de lo político, eliminando plenamente la revisión jurisdiccional y no admitiendo otro control que el parlamentario y el político. Antes al contrario, la gran tarea jurídica está en definir el aporte del Derecho al buen aprovechamiento de la oportunidad de racionalidad que la discrecionalidad supone. Y en este sentido las vías a explorar son muy diversas: desde la institucionalización del control de gestión y la evaluación de programas, al fortalecimiento de los Tribunales de Cuentas o la creación de instancias objetivadas supervisoras de la gestión y con facultades para exigir responsabilidad personal, sin olvidar la necesidad de un replanteamiento de las relaciones entre discrecionalidad y poder judicial al que después nos referiremos.

En cuarto lugar, al abandono por el management de la idea de planificación normativa y a su sustitución por los conceptos y técnicas de análisis y gestión estratégica, corresponde una nueva percepción del rol del Derecho Administrativo, ya no sólo como marco o cauce sino también como instrumento de acción para fines o transformaciones específicas. El Derecho se configura así, en gran parte, como un instrumento o recurso más entre la panoplia de recursos o formas de acción de entre las que deber optarse de modo diverso y racionalmente fundado en cada caso. Se habla así de uso selectivo y estratégico del Derecho, lo que plantea prometedores desarrollos de la teoría de la producción de las normas jurídicas, capaces de situarla más allá del plano formal o procedimental en que actualmente se encuentra. En particular la conexión de la teoría jurídica con la teoría económica de las regulaciones y el análisis decisional de la teoría de la organización parecen caminos prometedores que ya han comenzado a ser recorridos.

En quinto lugar, a la aceptación por el Management de la teoría económica de los bienes públicos se corresponde la aceptación por el Derecho Administrativo de que la Ley no puede fijar de manera precisa los fines, intereses y objetivos públicos así como de que éstos, aunque siguen siendo responsabilidad indeclinable de los poderes públicos, dependen cada vez más de la relación de dichos poderes entre sí y de la colaboración ciudadana. Al desarrollo desde el management público de las teorías y técnicas de construcción y gestión de redes interorganizativas, o a la construcción de un marketing público desde la configuración de los usuarios como clientes, o hasta desde la proclamación de un nuevo principio de "receptividad", se corresponde el creciente interés del Derecho Administrativo por las relaciones interadministrativas, las diferentes formas convencionales o participadas de gestión desbordantes del acto administrativo tradicional o el desarrollo de la posición jurídica del ciudadano frente a los servicios públicos prestacionales.

Notas

(1) De la generalidad y alcance del fenómeno en todas las democracias avanzadas se da cuenta en una excelente tesis doctoral, no por casualidad gestada y producida entre ESADE y DEUSTO, cuyo autor es Koldo ECHEBARRIA y lleva el significativo título de "La Administración Pública en la era del management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa". Sobre la importancia del management en la llamada Administración para el Desarrollo baste con considerar que el enfoque "management" es el claramente dominante en las Naciones Unidas (MDP, Management Development

Program, del PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), en el Banco Mundial (que dispone de una cada vez más influyente División de Management público), en el Banco Interamericano de Desarrollo y en la OCDE, por la misma razón. Sobre la importancia del management en el movimiento de la reforma administrativa globalmente considerada, vid. CAIDEN, GE, Administrative Reform Comes of Age, Berlin, Walter the Gruyter, 1991.

(2) La literatura sobre la relación entre el Estado del bienestar y los valores de la eficacia y eficiencia es abundantísima y sobradamente conocida, por lo que nos excusamos de su reproducción, en beneficio propio, del lector y de los árboles. Quizás sí merezca el esfuerzo, en cambio, referenciar algún trabajo sobre la relevancia de la "calidad" del sector público para la competitividad de los respectivos países. Se trata de un tema conectado sin duda a las transformaciones del orden económico internacional. La pregunta inicial (¿por qué una nación se convierte en la sede de los competidores más ventajosos?) ha sido formulada por PORTER en una obra que es ya un clásico en la materia (PORTER, M.E., The Competitive Advantage of Nations, New York, The Free Press, 1990).

El estudio del impacto positivo o negativo de las políticas estatales en la competitividad de las empresas es un tema que inquieta principalmente desde la crisis económica de los 70 (por ejemplo, BACON, R y ELTIS, W., Britains Economic Problems... London, McMillan, 1976, desarrollaron la tesis de que los excesos en la construcción del Estado del bienestar perjudicaron gravemente la competitividad del Reino Unido dado que el desarrollo de la Administración social absorbió demasiado el excedente empresarial impidiendo un grado suficiente de inversión, productividad y exportación; inversamente, los comentaristas suelen elogiar la política japonesa de apoyo a las empresas y la competitividad, considerada ya como una directriz de "reforma administrativa", (vid. al respecto WRIGHT, DS y SAKURAI, Y, "Administrative Reform in Japan...", en Public Administration Review, 1987, vol.47, págs.121 y sig).

La competitividad como directriz de reforma administrativa aparece hoy en diversos documentos oficiales de Partidos políticos, Asociaciones empresariales, Organismos internacionales (vid., por ejemplo, el conocido manifiesto clintonita Mandate for Change, ed. by MARSHALL, W y SCHRAM, M, The Progressive Policy Institute, New York, Berkley books, 1993, y, en especial, los trabajos de David OSBORNE incluidos en el mismo; o, entre nosotros, el "Estudio introductorio" al n° 1, 1992, de la Revista del Instituto de Estudios Económicos, dedicado monográficamente a la revisión del Sector Público en los 90; igual inquietud expresa el documento del Gobierno francés COMISSARIAT GENERAL DU PLAN: Raport de la Commission sur l'Efficacit de l'Etat: Le Pari de la Responsabilité, Paris, La Documentation Française, 1989; o el interesante documento del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, International Competitiveness. Interaction of the Public and the Private Sector, editado por Irfan ULL HAQUE, The World Bank, Washington DC, 1989).

Especial relieve teórico tiene el intento de algunos autores de precisar el concepto de "ecoestructura" como integrador de todas las variables determinantes de la competitividad internacional, cuyo manejo depende principalmente del Estado (DAVIDSON, WH, "Ecostructures and International competitiveness", en NEGANDI, AR y SAVAR, A, International Strategic Management, Lexington (MA), Lexington Books, 1989), idea ésta que, bajo una u otra formulación está teniendo una acogida generalizada, como puede observarse en el reciente libro de DRUCKER, PF, Post-Capitalist Society, New York, Harper Collins, 1993.

(3) Adoptamos aquí la significación dada al término "institución" por el nuevo institucionalismo presente tanto en el campo económico, como sociológico y de la teoría de la organización. El punto de partida clave, desde nuestro punto de vista, consiste en distinguir entre los conceptos de "institución" y de "organización" y entre las aproximaciones y métodos científicos pertinentes para la comprensión y la intervención en cada una de estas realidades. Sobre el tema pueden verse mis notas introductorias al libro de K. ECHEBARRIA, en prensa, que constituye una reelaboración de su tesis doctoral.

(4) La "especificidad" científica del management público es reconocida no sólo por los académicos que

lideran internacionalmente esta área del conocimiento, sino también por los que lideran el management empresarial privado. La certeza y conocimiento del dato excusan las citas bibliográficas, pero no me resisto a recomendar la lectura del punto "Why Governments can't be run like a business" de la brillante obra de OSBORNE, D Y GAEBLER, Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Addison-Wesley, 1992, pág.20 y ss.

(5) Nos referimos a un fenómeno que no es, con mucho, exclusivamente español. Tendremos ocasión más adelante de referirnos específicamente al mismo. Baste ahora con citar al autor norteamericano que recientemente y de modo brillante no sólo ha argumentado que si el Derecho Administrativo no abandona el proyecto antidiscrecional tradicional va a convertirse en una disciplina irrelevante cuando no obstaculizadora de las transformaciones del Estado de nuestro tiempo, sino que ha propuesto, además, unos líneas interesantes para el desarrollo de un nuevo paradigma: EDLEY, CF, Jr, Administrative Law, Rethinking Judicial Control of Bureaucracy, New Haven and London, Yale University, 1990.

(6) MINTZBERG, H. Mintzberg y la Dirección, Barcelona, Díaz Santos, 1991, pág. 32. Una interesante aplicación de las teorías de KUHN en el ámbito del management se encuentra en BARKER, JA, The Future Edge, New York, William Morrow, 1992.

(7) Una descripción sucinta, que puede considerarse generalmente admitida, es la expuesta bajo la rúbrica "causas de la crisis del Estado como sistema de Derecho Público" en PAREJO, L. Crisis y Renovación en el Derecho Público, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, págs. 17 a 29.

(8) Un buen ejemplo viene constituido en el campo del Derecho de la Función Pública por el afinamiento y desarrollo de los conceptos angulares de "mérito y capacidad". Como ha demostrado en su tesis doctoral FEREZ, M, Igualdad, Mérito y Capacidad en el acceso al empleo público profesional (Los casos de Estados Unidos, Francia y España), hoy carece de sentido manejar un concepto de mérito que no acoja los hallazgos producidos en este campo por el management de los recursos humanos.

(9) LOSCHAK, D, " Le droit administratif, rempart contre l'arbitraire", en Pouvoirs, vol.46, 1988, págs. 43-55. CROZIER, M, Etat Moderne, Etat Modeste, Paris, Fayard, 1987. CAILLOSSE, J, " La modernisation de l'Etat", en L'Actualité Juridique-Droit Administratif, 20 de noviembre 1991, pág.759; vid. también del mismo autor, "L'Administration française droit-elle s'evader du droit administratif pour relever le défi de l'efficience", en Revue Politiques et Management Public, vol. 7, 1989, págs.163 y ss. WILLKE, H, " Le cou du principe de la légalité", en MORAN, CA (ed.), Figures de la légalité, Paris, Publisud, 1992, págs.127 y ss.

(10) En este sentido vid. también BRYNER, GC, Bureaucratic Discretion. Law and Policy in Federal Regulatory Agencies, New York, Pergamon Press, 1987;

(11) STEELE, G, "Private Lawyers, public law: administrative law in the making", en Canadian Public Administration, volumen 35, nº1, 1992, págs. 1 y ss.

(12) DAVIS, K.C. Administrative Law Test, 3ra. ed., St. Paul, Minn, Key West Publishing, 1972, pág. 2.

(13) La teoría organizativa actual viene insistiendo en la importancia de la " institucionalización" de los cambios o reformas pretendidos. Este concepto alude a la sostenibilidad de los cambios, a la garantía de su permanencia en el tiempo, a su interiorización por los agentes del sistema como una de las regulaciones efectivas del mismo (GOODMAN, PS y otros, Change in Organisations, San Francisco, Ca, Jossey-Bass, 1982; GOODMAN, PS, BARZEMAN, M y CONLON, E, "Institutionalisation of Planned Organisational Change", en STAW, BM y CUMMINGS, LL (eds), Research in Organisational Behaviour, vol 2, Greenwich, Con, Jai Press, 1980, págs 215 y ss; CROZIER, M y FRIEDBERG, E, L'acteur et le système, Paris, Editions du Seúl, 1977). Aunque el análisis más penetrante en el concepto de institución y su relevancia en los procesos planificados de cambio administrativo nos parece se encuentran en MARCH, JG y OLSEN, JP, Rediscovering Institutions, New York, The Free Press, 1989.

(14) El tratamiento jurídico de los principios de eficacia y de eficiencia se encuentra lastrado por su confusión con la teoría tradicional de la eficacia de las normas y actos administrativos. La construcción jurídica de los principios de eficacia y eficiencia, como principios constitucionales substantivos, es todavía una tarea pendiente, que, a nuestro modo de ver, no podrá desarrollarse sin la incorporación al Derecho público de conceptos procedentes de las ciencias de la gestión. Algunos trabajos recientes comienzan apuntar esta dirección: BETTINI, R, Il circolo vicioso legislativo, efficacia del diritto ed efficienza degli apparati pubblici in Italia, Milan, Angeli, 1983, y PAREJO, L, "La eficacia como principio jurídico de actuación de la Administración Pública", en Revista de Administración Pública, n° 218-219, 1989, págs 15 y ss.

(15) La tensión inevitable entre los distintos valores y principios constitucionales de la organización y gestión administrativa ha sido expresivamente planteada por DOWNS, GW y LARKEY, PD, The Search of Government Efficiency. New York, Random House, 1986.

(15 bis) Debería abandonarse definitivamente el engaño intelectual consistente en oponer burocracia y management, racionalidad burocrática y racionalidad gerencial como una antinomia insalvable. Tal antinomia viene unida en quienes la formulan a la identificación de las burocracias con las "buropatologías" y de la racionalidad gerencial o management con la empresa privada eficiente. Esta manera de proceder es intelectualmente incorrecta, por más difundida que se encuentre. Vid. MINTZBERG, H, La Estructuración de las Organizaciones, Barcelona, Ariel Gestión, 1984.

(16) Vid. el reconocido artículo de ARTHURS, HW, " Rethinking Administrative Law: A Slightly DICEY Business", en Osgood Hall Law Journal, vol. 17, n°1, 1979, incluido después en la excelente compilación de GALLIGAN, DJ, Administrative Law, The International Library of Essays in Law and Legal Theory, Aldershot, Dartmonth, 1992, pág. 17 yss. En el mismo sentido, JOWELL, J " The legal control of administrative discretion", en GALLIGAN, ob. cit., pág. 250

(17) La dicotomía inicialmente planteada por DICEY entre Derecho y discrecionalidad es llevada a su extremo lógico económico-jurídico en la obra monumental de HAYEK, donde hemos encontrado la exposición más coherente, profunda y honesta de las "contradicciones" o incompatibilidad entre el "rule of law" y el "welfare state". La exposición más completa y sistemática de la teoría del Derecho de HAYEK y de su funcionalidad con la sociedad de economía de mercado puede encontrarse en ese monumento al talento humano que es HAYEK, FA, Law, Legislation and Liberty, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1982.

(18) WEBER, M, Economía y Sociedad, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1964, pág. 56. Una exposición sistemática y fiel del pensamiento burocrático weberiano, no siempre correctamente reproducido, puede verse en la obra de NIETO, A, La Burocracia. El Pensamiento Burocrático, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, pág. 581 y ss.

(19) Vid. una breve y sintética exposición de los principales autores de esta línea de pensamiento en MOUZELIS, NP, Organización y Burocracia, Barcelona, Ediciones Península, 1989, págs. 85 y ss.

(20) En el ámbito latinoamericano todos estos extremos han sido tan acertada como reiteradamente expuestos en sucesivos y reiterados trabajos de B. KLIKSBERG y J. SULBRANDT. Para una presentación sistemática del tema puede verse KLIKSBERG, B, El Pensamiento Organizativo, Buenos Aires, 1992, págs. 123 y ss.

(20 bis) Puede verse R. MIEWALD, "The origins of Wilson's Thought: The german tradition and the organid state", en J.RABIN y J.BOWMAN, eds., Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration, New York, Marcel Dekker, 1984, págs. 17-30. En la misma obra puede verse también el trabajo de G.CAIDEN, "In Search of an Apolitical Science of American Public Administration", págs. 51 a 78.

(20 tris) Sobre los diversos conceptos de racionalidad envueltos en las diversas aproximaciones a la Administración Pública puede verse J. WHITE, "Images of Administrative Reason an Rationality: The Recovery of Practical Discourse", en H.KASS y B.CATRON, eds., Images and Identities in Public

Administration, Londres, Sage, 1990.

(20 quater) Una exposición de las raíces teóricas de la concepción de la Administración Pública como instrumento racional puede verse en L. SOSSIN, "The politics of discretion: toward a critical theory of public administration", en Canadian Public Administration, volumen 36, 1993, págs. 364-391.

(22) Vid., por ejemplo, la crónica histórica que hace del tema BERKLEY, GE, The Craft of Public Administration, 6ª edición, Boston, Allen and Bacon, capítulo 11.

(23) La suerte sufrida por el trabajo de NIETO, A, " La vocación del Derecho Administrativo en nuestro tiempo", Revista de Administración Pública, vol. 76, 1975, págs. 9 y ss., tan intelectualmente motivador como carente de impacto, es paralela a la de trabajos previos en otros países más avanzados (vid., por ejemplo, el trabajo pionero de JONES, HW, " The Rule of Law and the Welfare State", en Columbia Law Review, n' 58, 1958, págs. 143 y ss. Pocas veces se pone tan de manifiesto como en ésta la verdad de la observación de KUHN, según la cual para que se produzca un cambio de paradigma no basta con que se evidencien las contradicciones e insuficiencias del aún dominante sino que es necesario que la comunidad científica disponga de un paradigma alternativo (que acabe resultando socialmente exigido y, más relevante), dado que en la ciencia como en la vida sigue prevaleciendo la sentencia de BACON: la verdad brota más fácilmente del error que de la confusión.

(24) En el ámbito de la teoría política y del management público pueden verse, por ejemplo, la serie de trabajos incluidos en KOOIMAN, J, (ed.) Modern Governance New Government- Society Interactions, Londres, Sage, 1993.

(25) Una excelente reseña de este interesantísimo proceso en el ámbito de la teoría organizativa y de su relación con la crisis del Estado del bienestar puede verse en ECHEBARRIA, K, Ob. cit., capítulos II y III.

(26) A. WILDAVSKY, The Art and Craft of Policy Analysis: Speaking Truth to Power, London, McMillan, 1976.

(27) Sobre esta concepción del Derecho puede verse la gran obra de Hayek, Law, Legislation and Liberty, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1973. Más recientemente, M.VAN DER KERCHOVE y F. OST, Le système juridique entre ordre et désordre, Paris, PUF, 1988; J.D. REYNAUD, Les règles du jeu, l'action collective et la regulation sociale, Paris, Armand Collin, 1989; también los trabajos incluidos en F.OST y M. VAN DER KERCHOVE, eds., Le jeu: un paradigme pour le droit, Paris, LGDJ, 1992.

(28) Patrice DURAN, "Piloter l'action publique, avec ou sans le droit?", en Politiques et Management Publique, diciembre, 1993.

La Gerencia Interinstitucional. El liderazgo de espacios abiertos

Luis Rodríguez-Mena

Turbulencia ambiental y sobrevivencia de organizaciones

Existe un convencimiento general acerca del agravamiento de las dificultades que entraña la toma de decisiones en contextos de complejidad creciente como los de hoy en día. Cada vez es menos apropiado hablar de "soluciones" a los problemas, por cuanto éstos usualmente dan origen a otros problemas de mayor o menor trascendencia, tanto en lo físico como en lo económico, social, cultural o político. Quizás por ello sea más apropiado hablar en términos de la **sustitución de un problema por otro** u otros problemas. La complejidad está llegando a un grado tal que quienes toman decisiones deben agudizar su entendimiento para escoger con cuales inconvenientes pueden convivir, durante cuanto tiempo y con que grado de intensidad.

Para citar un ejemplo, el descubrimiento de nuevos medicamentos para combatir enfermedades carenciales o infecto-contagiosas, tiende a alargar la esperanza de vida de la población, lo cual a su vez plantea luego un incremento de enfermedades degenerativas como resultado de la mayor edad de la población. El arsenal tecnológico de hoy día permite resolver problemas de producción, comunicaciones, transporte, etc., pero al mismo tiempo tiende a crear contaminación ambiental, exige una gran inversión económica en la formación de recursos humanos especializados y hasta crea interrogantes acerca del dominio que sobre el ser humano puede generar esa tecnología creada por él mismo.

El bienestar y el crecimiento económico de un país puede acarrearle a éste situaciones críticas producto de **"los problemas del progreso"**. Son muy conocidas las vicisitudes del gobierno nipón derivadas de su elevadísimo superávit comercial con los Estados Unidos, y las controversias internacionales que se generan como resultado de la venta a precios subsidiados de productos agrícolas excedentarios de países desarrollados.

Enorme repercusión han tenido en las últimas décadas las enormes calamidades y desajustes sufridos por aquellos países que han experimentado alzas muy elevadas de precios en sus productos de exportación. Al parecer, la abundancia tiende a "adormecer" la motivación para el esfuerzo intenso y sostenido para innovar y producir. La abundancia induce a la comodidad y hasta puede llegar a inhibir la creatividad y a reblandecer los valores morales, el espíritu de competencia y el esfuerzo necesario para lograr un futuro producto del trabajo y la dedicación. De esta manera, lo que se consideraba como "solución" pasa a convertirse en **problema**, al cual con frecuencia no se le consigue "solución" permanente.

Todas estas realidades significan retos de alta complejidad en las organizaciones modernas, por ser en ellas donde suceden casi todos los fenómenos de la vida humana. La **densificación** de la estructura de las relaciones interorganizacionales genera tensiones y complejidades que constantemente obliga a replantear y repensar la labor y las exigencias del líder/gerente y al escrutinio permanente de su entorno.

Estas realidades a su vez van creando un estado tal de interdependencias, que hace cada vez menos capaces a las instituciones de resolver sus problemas por sí mismas, pues requieren del concurso creciente de otras organizaciones. La espesa red de interrelaciones se va haciendo más extensa y compleja, convirtiéndose en un desafío para el gerente **endocéntrico**, que ve la complejidad casi únicamente **dentro** de su organización y no fuera de ella. Por el contrario, el gerente **exocéntrico** reconoce la complejidad interna pero valora la externa en sus justas dimensiones y le asigna una importancia creciente en la toma de decisiones.

El discurso "transparadigmático"

El debate científico entre las perspectivas **moderna** y **postmoderna** le brindan a la actividad gerencial un fértil campo donde "abreviar" en busca de reflexiones significativas que aporten elementos útiles para abordar la gerencia interinstitucional en contextos diversificados y complejos.

El modelo racionalista por sí sólo no brinda suficientes elementos que permitan comprender cabalmente el entrelaje de relaciones de poder, influencia y redes de comunicación propias de las estructuras múltiples de organizaciones públicas y privadas. Por ello es necesario que el conocimiento y la tecnología no solamente rebasen fronteras institucionales, sino también sobrepasen los linderos del conocimiento de las distintas disciplinas y dentro de éstas, exploren las bondades de un conocimiento "transparadigmático"¹. Este enfoque pretende lograr una "fertilización cruzada" que "mueva" la frontera del conocimiento hacia un análisis integrado que provea mayor amplitud y profundidad a las pesquisas, facilite la comprensión de la **textura** interorganizacional, promueva la formación de coaliciones y de redes públicas, privadas y mixtas, y fortalezca la capacidad organizacional para diseñar y ejecutar estrategias y programas que cristalicen en el cumplimiento de objetivos y metas.

La larga e intensa controversia entre el **funcionalismo** y la teoría de los **sistemas**, por una parte, y las teorías que favorecen los enfoques **culturales** y **políticos**, por la otra, brindan la posibilidad cierta de armonización de conceptos que enriquezcan el conocimiento y permitan develar realidades que cada disciplina por sí sola no es capaz de realizar.

El esfuerzo de reconciliación o integración de posturas científicas que por muchos años se han considerado antagónicas e irreconciliables, constituye un esfuerzo que en América Latina tiene adeptos. Un trabajo relativamente reciente profundiza en el enlace entre varios enfoques². A través de lo que el autor denomina "un enfoque pluriparadigmático" se estudian las clases sociales venezolanas y la sociedad venezolana desde distintos paradigmas teóricos. Las pesquisas van, desde el estudio de las formas de producción campesina, hasta **historias de vida** de los pobladores, realizadas con asesoría psicoanalítica.

Las estrategias contextuales

Las organizaciones modernas se enfrentan al imperativo de planificar no solamente los mecanismos internos de actuación, sino también las estrategias y tácticas para relacionarse y tratar de influir en sus entornos cercano y remoto.

Las acciones para tratar con el entorno no se limitan al aprovechamiento de oportunidades, al enfrentamiento y neutralización de peligros y a la obtención de ventajas y fortalezas, sino que deben concretarse en el manejo de actores individuales o colectivos: tratamiento de aliados, disuasión, mediatización o derrota de oponentes y la persuasión de indiferentes³.

La gerencia de las relaciones con grupos de interés externos a la organización, supone la respuesta a una serie de interrogantes, tales como:⁴

¿Qué espera cada una de esas instituciones/grupos del organismo?

¿Cómo valoran ellos la imagen y los ejecutivos de nuestra institución?

¿Cuál es su conducta actual? ¿en qué nos apoyan? ¿a qué se oponen? ¿qué beneficios estamos obteniendo de esas relaciones?

¿Qué posibilidades tenemos de mejorar las relaciones con cada uno de ellos?

¿Qué tipo de acciones han tomado o tomarán ellos en caso de no sentirse satisfechos con nuestras ejecutorías?

¿Qué esperamos de cada uno de ellos?

¿Cuáles serían los elementos fundamentales que deberá contener nuestra **misión** para mantener con ellos una relación estable, provechosa y armoniosa?

¿Qué beneficios concretos obtendríamos de esa relación estable, provechosa y armoniosa?

¿Cuánta influencia o poder tiene cada institución/grupo dentro del contexto donde actuamos?

¿Con cuáles recursos institucionales contamos para contrapesar cualquier acción que no resulte conveniente con nuestros objetivos y metas?

¿Cuán efectivos serían esos recursos institucionales?"

Las nuevas fronteras tecnológicas

Los nuevos descubrimientos científico-técnicos tienen una indiscutible incidencia, no únicamente sobre la forma de entender la gerencia tanto pública como privada, sino también

sobre la manera de como concebir y adaptar la gerencia a las nuevas realidades socioeconómicas.

Se están dando casos en que por obra de nuevas investigaciones científicas se abren campos productivos con inusitados modelos de operación que no sólo se diferencian de los anteriores, sino que se fundamentan en un concepto totalmente opuesto a la práctica usual. Es el caso de la industria del perfume, por ejemplo, donde las esencias tienen un marcado origen vegetal (las flores). Utilizando la biotecnología, el Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (Cytel) patrocinado por la Agencia Española de Cooperación Internacional y el INDOTEC de República Dominicana, patrocinan un proyecto para la utilización de la **basura** para obtener ácido propiónico, componente importante en la producción de perfumes.⁵

Como podrá notarse, de una noción equivalente a la "homeopática", o producción mediante insumos **afines** a los productos (flores y perfumes), se pasaría a la noción "alopática" o producción a través de insumos **opuestos** a los productos (basura y perfumes). Esta nueva situación seguramente conllevará un replanteamiento gerencial del abastecimiento empresarial, lo cual a su vez obligará a un rediseño de las relaciones interinstitucionales y a la búsqueda de nuevos modelos de actuación derivados de los avances científicos. Estos avances han venido apareciendo con relativa rapidez en el ámbito internacional.

La gerencia debe ahora tornarse innovadora, con énfasis en el capital humano para producción y adaptación, con uso intensivo de **tecnología software**, que está abriendo la nueva frontera del desarrollo científico-tecnológico de la producción. Las nuevas inversiones se orientan básicamente hacia materiales más livianos y resistentes a la corrosión y al desgaste, como lo son los compuestos metálicos, la cerámica industrial, la fibra de vidrio y la aleación de resinas. La nueva carrera de la producción está librando batallas con productos más eficientes y menos intensivos en materiales ("desmaterialización de las manufacturas"), en un proceso irreversible de adelanto científico-técnico. El cobre, el aluminio, el zinc, el plomo, el estaño y el hierro, típicas materias de producción en zonas subdesarrolladas, están sintiendo la fuerte competencia de elementos nuevos y más eficientes, salidos de los laboratorios de universidades y grandes empresas. De la misma manera como el petróleo sustituyó como elemento sintético al caucho y a las fibras naturales, las nuevas tecnologías están sustituyendo a ritmo acelerado a las materias primas de exportación de Latinoamérica. Satélites de cincuenta kilos de peso están haciendo el trabajo de comunicaciones intercontinentales que equivalen a 150.000 toneladas de cable de cobre sumergidos en el Atlántico, y las fibras ópticas están sustituyendo con éxito a ese metal en las instalaciones telefónicas. Además, las técnicas de reciclaje han logrado la reutilización del 48% del plomo, 38% del cobre, 27% del aluminio, 24% del zinc y 18% del estaño.⁶

La relación "simbiótica": cuando el punto de partida y el de destino son una misma posición

Los nuevos aires ideológicos que están dando la vuelta al mundo han obligado a repensar muchas de las ideas sobre el funcionamiento y conducción de las sociedades, que desde hacía varias décadas constituían conceptos de generalizada aceptación para muchos pensadores de América Latina. Actualmente, en la vieja lucha -intensificada hoy día- entre economía de mercado e intervención estatal, la primera parece sobresalir sobre la segunda -aunque con muchos contratiempos e inconvenientes en su aplicación-, en cuanto a las nuevas preferencias sociopolíticas. Sin embargo, al

menos en el corto plazo, la aplicación de políticas económicas neoliberales ha venido arrojando, a la par con los arreglos de las cuentas macroeconómicas, un sustancial desmejoramiento en la distribución del ingreso y de la riqueza. Es quizás por ello que la CEPAL se ha asociado a la idea de la "transformación productiva con equidad", en un intento por conciliar los requerimientos económicos para producir competitivamente para el mercado nacional e internacional, con un balanceado reparto de los proventos de la actividad productiva.⁷

Sin entrar a juzgar los supuestos de esta teoría, la nueva idea supone una "relación simbiótica" que parte y concluye en la **transformación productiva**. Para lograr ésta, según CEPAL, es necesario que previamente exista **cohesión social**, a fin de que los esfuerzos mancomunados permitan llevar a cabo eficiente y eficazmente las tareas de la producción. A su vez, la cohesión social requiere, para su culminación, de la **equidad social**, es decir, de la acción equitativa y solidaria de unos estratos de la población para con otros estamentos sociales. Pero también esa equidad tiene su condicionante: el **crecimiento económico**, que es la fuente que nutre el reparto socioeconómico en la sociedad, y que a su vez requiere de la **transformación productiva**.

Como podrá notarse, en el modelo cepalino el punto de partida y el de destino son una misma posición, lo cual entraña una relación de "causación" circular dentro de una relación simbiótica: los elementos que la integran forman una relación de dependencia encadenada de tipo **cerrado**, en la cual la relación causal comienza y termina en el mismo punto, conformando lo que en apariencia se asemeja a un "círculo vicioso".

¿Qué significado tiene lo anterior para la Gerencia Interinstitucional? Este modelo de CEPAL, que tiene la virtud de intentar un acercamiento entre las tendencias en pugna en el momento actual de América Latina, significa la introducción de elementos de alta complejidad en las relaciones entre instituciones tanto públicas como privadas. Lograr la transformación productiva de la Región con un modelo como el planteado, exige la "complejización" tanto cualitativa como cuantitativa de los intercambios humanos que usualmente se realizan a través de organizaciones o instituciones. Para citar un ejemplo, la llamada "cohesión social", como requisito inmediato para alcanzar la tan ansiada transformación productiva, supone la intensificación y afinamientos de los intercambios interinstitucionales a lo largo y ancho de una sociedad, en sus ámbitos sociales, políticos, económicos y culturales. Sólo así habrá perspectivas para "decodificar" y superar el círculo vicioso de la superación de América Latina.

Globalización y bloques económicos

La progresiva apertura de las economías nacionales y la intensificación del comercio internacional con relativamente pocas barreras arancelarias, es el signo de los tiempos. Paralelamente a ello, la formación de grandes bloques comerciales con la adhesión de grupos de países que tienden a salvaguardar sus economías de la competencia de otros bloques, parece situar la competencia internacional en un nivel superior al de las economías nacionales. La competitividad parece desplazarse de los sistemas nacionales a las comunidades o conglomerados de los países que forman los bloques. A la gerencia interinstitucional que se requiere dentro de cada país, vendría a agregarse una **gerencia intrabloques** y una **gerencia interbloques**. En la primera, los "hilos gerenciales" se extienden fundamentalmente hasta los linderos de los países que forman la comunidad económica, mientras que en la segunda, se alargan hasta llegar a los confines del planeta, integrando así todas las asociaciones de países. Por ello se suele hablar del **gerente global**, que vendría a eslabonarse estrechamente con los gerentes **nacionales** o regionales y con los gerentes **funcionales** a nivel **mundial**, formando así una vasta **red** de especialistas/generalistas que encararían la administración en todas sus escalas.

En el caso de la economía japonesa se ha producido un "capitalismo de concertación" mediante el cual:

"se patrocinan arreglos y compromisos entre las empresas ("cooperativas" de investigación, por ejemplo) y laboratorios (explotación conjunta de patentes, financiamiento compartido de proyectos de investigación, etc.), entre empresas nacionales y laboratorios extranjeros (contratos de investigación, suministro de información, etc.), entre empresas, laboratorios e instituciones de crédito (capitales de riesgo para desarrollar y comercializar innovaciones o para adoptar y asimilar nuevos sistemas tecnológicos), entre empresas de bienes de consumo y firmas de ingeniería (para identificar y evaluar tecnologías, para desagregar paquetes tecnológicos, etc.), entre fabricantes de maquinarias y equipos y empresas usuarias de los mismos (para establecer programas de desarrollo de proveedores) y tantas otras modalidades de alianzas entre los agentes de la innovación".⁸

"La competitividad tiene un carácter "sistémico" y por eso la empresa exitosa es aquella que forma parte de una red institucional que agrupa a infinidad de actores productivos. Por ello la competitividad es un hecho que depende cada vez menos de las decisiones que conciernen a las empresas individuales y más de un proceso que relaciona a cada empresa con su ambiente (otras empresas similares, suplidoras de materias primas, usuarios, fabricantes de equipos, firmas de ingeniería, centros de investigación), a través de planes que sirven para asociar intereses e integrar esfuerzos".⁹

En el ámbito del comercio internacional, las nuevas realidades han obligado a extender la visión y el alcance de lo "nacional" y lo "internacional". La globalización ha dado origen a que instrumentos de política **interna** de los países (las políticas industriales, de competencia y de inversiones) sean objeto de negociaciones **internacionales**. Ya las políticas del medio ambiente, al igual que las políticas sociales y laborales, no son de exclusiva competencia interna sino que además ahora tienen un gran significado internacional. Todo esto, a decir de Evelyn Horowitz, requiere de un marco institucional apropiado y "la integración del proceso de toma de decisiones".¹⁰

Cogerenciando sistemas: el liderazgo compartido

Ya sabemos que usualmente los problemas no "pertenecen" a una sola disciplina del conocimiento. La creciente complejidad de la vida social del ser humano adquiere cada día inusitadas complejidades que obligan a su abordaje mediante herramientas provenientes de varias fuentes del conocimiento. Es así como el análisis profundo de un problema socioeconómico va develando aristas que exigen, no solamente un tratamiento multidisciplinario -mediante el cual varias disciplinas diagnostican separadamente un problema- sino también un enfoque **interdisciplinario** en el que varias especialidades profesionales concurren simultáneamente a examinar un problema y a producir un diagnóstico único e integrado de aquél.

La multi e interdisciplinariedad científica tiene su equivalente institucional en el liderazgo compartido o gerencia interinstitucional. Si el análisis de problemas exige el concurso de un enfoque conceptual variado, igualmente al manejo gerencial de esos problemas debe corresponder una perspectiva múltiple que se exprese en una especie de **colegiación decisional** que integre las múltiples determinaciones existentes en un contexto burocrático.

Tomemos por caso un problema de gerencia pública: el tránsito automotor. Son muchos los factores que influyen en las situaciones que tienen que ver con la problemática del tránsito vehicular en un país, y por ello son varias las instituciones u organizaciones que tienen responsabilidades en esta área. La congestión del tránsito puede deberse a problemas de **diseño urbano vial**, es decir, al trazado de vías que obstaculizan en lugar de facilitar la circulación, lo cual es materia de Alcaldías y de los Ministerios de Transporte y Comunicaciones, de Obras Públicas o de Desarrollo Urbano. El número y la calidad de los **vigilantes de tránsito** está entre los determinantes del congestionamiento, al igual que los entes privados llamados "**autoescuelas**". El Ministerio de Justicia y la Policía tienen mucho que ver con el apresamiento, retención y procesamiento legal de **infractores** y causantes de accidentes graves. Los **servicios de salud** comparten la responsabilidad de atender y curar heridos. El ciudadano

propietario de vehículo y los talleres mecánicos son responsables por mantenerlo en **buen estado** a fin de evitar desperfectos en la vía y posible arrollamiento de personas y destrucción de propiedades. Así mismo, el propietario tiene la obligación de mantener la buena **apariencia del vehículo** para no atentar contra el ornato público. Las ensambladoras o fabricantes, al igual que las distribuidoras deben velar por las **normas de seguridad** en la fabricación. Los organismos públicos y privados que se preocupan por la salud colectiva deben, a su vez, desarrollar campañas que propendan a evitar accidentes de tránsito ocasionados por la "neurosis colectiva" que tiende a producirse en las grandes urbes, lo cual atañe por igual a conductores y peatones. También la **corrupción** en materia de tránsito influye poderosamente a través de varias vías: el otorgamiento indebido de constancias de conducir a quienes no están capacitados para ello por parte de "autoescuelas" e inspectorías de vehículos; las conocidas "mordidas" de los vigilantes que permiten la impunidad de los infractores; y el negocio ilícito con autos y repuestos robados, a través de empresas especializadas, que también con frecuencia infringen la ley cuando ofrecen sus servicios como "localizadores" profesionales de vehículos desaparecidos. Por último, y para mencionar sólo un rasgo adicional citaremos la tarea que deben acometer organismos públicos y privados en materia de **educación ciudadana**, fortaleciendo conductas que eviten problemas de tránsito: obedecer los semáforos, no conducir a exceso de velocidad, no ingerir licor cuando se conduce, etc.

Lo anterior permite resaltar el grado de complejidad de muchos de los problemas que enfrentan las organizaciones y la necesidad de concebirlas como lo que realmente son: problemas interorganizacionales que demandan una visión y un análisis ampliado y penetrante. Los problemas sustantivos están usualmente interconectados y en manos de muchas instituciones que forman una **constelación organizacional**. Por tanto, la solución de los mismos debe abordarse también a través de un enfoque global que abarque el conjunto.

Conclusión: El Gerente Plural

La serie de consideraciones hechas a lo largo del presente trabajo permiten puntualizar y resumir los rasgos fundamentales que plantea de Gerencia Interinstitucional, así como trazar el perfil de lo que sería el Gerente Plural requerido para afrontar tal cometido.

1. La fuerte tendencia a la ampliación de las fronteras organizacionales y la complejización de las estructuras de relaciones entre instituciones.

2. La aparición de nuevos actores, la multiplicación de estilos de liderazgo y la generación de fuertes tendencias al conflicto y a la aparición de nuevas oportunidades de cooperación productiva entre organizaciones.

3. La globalización de los procesos económicos y la formación de bloques internacionales requieren como contrapartida el enfoque multi e interdisciplinario de los problemas, la correspondencia de las perspectivas **multi-institucional** (conurrencia de varias instituciones), **interinstitucional** (conurrencia **compartida** de varias instituciones) y **transinstitucional** (conurrencia compartida mediante la imbricación de equipos conjuntos de trabajo para realizar tareas de interés común).

4. La formación de **redes interinstitucionales** puede abrir el camino para la solución de problemas complejos que abarcan a varias organizaciones. De esta manera, la conjunción de fortalezas y debilidades de varias entidades puede dar lugar a efectos sinérgicos que obren en beneficios multilaterales: "el todo es más que la suma de las partes".

5. Debe reconocerse que la integración o acoplamiento sinérgico supone no solamente el intento por vencer la clásica "resistencia al cambio", sino igualmente sobreponerse a uno de los instintos que distingue a los animales inferiores y superiores: el mantenimiento y la defensa a ultranza de su territorio (organizacional, en este caso).

6. En un mundo de mutuas dependencias, el ejercicio de la soberanía y el cumplimiento de sus cometidos solamente puede lograrlo una institución compartiendo dicha soberanía con otras organizaciones que de alguna manera tienen que ver con tales cometidos u objetivos.

Sin pretender agotar el tema de los requisitos personales y profesionales que debe cubrir un gerente de amplio espectro, como lo es el requerido para gerenciar con probabilidades de éxito una red interinstitucional, a continuación se señalan los atributos básicos deseables del **Gerente Plural**, quién deberá poseer capacidades y habilidades para:

- desarrollar una visión amplia y penetrante que le permita encuadrar los problemas institucionales dentro de un marco "omnicomprensivo" que desborde las fronteras de su propia organización. Deberá entender que muchos de los llamados problemas "internos" se gestan y se resuelven en el entorno cercano o remoto de la institución que dirige.

- manejar relaciones no-jerárquicas en gran escala. Buena parte de los organismos que rodean la organización no tienen con ella una relación de subordinación. En algunos casos se dan relaciones de "supraordinación", en las cuales un organismo contribuye a darle vida a otro organismo que se convierte en "superior jerárquico" de aquél (el Congreso Nacional, por ejemplo).

- generar estrategias creativas y dinámicas en espacios burocráticos abiertos. Los sistemas complejos demandan una constante revisión, adaptación y cambio de estrategias a fin de que éstas respondan de la mejor manera posible a la dinámica y a las tensiones ambientales. De allí que el Gerente Plural deba constituirse en un auténtico "piloto de tormenta".

- gerenciar la **diversidad compleja**. Los macroentornos están constituidos por constelaciones de entidades con gran variedad de estructuras, intereses, productos finales, estrategias, etc., que lo obliga a generar respuestas acordes con la profundidad, extensión y variedad de las situaciones planteadas.

- articular intereses, formar alianzas y construir consensos, necesarios para soportar ataques de oponentes, sobrevivir y progresar en medio de fuerzas y contrafuerzas ambientales producto de las relaciones de poder y de la tensión que de ellas se derivan.

- generar en sí mismo un estilo gerencial dúctil que se contraiga y expanda y que diversifique su contenido, para proveer respuestas oportunas innovadoras y eficaces a los múltiples desafíos de la extensa y compleja variedad ambiental.

- reflexionar en profundidad, valiente y desprejuiciadamente, sobre los eventos en los cuales participa, y también en torno a sí mismo y a su actuación, a sus fortalezas y limitaciones personales, a sus logros y a sus derrotas, a su presente y a su futuro.

Notas

1 Para un detallado análisis de este enfoque, véase Michael Reed y Michael Hughes, eds. Rethinking Organizations: New Directions in Organizational Theory and Analysis. (London: Sage, 1992).

2 Roberto Briceño-León. Venezuela: Clases Sociales e Individuos. Caracas: Fondo Editorial Acta Científica Venezolana y Consorcio de Ediciones Capriles, 1992.

3 Luis Rodríguez-Mena. "Planificación Estratégica en Entidades Gubernamentales". (Parte I). Investigación y Gerencia, Vol. III, Número 36, Mayo/Junio 1991, p. 128.

4 _____ . "Planificación Estratégica en Entidades Gubernamentales". (Parte II). Investigación y Gerencia, Vol VIII, Número 37, Julio/Agosto 1991, p. 168.

5 El Diario de Caracas. Viernes 15 de Julio de 1994, p.11.

6 Luis Rodríguez-Mena. "Retos Actuales de la Gerencia Empresarial Latinoamericana". Investigación y Gerencia, Vol. VI, Número 3, 1989.

7 Véase artículo publicado por Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo del la CEPAL, "¿Qué piensa la CEPAL hoy?". Economía Hoy, Caracas 2 de Abril de 1994, pp. 8-9.

8 Ignacio Avalos G. "El Sistema Nacional de Innovación". El Diario de Caracas, 10 de Mayo de 1993, p. 4.

9 _____ . El Diario de Caracas, 19 de Julio de 1993, p. 4.

10 Evelyn Horowitz. "Una Nueva Política Comercial". El Nacional, Caracas 1 de Julio de 1994, p- A-4.

Argentina: la regulación estatal ante el proceso de integración subregional en el Cono Sur de América Latina

Alejandro B. Rofman

1. Antecedentes

En menos de dos años, el proceso de Integración Sub-regional en el Cono Sur de América Latina dar lugar a la concreción definitiva del Mercado Común del Sur(MERCOSUR).

Cuando el 1 de enero de 1995 queden abolidos los aranceles internos entre Argentina y Brasil y reste solamente un año más para que igual decisión involucre a Paraguay y Uruguay y, al mismo tiempo, se ponga en vigencia un arancel externo común, la Unión Aduanera entrar en plena operación. La libre circulación de bienes y personas al interior de esta Unión perfeccionar en forma definitiva al instrumento de vinculación estrecha de cuatro países localizados en el extremo meridional del continente.

Al igual que todas las experiencias integracionistas contemporáneas, la puesta en marcha de un modelo asociativo entre países no fue un acto instantáneo sino que obedeció a un proceso histórico pautado previamente. En los cuatro años de transición oportunamente acordados se resolvieron -y tendrán que completarse necesariamente- todos los pasos necesarios para arribar a la meta predeterminada. La secuencia histórica implicó negociaciones múltiples, ajustes, acciones coordinadas entre los Estados-miembros del Acuerdo de Asunción y los sectores privados y mecanismos sui generis, del todo novedosos para la Región, encargados de solucionar diferencias, perfeccionar pactos y convenir acciones concertadas.

Sin embargo, MERCOSUR dista de ser, por ahora, un auténtico modelo de Mercado Común. Carece de las instituciones necesarias para convertir a esta Unión Aduanera en un sistema integrado de países que definen destinos comunes e incorporan instituciones ad hoc para alcanzarlos. Esta primera particularidad -que obliga a desmentir el nombre con el que actualmente se lo conoce al no poseer el perfil de un real Mercado Común- se centra en la ausencia de organismos y funciones propios de una experiencia que involucre y comprometa a las sociedades intervinientes. De eso nos ocuparemos específicamente en el texto de este documento.

Por otra parte, como eje central de nuestras argumentaciones, haremos mención a otro aspecto que consideramos aún est abierto a decisiones rectificadoras y reparadoras. Para la sociedad argentina, de modo especial, la puesta en marcha del MERCOSUR no se ha constituido todavía en un debate nacional abierto y participativo. Las decisiones de los gobiernos-miembro se van adoptando por las cúpulas oficiales, en muchos casos a partir de consultas con organizaciones sociales representativas de los sectores productivos más destacados, pero que no son confrontadas ni discutidas en forma generalizada con otros estamentos, altamente comprometidos por tales decisiones, que carecen de voz y presencia visible. Además, en el caso de la sociedad argentina, todo el peso de las acciones adoptadas recae sobre el Poder Ejecutivo mientras que el Congreso de la Nación no aparece comprometido en forma activa en las decisiones. Finalmente, el grueso de las organizaciones pertenecientes a los sectores de menor poder negociador dentro de la sociedad ha tenido escasa incidencia y reducidas posibilidades de expresión a la hora de la paulatina concreción de los acuerdos y resoluciones implementadoras del Tratado de Asunción.

Si esta ausencia de participación plena es una de las características mas relevantes del proceso, un factor adicional, resultante del anterior, debería generar mayor inquietud, si cabe. En el caso argentino, la producción de estudios sobre impactos económicos, sociales, ambientales y territoriales del proceso de implementación del MERCOSUR no ha seguido un criterio sistemático ni ha despertado todo el interés que se merece en sectores muy importantes de la sociedad, fuertemente comprometidos con las consecuencias de la efectivización del acuerdo integrador. El Estado nacional, a través del Ministerio de Economía, ha encarado un programa de análisis de las condiciones de competitividad de los sectores

productivos y de los comportamientos previsibles de tales sectores en relación a la puesta en vigencia del MERCOSUR. Estos trabajos, al momento de escribirse estas líneas, no se conocen todavía y hay dudas si finalmente podrán ser consultados. Un destino mejor han tenido una serie extensa de estudios efectuados a partir de convenios con instituciones públicas y privadas de investigación formalizados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto a través del Centro de Economía Internacional que de él depende. El espectro de cuestiones analizadas es más amplio que el encarado por el Ministerio de Economía, pues incluye aspectos infraestructurales y ambientales aunque predominan, netamente, los fenómenos relativos al conocimiento del impacto que sobre sectores de la producción y de la esfera financiera podrá producir la formalización del MERCOSUR.

Sin embargo, estos trabajos han sido pensados y preparados para servir de guía a las decisiones oficiales y poco han trascendido y menos aún han formado parte de elementos-base para un debate generalizado en el seno de la sociedad argentina. Por otra parte, tales documentos con ser, sin duda, altamente ilustrativos, no focalizan su atención en dos aspectos que serían de indudable interés para la sociedad civil. Así, no aparecen en forma sistemática recomendaciones sobre estrategias acordes a seguir por los actores sociales según su diferenciada inserción en la estructura de poder, involucrados en su proceso de adaptación y/o defensa ante las consecuencias previsibles, deseables o no, de la marcha de los mecanismos de integración. Tampoco se hace alusión, en tales documentos, a la distinta respuesta que el fenómeno habrá de generar en los actores sociales que componen los sectores productivos estudiados, en tanto tales actores poseen muy heterogéneo poder de inserción y negociación frente a situaciones de transformación y cambio que rara vez pueden controlar.

La cuestión de la información aparece como clave en la capacidad de los sectores sociales en obtener conocimiento adecuado para posicionarse en relación al nuevo esquema de apertura externa y organización de bloques económicos integrados. Aunque el Estado sea un promotor fundamental de esa información, como resulta en los dos casos citados, su escasa diseminación y su incompletitud la torna no accesible al grueso de la sociedad y le impide llegar a aquellos estamentos sociales donde se torna más necesaria y aún imprescindible por la imposibilidad de tales sectores de generarla por su propia cuenta.

Estos ejemplos de la acción estatal actual con vistas a MERCOSUR, con ser aislados y selectivos, contienen los ingredientes precisos para evaluar la presencia del sector público en el apoyo al sistema decisional privado, motivo central de este documento.

Enfrentado a este rol limitado del Estado, los agentes privados han venido adoptando decisiones a ritmo desigual e impacto diferenciado. Es sobre esta cuestión que nos ocuparemos en el primer apartado del texto. A continuación, discutiremos las modalidades que la acción reguladora estatal ha incorporado en su proceso de ofrecer mecanismos compensadores de las deficiencias operativas de importantes segmentos del aparato productivo. Asimismo, analizaremos cómo viene operando el Estado en relación a distintas organizaciones sociales en la búsqueda que éstas realizan de caminos eficientes para afirmar su presencia protagónica en el nuevo esquema integrado. El tercer apartado se ocupará de ofrecer otra opción para el proceso de integración sub-regional a gestionar desde la sociedad argentina tendiente a impulsar una presencia mucho más dinámica y eficaz del potencial regulador del Estado, de modo de satisfacer objetivos compartidos plenamente por la sociedad argentina. Finalmente, y con carácter de conclusiones del documento, analizaremos, en forma de contraste, los dos modelos de integración presentados -el actual y el opcional- a fin de destacar en ellos la responsabilidad que se le adjudica a la gestión del Estado.

2. La sociedad civil ante el desafío de la integración

No es nuestro propósito hacer un recuento detallado de las distintas acciones emprendidas por el conjunto de la sociedad civil argentina para acomodarse y reajustarse en términos de las nuevas condiciones emergentes ante el proceso del MERCOSUR. Este esfuerzo excedería el contenido y

objetivos de este trabajo. Nuestra pretensión se circunscribe a caracterizar a grandes rasgos el accionar de los sectores sociales, su capacidad de anticipación y su real posición estratégica frente al proceso de Integración. De este modo, trataremos de identificar las diferencias más relevantes que se advierten entre los distintos segmentos de la sociedad civil en su capacidad para captar las ventajas derivadas de la puesta en marcha del MERCOSUR. Y, a la vez, puntualizaremos de qué modo actuó o pretende hacerlo el Estado para compensar las desigualdades observables en la potencialidad de apropiarse de beneficios emergentes del proceso de Integración entre los sectores sociales estudiados.

Un reciente análisis ilustra acerca del ritmo de fusiones, integraciones empresariales y acuerdos entre firmas de los países incorporados a MERCOSUR, en especial Argentina y Brasil, para tomar posiciones ante el avance del proceso de desgravaciones tarifarias que rige el comercio intraregional (1). Estos acuerdos, en ciertos casos, han sido incorporados al marco de las negociaciones de los Grupos de Trabajo que analizan el avance de las tratativas para perfeccionar el Tratado de Asunción en la fecha estipulada. En otros casos, en cambio, las acciones empresariales se realizan anticipándose a la libre circulación de mercancías entre los dos grandes países del MERCOSUR a verificarse el 1 de enero de 1995. El acuerdo de la industria automotriz es el más representativo de los que ya se han consagrado dentro del marco de las disposiciones del Tratado de Asunción. A la vez, el listado de acciones conjuntas resueltas por numerosas empresas en el último bienio, y que se acentúan a medida que se acerca la fecha precitada, son respuestas anticipadas programadas por quienes poseen información y capacidad decisoria para operar en un mercado a ampliarse decididamente.

El análisis del perfil de las firmas que ya han adoptado acciones orientadas a ubicarse con preferencia en el futuro mercado a satisfacer lleva a una decisiva conclusión. Se trata de grandes empresas nacionales, pertenecientes en la mayor proporción a grupos económicos poderosos de ambos países, o a firmas multinacionales que poseen filiales en los países referidos. Esta acción de ocupación preventiva de los espacios generados por la nueva dimensión de la demanda regional es indicativa de una capacidad ágil de reacción por quienes, desde tales unidades decisionales, programan por anticipado el derrotero de las empresas.

La respuesta del pequeño y mediano empresariado no ha ofrecido igual comportamiento, si se analizan evidencias aisladas pero representativas del accionar colectivo de este sector. Un reciente y documentado estudio efectuado por la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos apunta a evaluar el desempeño de este sector empresarial en el rubro de la producción metalmecánica ante el desafío del MERCOSUR, entre otras consideraciones referidas a la capacidad competitiva de esta rama productiva.

Según el citado estudio: "Una proporción muy elevada de firmas PYMES metalmecánicas se consideran afectadas por el proceso de apertura de la economía e integración sub-regional. Las firmas productoras de implementos agrícolas y autopartes resultaron con los índices más elevados"(2). El 66 % de las firmas entrevistadas, unas 100 firmas metalmecánicas productoras de bienes de capital, autopartes e implementos agrícolas consultadas a lo largo del año 1992, en distintos centros urbanos del país, manifestaron enfrentar distintos tipos de amenazas y/o restricciones para continuar con éxito su sendero de crecimiento o su estable participación en el mercado(3). El mismo trabajo estima que si se extrapolaran estos resultados al conjunto de las firmas PYMES de la industria nacional, estarían amenazadas 300.000 plazas de trabajo, algo así como el 20 % de los empleos del sector manufacturero nacional.(4)

Estos datos avalan la hipótesis de que existe un notorio rezago del mayoritario segmento del pequeño y mediano empresariado para reestructurar sus actividades productivas y alcanzar los necesarios niveles de competitividad que le permitan superar la presencia de la oferta de bienes manufacturados por otros empresarios de mayor poder y eficiencia en el contexto del nuevo espacio de demanda. A la vez, las dificultades observadas en tales productores para incorporarse a otros mercados externos y los factores que traban esa incorporación son altamente representativos del atraso de este

segmento social para transitar con éxito las etapas de la Integración que se avecina.

La rama metalmeccánica en el contexto de la industria argentina fue puntal en el proceso de sustitución de importaciones, modelo de desarrollo vigente a plenitud hasta mediados de la década de los 70. Aunque este proceso manufacturero no gozó de las ventajas comparativas que disfrutó y aún lo hace el sector de alimentos, dado que éste se provee de insumos del eficiente sector agropecuario, su dinámica evolución en el medio siglo de vigencia del citado modelo sustitutivo le permitió incorporar tecnología y eficiencia organizativa como para disfrutar de una presencia segura en un mercado protegido. Ante la apertura externa, la necesidad de competir con los bienes importados y de ingresar a mercados extranacionales le imponen un desafío cuyas posibilidades de encarar exitosamente están, como hemos visto, seriamente dificultadas. Lo más notable de la encuesta citada es la ausencia generalizada de acciones de concertación o acuerdo con otras unidades productivas internas o externas para reforzar la presencia en el mercado. Aquello que está muy presente en la estrategia de las grandes empresas o conglomerados económicos es una de las principales carencias en el segmento empresarial comentado. El reclamo de apoyo estatal necesario para revertir esta situación deficitaria es un elemento clave para considerar en nuestros análisis posteriores.

Pese a que no hay otros estudios de la amplitud del citado se pueden recoger referencias generales sobre la cuestión de la supervivencia de unidades productivas hoy carentes de potencial competitivo instalado cuando el nuevo mercado imponga reglas de juego previamente desconocidas. Estas referencias surgen principalmente desde el sector agropecuario y son frecuentemente explicitadas por el vocero gremial representativo del pequeño empresariado rural. Los reclamos de este sector, que reúne aproximadamente en sus filas a una cuarta parte de los productores agrarios del país aunque abarca a muchos más no agremiados en sus reclamos, han sido frecuentemente publicados en su vocero oficial "La Tierra", al cual remitimos en su colección de los años 1992 y 1993.

Estos reclamos se podrían trasladar, con mayor intensidad aún, a otra franja de la pequeña producción agraria que está compuesta mayoritariamente de campesinos sin tierra propia o con sistemas de permanencia altamente inestables y/o temporarios. El número de componentes de este sector social es indeterminado en tanto parte de ellos están integrados al circuito comercial con plenitud y desarrollan relaciones de mercado. Otros, en cambio, los de mayor precariedad en su capacidad productiva y que combinan producción para el mercado con tareas dedicadas al autoconsumo, se localizan en muy elevada proporción en las regiones periféricas y exhiben serias dificultades de supervivencia. Según estimaciones basadas en el reciente Censo Agropecuario Nacional de 1988, alrededor de 150.000 productores -lo que supone cerca de un millón de habitantes- se encuadran en esta última categoría. En la actual coyuntura económica reclaman apoyo financiero y asistencia técnica para reconvertirse, tanto con el objetivo de mantener su actual perfil productivo como para intentar reestructurar su actividad a fin de incorporar procesos que puedan adaptarse a las nuevas exigencias del mercado. Las voces de estos segmentos productivos (los fruteros de la Patagonia Norte, los viñateros de la región cuyana, los azucareros de Tucumán, los tabacaleros de Salta, Misiones y Corrientes, los algodóneros del Norte y el Litoral, los citricultores de Entre Ríos y los laneros de la Patagonia Sur, son los más destacados) se escuchan repetidamente desde su ubicación marginal en muy diversas maneras. A través de organizaciones gremiales locales manifiestan su imposibilidad de sobrevivir al proceso de necesaria reconversión técnica y organizativa en las actuales condiciones de mercado. A la vez, puntualizan que la apertura externa supondrá, en muchos casos, su inexorable desaparición en tanto no se incremente notablemente su eficiencia o se modifique el perfil productivo. La importancia cuantitativa de la pequeña producción regional puede no ser significativa si se compara el número de productores involucrados en peligro de desaparición con el de los grandes centros concentradores de la actividad manufacturera y de servicios en la Pampa Húmeda. Pero su peso relativo se incrementa sensiblemente si se tiene en cuenta que extensas áreas del país dependen del mercado que estos agentes económicos y sus familias crean con su actividad permanente. Además, la eliminación del mercado de

estos pequeños productores implicaría un acrecentamiento de condiciones sociales muy deficientes en los centros urbanos más cercanos, ya hoy exhibiendo muy elevados índices de desocupación y pobreza. El costo social sería, así, elevadísimo y acentuaría la brecha entre un sector de altos ingresos y el grueso de la población local, carente de oportunidades de trabajo estables, que es característico en la mayor parte de las economías regionales periféricas.

Los comentarios precedentes indican un serio desfasaje estructural entre ambos polos del empresariado de la Argentina en su situación y posicionamiento ante las crecientes exigencias del proceso de apertura externa en marcha, en donde el esquema de integración juega un rol fundamental. En un extremo, el altamente concentrado, las decisiones ya se han estado adoptando con rapidez y eficiencia, sin requerir apoyo estatal y con la experiencia y el conocimiento previo adquirido por la trayectoria propia o la que puede proporcionar la información disponible en esos sectores económicos poderosos. En el otro extremo, un porcentaje mayoritario de la pequeña y mediana producción, con serias dificultades de inserción y supervivencia ve acercarse el proceso de Integración como un factor agravante de su inestabilidad estructural y carece de capacidad propia para obtener los ahorros necesarios, la eficiencia organizativa y el acervo tecnológico a fin de encarar la necesaria reconversión.

3. La regulación estatal; una asignatura pendiente

La función del Estado en el proceso de compensador de las desigualdades de poder y capacidad operativa arriba expuestas no parece haber cubierto los recaudos necesarios a fin de actuar con la celeridad y eficacia que la situación exige.

Esta afirmación general corresponde que sea verificada desde dos perspectivas diferentes pero complementarias.

El Estado argentino es uno de los signatarios del Tratado de Asunción que establece criterios precisos sobre los contenidos del acuerdo de Integración, el que especifica plazos para avanzar en el perfeccionamiento de dichos acuerdos, aunque delega en las reuniones del Consejo del Mercado Común el detalle de las acciones operativas destinadas a implementarlo.

En el mes de julio de 1992, los presidentes de los cuatro países firmantes del Acuerdo convinieron en la ciudad de Las Leñas, Argentina, un cronograma muy detallado donde se consignaban las acciones operativas encargadas a cada Grupo de Trabajo y a los organismos centrales del MERCOSUR, para perfeccionar el cumplimiento del mismo en las fechas tope establecidas en el documento inicial.

Una observación de tal compromiso firmado conjuntamente permite extraer muy interesantes conclusiones. Cada uno de los gobiernos representados en Las Leñas aceptó que el calendario de actividades comprometido estuviera acorde con la capacidad que, tanto las organizaciones sociales que asesoran a los Grupos de Trabajo como las instancias superiores que funcionan en el marco del Tratado, poseyeran para producir la información y procesar las correspondientes decisiones. Si se analiza el citado cronograma se advierten los pronunciados desfasajes temporales entre quienes ya decidieron sobre cuestiones centrales con referencia a la nueva estructura del mercado ampliado y quienes exhiben notorio retraso. Esto, a nuestro entender, no es simplemente una cuestión formal. Por el contrario, y sin juzgar la intencionalidad de las diferencias observables en los distintos calendarios, es de destacar la notoria demora en las resoluciones acerca de la defensa de los intereses de los sectores del trabajo y de la pequeña y mediana empresa. Tal dilación no solamente tiene un efecto negativo sobre el posicionamiento de muy importantes sectores de la sociedad civil de cada uno de los cuatro países signatarios, que ven postergados el momento en que decisiones fundamentales con respecto a su inserción en la nueva realidad sean adoptadas. También conviene destacar la mora relativa, en el sentido de que aquellos sectores sociales que no necesitan de un marco regulatorio expreso determinado por los organismos estatales responsables en cada uno de los cuatro países, han podido anticiparse con suficiente antelación como para fijar criterios y determinaciones que condicionan las de

los demás sectores, que necesitan apoyo y respaldo para una inserción favorable. Conviene remarcar a esta altura que el proceso de Integración decidido para MERCOSUR supone desgravaciones tarifarias para el comercio intraregional automáticas y acumulativas en el tiempo. De este modo, quienes ya tuvieron espacio libre para adoptar decisiones -aquellos que no precisan de un marco regulatorio supraestatal para proceder- pudieron actuar (y, como lo dijimos previamente, ya lo hicieron o lo están haciendo) con posibilidades ciertas de anticiparse a toda otra acción de quienes poseen menor poder negociador. De este modo, el mercado extendido a constituirse en forma paulatina tiene actores poderosos, que ya lo ocupan, y otros actores, más numerosos pero de menor capacidad decisional, que a la espera de los marcos regulatorios adecuados entrarán indudablemente en posición subordinada al citado mercado.

Veamos, antes de seguir avanzando en este análisis, algunos ejemplos del referido cronograma.

El documento respectivo está fechado el 27 de junio de 1992 y desagrega por los respectivos Grupos de Trabajo el contenido de las acciones conducentes, que cada área de interés deberá tratar y elevar, con fecha precisa, al Grupo Mercado Común para su aprobación.

El Grupo de Trabajo No. 7 trata acerca de las políticas industriales y tecnológicas. En su seno se discuten cuestiones acerca de las políticas de reconversión industrial, regional o sectorial, la política tecnológica común, la armonización de la legislación nacional y provincial sobre medio ambiente, sobre políticas de calidad y productividad, acerca de las micro, pequeñas y medianas empresas y sobre la competitividad sectorial a nivel del MERCOSUR. Todos estos temas, por supuesto, afectan específicamente a los actores económicos que detentan mayor vulnerabilidad pero centraremos el análisis en aquellos rubros que más influyen e impactan sobre el pequeño y mediano empresariado.

En términos de los programas de reconversión la elaboración de la propuesta para el tratamiento del tema (se trata específicamente de la discusión de las asimetrías entre las políticas correspondientes y de las acciones tendientes a la coordinación de las mismas), la fecha tope para la elaboración de la propuesta final y su ulterior remisión al Grupo Mercado Común para su consideración e instrumentación es noviembre de 1993. Al momento de escribirse este trabajo, entonces, si se cumplen los plazos, todavía no hay documento final elevado a los decisores. Estos no tienen exigencias formales en cuanto al momento de adoptar la respectiva decisión, sin la cual no se instrumentarán en cada país disposiciones para poner en marcha políticas compatibilizadas acerca de los procesos de reconversión y promoción industrial, sectorial y/o regional. Pero, además, lo que esta acción prevee es solamente la búsqueda de acuerdo entre los países para armonizar las políticas y eliminar las asimetrías que podrían producir diferencias promocionales entre países. De ningún modo se establece una política de concertación regional a nivel de los cuatro países que ponga en marcha la experiencia de la Comunidad Económica Europea que ya comentaremos más adelante.

La cuestión de la política tecnológica común, de tanta importancia para asegurar a quienes no son capaces de generar su propia tecnología o de adquirirla en el mercado internacional por las distintas vías existentes, posee plazos aún más dilatados. En este aspecto se prevee, luego de analizar las asimetrías sobre los diferentes programas de cada país, elaborar legislación común para el ámbito del MERCOSUR. La elaboración de la propuesta final contenida en un documento que reúna las observaciones de cada país a un documento -base inicial se estipula deber efectuarse cuanto más en mayo de 1994. A la vez, el mes siguiente es el plazo indicado para su remisión al Grupo Mercado Común a los efectos de su consideración e instrumentación el que recién, a partir de esa fecha, podrá emitir su decisión final.

En cuanto a la política específica sobre micro, pequeñas y medianas empresas -que posiblemente desembocaría en algunas acciones de corte similar a las establecidas en el ámbito de la Asamblea de la Comunidad Europea- tiene el siguiente calendario previsto. Luego de una primera fase de caracterización de las citadas unidades de producción, se elaborará una propuesta, con ulterior plazo para la discusión, lo que desembocará en la redacción del documento final. Esta última fase del proceso

se previó para diciembre de 1993, fecha también que fue establecida a los efectos de elevar el citado dictamen al Grupo Mercado Común para su consideración e instrumentación. Recién, entonces, en 1994, podría haber una política conjunta de apoyo a este importantísimo segmento social a fin de encarar su inserción ordenada y eficiente en los nuevos parámetros de las relaciones económicas intraregionales

No es muy distinta la situación en torno a las decisiones del Grupo de Trabajo 8, que trata la política agrícola común.

En el apartado 6 del Plan de Tareas del citado grupo se trata la articulación de pequeños y medianos productores al proceso de Integración. Las etapas de trabajo son similares a las arriba enunciadas. Tras una primera fase de caracterización, que ya tendría que haberse perfeccionado, se elabora la propuesta que contemple la situación particular de este importante grupo de productores que en el caso argentino ya hemos cuantificado y descripto. El documento final se preparó en agosto de 1993 y su remisión al Grupo Mercado Común para su consideración e instrumentación se realizó en octubre del mismo año. Es a partir de esta fecha -lo que supone sin duda que la decisión recién se conocer en 1994- que se darán a luz las recomendaciones a nivel superior acerca de las modalidades de respaldo a la pequeña y mediana producción agraria para que pueda insertarse adecuadamente en las nuevas condiciones del mercado.

A esta altura del análisis, es oportuno realizar algunos comentarios.

Una evaluación conjunta de todos los pasos precisados para discutir y determinar políticas específicas para los pequeños productores y para el sector de la fuerza de trabajo muestra que en ningún caso se podrá disponer de acciones concretas con referencia a dichos sectores bien avanzado el año de 1994. Entretanto, ya hemos visto cómo los grandes conglomerados económicos han ido tomando posición dentro de las fronteras de la futura área de libre comercio para operar en un mercado de mucha mayor dimensión.

Este notorio desfase entre una actitud autónoma de cualquier decisión de apoyo supraestatal, marcada por la capacidad de maniobra singular producto de la acumulación sustantiva de recursos económicos, financieros, de información y de personal especializado, y la aún pendiente determinación de modalidades específicas de apoyo para quienes no cuentan con los citados atributos, acentúa una situación de desnivel estructural de poder que es innegable. Cuando en el transcurso de 1994, los cuatro países opten por la puesta en marcha de alguna política especial de fomento al fortalecimiento operativo de la pequeña y mediana producción urbana y rural, los espacios abiertos en el nuevo mercado -en especial, aquellos más apetecibles- van a estar, seguramente, ocupados. La función reguladora de los cuatro estados nacionales llegar tarde y sin posibilidades de colocar a quienes exhiben desventajas estructurales en posición de competir con los más poderosos. Existe, además, un agravante. De lo que deben ocuparse, en los plazos antedichos, quienes conducen el proceso del MERCOSUR es de determinar políticas estatales comunes para sectores de la sociedad de menor poder decisional. Pero aunque tales medidas se adopten consensuadamente durante 1994, el proceso de implementación de las mismas no es simultáneo a la adopción de las mismas. Por su novedad y debido a que se trata de acciones que tengan organismos institucionalizados previamente, que deben ser creados ex-profeso, el esfuerzo de puesta en marcha de las medidas, en no pocos casos, va a dar frutos luego de que se hayan eliminado todas las tarifas aduaneras y las trabas para- arancelarias. Es decir, más allá del 1 de enero de 1995, al menos para los dos países mayores.

Entonces, estamos en presencia de una circunstancia muy seria, que obliga a las instancias reguladoras estatales de cada país, en forma inmediata, a suplir la deficiencia en el accionar del conjunto de los estados firmantes del MERCOSUR, en relación a la pequeña y mediana producción ,principal fuente de actividad productiva y empleo en el Area.

Si enfocamos la mirada hacia el sector laboral, las circunstancias arriba expresadas no varían y, en cierto modo, se complican. La persistencia de las asimetrías sociales entre los países, estudiadas en

la Argentina por organismos de investigación privados (5) implican cuestiones de elevada complejidad para encarar la unificación del mercado de trabajo. Si un trabajador brasileño o paraguayo está en condiciones de encontrar un puesto de trabajo en la Argentina, a sabiendas que va a percibir un salario dos o tres veces mayor que en su país de origen, es preciso establecer acuerdos que prevengan serios inconvenientes a quienes, en la Argentina, aspiran también a ocupar las escasas plazas de trabajo hoy disponibles. Durante la semana del 12 al 16 de julio de 1993 se efectuaron repetidas denuncias por parte del organismo sindical que agrupa a los obreros de la construcción en la Argentina de que se están importando trabajadores brasileños para participar, en condiciones salariales, de seguridad y de normas laborales muy deficientes, en la construcción de instalaciones para la provisión de energía eléctrica. Este fenómeno se acentuará, sin duda, cuando deban desaparecer, según lo preestablecido, barreras a la libre circulación de personas por lo que es imprescindible contar con normas regulatorias que orienten este proceso para evitar perjuicios a un mercado laboral que, como el argentino, posee en estos momentos índices de subutilización de la fuerza de trabajo muy elevados, los más altos desde que se llevan registros estadísticos precisos, tarea iniciada hace veinte años.

Es probable que ante estas consideraciones la respuesta sea de que cada país deba actuar con prontitud para delinear políticas estatales propias hasta que se implanten las de carácter global. Es cierto. No se puede delegar en terceras partes la responsabilidad de que cada sociedad nacional se d las normas precisas para afrontar cada problemática que se desarrolla en su seno, más allá de que la misma reconozca causas internas o externas. Pero como el proceso de implementación de los sucesivos pasos que conducen a la formalización de la Unión Aduanera compromete el accionar conjunto de los cuatro países es dable esperar que el acuerdo colectivo provea a la adecuación programada de los procesos económicos y sociales que tienen lugar al interior de su ámbito geográfico. Así lo ha entendido la Comunidad Económica Europea que estableció la creación de organismos supranacionales encargados de auxiliar financiera y técnicamente a empresas y regiones en situación de desventaja relativa, en cualquiera de los países integrantes del Tratado de Roma, con la anuencia y el apoyo de las autoridades nacionales y regionales involucradas. Vale la pena citar esta experiencia, analizar su contenido y marcar los plazos que se dieron en un contexto socio-económico más desarrollado relativamente que el latinoamericano y con diferencias inter-países de menor cuantía en las principales variables de tipo económico y social.

En 1975, o sea diecisiete años antes de que entrase en plena vigencia el Mercado Común Europeo, se crea el FEDER, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, por la C.E.E. En primer término surge claramente la singular diferencia de ritmo temporal entre la experiencia europea y la del Cono Sur latinoamericano. Aquí, a año y medio de la efectivización del Tratado de Asunción, no existe ningún organismo de apoyo a los problemas derivados de las diferencias de competitividad entre las unidades productivas instaladas en el Área de MERCOSUR ni entre las ofertas de infraestructura generadoras de economías externas en las regiones interiores de la futura Unión Aduanera.

El FEDER incluye entre sus políticas a las siguientes:

1. Financiación de inversiones en infraestructura y equipamiento social;
2. Cofinanciación en conjunto con los países receptores del proceso de inversión de nuevas actividades productivas;
3. Programas especiales de ayuda a pequeñas y medianas empresas;
4. Planes específicos de apoyo integral a regiones con problemas de atraso económico o social o bajo nivel de Capital Social Básico disponible;
5. Aportes para la institucionalización de asistencia técnica a los actores locales;
6. Programación de inversiones, de estudios y de investigaciones tendientes a desarrollar nuevas actividades o reconvertir las que están obsoletas o deben dejar de funcionar por problemas de competitividad (6).

El principio fundamental a partir del cual opera el FEDER es que los países miembros de la

C.E.E. deben poner en marcha programas de desarrollo regionales o locales que incluyan el aporte específicamente solicitado. De este modo, los citados programas constituyen un "...conjunto de acciones coherentes de carácter plurianual, que obedecen a una política nacional pero contribuyen a objetivos y políticas comunitarias" (7).

Este párrafo es altamente ilustrativo de la posición que sustentamos. La soberanía de cada país no queda dañada en el proceso de programación de las acciones de cooperación. El Estado nacional acompañado o no de las instancias estatales regionales y/o locales diseñan y seleccionan el programa que va a peticionar el respaldo comunitario. Este es acordado por la autoridad supranacional si la requisitoria se encuadra dentro de los objetivos generales de la Comunidad, que en este caso apunta a producir la convergencia económica y social entre los países integrantes a la vez que preservar condiciones ambientales satisfactorias.

Más concreta que la anterior es la iniciativa denominada Programas Integrados Mediterráneos (PIM), que se implementa en áreas que bordean el Mar Mediterráneo, en la franja Sur de la Región, que es considerada la más atrasada relativamente desde el punto de vista económico y social.

Las acciones que se instrumentan dentro de estos Programas y los procedimientos para diseñarlos y efectivizarlos son similares a los del FEDER aunque, en este caso, están directamente enderezados a cooperar, con los países involucrados, en la resolución de desajustes estructurales que afectan la capacidad competitiva de extensas áreas de la Región, atrasadas relativamente a nivel de su desarrollo económico-social. El contraste entre una y otra experiencia integradora es notable y marca comportamientos muy diferenciados entre la función reguladora de los respectivos Estados miembro.

Otro aspecto pendiente se refiere a la ausencia de normas comunes a todos los países de la Región que garanticen el cumplimiento de legislación social mínima para los trabajadores en relación de dependencia del Area. El criterio que sustenta la adopción de regulaciones básicas comunes posee varios componentes justificatorios. En primer lugar, la aspiración histórica de constituir un Mercado Común, más allá de que el paso a adoptar no supone sino una etapa hacia ese objetivo final, nunca estuvo reducido a un proceso de apertura comercial plena. El modelo de integración presente en tantas décadas de discusión intralatinoamericana aspiraba a representar una comunidad de intereses y objetivos que posibilitase incorporar las dimensiones sociales, culturales, políticas, jurídicas, etc. a las estrictamente económicas. El mejoramiento del nivel de la calidad de vida de la población del Area no se garantiza con la ampliación del mercado y la expansión de los intercambios comerciales, como únicas herramientas a implementar. Estos procesos deben necesariamente encuadrarse dentro de parámetros comunes a los cuatro países, para elevar, mediante disposiciones a observar en forma conjunta, la situación social de las respectivas fuerzas de trabajo. Una norma convenida entre todos los países garantizaría, al menos, que no se produzcan retrocesos en materia de derechos sociales para hacer frente a la apertura de fronteras internas y de la fijación de un arancel externo común bajo. Es decir, que no se pretenda elevar la competitividad internacional por medio de reducir el costo del amparo social a los trabajadores. Así lo entendió la Comunidad Económica Europea, que sancionó el 9 de diciembre de 1989 la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores. La disposición común a todos los Estados-miembro (con la actual excepción de Gran Bretaña, que se ha negado a ratificarla) establece normas que deben ser respetadas por los países de la Comunidad relativas a condiciones de trabajo de los respectivos contingentes laborales de cada sociedad nacional. Además, se incluyen disposiciones que garanticen la igualdad de remuneración entre el hombre y la mujer y que tiendan a ampliar los beneficios derivados de la expansión económica y del incremento de la productividad esperada en el proceso de desarrollo del futuro Mercado Común.

En el caso específico del Estado argentino, la ausencia de una estrategia integral para afrontar las brechas de competitividad entre empresas y regiones y de un necesario proceso de reconversión laboral no es suplida por la acción de las autoridades que rigen el proceso de implementación del MERCOSUR. Así, las desigualdades estructurales históricas entre agentes económicos de diversa

capacidad de presencia en el mercado, el debilitamiento de las condiciones de trabajo y de la demanda de empleo de la fuerza laboral y los desniveles de desarrollo económico-social relativos entre diferentes regiones del país es probable que se incrementen en el nuevo escenario integrado. Ya vimos como a nivel de las empresas de mayor capacidad operativa esta realidad se está aceleradamente implementando.

Cabe preguntarse, a esta altura, cuales podrían ser los caminos a escoger para recomponer y reorientar la acción reguladora del Estado argentino tendiente a cumplir con las obligaciones que no puede delegar y que hemos tratado de puntualizar previamente.

Es evidente, que por lo arriba expresado, el accionar debe desplegarse desde dos perspectivas coincidentes y convergentes: la que se promueve a partir del Estado nacional y la que supone diseñar estrategias en común con los países socios del MERCOSUR.

En el primer aspecto cabe, con antelación a las propuestas, revisar algunos elementos de corte teórico para ubicar la función reguladora estatal en el actual contexto económico-social. Al respecto, es importante puntualizar que la crisis del régimen de acumulación "fordista" y las nuevas relaciones económicas internacionales implican una reformulación del proceso de acumulación y, por ende, una necesaria modificación de las condiciones de intervención pública. La regulación estatal característica del modelo anterior suponía en la Argentina un sistema social semi-cerrado a las presiones externas, enmarcado en una política económica alentadora de la sustitución de importaciones y con un rol protagónico del capital público en la prestación de servicios y producción de bienes. Así, se ha operado un cambio sustancial del precitado modelo por otro, donde la apertura al mercado internacional de bienes y recursos financieros y la retirada del Estado de la propiedad de los servicios públicos está acompañada de la necesaria reestructuración productiva para hacer frente a las nuevas condiciones de competitividad imperantes en el mercado .

En este nuevo modelo de acumulación, también debe cambiar, pero nunca desaparecer, la función reguladora del Estado.

José Castillo, en un reciente artículo, expresa que las funciones estatales emergentes de esta realidad profundamente modificada, pensadas para la reconversión y la transformación estructural, serían las siguientes:

1. Papel primordial en la creación de nueva tecnología, lo que implica que los gastos de inversión en Ciencia y Tecnología adquieren carácter estratégico.

2. Conformación de nuevos compromisos sociales en la forma de gestionar la fuerza de trabajo, en la respuesta a movimientos sociales con demandas heterogéneas, en una política coherente de control del ambiente y en el apoyo a ámbitos de socialización no económicos que garanticen legitimidad a las políticas.

3. Nuevas formas de regulación de la acumulación de capital en el espacio nacional, que ya no podrán soslayar la puesta en valor en nivel internacional, pero que sí podrán contar con el Estado para elegir el mejor momento para hacerlo, fortaleciéndose y creciendo para esa puesta en valor.

4. Por ende, situar a la economía local en la mejor forma frente a la economía mundial, sumándole a lo anterior el poder político del Estado y la construcción de espacios de valorización supranacionales (áreas de integración) (7).

Es indudable que este nuevo rol regulador del Estado apunta a otorgarle un papel promotor racional en el apoyo a los sectores sociales intervinientes en el proceso de producción para que tomen una eficaz decisión en dónde y cuándo ubicarse en el emergente escenario internacional. Como bien acota, más adelante el autor citado : "... no es que no hay más Estado; simplemente hay otro Estado" (8). Y éste debe dedicarse ya no a producir aquellos bienes que insumen tecnologías de punta y que aseguran una adecuada competitividad en el mercado internacional sino a ayudar a fabricarlos. La transformación exigida a esta función reguladora no puede demorarse so pena de afectar decisivamente

la capacidad de presencia de la producción nacional en las relaciones económicas internacionales. A la vez, la tarea promotora requiere la participación activa de la sociedad civil como intermediaria, a través de sus estructuras organizativas, entre la gestión estatal y los actores económicos y sociales receptores. Esto vale tanto para la actividad empresarial como la vinculada a la adaptación de la fuerza de trabajo a los nuevos requerimientos técnicos y de conocimiento. En este último aspecto, la presencia sindical aparece como un eslabón insustituible entre la nueva orientación de la política estatal y las demandas específicas de los trabajadores en cuanto a entrenamiento y reconversión técnica. Finalmente, el apoyo a áreas de atraso económico-social relativamente afectadas por la competencia internacional, que involucren procesos productivos destacados de las mismas, deberían incorporarse a este nuevo modelo de gestión estatal promotora mediante acuerdos con el gobierno central para un ordenado programa de reestructuración e inversión en infraestructura básica en las regiones o áreas urbanas cuestionadas. Se trataría de estimular, planificadamente, nuevas inversiones, que cambien el perfil previo de la economía regional y/o urbana, apoyen la capacitación empresarial y de los trabajadores para enfrentar el desafío de las nuevas tecnologías de gestión y producción y reorienten el proceso de inversión en infraestructura de apoyo a la producción para mejorar el perfil de costos.

En todos estos procesos de respaldo a los actores sociales, sean colectivos o individuales, el estímulo a las nuevas formas del conocimiento, el fomento a la creación de tecnologías apropiadas y el sustancial mejoramiento de la calidad y orientación de la educación aparecen como funciones irrenunciables del Estado.

Como ya fuera comentado en este texto, aún se verifican numerosas asignaturas pendientes en las actividades de un nuevo papel del Estado para alentar a aquellos actores sociales que carecen de potencial propio y suficiente capacidad negociadora para responder, con éxito, a los desafíos del nuevo modelo emergente.

En lo referente a la acción supranacional, expresada en las políticas a nivel del MERCOSUR, lo esperable en términos de las necesidades expuestas no parece promisorio, por el momento. Al menos, la visión desde la Argentina, donde el Estado no ha podido definir una programación integral para adecuarse a la gestión promotora que le corresponde en esta etapa del modelo de acumulación postfordista, luce poco alentadora. En Brasil, el Estado tiene una larga tradición de defensa acendrada de su producción nacional y mantiene esa estrategia en esta fase de internacionalización productiva y apertura externa. Pero, pese a aisladas acciones aún no articuladas en un plan global, el Estado argentino no parece acompañar esa visión. Entonces, es improbable que a escala supranacional surjan decisiones que no se han implementado, previamente, a nivel nacional.

Si comenzaran a adoptarse planes integrales desde la perspectiva supranacional, el modelo del Mercado Común Europeo, en sus expresiones arriba citadas, podría servir como necesario punto de partida. Programas de apoyo integral a áreas afectadas por la apertura o débiles para defenderse de la competencia externa sin apoyo sustantivo, normas de estricto cumplimiento por parte de los cuatro socios en cuanto a derechos básicos de los trabajadores y controles efectivos por parte de organizaciones intermedias de la gestión promotora estatal, son acciones que tendrían que contemplarse en una etapa inicial. Además, deberían ser acompañadas con apoyos técnicos y financieros a los sectores empresariales de limitado potencial económico y con planes de entrenamiento a los planteles laborales que contemplen la adquisición de las nuevas tecnologías de gestión y producción.

En síntesis. El Estado, ya sea en su rol de responsable de los destinos nacionales o actuando a escala supranacional, no puede desentenderse de los graves problemas económicos, sociales y políticos resultantes de las profundas transformaciones en marcha, en especial de los procesos de formación de bloques económicos como es el caso del MERCOSUR. Aún cuando se acepte un cambio significativo en su rol, a la luz de las nuevas demandas resultantes del modelo de acumulación actual, el mismo implica desenvolverse en forma activa, en la definición y promoción de políticas globales y sectoriales, para que la sociedad, y en especial sus sectores más desfavorecidos, no quede relegada o resulte

seriamente afectada por los procesos en marcha.

Notas

- (1). Daniel Muchnik. País Archipiélago. Buenos Aires, 1993, pág.132
- (2). Virginia Moorri-Koenig, Gabriel Yoguel y Francisco Gatto. Reflexiones sobre la competitividad de las empresas PYMES en el nuevo escenario de apertura e integración. La situación de firmas metalmecánicas. Buenos Aires, 1993, pág. 6
- (3) Idem, pag 6.
- (4) Idem, pag. 6
- (5) Ver "Costos laborales en el MERCOSUR: comparación de los costos laborales directos" por Juan L.Bour, Nuria Susmel, Cristina Bagolini y María Etchart, FIEL,D.T. 35,1992
- (6) Alejandro Rofman.Estrategias frente al MERCOSUR. Realidad Económica, Nos.114-115.Buenos Aires, marzo de 1993,pag.187.
- (7) Comisión de las Comunidades Europeas. Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Bruselas, Bélgica, 1989.
- (7) José Castillo. Qué legitimación para qué crisis. Realidad Económica, Nos 114-115-Buenos Aires, marzo de 1993, págs. 94-95
- (8) Idem, pág. 95.