

Nº 5, Enero 1996

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

Enzo Del Búfalo

Estado, sociedad y pobreza en América Latina. Hacia una nueva articulación de la política económica y social

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

Josep Rota

Comunicación, gobierno y ciudadanía

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

Sabino Cassese

La modernización de la administración pública italiana

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

Koldo Echebarría Ariznabarreta

Descentralización o control del gasto público en España: Un falso dilema

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

Arie Halachmi

La Reingeniería en el sector público: El caso de la Administración de la Seguridad Social y el proceso de determinación de incapacidad en los Estados Unidos

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

Hermano Roberto Thiry-Cherques

La guerra sin fin sobre la productividad administrativa



Estado, sociedad y pobreza en América Latina. Hacia una nueva articulación de la política económica y social*

Enzo Del Búfalo

1. El Estado y la pobreza en América Latina

La pobreza como problema

La discusión sobre los problemas que presenta una posible coordinación eficaz de la política económica y de la política social en América Latina se coloca necesariamente en el horizonte del tema de la pobreza. En efecto, al margen de las diferencias teóricas que las distinguen, las propuestas de política económica y social tienen todas como objetivo último la erradicación de la pobreza que afecta actualmente a más de la mitad de la población de la subregión(1) Un problema acuciante que se ha agudizado considerablemente en los últimos años(2).

Sin embargo, la pobreza no es una situación exclusiva de América Latina o del Tercer Mundo; aflige también a los países desarrollados que en las dos últimas décadas han renunciado a erradicarla, después de que se hicieron evidentes los límites de la política económica anticíclica tradicional y de la política social del Estado asistencial.

En cierta forma se puede decir que la presencia de la pobreza ha sido una constante en la historia de la humanidad. Pero sólo en esta segunda mitad del siglo XX ha adquirido una importancia ecológica que la convierte en un problema de supervivencia de la civilización mundial. Antaño, las guerras, las epidemias y las catástrofes naturales regulaban el ciclo de la población limitando el número de los pobres.

Hoy en día, estos factores, por razones que no cabe analizar aquí, han reducido en mucho su eficacia reguladora de tal suerte que la población pobre crece con un ritmo sostenido que termina por afectar el propio crecimiento económico reforzando así el incremento de la pobreza. Por lo tanto, la pobreza, además de ser un problema humano en sentido ético y sociológico es también un problema económico no sólo en el sentido obvio de que es causada por el sistema económico, sino, sobre todo, porque su presencia incide en el buen funcionamiento de la economía.

La abundante literatura sobre el tema de la pobreza ofrece dos tipos fundamentales de definición. El primero pone el énfasis en la necesidades insatisfechas y el segundo en la capacidad de satisfacer tales necesidades. En el primer caso, el pobre es aquel que no logra satisfacer regularmente sus necesidades básicas de alimentación, vivienda y educación; en el segundo, es aquel que no tiene la capacidad para generar los medios para satisfacer tales necesidades.

Un primer problema que tales enunciados plantean es la propia definición de lo que debe entenderse por *necesidades básicas*(3) las cuales varían según el grado de desarrollo y la escala de valores de cada sociedad. En la discusión actual sobre el tema, los patrones de educación, vivienda y salud alcanzados por los estratos mayoritarios de la población de los países más desarrollados fungen de referente paradigmático de lo que debe considerarse como necesidad básica.

Un segundo problema lo ofrece el concepto de capacidad para generar medios de satisfacción de las necesidades. Esto significa que el pobre es pobre porque es incapaz de producir sus medios de satisfacción. Aquí lo fundamental es determinar si no los produce porque no tiene la destreza para trabajar adecuadamente o porque, aun teniéndola, no logra conseguir un empleo idóneo. En el primer caso, su incapacidad radicaría en su falta de habilidades personales que le impiden ser empleado productivamente por el sistema económico. En el segundo caso, es el propio sistema económico el que no puede absorberlo al margen de sus habilidades personales. Con frecuencia se confunden estos dos aspectos del problema.

Los analistas que se basan en modelos macroestadísticos inspirados en los principios de la teoría económica neoclásica y que muestran una fuerte correlación entre nivel de educación y nivel de ingreso,

(*) Trabajo preparado por encargo del CLAD y presentado en la Reunión de Expertos de Alto Nivel sobre Articulación de Políticas Económicas y Sociales en América Latina y el Caribe, co-auspiciado por el CLAD, SELA y CEPAL y celebrado en Cartagena de Indias entre el 21 y el 23 de junio de 1995.

tienden a establecer una relación de causalidad entre nivel de educación y pobreza y concluyen erróneamente que la falta de educación adecuada es la causa de la pobreza. Pero se puede perfectamente invertir la relación y establecer que la pobreza es la causa de la falta de educación adecuada. Esta visión de la pobreza se basa en una inferencia ilegítima: si bien es cierto que, para un individuo particular, mejorar su nivel de educación significa aumentar las posibilidades de lograr un empleo mejor remunerado, esto no es válido para la sociedad como un todo, la cual necesita elevar el excedente disponible para mejorar la educación. La satisfacción de las necesidades depende de la capacidad de generación de riqueza del sistema económico y ésta a su vez depende de dos factores: una es la capacidad personal -el capital humano-; la otra es la capacidad tecnológica del sistema -los medios de producción o capital-. La pobreza no es pues una condición estrictamente individual, sino un fenómeno social que trasciende el nivel de educación o la destreza que la persona pueda tener. Ambos aspectos son correlativos y, en conjunto, determinan la productividad social de un sistema económico cualquiera.

El énfasis, a veces excesivo, en el desarrollo del capital humano puede ser explicado, por una parte, como una sana reacción al enfoque tradicional que concentra su atención en la capacidad de generar empleo mediante la expansión de los medios de producción y, por la otra, por el hecho de que, una vez alcanzado un elevado grado de industrialización, las tecnologías de punta se apoyan más en el capital humano que en el sistema de máquinas. Lo cierto es que el problema de la pobreza plantea una relación mucho más compleja entre la capacidad de generar ingresos y el nivel de educación del individuo o la capacidad del sistema económico de generar nuevos empleos. Desde luego que el enfoque economicista, tal como se desprende de los postulados de la teoría económica ortodoxa que hasta el presente han fundamentado todas las propuestas de política económica, es insuficiente. El lema puesto de moda por los neoliberales de que la mejor política social es una buena política económica expresa una gran verdad, aunque lo utilicen para apoyar una propuesta de política económica que no es satisfactoria.

La teoría económica y la pobreza

La teoría económica ortodoxa sostiene que el mercado es un regulador óptimo de la economía, lo cual quiere decir que cuando se le deja operar libremente tiende a emplear todos los factores productivos disponibles. Esto significa que en una sociedad dada toda la fuerza de trabajo disponible puede ser absorbida por el sistema económico. Sin embargo, debido a que la fuerza de trabajo en un momento dado puede ser muy abundante respecto a la cantidad de otros factores como el capital y/o la tierra, los salarios devengados por una parte de la población podrían no ser suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Estaríamos entonces en presencia de una pobreza *nocional*, es decir, compatible con el pleno empleo y la eficiencia económica tal como son definidos por la teoría. En una sociedad regulada exclusivamente por las leyes del mercado y donde la economía funcionase en forma óptima -es decir, tal como lo prescribe la propia teoría- podrían pues existir vastos sectores de la población en situación de pobreza. Sin embargo, esta pobreza *nocional* no sería permanente puesto que el crecimiento económico sostenido tiende a cambiar, en el largo plazo, la proporción entre los factores productivos; lo que equivale a decir que, con el tiempo, la capitalización de la economía eleva los salarios reales por encima de los costos de satisfacción de las necesidades básicas. Así pues que en una economía que logre trabajar con pleno empleo, la pobreza *nocional* tiende a desaparecer con el tiempo. No importa el nivel de atraso que tenga inicialmente, si logra mantener el pleno empleo durante un tiempo suficientemente largo, la pobreza *nocional* que deriva del propio atraso desaparecerá. Este es el razonamiento que sustenta la tesis clásica según la cual el crecimiento económico conduce al desarrollo de la sociedad. Este es el marco teórico de referencia para todas las propuestas que se centran en el crecimiento económico como medio principal de eliminación de la pobreza.

Con esta fundamentación teórica la política económica se propone asegurar un nivel de inversión adecuado para sostener una tasa de formación de capital y de absorción de empleo suficiente para alcanzar el pleno empleo y la elevación de los salarios reales. La política social del Estado tan sólo debe atender a

garantizar el nivel de seguridad pública, de educación y salud de los ciudadanos compatible con las exigencias de funcionamiento del mercado(4). Esta ha sido la tesis liberal sostenida a lo largo de todo el siglo pasado y parte del presente. Las teorías económicas de la postguerra no se han apartado de esta visión en sus rasgos esenciales. Su única diferencia con el liberalismo clásico estriba en el reconocimiento de que existen rigideces institucionales que impiden el funcionamiento óptimo del mercado.

En el caso de los países desarrollados, el keynesianismo tradicional consideraba que la imposibilidad de bajar los salarios nominales es la única causa verdadera que impide el pleno empleo y, por lo tanto, proponía una política fiscal y monetaria "ad hoc" para compensar la deficiencia de la demanda efectiva causada por este hecho(5).

En el caso de los países subdesarrollados, el estructuralismo latinoamericano consideraba que existían estructuras arcaicas que impedían la expansión interna del mercado y, por lo tanto, proponía la intervención directa del Estado para lograr la industrialización(6).

Ambos grupos sostenían pues que con la intervención del Estado mediante la política fiscal, monetaria y/o las reformas estructurales es posible alcanzar niveles de pleno empleo y elevar los salarios reales. Se interpretó entonces que el Estado de derecho, sin modificar sus fundamentos constitucionales y constitutivos, debía atender a la eliminación de un tipo de pobreza estructural derivada de las restricciones sociales externas al propio funcionamiento del mercado, el cual en sí mismo sólo podía generar -como se dijo- una pobreza nocional. Estos fueron los objetivos de la política económica tanto en los países desarrollados como en América Latina hasta mediados de los setenta, cuando empezó a hacerse evidente que el pleno empleo era inalcanzable. A principios de los años setenta, después de varias décadas de aplicación de estas políticas, la pobreza -entendida como desempleo y salario real inadecuado para satisfacer las necesidades básicas- aún persistía, aunque paliada por la actividad asistencial del Estado la cual, sin embargo, se fue haciendo cada vez más costosa e ineficiente(7). En los países desarrollados, el objetivo de pleno empleo fue abandonado y sustituido por la preocupación de controlar la inflación, mientras que en América Latina, el desarrollo basado en la sustitución de importaciones ponía límites infranqueables a la expansión de los mercados internos de los países latinoamericanos.

Así pues que, bajo la influencia del monetarismo, la teoría económica terminó por aceptar la presencia de una pobreza crónica mediante el concepto de tasa *natural* de desempleo(8). Con la introducción de este concepto, los economistas podían dar cuenta de su ineliminabilidad sin tener que renunciar a su tesis fundamental de que el mercado, en libre competencia, asegura el pleno empleo de los factores. Desde este punto de vista, la pobreza ya no es la expresión del atraso económico como en el caso de la pobreza *nocional*, sino de un desempleo que no es imputable al funcionamiento de la economía de mercado, sino a las rigideces que el ordenamiento social impone al sistema económico y para las cuales la intervención del Estado no es un antídoto como proponían los keynesianos fiscalistas.

En apariencia, esta tesis no se distingue en nada del empleo involuntario keynesiano o del dualismo estructuralista que -como se dijo- reconocían rigideces que perturbaban al funcionamiento y a la expansión del mercado. Pero existe una diferencia fundamental: las rigideces que determinan el desempleo *natural* condicionan desde el exterior el funcionamiento del mercado y no desde su interior. La pobreza *natural* no sería pues un objetivo de la política económica, sino de políticas sociales focalizadas y de políticas institucionales que reduzcan o eliminen tales rigideces. Por lo tanto, se trata de políticas independientes de la política económica, es decir sin ninguna vinculación con las variables macroeconómicas. Tan solo cuando el intervencionismo estatal restringe y distorsiona los mecanismos de mercado, es que una *política económica* puede ayudar a aliviar la pobreza precisamente reduciendo ese intervencionismo y ayudando a que el mercado opere más extensamente y sin restricciones. En otras palabras, la intervención del Estado se orientaría a dismantelar aquellos mecanismos de intervención estatal que a partir de la postguerra fueron creados precisamente para ayudar al mercado a lograr el pleno empleo(9).

Este enfoque que se ha dado en llamar *neoliberal* reconoce pues dos tipos de pobreza: la primera, endógena al sistema económico, cuando el mercado está mediatizado por la intervención del Estado regulador; y la segunda, exógena al sistema económico que deriva de la ausencia del mercado en un ámbito más o menos extenso de la sociedad. En el límite, ambos tipos de pobreza podrían ser eliminados mediante la extensión y consolidación de los mecanismos de mercado en todos los ámbitos sociales. Por lo tanto, la tasa *natural* de desempleo permite reestablecer el concepto de pobreza *nocional* como la única posible en una economía de mercado. Cuando todos los miembros de una sociedad ajustan su comportamiento a los supuestos de la teoría económica, entonces la pobreza es inexistente para las economías avanzadas y transitoria en las economías en vías de desarrollo.

En definitiva, cualesquiera que sean las diferencias conceptuales que separan las distintas escuelas en su interpretación de como funciona la economía, *la pobreza es para todas ellas un problema de empleo y nivel de salario adecuado para satisfacer las necesidades consideradas básicas*. Un problema económico o, más precisamente, de insuficiente racionalidad económica. La articulación de la política económica y social debe ser pues analizada sin perder de vista esta fundamentación teórica que de alguna manera subyace en todas las propuestas economicistas para resolver el problema.

El Estado y las políticas para erradicar la pobreza

Como correlato político de la teoría económica que considera al mercado como un regulador óptimo de la economía, se estableció, a finales del siglo XVIII, la concepción según la cual el *Estado liberal* debe ser un *Estado de derecho*. Esto significa que el Estado no interfiere con las libertades del individuo porque "es reprobable todo esfuerzo del Estado para inmiscuirse en los asuntos privados de los ciudadanos, siempre que éstos no se refieran directamente a la lesión de los derechos de uno por el otro"(10).

Esta concepción marcó el punto cero de la política social, reducida a garantizar tan solo la seguridad de la propiedad y de la persona. A principio de este siglo, en los ambientes liberales aparece la concepción del *Estado Social de Derecho* que, inspirado en el viejo *cameralismo* alemán, plantea extender el rol del Estado para velar por el bienestar de la población, sin quebrantar los derechos individuales. Por otra parte, los experimentos totalitarios -fascismo y socialismo real- del presente siglo borraron los límites entre sociedad civil e intervención del Estado, estableciendo nuevos paradigmas para la articulación de la política económica y social que terminaron por marcar el ordenamiento institucional actual del Estado también en América Latina.

Después de la Segunda Guerra Mundial, surge el *Estado Benefactor* que manteniendo en lo esencial una forma institucional liberal, establece una articulación más compleja entre las políticas económicas y las políticas sociales. Dentro de este marco aparecen las propuestas keynesianas, las cuales hacen énfasis en la política fiscal y monetaria expansiva para eliminar el desempleo; y en lograr una estructura tributaria progresiva como mecanismo principal de redistribución del ingreso en términos de clases sociales y regiones del país. La política contracíclica del Estado se encargaría de eliminar el desempleo coyuntural, y de esta forma se aseguraría también un crecimiento de largo plazo con pleno empleo. Por su parte, la política social del Estado se orientaría fundamentalmente a aliviar los efectos de la pobreza *nocional* hasta tanto se alcance ese grado de desarrollo donde ésta desaparece.

El *Estado Benefactor*, atiende pues a la educación, a la salud de los ciudadanos además de garantizar su seguridad personal. La política social del *Estado Benefactor* es tan sólo una extensión de las funciones del Estado liberal como Estado de derecho y se ejerce sin mediatizar los mecanismos del mercado, los cuales tan solo son influidos por la política fiscal y monetaria. La esfera de la política económica se mantiene claramente separada de la esfera de la política social aunque ambas confluyen sobre la pobreza: la primera eliminando el desempleo y la segunda ofreciendo servicios que satisfacen necesidades por encima del salario real. Los programas de asistencia social, de viviendas populares, de salud y de educación masivos se ajustan perfectamente a este esquema.

Sin embargo, con frecuencia el *Estado Benefactor* ha extendido su acción de forma tal que la política económica tenga objetivos directamente sociales. En estos casos, la nítida separación entre el ámbito de la política económica y el de la política social tiende a confundirse. En los casos más *liberales*, el uso de instrumentos económicos para lograr objetivos directamente sociales pretende adherirse a cierta racionalidad económica. La instrumentación de salarios mínimos, por ejemplo, puede justificarse en términos de mejoramiento de la demanda efectiva global que a su vez incide en el mejoramiento de la productividad y del empleo. El control de cambio puede justificarse, si se trata de preservar el nivel de ingreso nacional y defenderse de shocks externos. Los subsidios pueden ayudar a la consolidación de la industria incipiente; e incluso el control de ciertos precios puede ser un instrumento para combatir la inflación.

Pero cuando el *Estado Benefactor* degenera en el *populismo*, el control de estas variables económicas rebasa toda racionalidad económica y es utilizado para obtener aumentos inmediatos de los ingresos y del empleo con el propósito de lograr dividendos políticos aunque causen graves daños futuros a la economía. Las experiencias populistas de América Latina de varias décadas convirtieron a la política económica en una mera extensión de una política social demagógica que buscaba reducir la pobreza con independencia de la eficiencia de su aparato productivo. El propósito fundamental era el de apuntalar la popularidad del gobierno de turno desplazando el costo económico de la política para el futuro. Perón en Argentina y Getulio Vargas en Brasil, son ejemplos paradigmáticos de ese populismo que se ejerció en toda América Latina durante varias décadas y que hoy parece estar retrocediendo en todas partes, salvo algunas notables excepciones.

Si bien es cierto que con frecuencia, en la práctica, los gobiernos populistas favorecieron la sustitución de importaciones, la política populista como tal no debe confundirse con los controles, las prohibiciones y los subsidios que acompañaron el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones. En este caso, tales medidas tenían una lógica económica perfectamente adecuada a los objetivos de la industrialización que se perseguía. Los límites que este procedimiento de industrialización demostró tener no invalidan *per se* las medidas económicas que lo impulsaron.

Los defensores de las tesis neoliberales en los ochenta reaccionaron en forma esquemática frente a los abusos del populismo y se esforzaron por superar el estancamiento económico en el que había caído la región proponiendo un retorno al *mercado*. Según ellos, el problema de la pobreza sólo sería posible de resolver mediante mecanismos de mercado; los únicos que, a su juicio, pueden asegurar a largo plazo el pleno empleo de la población y una escala de salarios reales adecuada. La política social debe ser puramente *compensatoria y focalizada*, es decir, dirigida a paliar los efectos negativos del proceso de transición de una economía intervenida a una de mercado; o *constructiva*, es decir, destinada a crear las condiciones mínimas, mejorando el capital humano, para que el mercado funcione.

La agudización de los males sociales que la aplicación de este enfoque ha generado en la región ha revitalizado el debate sobre la política económica y social. Desafortunadamente, la discusión económica se ha centrado en los temas de la propuesta neoliberal sin ir más allá; es decir, sobre el tema de los controles de precios, los subsidios, el equilibrio fiscal y el tipo de cambio y la balanza de pagos, que constituyen el meollo de la política de ajuste a la cual se le añade la propuesta de reformas institucionales que faciliten la expansión del mercado y que se denomina reforma *estructural*. Acotado así el problema económico, el tema de la pobreza se reduce a su vez a paliar los efectos de la transición mediante políticas focalizadas. Frente a los populistas que hacen de la política económica un instrumento para lograr objetivos políticos inmediatos, los neoliberales reducen la política social a simple elemento compensador. América Latina se ha movido pendularmente entre ambos esquemas.

Los magros resultados que ha dado este movimiento pendular en la articulación de la política económica y social tienen que ver con la manera misma de concebir la naturaleza de la pobreza. Ciertamente la pobreza es un nivel de ingreso insuficiente para satisfacer las necesidades básicas debido a empleo y salarios reales inadecuados, cuando los medios de producción y el capital humano son

insuficientes. Sin embargo, ni la tecnología y la productividad del aparato productivo ni la educación y la destreza técnica de la población agotan el fenómeno de la pobreza. El crecimiento económico, la educación y la salud -objetivos tradicionales de la política económica y social- no cubren todos los aspectos relevantes de la pobreza y sobre todo *en sí mismos no son suficientes para dar cuenta de la especificidad de la pobreza latinoamericana*. Más allá de estos elementos, la pobreza tiene su fundamento en la naturaleza misma de las *prácticas sociales* latinoamericanas que han impedido la formación de una sociedad moderna y el cumplimiento del *proyecto* de Estado liberal que nace con la Independencia.

Las instituciones del Estado moderno y las políticas

La configuración institucional del Estado actual refleja los procesos históricos que le han dado origen desde la consolidación de las monarquías administrativas en el Renacimiento y durante toda la época moderna. Se compone de distintas capas organizativas que corresponden a las funciones que se le han ido agregando y que resumiremos brevemente a continuación.

En sus orígenes, el Estado moderno tenía la función casi exclusiva de mantener el orden en un territorio determinado como ejercicio de un poder externo a la sociedad en manos del Soberano. La función principal del Estado era pues preponderantemente militar, de ocupación efectiva del territorio y de defensa externa a la cual se le fue agregando una creciente actividad administrativa. En los primeros tiempos medievales, los gastos originados por esta actividad eran sufragados por el patrimonio privado del príncipe territorial. El patrimonio personal del príncipe era pues el tesoro del Estado, el cual, con el tiempo, empezó a ser alimentado con la recaudación de tributos los cuales iban a engrosar la riqueza de aquél. Esta identidad entre el patrimonio personal del soberano y la riqueza del Estado se mantendrá hasta la Revolución Inglesa que empieza a diferenciar claramente entre lo público y lo privado y, por lo tanto, sienta las bases para las finanzas públicas y la separación de los poderes ejecutivo y legislativo. La soberanía reside en el *parlamento* quien hace las leyes del país y determina la recaudación tributaria y el modo de gastar los dineros públicos. Este es el acto de nacimiento del Estado *liberal* que se consolidará más tarde con la Revolución Francesa.

Durante todo este período no existió una política social como la conocemos hoy en día. Las actividades asistenciales estaban a cargo de organizaciones caritativas que pertenecían a la Iglesia o a grupos privados. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XVII, surge un nuevo sujeto de administración por parte del Estado: la *población*(11). El Estado debía preocuparse por el bienestar de la población y para ello se desarrollan una serie de políticas, de técnicas y dispositivos muy complejos que se conocieron con el nombre de *policía*. Para apoyar esta nueva tarea surgió una nueva disciplina encargada de conocer a la población que se denominó *estadística*. En efecto, la buena administración exigía un conocimiento cabal de la población, su composición por edades, sexo, etc. Las instituciones de *policía* pertenecían en parte al Estado y en parte eran actividades de la propia sociedad civil en plena formación. Tenían pues la desventaja de ser una intromisión del poder del Soberano en la vida de los ciudadanos en una época de afirmación creciente de las libertades individuales. El Estado *liberal* surgido de la Revolución Francesa redujo el complejo mundo de las *prácticas policiales* a la mera actividad de vigilancia y prevención del delito tal como la conocemos actualmente. Con ello, la separación entre Estado -ahora conformado por tres poderes separados- y sociedad civil se estableció nítidamente. La libertad formal de los ciudadanos frente al Estado se ganaba reduciendo hasta el mínimo la política social del Estado.

En teoría, el esquema institucional del Estado *liberal* no contemplaba más que cuatro áreas fundamentales para el ejercicio administrativo: el ministerio de gobierno, de diplomacia, de la guerra y la hacienda pública. Las tres primeras constituyen distintas formas de control del territorio y la cuarta se reduce al financiamiento de ese control. En el nuevo Estado *liberal* no existe lugar apropiado para la política económica ni para una política social. Las actividades económicas como los dispositivos sociales

pertenecen de lleno a las prácticas sociales de la sociedad civil cuyas organizaciones -incluyendo la Iglesia- se distinguen totalmente del Estado.

Este esquema ideal que reduce al máximo las funciones ejecutivas del nuevo Estado y constituye el núcleo fundamental de todo Estado actual, choca sin embargo desde sus inicios, con ciertas externalidades que el mercado -y por ende la sociedad civil- no pueden asumir eficazmente. De ahí entonces que al esquema se le añadan nuevas áreas de acción pública, algunas prácticamente desde un principio, otras más tardíamente. Así por ejemplo, en la medida en que el control del territorio exige la construcción de grandes obras de infraestructura como canales, carreteras, puertos, ferrocarriles, etc., se abre la posibilidad de una nueva área administrativa bajo la coordinación de un ministerio de obras públicas. La industrialización trajo problemas de aglomeración y con ella problemas de salud pública que sólo el Estado podía atender con idoneidad. La educación masiva de la población también empezó a ser una exigencia de la nueva sociedad industrial que requería de un mínimo de capital humano para operar y cuya formación excedía el sistema tradicional de educación a cargo de la Iglesia que apuntaba a la formación de las élites dirigentes. Por último, el paso del dinero mercancía al dinero fiduciario, impulsado por la creciente actividad comercial, introdujo un elemento de discrecionalidad en la emisión privada de dinero que condujo a reiteradas crisis financieras que ponían en peligro a toda la economía de un país y a su estabilidad política y social. El Estado debió entonces asumir el control directo de la emisión de dinero.

Así pues, a las áreas administrativas originales del Estado *liberal* se añadieron otras como las obras públicas, la salud, la educación y el manejo del dinero. En cierta forma, el Estado *liberal* reasumía algunas de las funciones del viejo *Estado absolutista*, pero bajo nuevas modalidades administrativas que debían respetar la esfera privada del ciudadano.

En este contexto se delinea un tipo de política económica específica: la política monetaria, destinada a regular la masa de dinero primero y por extensión a la oferta total de dinero que lleva a la supervisión del sistema bancario y a su coordinación mediante un Banco Central. También se establece una política social destinada a garantizar la salud y una educación mínima que haga posible a las personas participar como agentes económicos en el mercado. Esta política social es complementaria de la política monetaria y de la política de seguridad por cuanto ambas tienen un único objetivo: crear las condiciones de posibilidad del funcionamiento del mercado. El Estado *liberal* se mantiene pues en su ámbito específico de garante de las condiciones de posibilidad de la sociedad civil sin injerencias directas en sus prácticas sociales. La actividad propiamente asistencial se mantiene a cargo de instituciones de beneficencia privada, de la Iglesia o de las familias de los afectados.

Este es el núcleo paradigmático del Estado *liberal* que se consolidó a lo largo del siglo pasado. Sin embargo, son pocos los ejemplos concretos que se ciñen estrictamente a este esquema. En muchos de los países desarrollados, el proceso de industrialización fue llevado a cabo directamente por el Estado de tal suerte que la política de fomento industrial generó un área administrativa propia que se incorporó a las instituciones del Estado. Los elementos reseñados hasta aquí componen la forma básica del Estado moderno que se denominó *liberal* en oposición al viejo Estado absolutista y otros tipos de Estados anteriores. Esta forma modela todos los Estados contemporáneos, incluso aquellos que se apartan de ella funcionalmente. No debe por lo tanto confundirse con un determinado régimen político. La forma liberal es una manera específica de organizar el poder a partir del mercado, compatible tanto con regímenes democráticos como con regímenes autoritarios o incluso totalitarios. Estos últimos introducen fuertes modificaciones tendentes a eliminar la esfera de las libertades individuales, pero en el marco de la *forma básica del Estado liberal*(12).

Los regímenes totalitarios del siglo XX ampliaron las áreas de la política económica y social mucho más allá de lo que lo había hecho el Estado absolutista. En lo económico, el Estado asume parcial o totalmente la gestión directa de la actividad productiva y en lo social asume en forma exhaustiva las actividades asistenciales. De este modo, los linderos entre la organización vertical propia del Estado y las prácticas sociales horizontales propias de la sociedad civil que el nuevo orden liberal había impuesto en la

sociedad tienden a desdibujarse en la práctica. Pero aunque dejan de ser Estados de derecho, según la definición clásica que dimos arriba, por cuanto interfieren o anulan las libertades individuales, desde el punto de vista constitucional(13) e institucional se mantienen dentro de la *forma* propia del Estado *liberal*.

La fuerte conflictualidad social del siglo XX obligó también a aquellos Estados que se mantuvieron dentro del esquema del Estado de derecho a extender el área de la política económica y de la política social más allá de lo prescrito por el paradigma liberal originario. Las tesis keynesianas para paliar los ciclos económicos llevaron a una extensión de la política fiscal más allá del objetivo clásico de equilibrar el presupuesto, y la política monetaria se convirtió en instrumento de expansión o contracción de la actividad económica por parte del Estado. La política asistencial se asumió como parte de la política de redistribución del ingreso que a su vez se consideró como pieza importante para sostener el crecimiento económico. El Estado de derecho se convirtió en un Estado social de derecho al asumir una amplia actividad asistencial y también en un Estado intervencionista que interfiere con el mercado mediante la manipulación de algunas variables macroeconómicas básicas. Esta intervención puede llegar a ser aun más drástica en la medida que asume la gestión directa de algunas empresas productivas, como de hecho ocurrió en todos los países desarrollados a excepción de los Estados Unidos, donde la intervención en la producción se llevó a cabo mediante un sistema peculiar: el conocido aparato industrial-militar.

La coordinación de las políticas económicas y sociales del Estado *keynesiano* y *asistencial* no exigen mayores cambios institucionales con respecto al núcleo paradigmático del Estado liberal. La coordinación fundamental entre ambos conjuntos de políticas se establecen mediante el *Consejo de Ministros* que es la máxima instancia de coordinación del poder ejecutivo. De manera que si el diseño de las políticas sociales es técnicamente congruente con el de las políticas económicas y si las organizaciones ministeriales funcionan con eficiencia no se debería plantear ningún problema específico de articulación entre ambas.

En todo caso, los problemas de coordinación que puedan presentar estas políticas no son distintos de los problemas generales de la gerencia pública en un Estado moderno que, en América Latina, obedecen a la disfunción peculiar entre el orden institucional y las prácticas sociales -como veremos más adelante. Donde si existe un problema de articulación propio de este tipo de Estado es entre la política fiscal y la política monetaria. La tendencia a subsumir a la autoridad monetaria en las instituciones del poder ejecutivo, le otorga al gobierno una facultad discrecional incondicionada para financiar sus gastos mediante la emisión de moneda que es una forma de redistribuir el ingreso real a su favor, lo que, con frecuencia, ha creado crisis inflacionarias graves. Aunque las causas profundas de los fenómenos inflacionarios tienen que ver con problemas no monetarios y, por lo tanto, no residen en esta disfuncionalidad institucional, la existencia de ésta, sin embargo, ha permitido que ciertas situaciones conflictivas se expresen fácilmente en forma de inflación.

2. Estado y sociedad en América Latina

El tejido microsocial en América Latina

El análisis del grado de eficacia que han tenido o que puedan tener las políticas económicas y sociales en América Latina no puede soslayar el análisis de la estructura y eficacia funcional del marco institucional, el cual a su vez remite obligatoriamente a considerar la especificidad constitutiva del Estado en América Latina. El Estado surgido de la Independencia se fue configurando -desde el punto de vista de la forma institucional- sobre las pautas del Estado liberal del siglo XIX y luego sufrió el consecuente proceso de actualización en el siglo XX. Pero su institucionalidad aparentemente igual a la de los Estados europeos o de Norteamérica, encierra profundas diferencias derivadas del hecho de que la *forma liberal* se montó sobre una sociedad en la cual los elementos constitutivos para formar una sociedad civil -que es el correlato necesario del Estado *liberal*- eran limitados o del todo inexistentes.

No es posible avanzar en el camino de las reformas institucionales en América Latina, si no se comprende que un verdadero Estado *liberal* tan sólo es posible en una sociedad constituida por *individuos*

soberanos, es decir por personas que gozan ámbitos específicos de libertades y se relacionan entre sí mediante un conjunto de prácticas sociales determinadas por el permanente reconocimiento de que existe una igualdad formal entre ellos; por lo tanto, prácticas isonómicas y horizontales excluyentes de las relaciones de sumisión que eliminan la soberanía de unos en beneficio de otros, características de las relaciones despóticas.

Cabe aquí hacer una breve digresión sobre el proceso histórico de constitución del Estado latinoamericano caracterizado por la dicotomía entre un *nominalismo* jurídico-institucional y un *caudillismo* administrativo que está en la base de su actual ineficiencia operativa. América Latina empieza a formarse a partir del siglo XVII, mientras Europa entraba de lleno en todos esos procesos que conducirían a la formación de una población de individuos soberanos, a una clara separación entre sociedad civil y Estado, entre la esfera pública y la esfera privada; es decir, los procesos de formación de la sociedad moderna.

Sin embargo, mientras esto ocurría, España permanecía cada vez más encerrada en un ordenamiento absolutista que constreñía el desarrollo de las prácticas sociales horizontales hasta el punto que, a principio de ese siglo, la potencia española empezó a decaer. En los territorios americanos, la situación fue aún peor. Después de un siglo de destrucción de las sociedades autóctonas, se dió la consolidación de un orden social *despótico* más estricto y cerrado que el de la metrópolis. La presencia de una vasta población indígena y africana, reducida a una condición servil y dominada por una minoría de blancos conquistadores, le otorgaba al orden social americano una casi total ausencia de aquellas *prácticas sociales* que eran la base para la formación de la sociedad civil en Europa. Es como si los elementos feudales, aún presentes en el orden europeo de la época, se hubiesen reforzado para reconstruir, en el Nuevo Mundo, aquel viejo orden que siglos de expansión mercantil estaban borrando en el Viejo.

Sin embargo, el nuevo orden americano estaba muy lejos de ser una verdadera sociedad feudal, le faltaba el rasgo más importante, es decir, su total integración al territorio social sin vinculaciones dinámicas con el exterior. La sociedad americana fue, desde el principio, un producto genuino del mercado, pues estaba organizada en función del comercio con la metrópolis y, a través de ella, con el resto de Europa. La sociedad que se consolida en los siglos XVII y XVIII en la América Ibérica nació del mercado exterior, pero no logró generar un mercado interior. Era una sociedad fragmentada en provincias con poca o nula comunicación entre sí y con un orden social rígido que dejaba poco espacio para el artesano y el campesino libre que, con el tiempo, hubieran podido convertirse en empresarios y arrendatarios y repetir el proceso que entonces se desarrollaba en Europa.

El comercio, esencialmente de tipo *depredador*, generó un tipo de comerciante que siempre estaba o se sentía de paso por estas tierras y, por lo tanto, no tenía la predisposición para acometer proyectos productivos complejos de lenta maduración. El hacendado desarrolló naturalmente una mentalidad rentista y, al igual que el resto de la aristocracia Europea, tenía el ojo puesto en los grandes centros de consumo europeos. El trabajo productivo era principalmente de tipo servil y, por lo tanto, sin iniciativa propia y siempre a la espera de la dirección del amo hasta para los más pequeños detalles.

Una organización pues que, aunque esencialmente motivada por el mercado, era absolutamente hostil en su interior al desarrollo de las *prácticas sociales mercantiles* de todo tipo. Esto es así hasta tal punto que, en los períodos de mayor auge del comercio transoceánico, la economía de plantación prosperaba y el orden social despótico se hacía más rígido; mientras que en los períodos de mayor decaimiento del comercio exterior, el orden *despótico* se relajaba y aparecían ámbitos restringidos donde la actividad artesanal y las prácticas mercantiles prosperaban. En definitiva, el orden americano tomó lo peor del orden feudal y del orden mercantil moldeando las conductas de los agentes sociales hasta el día de hoy, de una forma tal impidió el desarrollo capitalista como se dió en Europa.

En América Latina, el compromiso entre el viejo orden feudal y el nuevo orden mercantil, que está en la base de la sociedad moderna del período absolutista, adquirió pues un carácter perverso en términos de los resultados alcanzados en Europa. Del feudalismo aceptó el despotismo, mas no la adhesión a largo

plazo al territorio que motivaba a los individuos a acumular a lo largo de las generaciones hasta que se creaba un ambiente adecuado.

La provincia americana del Estado español sufrió las consecuencias negativas del mercantilismo moderno que no hizo sino reforzar la situación antes descrita. El monopolio del comercio internacional por parte de la metrópolis se fue haciendo cada vez más oneroso para la aristocracia criolla. Además, en la medida que el nuevo orden se iba afianzando, la presencia política militar del rey era menos necesaria. Así pues a finales del siglo XVIII, los criollos españoles tenían los mismos problemas que los colonos ingleses; problemas derivados de las prácticas mercantilistas que, por lo demás, empezaban a ser cuestionadas también en Europa por la economía política favorable al “laissez faire”.

El liberalismo económico, con su énfasis en el libre comercio, se ajustaba perfectamente bien a los intereses criollos, aunque quizás éste fuese el único aspecto que en verdad coincidía con sus necesidades. El discurso jurídico-político liberal con su énfasis en las libertades individuales, la tajante división entre lo público y lo privado, nacía de las necesidades de una sociedad donde las instituciones de la sociedad civil estaban consolidadas y la presencia del poder despótico del Soberano impedía su expansión. Para la mayoría de la población latinoamericana las libertades individuales carecían de interés práctico y, por el contrario, estando la mayor parte de la población en una condición servil, las instituciones estatales eran las únicas que podía darle coherencia a la sociedad que de otra manera tendía a disolverse en una serie de relaciones *despóticas* locales.

La formación del Estado nacional y el nominalismo institucional

La Independencia trajo consigo la necesidad de organizar nuevos Estados nacionales en un momento en que la *forma* del Estado *liberal* se imponía en Europa. Los partidarios de la independencia asumieron pues el discurso liberal en oposición al conservadurismo real, bajo los efectos de la Revolución Estadounidense y la Revolución Francesa e intentaron organizar el Estado aplicando la *forma liberal* en una sociedad cohesionada predominantemente por relaciones *despóticas* y serviles.

Se trataba de realizar un proyecto de Estado en una realidad que estaba muy lejos de tener la composición social adecuada para ello. De todo el gran discurso liberal, tan sólo lo referido al libre cambio expresaba una necesidad real de la sociedad latinoamericana y esto sólo en la medida que permitía a las provincias librarse de la intermediación de la metrópolis para relacionarse directamente con los grandes centros del nuevo desarrollo industrial. El resto no correspondía en nada a las *prácticas sociales* que tejían el cuerpo social. Se iniciaba así la larga historia del *nominalismo* latinoamericano, es decir, la práctica de elaborar periódicamente cartas constitucionales para poner en vigencia el Estado liberal en un tejido social absolutamente despótico y carente de las necesarias prácticas sociales para instrumentarlo.

Aun hoy en día, con frecuencia se busca resolver problemas que se deben exclusivamente al funcionamiento de las *prácticas sociales* tales como conductas grupales inadecuadas, disfunciones organizacionales, carencia de disciplina cívica, corrupción administrativa, ineficiencia operativa, recurriendo a las reformulaciones jurídicas tales como nuevas leyes, nuevos decretos o incluso nuevas constituciones, como si el procedimiento jurídico formal fuese en sí el único proceso *constitutivo* de lo social. En Europa y Norteamérica el formalismo jurídico acompañó o siguió a la constitución de los procesos disciplinarios y los dispositivos de policía que moldearon las prácticas sociales constitutivas de la sociedad civil. En la ausencia de esos procesos y dispositivos básicos radica la verdadera diferencia entre la realidad latinoamericana y la modernidad occidental. La historia del siglo pasado y del presente ilustra claramente este hecho.

Los nuevos Estados latinoamericanos se constituyeron como repúblicas liberaldemocráticas garantes del respeto de las libertades individuales, que establecían la división de los tres poderes y reconocían que la soberanía residía en el pueblo y se ejercía mediante sus representantes electos. Pero como la población de individuos libres era exigua y el ordenamiento vertical de la sociedad no había sufrido ningún cambio, salvo por la expulsión de los españoles peninsulares del ejercicio del gobierno, no existían *prácticas*

sociales que permitieran el funcionamiento de ese aparataje jurídico-político. Las tensiones entre las diferentes fracciones de la clase dominante no podían estabilizarse por intermedio de las instituciones liberales, las cuales sólo podían operar en el tejido de la sociedad civil. Estas instituciones, aunque *constitucionalmente* vigentes no tenían asidero en ninguna *práctica social* y, por lo tanto, eran de facto permanentemente suspendidas recurriendo a la dictadura, la cual tenía siempre un carácter *provisorio*.

Desde la Independencia hasta el presente, la discrepancia entre forma liberal del Estado y el orden jerárquico y vertical de la sociedad aparece siempre como disfunción transitoria, debido a una situación de emergencia. El poder despótico unipersonal se ejerce pues siempre en el horizonte de las instituciones liberales para reinstaurarse tan pronto como cese la emergencia. El dictador latinoamericano es un déspota liberal que se esfuerza permanentemente por poner en vigencia la Constitución o mejorarla, o suspenderla para crear las condiciones futuras de su vigencia. La dictadura precede y sigue a la Constitución, la cual, más que un pacto social que emerge de las prácticas de la sociedad civil, es una carta de intención; una intención que la dinámica social desplaza permanentemente. La historia republicana de América Latina es la historia del esfuerzo por imponer al subcontinente la forma del Estado liberal en ausencia de una sociedad civil. La Independencia se convirtió así en el proyecto nunca realizado de instaurar la forma del Estado liberal.

El modernismo de fin de siglo

Los ideólogos de la modernización se dieron cuenta de que el proyecto liberal era inviable sin una sociedad civil. Algunos países que gozaban de una nueva prosperidad económica, buscaron resolver el problema estimulando la inmigración masiva desde Europa, para ampliar el tejido social diversificando la sociedad. Las guerras civiles y la abolición de la esclavitud poco a poco fueron modificando parcialmente la estructura social. El viejo orden articulado en torno al ejercicio de poderes *despóticos* locales que administraban una masa de esclavos y siervos incapaz de generar sujetos de *prácticas sociales mercantiles*, daba paso a una sociedad de caudillos y peones en cuyo seno se insertaban pequeños espacios organizados por prácticas mercantiles.

La preocupación por crear una sociedad moderna se agudizó y en las últimas décadas del siglo XIX, el orden social empezó a cambiar por efecto del propio comercio internacional. La creciente industrialización de Europa aumentó la demanda de productos primarios provenientes de la región. La inversión extranjera introdujo en algunos países la producción organizada en forma capitalista, aunque limitada a algunos sectores de la minería y de la agricultura. La actividad exportadora creció condicionando, cada vez más, la expansión interna de la economía y de la sociedad. Las exportaciones eran el único medio para financiar las crecientes necesidades de las nuevas clases medias que prosperaban en las ciudades gracias a la actividad comercial inducida por la economía de exportación o por las actividades administrativas del Estado.

Los cambios en el mercado internacional modificaban una vez más la dinámica interna en cada país. Las posibilidades de crear prácticas sociales que rompieran la vieja estructura social, dependía en gran parte de la capacidad de financiar las importaciones de bienes manufacturados, es decir, de la expansión del valor de las exportaciones. En las décadas de finales y comienzo de siglo, esta articulación al mercado mundial trajo cierta prosperidad a los países latinoamericanos permitiendo alguna diversificación de las prácticas sociales. Pero pronto este modelo mostró sus limitaciones.

El deterioro de los términos de intercambio, consecuencia del propio desarrollo económico mundial desfavorable a los productos primarios, limitó la capacidad de financiar la expansión del mercado interno. Por su parte, la expansión doméstica del comercio no inducía un desarrollo industrial local que permitiera reducir las importaciones de bienes manufacturados y diversificar las exportaciones y de esta forma establecer una mejor relación comercial con el exterior.

Esta forma de articulación reforzaba las prácticas sociales desfavorables a la aparición espontánea de empresarios: agentes dispuestos a tomar iniciativas riesgosas en los procesos productivos. Por su parte,

los comerciantes vinculados al sector externo no tenían incentivos para convertirse en empresarios. Los exportadores vinculados al sector primario eran siempre terratenientes con mentalidad rentista o capitalistas extranjeros que sólo tenían un interés sectorial específico para operar en el país. Los importadores dependían demasiado de las vicisitudes inmediatas del ciclo económico: en la fase de auge, existía siempre disponibilidad de ingresos y divisas para importar bienes a precios y calidad que no podían ser igualados con una producción nacional; en cambio, en la fase recesiva, los riesgos de invertir en el país se hacían más elevados y la rentabilidad esperada decrecía notablemente desestimulando cualquier iniciativa empresarial.

Así pues la economía latinoamericana evolucionó hacia un modelo que, al tiempo que fomentaba una mayor sofisticación de las prácticas sociales internas, creaba las condiciones para estrangular ese crecimiento a largo plazo; y mientras más estrechamente articulaba la región al mercado internacional, más difícil hacía el desarrollo de una producción industrial para el mercado nacional. Tan sólo una modificación en este modo de articulación podía motivar cambios en las sociedades de la región.

El Estado desarrollista

La crisis de los años treinta, que paralizó casi totalmente el mercado internacional, redujo drásticamente las exportaciones latinoamericanas y, con ellas, la capacidad de importación de la región que se agudizó aún más con la Segunda Guerra Mundial. Fue entonces que los países que habían tenido un mayor desarrollo empezaron a formar una industria para sustituir las importaciones de los bienes de mayor demanda.

Este proceso fue, sin embargo, limitado por la estructura social interna que, como se dijo, no favorecía la aparición de empresarios y que nodisponía de una fuerza de trabajo calificada. Además, la distribución excesivamente regresiva del ingreso nacional era hostil al proceso de industrialización, debido a que, por una parte, los recursos financieros se concentraban en el sector rentista poco propenso a asumir riesgos en iniciativas empresariales y, por la otra, las masas depauperadas no sólo no ofrecían la mínima calificación para ser empleadas en actividades industriales, sino que tampoco permitían formar un mercado lo suficientemente amplio para una producción local rentable. Quizás con un período de aislamiento prolongado, el pequeño núcleo industrial hubiese podido expandirse internamente modificando la organización social. Pero la rápida reinscripción en el mercado mundial, que en algunos casos empezó incluso antes que terminara la guerra, volvió a establecer una situación hostil a la industria nacional.

En este contexto se consolidó una nueva modalidad de *intervención* del Estado en la economía, enmarcada dentro de la tendencia general del siglo, pero con peculiaridades que la distinguen tanto de las experiencias totalitarias de Europa central y oriental como del intervencionismo keynesiano. A diferencia de las primeras, esta nueva modalidad no pretendía construir un orden social nuevo que superase los males del capitalismo, pero tampoco quería, como el keynesianismo, limitarse a corregir, desde afuera, las insuficiencias del mercado para mantener una economía de pleno empleo. Esta intervención pretendía corregir una estructura social que impedía el desarrollo de una sociedad moderna en América Latina.

La intervención del Estado no se buscaba para hacerle frente a un conflicto social desbocado o a punto de rebasar el ámbito de la reivindicación económica, sino -y en esto consiste su peculiaridad- para corregir una malformación de la estructura social que impedía la expansión interna del mercado. El propósito era superar el "impasse" histórico que había colocado al subcontinente en una situación que no era de simple atraso, entendido como rezago temporal en un proceso cualitativamente homogéneo en todas partes, sino de *subdesarrollo*. Se trataba pues de una *intervención desarrollista* por cuanto buscaba crear las condiciones iniciales del desarrollo.

El *desarrollismo* latinoamericano, por lo tanto, prescribe para el Estado *liberal* un rol distinto porque se refiere a una nueva realidad recién descubierta: el *subdesarrollo*. Una realidad de la cual ese Estado *liberal* es parte integrante, pues lo hace *liberal* tan sólo en su intención como tuvimos ocasión de

hacer notar anteriormente. Hasta la Segunda Guerra Mundial, la especificidad del mundo ibérico y latinoamericano en los procesos que formaron la modernidad no era entendida y ni siquiera reconocida. Prevalcía una visión lineal de la evolución histórica que creía que la economía de un país tan sólo podía ser avanzada o atrasada, atendiendo a la etapa histórica en que se encontraba; y la pensaba en crecimiento o estancada cuando analizaba su ciclo. En el primer caso, las diferencias entre los países se debían a que, por circunstancias fortuitas, algunos iniciaron antes que otros el proceso de industrialización y, por lo tanto, tan sólo se encontraban en una etapa que los otros recorrerían inevitablemente en el futuro. En el segundo caso, se trataba de distinguir entre las fases por las que atravesaba reiteradamente cualquier economía, al margen de su grado de evolución.

Ahora aparecía una nueva tipificación de la realidad económica social: *desarrollo* o *subdesarrollo*. Este último representa ciertamente un rezago respecto de los países industrializados, pero no se trataba de un simple atraso histórico o de un estancamiento cíclico; sino de deformación *estructural* respecto al patrón canónico de desarrollo tal como lo mostraban los países industrializados. El subdesarrollo era pues una realidad específica que debía ser tratada en sus propios términos.

En ausencia de una sociedad civil bien organizada, el Estado parecía ser el único agente capaz de llevar a cabo un cambio en la estructura social para que pudiesen surgir aquellas prácticas sociales características de una economía capitalista madura. En otras palabras, el Estado latinoamericano, que había nacido como un proyecto liberal a ser realizado en un contexto social adverso y que, por esta razón, había fracasado reiteradamente en convertir a los Estados nacionales surgidos de la Independencia en sociedades avanzadas, debía ahora ser utilizado para contrarrestar los efectos que el tipo de articulación con el exterior imponía a cada país.

El Estado como ejercicio de prácticas *despóticas* tenía que inducir la formación de aquellas *prácticas sociales* que el mercado por sí sólo no había podido desarrollar, debido a esa forma perversa que el compromiso moderno entre viejo orden feudal y mercado había asumido en América latina. Estas prácticas *despóticas* eran las únicas que podían sustentar la realización del proyecto liberal, es decir, de la modernización de la sociedad. Por lo tanto, no se trataba simplemente de utilizar keynesianamente la política fiscal y monetaria para orientar la actividad del mercado. Tampoco se buscaba interferir sistemáticamente con la esfera de las libertades individuales a la manera de las reestructuraciones totalitarias; por el contrario, se buscaba crear las condiciones materiales que hicieran posible el ejercicio de la *soberanía individual*. El Estado *desarrollista* no quería desplazar al *individuo*, sino tan sólo ocupar su lugar en su ausencia para fomentar su advenimiento. Por eso, asumía la dirección de la producción directamente como empresario.

El *desarrollismo* se presentaba, en principio, como proyecto técnico de modernización, sin particulares coloraciones ideológicas o políticas, aunque, desde luego, estaba imbuido de esa atmósfera de la época que tendía a identificar la *estatización* con el socialismo y a este último con la satisfacción de las *necesidades básicas*. El propósito del *desarrollismo* de ampliar el espacio de las *prácticas sociales mercantiles* en el seno de la sociedad, coincidía con las reivindicaciones de esa población que más de cerca se beneficiaba de ese desarrollo: las clases medias. Esas series de individuos vinculados al comercio y a los servicios que prosperaban con la urbanización y que querían convertirse en sujeto político para dirigir directamente el proceso de redistribución del ingreso y de creación de actividades empresariales con la ayuda del Estado.

El populismo y la industrialización

Las prácticas desarrollistas y las clases medias como sujeto político de esas prácticas se expresan mediante una ideología: el *populismo*, y se articulan mediante una modalidad operativa: el *clientelismo*. Como ideología, el populismo consagra el derecho de las grandes masas con escasa formación y depauperadas a participar en la actividad política mediante el voto que el *partido populista* administra según sus fines y, a cambio del cual, asegura cierta redistribución del ingreso nacional a favor de esas

masas, fundamentalmente en la forma de servicios básicos y subsidios para la satisfacción de sus necesidades esenciales. Es pues un movimiento *democratizador* que aumenta los niveles de salud, alimentación e instrucción de los individuos, pero sin modificar mucho la condición semiservil que les impide convertirse en agentes activos de producción y eventualmente de toma de decisiones.

Como práctica política, el *populismo* coincidió con el *desarrollismo* también en el aspecto de distribuir el ingreso y crear una clase empresarial por acción expresa del Estado. En efecto, los subsidios, los financiamientos preferenciales, las exoneraciones fiscales y todo tipo de protección del Estado, fluían rápidamente por la red de relaciones clientelares establecidas entre los centros de control partidista y la burocracia estatal, por un lado, y el entorno de políticos y amigos que se dedicaban a la actividad empresarial, por el otro.

El *clientelismo* se convirtió en un mecanismo de filiación de una clase empresarial desde las entrañas del Estado que permitió ampliar el espacio de ciertas prácticas mercantiles, pero que, al igual de lo que ocurría con las masas, no la emancipaba de esta tutela. Antes bien, la hacía adicta a la protección estatal y le impedía desarrollar una verdadera mentalidad empresarial. Salvo contadas excepciones, los miembros de este estamento más que *entrepreneurs* en el sentido clásico de la palabra, eran simples *negociantes* y *gestores* de los favores del Estado, más preocupados por cultivar sus nexos políticos personales que dispuestos a asumir riesgos y a gerenciar innovaciones productivas para competir en el mercado.

Sobre la base de este esquema social y político, los gobiernos de la Región empezaron a realizar una estrategia de industrialización que debía romper con el modo de articulación con la economía mundial, al tiempo que ampliar las prácticas sociales mercantiles hasta consolidar una amplia sociedad civil que sustentara la vigencia operativa de las instituciones liberales. La *industrialización sustitutiva de importaciones* debía ser la mejor política social para acabar con la pobreza.

Esta estrategia preveía diferentes etapas empezando por las fases finales de la producción de bienes de consumo importados. Estas fases suelen ser las más fáciles -con menos exigencias tecnológicas y gerenciales- y su rentabilidad puede asegurarse sin mayores esfuerzos creando un mercado cautivo, poniendo elevadísimos aranceles al bien importado que se quiere sustituir con la producción nacional o prohibiendo del todo su importación. En todo este proceso, el Estado proveía los recursos financieros para la inversión a tasas preferenciales, otorgaba subsidios a la importación de bienes de capital, exoneraciones impositivas por un plazo prolongado de años, asistencia tecnológica y protección arancelaria a la naciente manufactura nacional para ayudarla a superar con éxito la curva de aprendizaje, después de lo cual se suponía que las empresas estarían en condiciones de enfrentar con éxito la competencia de las empresas extranjeras.

Una vez completada esta primera etapa, la economía nacional contaría con una fuerza de trabajo mejor preparada, un sector empresarial consolidado y existirían economías de escalas para cierto desarrollo de la infraestructura tecnológica. El país estaría entonces listo para pasar a un grado de industrialización más complejo y exigente como lo es la producción de bienes intermedios. Finalmente se acometería la producción de bienes de capital con lo cual se alcanzaría la integración vertical de la producción industrial, eliminando esa dependencia de las importaciones que se mantenía en las fases anteriores. Además, el aparato industrial estaría ya lo suficientemente diversificado como para ofrecer una gama muy variada de productos para la exportación con lo cual se eliminaría también la dependencia de las exportaciones tradicionales para la obtención de las divisas. Los factores que estrangulaban el sector externo de la economía desaparecerían, al tiempo que el orden social interno mostraría una sociedad civil ampliamente desarrollada, con lo cual la América Latina alcanzaría el esquema social de la sociedad moderna(14).

Los límites del desarrollismo y la crisis de los ochenta

Este modelo de desarrollo empezó primero en países como Argentina, Brasil y México, casi como una respuesta improvisada a las condiciones internacionales de la época de la *Gran Depresión*. A finales de la Segunda Guerra Mundial, otros países se enrumbaron por este camino y algunos, como Venezuela, empezaron a recorrerlo tan tarde como a partir de 1958. Después de cierto éxito inicial, el modelo se atascó en los principales países del continente, agudizando los conflictos sociales y la inestabilidad política.

El paso a la segunda etapa, una vez agotada la sustitución de importaciones directas, resultó ser más difícil de lo esperado; en todas partes se bloqueaba ese pasaje y la economía entraba en una fase de decadencia general. El caso más ilustrativo de esto es Argentina que fue el primer país en acometer la industrialización y el que más lejos la había llevado hasta principios de los sesenta. Tan solo México y Brasil lograron avanzar mucho más. Sin embargo, ninguno de estos dos países logró al final romper el esquema básico de la vieja economía que seguía dependiendo de las exportaciones tradicionales para financiar una economía cada vez más compleja y diversificada con creciente exigencia de divisas.

El caso brasileño es el que muestra el mayor éxito y también todos los límites del desarrollismo populista. Cuando la industrialización sustitutiva de importaciones, conducida según el esquema original de protección estatal y control de la inversión extranjera parecía agotarse, el gobierno estimuló la entrada masiva de las empresas transnacionales a la producción. Esto permitió pasar a las etapas superiores de la industrialización con rapidez y compensar la escasez crónica de divisas con la afluencia de capital extranjero. Una vez que la construcción del parque industrial estuvo completa, el flujo de divisas se redujo considerablemente. Esta pérdida debía ser compensada por la diversificación de las exportaciones. Pero la nueva industria brasileña se encontró que no podía exportar, sino en forma marginal, ya sea porque las plantas habían sido diseñadas con un criterio restringido para el mercado nacional que, siendo protegido, era también menos exigente, o porque producían bajo licencias que les impedían legalmente competir en otros mercados, o simplemente porque chocaban con las barreras proteccionistas de los países más industrializados. De manera pues que el estrangulamiento externo no se había resuelto sino agravado. A esto hay que añadir que el sistema clientelista y populista había hecho cada vez más onerosa la carga fiscal y más ineficiente la acción del Estado. El mercado interno, aunque se había ampliado, permanecía sobrecargado con regulaciones que protegían excesivamente a las empresas, haciéndolas poco competitivas y, además, exigían una distribución del ingreso fuertemente regresiva que excluía a una mayoría creciente de la población.

Con algunas variantes, el mismo patrón se repetía en el resto de los países, incluso en aquellos que no habían logrado avanzar mucho en el proceso de industrialización. La exacerbación de las necesidades de divisas coincidió con un momento en que, a raíz de la crisis del petróleo, el sistema financiero internacional ofrecía abundantes recursos a bajas tasas. Los países latinoamericanos podían así aliviar los efectos del estrangulamiento del sector externo, satisfacer las necesidades fiscales crecientes y mantener los niveles acostumbrados de corrupción, accediendo a los préstamos fáciles en el mercado internacional. Así el modelo populista pudo mantenerse por un tiempo adicional, aunque había perdido toda su eficacia política y la industrialización se estancaba, lo cual agudizó la voracidad de la corrupción clientelar.

La tendencia secular al estrangulamiento del sector externo se vio sobrecargada por los efectos del modelo populista hasta el punto de colapso. En 1982, México inició la crisis de la deuda externa al declararse insolvente. El desarrollismo populista no había corregido los vicios del orden tradicional de la Región y éstos lo llevaron al colapso.

Sin embargo, no obstante la marginalidad creciente, el clientelismo político, la corrupción administrativa y la ineficiencia productiva, la sustitución de importaciones había logrado ampliar el espacio de la sociedad civil que, desde finales de los setenta y, sobre todo, en los ochenta, se volvió cada vez menos tolerante con el populismo y el autoritarismo tradicional y empezaron a aparecer las primeras reivindicaciones del derecho a decidir del individuo. El intervencionismo desarrollista había, después de todo, cambiado el tejido social latinoamericano creando las bases para su inserción en una sociedad

mundial que se ha hecho menos tolerante con la tutela estatal y más despreocupada por el problema de la pobreza.

El neoliberalismo en América Latina

La *forma* del Estado *liberal* ha sido perfectamente compatible con distintos tipos de regímenes políticos, incluyendo los grandes modelos totalitarios que mantuvieron siempre sus rasgos esenciales como la división formal de los poderes, el *partido* como eje de articulación entre la sociedad civil y el Estado, la *isonomía* de los ciudadanos, etc. Pero en estos últimos años del siglo, se comienza a vislumbrar signos de una nueva sociedad globalmente integrada, donde las viejas articulaciones del poder despótico pierden su eficacia de dominio ante las reivindicaciones de un individuo cada vez más consciente de su soberanía y de su condición social.

Por eso, al igual que el resto del mundo, la América Latina sufre hoy el embate de la *estrategia neoliberal* que busca reestructurar las líneas de mando *despótico* desde el mercado, como modo de satisfacer las necesidades del *individuo soberano* y, a la vez, recuperarlas para un orden donde las organizaciones de la sociedad civil siguen dominadas por relaciones verticales de dominación que limitan su pleno desarrollo. El *discurso neoliberal* no debe confundirse pues, ni con el *Estado liberal* -como forma histórica específica de organización jurídico-política- ni con el discurso histórico que patrocina la afirmación de la *soberanía* del individuo -que en el momento actual tiene el reto de crear las nuevas formas de cooperación social más allá de las tradicionales mediaciones del Estado o del mercado.

Se trata de una nueva *estrategia de poder* que reconoce las tendencias reales de una sociedad que quiere superar las estructuras verticales del ejercicio del poder; que reconoce el anhelo de libertad individual, el deseo de *individuos soberanos* que quieren establecer una *sociedad de cooperación*, en lugar de las tradicionales relaciones de *sumisión*. Una estrategia de poder que se presenta como posibilidad concreta de materializar el proyecto independentista latinoamericano de crear una sociedad de ciudadanos libres. Una estrategia que -para lograr ese objetivo- propone la modernización del Estado y el fortalecimiento del mercado. Este es su encanto y su eficacia como estrategia de poder. Se trata de una estrategia de poder no tanto porque propone una apertura de los mercados latinoamericanos a los grandes intereses comerciales de los países desarrollados, sino porque busca reintroducir con firmeza un esquema de poder *despótico* y vertical en el ámbito de toda la economía mundial, incluyendo la de los países desarrollados, que es la negación misma de su propuesta formal de crear una sociedad de ciudadanos libres. En efecto, el mercado *neoliberal*, no es un *mercado libre de estructuraciones verticales despóticas*, sino todo lo contrario; veamos por qué.

El mercado *nocional* de la propuesta neoliberal es un mercado donde actúan agentes con la absoluta libertad de decidir⁽¹⁵⁾, individuos soberanos, por lo tanto, formalmente iguales que contratan unos con otros bajo las reglas del intercambio mercantil que excluye toda imposición arbitraria de la voluntad de algunos sobre los otros⁽¹⁶⁾. Pero el *mercado real* que las políticas neoliberales expanden es un mercado donde las decisiones de *qué, cómo, cuánto y cuándo* producir están estructuradas en relaciones *despóticas* de organización y de propiedad de las empresas, -en la disparidad inicial de los distintos agentes económicos que concurren a formar el tejido de las transacciones mercantiles. Se trata pues de un mercado donde los intercambios, en lugar de ser *acuerdos entre individuos soberanos* que mantienen su derecho a decidir sobre qué, cómo y cuánto producir, son *pactos de sumisión* de unos para con otros.

La modernización del Estado propuesta por los teóricos neoliberales, significa el desmantelamiento de las instancias de mediación social que el conflicto social ha ido estructurando durante todo este siglo para contrarrestar el poder despótico ejercido por intermediación del mercado⁽¹⁷⁾. Una modernización que busca ajustarlo al núcleo paradigmático del Estado liberal desconociendo el hecho histórico de que fueron los conflictos producidos por las limitaciones *despóticas* en el seno del mercado, los que condujeron a su actual configuración. De este modo la propuesta de modernización del Estado aparece como un avance en el momento mismo de consolidarse como un verdadero retroceso.

El neoliberalismo ataca ciertas formas de despotismo político, pero defiende otras, aupa el despotismo económico y propicia la pobreza que es una forma de excluir a una parte importante de la población de la condición de individuo soberano. No obstante toda su retórica en contra del Estado intervencionista, busca convertirlo en un administrador de la pobreza no para eliminarla, sino para regularla en beneficio del despotismo económico (18). Contrariamente a lo que sostienen los teóricos de la pobreza *nocional*, el aumento de la pobreza producido por las políticas neoliberales no es *circunstancial*, sino estrictamente *funcional* al modelo de crecimiento económico que favorece, porque constituye la plataforma para el *pacto de sumisión despótica*.

El caudillismo administrativo y la coordinación de las políticas

Todos estos esfuerzos por modernizar las sociedades latinoamericanas han dejado su impronta en la estructura institucional del Estado que hoy en día luce completamente realizada e incluye las instancias de planificación y coordinación que el Estado moderno ha ido asumiendo. Ya desde los años treinta se empezaron a crear una serie de organismos de fomento a la actividad económica. La búsqueda de cambios estructurales estuvo -como se dijo- acompañada de políticas populistas que mezclaban actividades asistenciales y protecciones a la producción nacional. Pero fue sólo a partir de los acuerdos de la *Alianza para el Progreso* que se instauró la práctica de establecer planes de desarrollo quinquenales que debían ser obligatorios para los entes del Estado e indicativos para el sector privado(19). La estructura institucional del Estado se vio enriquecida por la creación de *oficinas de coordinación y planificación* adscritas a los ministerios de hacienda o directamente a la Presidencia de la República.

Este tipo de oficina debía convertirse en una instancia de mediación entre las actividades de los distintos ministerios, estableciendo una doble coordinación: a nivel de ministro en el gabinete para luego descender por la pirámide burocrática con enlaces a nivel de las direcciones generales, las direcciones sectoriales de ministerios e institutos autónomos y así sucesivamente; a nivel espacial mediante el enlace de oficinas de planificación regionales que actuaban como coordinadoras de las instituciones locales. Este esquema aseguraba, en principio, la constitución de un área intergubernamental donde participaban todos los organismos encargados de instrumentar las políticas económicas y sociales dentro de un cuadro de ejecución coherente con los fines perseguidos por el gobierno.

La estructura organizativa tradicional del poder ejecutivo del Estado era enriquecida con la incorporación de *nuevas instancias de coordinación* que servían de piso para la estrategia de desarrollo articulada en políticas sectoriales que, a su vez, se concretan en programas específicos. Una estructura que debía servir también de instancia de instrumentación y supervisión. Las instituciones tradicionales del Estado *liberal* se entrelazaban de tal forma que pudieran constituirse en Estado *planificador*.

Sin embargo, esta estructura de planificación ha sido inoperante en la práctica. Los planes de desarrollo quinquenales, los planes operativos anuales han sido las más de las veces letra muerta, meros enunciados de intención; las políticas ejecutadas *ad hoc* con escasa o ninguna relación con la estrategia de desarrollo y con los programas específicos ejecutados de manera inconexa, con poca supervisión y atendiendo siempre a intereses políticos circunstanciales. Parte de su ineficacia reside en la propia concepción de la *planificación centralizada* que pretende sobredeterminar los mecanismos de mercado con un dirigismo *despótico* cuyas limitaciones no podemos entrar a analizar detalladamente en este trabajo.

Sólo cabe señalar que la propia estructura piramidal despótica produce un comportamiento burocrático que tiende a ser ineficiente por una serie de razones ampliamente analizadas por la bibliografía especializada desde Max Weber en adelante. Estos problemas se presentan en todos los Estados en mayor o menor medida y sólo podrán ser eliminados en la medida en que las actividades administrativas se horizontalicen con la participación directa de los afectados por tales políticas. Esto significa fundamentalmente una reducción en el grado de despotismo aún existente en los procesos administrativos que a su vez sólo será posible en la medida en que el *sistema de representación*

-democrático o no- sea reemplazado por un *sistema de participación* en la toma de decisiones. Se trata pues de un problema común a todos los países porque es inherente a la *forma* del Estado *liberal* moderno, que conserva una estructura piramidal de toma de decisiones unidireccional heredada del viejo ordenamiento *despótico* del Estado *absolutista*.

En el caso de América Latina, existe una segunda causa de la ineficacia del Estado planificador que le es peculiar y que tiene sus raíces en la propia formación histórica del Estado latinoamericano antes reseñada; es decir, radica en el hecho de que el Estado latinoamericano sigue siendo un proyecto de Estado liberal montado sobre una sociedad cuyas prácticas sociales no tejen adecuadamente todas esas micro organizaciones propias de la sociedad civil y cuyas funciones, por lo tanto, deben ser asumidas por el Estado. Como se ve, más que un problema de planificación, se trata de un problema de simple funcionamiento del Estado.

En concreto, esta distorsión de la organización del Estado latinoamericano se expresa de la siguiente manera: al lado de las instituciones formales del Estado, se tejen unas relaciones de *alianzas personales* -propias de todas las sociedades preliberales- que sobredeterminan las funciones de las instituciones. Fenómenos estos conocidos con los nombres de *caudillismo* y *clientelismo*. El Estado aparece ordenado por una doble estructura de cargos *formales* y de cargos *reales*. Los primeros permanentes pero vacíos y los segundos efectivos pero volátiles. Este hecho tiene particular relevancia para el problema de la planificación y coordinación de las políticas, puesto que las instancias institucionales de planificación y coordinación por más bien concebidas que estén se convierten, en la práctica, en cascarones vacíos cuando no están encajadas en el sistema de alianzas personales. El clásico desorden administrativo que padecen los países de América Latina con la elevada rotación de los funcionarios públicos y la consecuente carencia de gerencia pública, la concepción *patrimonialista* del cargo que expresa una falta de diferenciación entre lo público y lo privado, así como la falta de continuidad en las políticas y en la ejecución de los programas, tiene en ésto su razón de ser.

El sistema de alianzas personales es la clásica estructura piramidal que se ordena a partir de un caudillo que detenta el poder supremo, el cual asigna las funciones ya no según los cargos institucionales, sino de acuerdo a sus preferencias personales. Como el sistema de alianza es *ad hoc* para cada caudillo, que formalmente está investido de un poder que le da la estructura institucional, la cual no puede ser fácilmente modificada, éste mantiene un respeto formal por las instituciones, pero ejerce su poder al margen de ellas. Esto tiende a crear permanentemente duplicaciones en la estructura, puesto que cada sistema de alianzas crea instancias nuevas sobre el fondo de las instituciones básicas. Como cada nueva administración se encuentra con tremendas dificultades legales y operativas para desmontar los aparatos creados por las alianzas anteriores, con el tiempo, todo el aparato burocrático se vuelve caótico, con duplicaciones, solapamientos e interferencias de funciones que se institucionalizan y sobre las cuales se siguen montando nuevas estructuras en la medida que la dinámica política articula nuevas alianzas personales.

Este fenómeno existe también en otros Estados más avanzados, pero en América Latina adquiere una intensidad especial debido a la ya señalada existencia de vastos sectores de la población que no se conducen como verdaderos individuos soberanos y en esta imposibilidad radica su verdadera condición de *pobres*.

Curiosamente, los esfuerzos de modernización de los ochenta, impulsados por los organismos multilaterales, han tendido a agravar esta situación en lugar de corregirla. En efecto, la política de llevar a cabo programas focalizados se vió obstaculizada, desde un principio, por esta situación de caos administrativo que tiende a dispersar todo esfuerzo. La solución fue la de crear unidades ejecutoras formadas por *islas* administrativas alojadas en el seno de la estructura formal. Esta política que parece ser muy efectiva y racional desde el punto de vista de un proyecto o programa singular, se convierte a la larga en un mecanismo que desquicia aún más el ordenamiento administrativo del mismo modo que lo hace el caudillismo administrativo.

La pobreza latinoamericana: variaciones sobre el mismo tema

Como dijimos, la pobreza en América Latina tiene su fundamento en la condición servil de grandes estratos de su población en el orden social despótico colonial que le impidieron desarrollar aquellas prácticas sociales adecuadas para mejorar su nivel de vida según los patrones de la sociedad moderna. Esta condición de minusvalía social fungió directamente como impedimento para desarrollar una capacidad de iniciativa personal y un tejido social propicio para las actividades productivas así como para crear necesidades más sofisticadas y diversificadas que fuesen la base de demandas potenciales de nuevos bienes y servicios, las cuales harían posible nuevas oportunidades para ocupar la iniciativa personal en actividades productivas. En efecto, la ampliación de la riqueza social está montada sobre la diversificación de las necesidades y la simultánea diversificación de las posibilidades productivas.

Esta pobreza estructural de la región ha ido asumiendo diversas modalidades según las distintas épocas; modalidades que no alteran el carácter básico del pobre latinoamericano en tanto que hombre carente de soberanía individual, pero que plantean problemas específicos. El proceso de urbanización de la región iniciado parcialmente en la segunda mitad del siglo pasado como consecuencia de una reactivación del comercio internacional no trastocó la sociedad agraria tradicional de forma tal que la forma prevaleciente de pobreza siguió siendo la peonía. Con el desarrollismo de este siglo y la incipiente actividad industrial así como el mejoramiento de los servicios sociales en las ciudades, la emigración de las masas rurales a la ciudad creó el nuevo mundo de la marginalidad.

Precisamente, el fracaso del modelo de sustitución de importaciones radica en el hecho de no haber podido asimilar estas masas marginales en el sistema productivo, convirtiéndose así en el límite social a la ampliación del mercado interno. El relativo crecimiento económico motorizado por las exportaciones tradicionales primero y por la industrialización después, hicieron posible que el Estado pudiera administrar una cierta redistribución del ingreso atemperando la pobreza de esta parte de la población y frenando su crecimiento relativo en el resto de la sociedad. Pero el estancamiento de la industrialización sustitutiva y el subsiguiente debilitamiento de la capacidad redistributiva del Estado dieron al traste con el frágil equilibrio entre población marginal y el sector moderno de la economía, expandiendo el sector pobre de la sociedad en el marco de un desmejoramiento generalizado del nivel de vida de la mayoría de la población. Las reformas económicas de los ochenta propiciaron una mayor concentración del ingreso que aumentó la magnitud de la población marginal y su distancia de los sectores acomodados.

Por lo tanto, aunque es siempre posible imputar correctamente ciertas características de la pobreza latinoamericana al tipo de políticas económicas llevadas a cabo en cada período, el carácter fundamental de la pobreza latinoamericana permanece invariado: el pobre latinoamericano no es una figura social congruente con la sociedad moderna.

3. Lineamientos para mejorar la eficacia de las políticas económicas y sociales en América Latina

Los pilares de una nueva política

Para dar respuesta a la interrogante de como articular mejor las políticas económicas y sociales a fin de que sean más eficaces en su objetivo de reducir y eventualmente eliminar la pobreza de los países latinoamericanos, es imprescindible superar el estrecho horizonte gerencial del problema y colocarlo en el plano de la dinámica de las prácticas sociales que hemos analizado. No porque el aspecto gerencial no sea determinante, sino precisamente porque un enfoque gerencial adecuado debe basarse en la creación de nuevos mecanismos de diseño y ejecución de las políticas que implican *nuevas prácticas sociales* las cuales chocan con la división tradicional entre funciones del Estado y organismos de la sociedad civil(20).

En las secciones anteriores hemos analizado el contenido teórico de los enfoques que fundamentan las políticas instrumentadas en América Latina; hemos rastreado el proceso de constitución social de las actuales estructuras del Estado latinoamericano para comprender mejor los límites de su funcionamiento actual. Los *enfoques teóricos*, el *tejido social* y la *estructura institucional* son los tres pilares de toda

posible articulación de las políticas económicas y sociales. De ahí que el mejoramiento de la eficacia de las políticas económicas y sociales tiene unos aspectos de largo plazo y otros de corto plazo que es necesario señalar y en relación a los cuales queremos avanzar algunas propuestas.

Hacia una concepción participativa de la política económica y social

Con relación a los enfoques teóricos que las diferentes configuraciones de fuerzas políticas han ido patrocinando a lo largo del tiempo, es necesario señalar que todos ellos se han demostrado ineficaces para erradicar la pobreza por razones inherentes a su propia concepción teórica. No obstante todo lo dicho anteriormente acerca del *nominalismo* latinoamericano y el correspondiente *caudillismo administrativo*, el limitado éxito que tanto el modelo desarrollista como el neoliberal han tenido en erradicar la pobreza no reside principalmente en los problemas administrativos e institucionales que confrontan las políticas económicas y sociales, sino en la concepción misma que ambos modelos tienen del desarrollo económico.

Ambos enfoques consideran a la pobreza como un fenómeno residual que debe ser atacado con políticas específicas por parte del Estado, cuando en realidad la pobreza moderna es producida directamente por el sistema imperante. Si dejamos de ver el problema en términos de países o regiones como es usual y adoptamos un enfoque cónsono con la actual globalización de la economía, observaremos que la tasa natural de pobreza planetaria tiene aproximadamente los mismos valores que la tasa natural de pobreza en América Latina. El problema de fondo no es pues mejorar la articulación de las políticas económicas y sociales, sino diseñar una política global que permita construir un sistema económico que elimine la dicotomía entre objetivos económicos y objetivos sociales.

El desarrollo de una nueva política económica y social está condicionado por una transformación del orden social en sentido democrático. No es pues principalmente un problema tecnocrático, sino un problema político de difusión de los centros de decisión, pero no como se presenta en la caricatura neoliberal, sino en sentido participativo.

La disyuntiva no está entre, por una parte, un estatismo populista que produce corrupción, ineficiencia y coarta la soberanía individual y, por la otra, un mercado individualista gerenciado desde microcentros de poder despóticos que tienden permanentemente a reproducir los bolsones de pobreza. En estos emplazamientos operativos, la motivación a producir de los agentes está determinada por el deseo de afianzar el poder o por el deseo de obtener beneficios, pero en ningún caso está dirigida hacia la satisfacción de las necesidades de la población. Son esquemas excluyentes de una parte importante de la población a la cual se le niega el derecho a participar en las decisiones de cómo, cuánto y para qué producir.

La creación de organizaciones -empresas- con centros de decisión en los cuales los individuos puedan entrar y salir libremente, sin más limitaciones que las determinadas por el grado de participación en las actividades que tales empresas coordinan, constituyen formas de democratización del capital y de la gerencia que son incompatibles con la presencia de la pobreza y, por lo tanto, necesitan erradicarla para poder funcionar. La preocupación por eliminar la pobreza deja de ser una actitud caritativa, loable, pero externa al funcionamiento del sistema y se convierte en lógica productiva inmanente al sistema, base de una democracia universal. Las operaciones de estas empresas estarán reguladas por mecanismos de mercado como distribuidores de información y por lo tanto pueden insertarse progresivamente en el actual sistema económico(21).

Pari passu, las instituciones del Estado se convierten en instancias políticas de negociación, supervisión y regulación entre miembros soberanos que eligen directamente los gerentes públicos para coordinar las decisiones que ellos mismos toman. La administración pública deja de ser así la expresión de un poder externo y se convierte en un mecanismo de cohesión social entre individuos soberanos, libres por tanto de instancias de sumisión. Para progresar en este sentido dentro de la actual estructura administrativa es suficiente con que el funcionario público cambie su concepción del poder y asuma el rol de gerente público.

La dicotomía histórica entre Estado y mercado que está en la base de todas las discusiones y conflictos sociales del siglo XX es insuperable sin una modificación de todas las *prácticas sociales* en el sentido indicado, el cual permite retener las funciones del Estado de cohesión social y de regulación de las decisiones de los agentes libres del mercado, pero sin las organizaciones *despóticas*, señaladas a lo largo de los siglos, tanto por el liberalismo como por el socialismo como coartantes de las libertades formales -por el primero- y de las libertades materiales -por el segundo-.

Esto exige un programa de reconstrucción de la teoría económica y política sobre bases diferentes que permita superar tanto las limitaciones históricas del liberalismo formalista como las del socialismo colectivista. Una economía, por ende, que constituya el correlato productivo de una sociedad de individuos soberanos. Es éste el horizonte hacia el cual se mueven las tendencias fundamentales de la sociedad actual y, como una pequeña contribución en esa dirección, proponemos las siguientes alternativas para empezar a mejorar la eficacia de las políticas económicas y sociales tanto en su formulación como en su ejecución.

Alternativas a la estructuración institucional actual

Los organismos de planificación económica y social que en la actualidad forman parte de la estructura rígidamente vertical del Estado deben reformarse. La concepción de planificación que les dio origen hacía de ellos, en primer lugar, centros tecnocráticos de formulación de planes, políticas y programas para ser sometidos a la aprobación de la autoridad política y, en segundo lugar, instancias de coordinación intergubernamental de esos planes, políticas y programas. Estas funciones se ajustan perfectamente a la estructura de un Estado que impone objetivos y constriñe las conductas de los agentes sociales participantes para lograr tales objetivos.

Pero justamente, la limitada eficacia que los planes, las políticas y los programas han demostrado tener en más de treinta años de experiencia en América Latina, se debe también a que los principales afectados los reciben como imposiciones externas de las cuales con frecuencia se sienten más víctimas que beneficiarios. A este respecto un informe de CIEPLAN concluye que "sobre el nivel, magnitud y evolución de la pobreza prevaeciente inciden también los rasgos culturales y sociales (actitudes, conductas, recursos) de los propios sectores pobres, características del sistema político y de las instituciones "(22).

Esta observación es válida no sólo para los pobres, sino para todos los actores sociales. De ahí la importancia de superar los mecanismos tradicionales de toma de decisiones mediante una nueva articulación entre las instancias de la sociedad civil y los órganos administrativos del Estado. A este respecto, es importante señalar que los objetivos estratégicos así como las políticas y los programas específicos deben ser el resultado de acuerdos concertados entre todos los principales actores destinados a realizarlos.

Para ello es importante establecer *mecanismos de concertación* de objetivos de corto y largo plazo que permitan *negociar* objetivos entre las partes de forma tal que el propio proceso de negociación se convierta en un sistema de supervisión del cumplimiento de los compromisos. Este mecanismo es indispensable cuando se trata de llevar a cabo políticas que involucran actores sociales con poder de decisión para afectar las variables que constituyen objetivos de las políticas o de los programas, como es el caso de los agentes económicos. Cuando los actores sociales no tienen poder de decisión, pero su conducta es parte fundamental en la consecución del objetivo buscado, como es el caso de muchos programas sociales, entonces la concertación en sí misma se convierte en parte del objetivo buscado.

Este enfoque expresa claramente una nueva articulación entre sociedad civil y Estado que aumenta la eficacia en la consecución de los objetivos establecidos. Los actuales centros de planificación económica y social pueden ser progresivamente adaptados para lograr este cambio de orientación que más que un cambio formal de las instituciones requiere una modificación en la práctica de gobernar. Los organismos formales pueden convertirse de este modo en centros de negociación y de acuerdos que

comprometan a las partes bajo la conducción del gobierno. Las instancias de planificación estatal se convierten así en centros de articulación de la sociedad civil, en lugar de un aparato de comando que se impone a los actores sociales. Esto modifica la función misma del gerente público, la cual: "no es tanto cumplir metas como más bien crear un entorno en el cual las metas se pueden cumplir" (23).

Desde luego esto exige una simplificación de la estructura burocrática tradicional y la eliminación del *caudillismo administrativo*. Se trata de avanzar más allá de lo que es la forma canónica del Estado *liberal* que por más democrático que pueda ser sigue teniendo una estructura vertical de estratos que se subordinan unos a otros en la clásica relación de la *sumisión despótica*. En las propuestas más interesantes para mejorar la gerencia pública aparece claramente delineada la idea de *campo total* que hace énfasis: "en las relaciones entre un conjunto de organizaciones que incluyen organizaciones del sector público y privado, así como una amplia gama de actores individuales interesados"(24).

Precisamente, en la posibilidad de estructurar un campo total está la base de la creación de una red interorganizacional como mecanismo de gestión administrativa. La tendencia del mundo actual es la de cuestionar a todos los niveles las estructuraciones de poder como parte de una mayor afirmación individual. "El programa social será más eficiente y al mismo tiempo más democratizante en definitiva, si capta la particularidad local"(25).

Todas las manifestaciones de descontento social apuntan en esta dirección. Baste citar algunos ejemplos como la crítica universal a los partidos políticos, que son el instrumento clásico del Estado *liberal* para convertir la soberanía de los ciudadanos en poder despótico del Estado; la disolución feminista de la figura del pater familiae para democratizar la familia; la democratización del capital como mecanismo para debilitar la autoridad del empresario individual; la mayor autonomía de los fieles frente a la autoridad del sacerdote; cambios en la concepción de la enseñanza que reduce la autoridad del profesor y en general una postura menos sumisa frente a cuantos ejercen una figura de poder. El mismo resurgimiento de tendencias autoritarias, no es más que una reacción pendular frente a las situaciones caóticas producidas por la desintegración de los mecanismos *despóticos* clásicos.

En sustitución de los mecanismos tradicionales de planificación y coordinación de las políticas, *el nuevo esquema organizativo básico de planificación debe estar en las mesas de coordinación*, en las cuales participen representantes tanto del sector público como del sector privado y cuyas decisiones sean luego analizadas y refrendadas por las máximas instancias de coordinación del poder ejecutivo para convertirlas en políticas oficiales del Estado. Estas *mesas de coordinación* conforman un sistema modular que se ajusta -según la naturaleza del objetivo buscado- tanto a nivel de su jerarquía como desde el punto de vista sectorial.

Su composición también es variable de acuerdo al conjunto de fuerzas sociales que intervienen en el proceso, pero que a *grosso modo* debe incluir siempre la participación del sector de expertos que ofrece el diagnóstico y el prediseño de las posibilidades técnicas de solución del problema que va a ser objetivo de la política a formularse. El sector político -que comprende otras instancias, además del ejecutivo- aporta la necesaria mediación con el resto de las necesidades sociales, indispensable para que la política sea viable. El sector privado que es, por lo general, el agente activo de ejecución y/o recepción de la política, formado por las organizaciones civiles, individualidades representativas o grupos de interés formados *ad hoc*. La separación de este sector del político quiere resaltar el carácter estrictamente gerencial y de coordinación institucional que tiene dicho sector.

Las *mesas de coordinación* son, en primer lugar, procesos de negociación de intereses de los distintos actores participantes mediante los cuales se determina el campo de actuación de una determinada política; en segundo lugar, instancias de codiseño de las políticas; en tercer lugar, centros de ejecución de los programas que la componen; en cuarto lugar, mecanismos de verificación del cumplimiento de las metas acordadas y, finalmente, instancias de reajuste del proceso de ejecución.

Los que diseñan, programan y ejecutan la política pertenecen a la misma mesa y tienen intereses específicos que dependen del cumplimiento de las metas acordadas. De esta manera se elimina el clásico

divorcio entre la formulación de la política y su ejecución, típico del sistema de planificación tradicional el cual es responsable en gran parte de la ineficacia operativa, puesto que con frecuencia los agentes receptores se convierten en fuentes de resistencia más o menos pasiva que neutraliza los efectos buscados.

La *mesa de coordinación* es pues una instancia efectiva de coparticipación donde los actores tienen la capacidad de negociar tanto la formulación como la ejecución de una determinada política y, en caso de ser necesario, la capacidad de renegociar las metas o los procesos de ejecución. La formulación y ejecución de las políticas deja de ser un mecanismo de imposición vertical y se sustenta en una red de negociaciones permanentes entre los participantes los cuales pueden incurrir en serias pérdidas si la formulación o la ejecución resultan ser inadecuadas.

Hacia una mejor articulación de las políticas

La introducción de la práctica de organizar mesas de negociación es un primer paso general para hacer más flexibles las instituciones del Estado y acercarlas a los actores sociales, sin mayores cambios en el ordenamiento jurídico y político existente. El carácter modular y *ad hoc* de este tipo de instancia de coordinación le otorga una plasticidad y generalidad muy grande que la hace compatible con todos los ordenamientos jurídicos y situaciones sociales de América Latina. Por lo tanto, desde el punto de vista institucional representa un paso hacia adelante en la evolución histórica del Estado moderno. Más que de una respuesta circunstancial se trata de la instauración de un nuevo modo de articular las funciones estatales con la sociedad civil que exige una nueva manera de gerenciar la cosa pública. La inserción de las políticas económicas y sociales en esta red modular de coordinación resolvería la mayoría de los problemas que aquejan las formas tradicionales de articulación de las políticas.

Como quiera que el rasgo fundamental de los pobres en América Latina es su incapacidad para convertirse en actores sociales, es decir: 1) de ser ciudadanos ante el Estado, 2) de comportarse como agentes económicos eficaces en el mercado y 3) de actuar como personas con conocimientos para lograr un entorno vital de elevada calidad; entonces es necesario complementar las instituciones del Estado con formas de organización ciudadana como se han venido experimentando en diversos países de la región. Sin embargo, debido a que los comités de acción ciudadana, las cooperativas, las asociaciones civiles etc., nunca han sido el objetivo explícito de las políticas económicas, sino más bien instancias de apoyo colateral a la acción directa del Estado, estas experiencias, aunque muy positivas, han sufrido permanentemente por la falta de recursos adecuados, por la precariedad de su funcionamiento y por las dificultades para articularse eficazmente con las instancias de toma de decisiones del Estado.

Es indispensable que la organización social de los pobres se convierta en un objetivo prioritario de las políticas sociales, las cuales deben desplazar el énfasis hasta ahora puesto en la satisfacción de necesidades puntuales hacia la construcción de un tejido social adecuado para que el pobre pueda empezar a tomar decisiones sobre las cosas que lo afectan. *La iniciativa individual y un contexto operativo mínimo son las dos condiciones de organización necesarias para superar la pobreza.* Antes que la nutrición, la salud, el adiestramiento técnico y el mejoramiento cultural en general, el pobre necesita adquirir un grado mínimo de poder de decisión cotidiana, pues es la carencia de éste lo que constituye esa barrera que lo separa de la condición de individuo soberano. El mejoramiento de su capacidad para gerenciar su actividad cotidiana redundará en un mejoramiento inmediato del entorno que abre posibilidades concretas de actividades productivas y mejoras en la calidad de la vida.

Los programas sociales tradicionales si bien pueden ser necesarios e inevitables, no rompen la relación perversa que el pobre mantiene con la sociedad productiva. Cierta tradición nos tiene acostumbrados a concebir al pobre como un desposeído al que debe brindársele socorro, cuando en realidad es un rentista que vive del sector productivo y que, por lo tanto, encarece los costos de producción de las empresas o, si se quiere ver desde el punto de vista macroeconómico, que se apropia de una parte del ingreso neto sin haber aportado nada para su generación. Este enfoque caritativo, aunque demuestra una loable sensibilidad humanitaria -quizá no muy sincera-, omite el meollo del asunto: el

pobre antes que un ser necesitado es un ser en minusvalía social. La organización de su entorno para que desarrolle prácticas sociales adecuadas le permitirán mejorar simultáneamente su capital humano y crear las condiciones para desarrollar productivamente ese capital. En este sentido el objetivo fundamental de la política social debe ser *político*, en el sentido de construcción de la *polis*, recuperando el pobre excluido e insertándolo en una red de actividades organizadas y cohesionadas con el resto de la sociedad. Todo lo contrario, pues, de lo que buscan esos programas de consolidación de la economía informal y de alivio focalizado, que buscan administrar la pobreza para consolidar su exclusión del resto de la sociedad.

Pero si es necesaria la creación de organizaciones sociales que permitan recuperar para los pobres ese mínimo de capacidad de acción social que haga posible su inserción en el sistema modular de toma de decisiones, no es menos necesaria una reforma del aparato tradicional del Estado para mejorar su eficacia administrativa. El desarrollismo primero y la crisis de los ochenta después han incrementado el peso de los ministerios del área económica en detrimento de los del área social. Es cierto que mientras la hacienda pública ha sido siempre uno de los ejes fundamentales del Estado, la educación y la salud o cualquier otra preocupación social no han sido más que aditamentos a las instituciones del Estado liberal impuestos por las circunstancias. Pero el cambio mismo de enfoque de la política social de caritativo a político implica una revalorización institucional de los ministerios del área social que se exprese en el gabinete ejecutivo como máxima instancia estatal de coordinación. Además, es necesaria una reorganización de las divisiones tradicionales de los ministerios sociales.

La concepción tradicional que sustenta los servicios de salud y de educación debe ser modificada, separando las políticas de prevención de los servicios curativos, en el caso de la salud y la programación educativa de los servicios de enseñanza, en el caso de la educación. Los servicios deben ser gerenciados por la comunidad receptora mientras que el Estado central debe hacerse cargo de la prevención y la programación. Los ministerios respectivos pueden entonces deslastrarse de ese inmenso aparataje burocrático y convertirse en centros de coordinación estatal articulándose fácilmente al sistema modular propuesto, recuperando por esta vía cierta conexión directa con las instancias de servicios. El resto de las políticas sociales debería estar coordinado por un ministerio de *Desarrollo Social* cuya función específica debería desplazarse de la gestión directa de los programas de alivio hacia la creación sistemática de organizaciones comunitarias las cuales, articuladas con el ministerio mediante mesas de negociación, deberían convertirse en las unidades ejecutoras y supervisoras de los programas específicos.

La simplificación institucional del aparato burocrático central y su fortalecimiento operativo mediante la inserción modular de las organizaciones civiles en las instancias de formulación, ejecución y supervisión de las políticas sociales, es un paso hacia adelante en la solución del problema histórico del Estado latinoamericano y del problema de la pobreza. Ambos problemas son después de todo tan sólo dos aspectos de la misma desarticulación social de los países del subcontinente. Esta es la única forma en que se puede contrarrestar la tendencia natural de la administración central a subordinar la política social a la política económica. No hay que olvidar que el presupuesto y sus correspondientes problemas de ingresos y gastos, así como los temas monetarios imponen un sesgo insuperable a la gestión administrativa de cualquier gobierno central como máxima instancia de gerencia de la cosa pública.

En definitiva, cualquier mejora en la articulación de las políticas económicas y sociales pasa por el establecimiento de una economía de cooperación, de una política social orientada a la construcción del tejido social y por una estructura institucional modular como la señalada en este trabajo.

Los objetivos fundamentales de corto plazo de las políticas

A la luz de lo anteriormente analizado, podemos concluir que las políticas económicas y sociales se han estructurado alrededor de los organismos de ejecución y planificación en los cuales se sedimentaron las distintas concepciones de política económica y social que se han ido sucediendo en el tiempo. Las políticas económicas más frecuentes -que son ya parte de la rutina del Estado- se centran en la regulación de las variables macroeconómicas tales como la oferta y demanda de dinero, el tipo de cambio, las tasas

de interés, los salarios nominales, el nivel de precios, el gasto fiscal, la estructura y el nivel de tributación, el nivel del producto interno, la tasa de crecimiento del PIB, el nivel de empleo. Adicionalmente el Estado ha intervenido directamente en la formación de capital mediante la inversión directa en la producción de bienes y servicios. Estos son los elementos que configuran el campo económico de intervención del Estado y los distintos enfoques de política económica se diferencian por el énfasis que ponen en algunos de ellos y/o en la exclusión de otros.

Como correlato de estas políticas económicas, están las políticas sociales dirigidas a asegurar la salud y la educación de la población, tarea que por lo general el Estado comparte con las organizaciones privadas en mayor o menor grado. Los gastos en estas áreas constituyen parte de la inversión necesaria para el proceso productivo que, sin embargo, aparece como una externalidad en relación con los mecanismos de mercado que regulan la inversión de capital. Otro conjunto de políticas sociales lo constituyen las de tipo asistencial tales como las pensiones de vejez, asistencia a los inválidos o auxilios a los desempleados, las cuales son transferencias unilaterales hacia el sector no productivo de la población y representan costos externos que encarecen la actividad productiva. Así pues, mientras mayores sean las transferencias hacia este sector mayor será la ineficiencia productiva de la economía como un todo. Además, están las políticas dirigidas a corregir las deformaciones estructurales como la construcción de viviendas, la creación de microempresas, la capacitación integral de jóvenes marginales, las orientadas a corregir la composición de la población o su tasa de crecimiento -control de la natalidad, programas de alimentación materno-infantil etc. Las políticas de este tipo son fundamentalmente mecanismos de administración de la pobreza, aunque formalmente apunten hacia su erradicación.

Toda esta variedad de políticas puede ser agrupada en cuatro grandes áreas, nivel del salario real y nivel de empleo, educación, salud, las cuales confluyen hacia un único gran objetivo que es la *calidad de vida de la población*. Desde el punto de vista de este objetivo fundamental, la diferenciación entre política económica y política social tiende a desvanecerse, puesto que el salario real y el nivel del empleo determinan el nivel y la estructura del ingreso de la población que permite financiar la calidad de vida; mientras que, por su parte, los gastos en educación y salud son - como señaláramos anteriormente- parte de la inversión productiva global.

En conclusión, podemos decir que el objetivo fundamental de una política económica y social que apunte hacia la superación de las políticas tradicionales y se mueva en la dirección de esas nuevas prácticas sociales que tienden a la constitución de un orden social libre de formas de control *despótico*, debe ser la calidad de vida de la población. La aproximación a este objetivo debe hacerse incidiendo simultáneamente en las cuatro áreas señaladas. Ahora bien, desde el punto de vista operativo esta aproximación simultánea se hace prácticamente inviable con los mecanismos tradicionales de planificación y ejecución. La estructura vertical de toma de decisiones convierte todo intento de simultaneidad en una serie de pasos secuenciales autónomos que por la complejidad burocrática tienden a aislarse unos de otros hasta convertirse en medidas inconexas.

En cambio, el mecanismo de concertación propuesto permite darle una concreción funcional a esta indiferenciación entre política económica y política social, sin que por ello pierdan su especificidad técnica, puesto que permite articular en las mesas de coordinación directamente a las áreas propiamente económicas con las sociales y, sobre todo, permite negociar los costos y los beneficios entre los propios actores afectados o favorecidos en cada caso. Así por ejemplo, modificaciones en el sistema de prestaciones sociales puede ser negociado por los trabajadores simultáneamente con el Estado y los empresarios a cambio de un mejor sistema de seguridad social y de salarios reales. La tasa de inflación puede ser reducida mediante una negociación entre autoridad monetaria, empresarios y trabajadores para fijar la política monetaria, el nivel de precios y el nivel de salarios nominales que determinaría a su vez el nivel de empleo y de salario real y, por ende, la calidad de vida. Estos ejemplos bastan para ilustrar como se pueden articular en una unidad orgánica las políticas económicas y las sociales.

Se supera así el actual sistema de diseñar y ejecutar una política económica con objetivos autónomos y luego, aparte, otras instituciones del Estado ponen en práctica políticas sociales que no pueden ser otra cosa que, o programas de complementación o de compensación de las políticas económicas adoptadas. En los casos de populismo extremo esta situación se invierte y entonces es la política económica la que se convierte en programas de complementación o compensación social.

Los indicadores y la medición de la calidad de vida

La medición de la eficacia de las políticas económicas y sociales depende de los indicadores utilizados, que por lo regular están condicionados por las concepciones teóricas prevalecientes sobre el crecimiento económico y/o el bienestar social. Así por ejemplo, la ya tradicional utilización del PIB per capita, supone que el crecimiento físico de los bienes y servicios producidos por una sociedad indica una mejora en la calidad de vida de la población, dando por descontada la existencia de una estructura distributiva adecuada. Esto es acertado tan sólo si se supone -como lo indica la ortodoxia económica- que el mercado es un regulador óptimo de la economía que sólo puede producir pobreza *nocional*. La experiencia ha demostrado que elevados valores del PIB pueden coexistir con una población mayoritariamente pobre. Ningún indicador de crecimiento económico constituye una buena aproximación a la medición de la calidad de la vida.

Por su parte los indicadores sociales globales que buscan medir el grado de bienestar, escogen un grupo de bienes y servicios destinados a satisfacer algunas necesidades básicas e infieren una mejora o desmejora en la calidad de vida de acuerdo a las variaciones de su producción. Todos ellos se basan en una concepción reduccionista de lo que debe entenderse por calidad de vida y tienen un valor muy limitado. Los intentos de establecer indicadores subjetivos que expresen el grado de la soberanía de las personas como ejercicio concreto de las libertades formales y reales, incurren en graves problemas de medición. La utilidad de los indicadores sociales para medir la calidad de vida se limita pues a los casos de insatisfacción de las necesidades básicas o a problemas sociales sectoriales(26).

Por lo tanto, la construcción de un índice global de calidad de vida como instrumento efectivo para medir el problema de fondo de la pobreza tal como lo hemos definido en este trabajo, tiene un valor secundario. La misma idea es cuestionable, puesto que el problema fundamental radica en la constitución de *prácticas sociales* que permitan construir una sociedad de *individuos soberanos*, como única posibilidad de erradicación de la pobreza. Este es un problema de estructuración más que de medición. Los indicadores económicos y sociales pueden ayudar a la comprensión de aspectos parciales de este proceso, más que capturarlo en su integridad. De ahí que el problema de los indicadores debe permanecer como problema abierto y tratado siempre en forma casuística, lo que en definitiva equivale a decir que tal problema es en verdad un no problema(27).

Notas

(1) PNUD: Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza. Desarrollo sin Pobreza. 1990

(2) Bernardo Kliksberg: La escalada de la pobreza en América Latina. En: Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial. B. Kliksberg (comp.) FCE México

(3) Manfred Max-Neef, en "Reflexión final sobre la economía descalza" (Santiago. 1985), intenta distinguir entre necesidades básicas, que son pocas y prácticamente constantes en el tiempo, y satisfactores de esas necesidades, que serían los que en realidad irían cambiando con el grado de desarrollo y la escala de valores de la sociedad. Desafortunadamente, esa "constancia" la logra nuestro autor gracias a una definición muy genérica de necesidades reducidas a necesidad de ser, tener, hacer y estar. De esta forma, la vivienda, la alimentación y el vestuario no serían necesidades, sino satisfactores de esas cuatro necesidades. Si se acepta el razonamiento de Max-Neef, no hay ninguna razón para que esas supuestas cuatro necesidades no sean en realidad más que satisfactores de una única verdadera necesidad: la necesidad de existir. Mas acertado nos parece el enfoque de las necesidades radicales de

Agnes Heller (Teoría de las necesidades en Marx) que establece una relación más completa entre creación de necesidades y medios para satisfacerlas como consecuencia del propio desarrollo social. En este caso, las necesidades no están predeterminadas, sino que son endógenas al propio orden social.

(4) Esto es lo que a partir de Humboldt se denominó Estado de derecho. Humboldt W. von. "Los límites de la acción del Estado". Tecnos. Madrid. 1988

(5) Modigliani, F. "Liquidity Preference and the Theory of Interest and Money". *Econométrica*. Vol 12. enero 1944

(6) CEPAL: "El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas". Santiago de Chile. 1949

(7) Enzo Del Búfalo y otros: "Crisis y transformaciones en la economía mundial". Monte Avila Editores. Caracas. 1985.

(8) Sobre el concepto de tasa *natural* véase: Milton Friedman: "The Role Monetary Policy" *American Economic Review*. Vol.LVIII marzo 1968; también a Del Búfalo, E. "Las teorías macroeconómicas después de Keynes: La evolución de una ilusión 1936-1987" Academia Nacional de Ciencias Económicas. Caracas. 1989

(9) Lucas, R.E. "Studies in Business Cycle Theory". The MIT Press. 1985.

(10) Humboldt W. von. "Los límites de la acción del Estado" . op.cit. p.20

(11) Sobre el surgimiento de la población como objeto de la política del Estado, véase: Del Búfalo, E. "El Sujeto encadenado: Estado y mercado en la genealogía del individuo social" mimeo. Caracas. 1993

(12) Del Búfalo, E. "El Sujeto encadenado: Estado y mercado: en la genealogía del individuo social". op.cit.

(13) Constitucional debe entenderse en el sentido propio de referido a una Constitución en tanto que carta jurídica fundante del orden político como acto de soberanía del pueblo; y en el sentido constitutivo de un orden social a partir de individuos formalmente libres e iguales entre sí. Véase a Jardin, A. "Historia del liberalismo político". Fondo de Cultura Económica. México. 1989

(14) Prebisch, Raul: "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano". Fondo de Cultura Económica". México. 1963

(15) Friedman, M.& R. "Free to Choose". Avon Printing New York. 1981

(16) Hayek, F. "The Road to Serfdom". University of Chicago Press. 1944

(17) SELA: "El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana". Siglo XXI Editores. 1986.

(18) El fuerte impacto social causado por las políticas de ajuste ha resultado en un incremento de la preocupación por la política social compensadora. Cf. SELA "La Incorporación de la equidad en la estrategia de desarrollo para América Latina y el Caribe", 1991.

(19) Solís Leopoldo: Planes de desarrollo económico y social en México. Secretaría de Educación Pública . México. 1975

(20) Este hecho ha sido ampliamente reconocido por los expertos que propician la descentralización y el desarrollo de la gerencia social. Cf. Blanco, C. "La Reforma del Estado y la política social" en "Reforma y Democracia" Revista del CLAD. Caracas. enero 1994. pp.97-99

(21) Una propuesta limitada y todavía muy impregnada de cooperativismo, pero que se orienta en la justa dirección se encuentra en: Michael Albert, Robin Hahnel: "The Political Economy of Participatory Economics" Princeton University Press. 1991

(22) CIEPLAN: "Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Diagnóstico y lecciones de política" Informe Comparativo Regional. Santiago, Chile. Junio. 1994. p. 27

(23) Mandell, Myrna: "Gerencia Intergubernamental: una perspectiva revisada" en "Pobreza un tema impostergable: nuevas respuestas a nivel mundial". op. cit. p.186

(24) Ibid. p. 190

(25) Kliksberg, B. "¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias", en "¿Cómo enfrentar la pobreza". Kliksberg, B. (comp.). Fondo de Cultura Económica. México. 1992

(26) Febres C.E. y otros: "Los indicadores sociales en Venezuela". ILDIS. Caracas. 1993

(27) Véase Estes, R. "Hacia un índice de 'calidad de vida': enfoques empíricos para la evaluación del bienestar humano a nivel internacional", en Kliksberg, B.(comp.) "Pobreza: un tema impostergable". op. cit.

Bibliografía

BLANCO, C. (1994) "La Reforma del Estado y la Política Social", en: Reforma y Democracia Revista del CLAD No. 1. Caracas.

CEPAL (1949) "El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas". Santiago, Chile.

CIEPLAN (1994) "Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Diagnóstico y lecciones de política" Informe Comparativo Regional. Santiago, Chile.

DEL BUFALO, Enzo y otros (1985) "Crisis y Transformaciones en la Economía Mundial" Monte Avila editores. Caracas.

..... (1989) "Las Teorías Macroeconómicas después de Keynes: la evolución de una ilusión 1936-1987" Academia Nacional de Ciencias Económicas. Caracas.

..... (1993) "El Sujeto Encadenado: Estado y mercado en la genealogía del individuo social" Mimeo, Caracas.

FEBRES, C.E. y otros (1993) "Los indicadores sociales en Venezuela" Publicación ILDIS. Caracas.

FRIEDMAN, Milton (1968) "The Role Monetary Policy", en: American Economic Review. Vol. LVIII .

.....& R. (1981) "Free to Choose" .Avon Printing New York.

HAYEK, F. (1944) "The Road to Serfdom" University of Chicago Press.

HUMBOLDT W. von. (1981). "Los límites de la acción del Estado" Tecnos. Madrid..

JARDIN, A. (1989) "Historia del liberalismo político" Fondo de Cultura Económica. México.

KLIKSBERG, Bernardo, (comp.). (1992) "¿Cómo Enfrentar la Pobreza". Fondo de Cultura Económica. México.

----- (1993) "Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial". FCE. México.

----- (1991) "Las perspectivas de la gerencia empresarial en los años noventa" en "Pensamiento Iberoamericano.No. 19 Enero-junio

LUCAS, R.E. (1985) "Studies in Business Cycle Theory". The MIT Press..

MAX-NEEF, Manfred (1985) "Reflexión final sobre la economía descalza" Santiago de Chile.

MICHAEL Albert, ROBIN Hahnel (1991) "The Political Economy of Participatory Economics" Princeton University Press.

MODIGLIANI, F. (1944) "Liquidity Preference and the Theory of Interest and Money", en Econometría. Vol 12. Enero

PREBISH, Raul (1963) "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano" Fondo de Cultura Económica. México

PNUD (1990) Proyecto Regional para la superación de la pobreza. Desarrollo sin Pobreza.

SELA (1986) "El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana". Siglo XXI, Editores.

SELA (1991). "La Incorporación de la equidad en la estrategia de desarrollo para América Latina y el Caribe

Comunicación, gobierno y ciudadanía *

Josep Rota

Esta presentación parte de la siguiente premisa: la forma de mejorar la eficacia y la eficiencia de la administración pública, reducir su costo y optimizar las estrategias de solución de los grandes problemas económicos, sociales, políticos, administrativos y culturales que enfrentan, sin excepción, las grandes ciudades de América Latina es propiciando, cultivando y estimulando la *participación popular*. A su vez, que los programas participativos constituyen, fundamentalmente, procesos de *comunicación*.

En contraste con esta posición, la norma actual que caracteriza la administración pública, no obstante algunas excepciones, es la de un gobierno no participativo. Las principales características actuales de la administración pública incluyen la centralización, el control, la ausencia de distribución de categorías enteras de información y la erección de barreras al acceso y la participación ciudadana en la administración pública. En síntesis, podemos afirmar que la voz de la sociedad civil es escuchada poco por los administradores públicos, y que su enorme energía potencial puesta al servicio de la solución de los problemas que la afectan, la cual constituye gran parte de la razón de ser del gobierno, es desperdiciada.

Tal estructura y funcionamiento de la administración pública actual determina la naturaleza de la relación gobierno-ciudadanos que en la actualidad se distingue, entre otras, por las siguientes atribuciones, todas ellas disfuncionales.

- (1) *Falta de participación* de los ciudadanos en la administración pública.
- (2) *Ausencia de contribución* de la población en la solución de problemas y, por consiguiente, desarrollo de la *pasividad* como una característica ciudadana.
- (3) *Pérdida de solidaridad* en la comunidad.
- (4) *Sentido de impotencia y alienación* entre los ciudadanos.
- (5) *Resistencia y evasión*, lo mismo al pago de impuestos y cuotas por servicios públicos que al involucramiento en actividades colectivas o a la disposición a asumir una actitud de responsabilidad cívica.
- (6) Creciente *pérdida de credibilidad y confianza* en el gobierno.
- (7) Desarrollo de una *relación antagónica* entre el gobierno y la ciudadanía, la cual considera su relación con el gobierno y los servidores públicos como “*nosotros contra ellos*” en lugar de “*nosotros y ellos colaborando conjuntamente en la solución de los problemas que nos afectan*”.
- (8) *Desperdicio de la energía potencial* de millones de ciudadanos en la solución de los problemas mismos que la administración pública debe contribuir a resolver.

Evidentemente, es necesario cambiar radicalmente este tipo de relación entre gobierno y ciudadanos. Para ello es imprescindible cambiar primero la estructura y el funcionamiento de la administración pública que determinan esa relación conflictiva. Tal cambio involucra tres componentes:

El primero es el de proceder a realizar un análisis crítico de la estructura, el funcionamiento general y las actividades específicas de la administración pública con el propósito de establecer todos y cada uno de los cambios necesarios para hacerla más abierta, participativa, democrática y eficiente.

El segundo es modificar los sistemas y procesos de información y comunicación entre el gobierno y la ciudadanía.

(*) Una versión anterior de este trabajo fue presentada en la Reunión de Expertos Internacionales sobre Procesos de Comunicación e Información Administrativas dentro del marco de la Modernización del Estado, organizada por UNESCO y el CLAD y celebrada en Caracas, Venezuela, el 17-18 de julio de 1995.

Específicamente, si la información en la actualidad es vista como un objeto a controlar porque da poder, en el futuro deberá ser vista como un *recurso a utilizar* porque habilita la participación ciudadana, racionaliza los recursos y facilita la mejor solución de problemas y necesidades colectivas. (En este sentido, el servidor público que se ha persuadido del apotegma de que “la información es poder” y se rehusa a perderlo, deberá entender que en todos los casos y bajo todos los modelos la información puede conferir poder. El cambio propuesto supone solamente transformar la relación entre información y poder de una concepción autoritaria, que es la vigente, a una concepción democrática, que es la que proponemos. Por consiguiente, la pregunta real no es qué tipo de control sobre la información queremos ejercer sino qué tipo de sociedad queremos tener; una sociedad autoritaria o una sociedad democrática).

Si en la actualidad la información está centralizada, en el futuro deberá estar *descentralizada*. Si hoy es restringida, mañana deberá ser *abierta*. Si ahora se la concibe como una propiedad burocrática y administrativa, a partir de ahora deberá ser entendida como de *propiedad social y pública*. Si la recopilación, almacenamiento, acceso y utilización de la información obedece a un modelo autoritario, en el futuro deberá corresponder a un *modelo democrático*.

Con respecto a la comunicación, si en la actualidad es de una vía, del gobierno a la ciudadanía, en el futuro deberá ser por lo menos de *doble vía*; es decir, una comunicación dialogística que fluye tanto del gobierno a los ciudadanos como de los ciudadanos al gobierno, vinculando a ambos. Idealmente, sin embargo, la comunicación será de *múltiples vías*, vinculando dialogísticamente no sólo al gobierno y la ciudadanía sino también a los diversos grupos, sectores y organizaciones sociales entre sí.

Si la comunicación ahora es vertical, obedeciendo a un modelo jerárquico y relacionado con nociones de control, a partir de ahora deberá ser *horizontal*, reflejando un modelo con equilibrio de funciones, respeto a diferentes niveles y relacionado con nociones de acceso, participación y responsabilidad. Si la comunicación es meramente informativa deberá transformarse en una *comunicación participativa y dialógica*. Si se da a través de canales cerrados, tales como medios de difusión gubernamentales o comerciales controlados, boletines de prensa, declaraciones de funcionarios o mediatización por conducto de periodistas favoritos y con prácticas que fácilmente se prestan a la corrupción, la comunicación del futuro *deberá incluir también canales abiertos*. La inclusión de canales abiertos no pretende eliminar medios tradicionales tales como los medios comerciales o gubernamentales de difusión o los boletines oficiales y las declaraciones de funcionarios. Lo que hace es añadir medios tales como líneas de teléfono abiertas, foros públicos de discusión, asambleas populares, canales alternativos de televisión (mucho más accesibles y económicos en la era de televisión por cable) y el uso apropiado de nuevas tecnologías, especialmente de comunicación mediatizada por computadora.

Igualmente, si la comunicación es restringida, anunciativa y técnica, deberá modificarse para que sea abierta, basada en el diálogo y accesible. Y por último, si la comunicación es percibida hoy en día por los administradores públicos como un mecanismo de control, en el futuro deberá ser concebida, si se me permite emplear un neologismo, como *un mecanismo de “empoderamiento”* que le de voz a la ciudadanía, que la habilite para participar en actividades apropiadas de la administración pública y del gobierno y que facilite la organización de la sociedad civil.

El tercer componente del cambio propuesto en la estructura y funcionamiento de la administración pública es propiciar, desarrollar, estimular y facilitar la *participación ciudadana*. Al respecto propondremos más adelante algunas estrategias que se pueden seguir para lograrlo.

Funciones de la Administración Pública

‘A grosso modo,’ podemos intentar resumir las funciones de la administración pública en cuatro principales: proporcionar servicios, resolver problemas, satisfacer necesidades y propiciar el progreso

y el desarrollo. A continuación las definiremos brevemente, indicando sus implicaciones para la comunicación.

1. Proporcionar servicios. Desde servicios de agua, drenaje y recolección de basura, hasta servicios administrativos como entregar certificados de nacimiento o de propiedad. Aun cuando algunos de estos servicios puedan ser privatizados, el gobierno conserva la facultad de legislar y controlar. En cualquier caso, la optimización de la prestación de estos servicios requiere *determinar* qué servicios se necesitan, cuándo y en dónde; *evaluar* la forma como se prestan dichos servicios y obtener *retroinformación* de la ciudadanía sobre los mismos. Cada una de estas tres actividades supone intercambio de información entre la administración pública y la ciudadanía. Un aspecto adicional de este tipo de información es la realización de *investigación social aplicada* como una herramienta metodológica para la obtención de información estratégica.

2. Resolver problemas. La lista de problemas que debe resolver la administración pública es muy grande. Los ejemplos incluyen la delincuencia, la inseguridad, la falta de recursos, la corrupción, la contaminación del aire o el agua, la falta de transportación confiable, la ausencia de infraestructura, la falta de acceso a servicios de educación, cultura o esparcimiento, las desigualdades sociales, etc. La resolución de todos los problemas a corto plazo es imposible; por consiguiente, es necesario establecer prioridades. Esto supone, preferiblemente, *determinar la importancia* de los diversos problemas en función de su impacto en la población e *involucrarla*, en la medida de lo posible, en la solución de los mismos. Tal objetivo sólo se puede lograr mediante el intercambio de información, la estimulación de la participación ciudadana, la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos (tanto colectivamente como a través de sus organizaciones) y la obtención de datos válidos y confiables por medio de la investigación social aplicada.

3. Satisfacer necesidades. Muchas de las necesidades de la población están implícitas en los dos rubros anteriores. Otras seguramente no. Estas pueden incluir necesidades culturales o espirituales, o la forma específica en que se pueden resolver problemas tales como los de vivienda o salud en forma tal que respondan a los valores y expectativas de los diversos grupos de ciudadanos. En cualquier caso, para satisfacer mejor las necesidades de la población, el gobierno necesita *determinar* cuáles son, como se sienten y se expresan y como se pueden satisfacer mejor. Tal determinación supone la realización de investigación social aplicada, la obtención de información adicional por otras vías (tales como asambleas, foros, buzones de sugerencias, etc.) y el mantenimiento de enlaces de comunicación entre la administración pública y la ciudadanía.

4. Propiciar el progreso y el desarrollo. Todos los países de América Latina están clasificados como “en vías de desarrollo”. Todos ellos, en mayor o menor medida, exhiben grandes carencias y desigualdades. Por lo mismo, es posible argumentar que ninguna función del gobierno es más importante que la de propiciar el progreso y el desarrollo en su esfera de acción, ya sea nacional, regional, provincial o comunitaria (urbana o rural).

En este sentido conviene recordar las tres conclusiones más importantes derivadas de los últimos 50 años de experiencia en la formulación de programas de desarrollo nacional y cambio social, a partir de la fundación del Banco Mundial y, posteriormente, del establecimiento de numerosas agencias internacionales, multilaterales, bilaterales, gubernamentales, no gubernamentales y privadas dedicadas al desarrollo nacional. La primera conclusión es que los programas de desarrollo de más éxito se han caracterizado: (a) por fundamentarse en políticas de desarrollo que expresan los valores que sirven de base y los fines que se persiguen, (b) por contar con planes y programas de acción rigurosamente diseñados, (c) por poseer una gran capacidad organizacional y administrativa y (d) por apegarse a principios de ética profesional que, en general, han tendido a minimizar la corrupción, a guiarse por principios de solidaridad social y a reducir la desigualdad social.

La segunda conclusión se refiere a la importancia fundamental de la participación popular. En particular, documentos recientes publicados por el Banco Mundial y otros organismos importantes en

el financiamiento del desarrollo establecen la alta correlación que existe entre el grado de participación ciudadana en proyectos de desarrollo y su éxito medido por indicadores tales como costo, sostenibilidad y permanencia a mediano y largo plazo (en lugar de la simple consecución de objetivos parciales a corto plazo) y su capacidad de resolución de problemas.

La tercera conclusión es que el uso efectivo de la información y la comunicación es indispensable para el éxito de cualquier programa de desarrollo. Aun cuando la mayoría de los programas en sí no corresponde a problemas que la comunicación y la información puedan resolver directamente, sin su concurso las demás actividades van a incrementar enormemente su costo en relación a su beneficio o, inclusive, van a fracasar. La reducción de las tasas de fertilidad mediante campañas de planificación familiar son un ejemplo de ello. La información y la comunicación por sí solas no van a reducir la fertilidad. Para ello se requieren anticonceptivos, clínicas, personal médico y paramédico, sistemas de transporte y distribución de anticonceptivos y proveedores confiables de los anticonceptivos que se utilicen, entre otros factores. Sin embargo, si se tienen todos esos elementos técnicos hará falta todavía una campaña eficaz de información y comunicación para que surtan efecto. Esta campaña es la que definirá la agenda y la percepción pública sobre el problema de un crecimiento demasiado rápido de la población, informará a la población sobre alternativas, motivará a la acción, educará a la población, sustentará la campaña de planificación familiar y proporcionará reforzamiento a las conductas que se deseen modificar.

Algunas lecciones de los programas de desarrollo

Extendiendo las ideas recién expresadas, presentaré a continuación una síntesis de los resultados de una encuesta realizada recientemente por este autor entre expertos en desarrollo internacional, limitándola a los aspectos relevantes para la administración pública. La encuesta consistió en un cuestionario abierto enviado a reconocidos expertos en desarrollo, incluyendo vicepresidentes del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, ejecutivos de fundaciones y agencias gubernamentales y no gubernamentales, consultores, catedráticos y otros. Un total de 87 expertos contestaron el cuestionario. La encuesta fue presentada en el contexto de los profundos cambios experimentados a partir del año 1989 en geopolítica, estructuración internacional del poder, relaciones internacionales, políticas de desarrollo y cambios gubernamentales tales como los experimentados por casi todos los países de América Latina en los últimos años. Las principales conclusiones son:

(1) El campo del desarrollo (y, por extensión, el de la administración pública) se encuentra en un estado de flujo y transición. Es evidente la necesidad de profundos cambios políticos y administrativos. La forma vertical, jerárquica, centralizada y de control que frecuentemente se siguió en el pasado ya no es viable y hay que suplantarla. La corrupción y la ineficiencia que han sido tan comunes hasta ahora deben ser extirpadas.

(2) La experiencia acumulada durante los últimos 50 años nos enseña que hay cinco factores que constituyen lo que mejor ha funcionado hasta ahora en el diseño e implementación de programas de desarrollo. Los cinco “secretos” del desarrollo, por así decirlo, son:

- * Proyectos pequeños, en lugar de macro-proyectos.
- * La participación popular o comunitaria; el involucrar a la gente.
- * Proyectos diseñados específicamente para satisfacer las necesidades y expectativas de la población.
- * Planificación detallada y cuidadosa.
- * Capacitación, entrenamiento y educación.

(3) Por contraste, lo que la experiencia acumulada demuestra que no ha funcionado en el campo del desarrollo, y lo que más consistentemente explica los fracasos que han ocurrido, incluye:

* Los grandes proyectos, caracterizados por su gran envergadura y complejidad. (Si hay que realizar grandes proyectos, es mejor dividirlos en componentes menores que puedan ser ejecutados como unidades relativamente autónomas).

* Los proyectos a largo plazo. (De manera similar al caso anterior, los proyectos a largo plazo deben ser divididos preferiblemente en componentes relativamente autónomos).

* La falta de investigación adecuada entre los miembros de las poblaciones afectadas que revele sus necesidades, valores, prioridades, actitudes, etc.

* La corrupción.

* Las aproximaciones verticales, “desde arriba” y carentes de participación popular.

* La ausencia de información; el instrumentar decisiones sin explicar a la población afectada lo que se hace; la falta de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía y la exclusión de la población de los procesos de formulación de políticas y programas y de la toma de decisiones.

(4) La información y la comunicación son esenciales en todos los programas y proyectos de desarrollo. Para ello es necesario sustentar todas las estrategias de información y comunicación en la investigación social aplicada, incluyendo investigación formativa, de base, de monitoreo y evaluativa. Asimismo, se requiere involucrar tanto a los beneficiarios de los programas de desarrollo como a los profesionales de la comunicación en el diseño e implementación de las campañas de información y comunicación. Se precisa también la concurrencia de múltiples medios de comunicación, incluyendo los masivos, institucionales, interpersonales y alternativos, configurando una estrategia integrada de medios y mensajes cuya selección se haga en función de los receptores. Por último, hace falta también que todos los mensajes estén cifrados para sub-grupos específicos de la población en lugar de un solo mensaje general que se destine a la población entera.

(5) Los programas de desarrollo más eficaces en general han sido los que parten de la base, de la comunidad misma (en lugar de desprenderse de decisiones tomadas desde la cúpula) y que fomentan la participación popular o comunitaria en todas sus etapas. Estos también son los programas que han logrado sostener sus acciones a lo largo del tiempo, mientras que los programas iniciados desde la cúpula o desde afuera generalmente sólo duran mientras la agencia externa los sostiene. Tan pronto “la ayuda” termina, porque se ha alcanzado un objetivo específico o porque se ha terminado el presupuesto o el calendario programático, el proyecto termina también. Para que exista auténtico desarrollo es necesario que los proyectos se conviertan en auto-sostenibles. Lo que la experiencia demuestra es que los proyectos auto-sostenibles tienden a ser sólo los que se originan en la comunidad, o por lo menos en necesidades y expectativas específicas expresadas por la comunidad, y que involucran la participación ciudadana. Estos son también los programas que logran crear el “empoderamiento” de la comunidad. Este “empoderamiento” le da a la comunidad una mayor capacidad de organización y de acción, mayor control de su destino, mayor involucramiento no sólo en la solución del problema que originalmente se quería solucionar sino también en la solución de muchos otros. Por consiguiente, el “empoderamiento” se transforma y multiplica en sinergia.

El papel de la comunicación

La comunicación entre el gobierno y la ciudadanía en América Latina se ha caracterizado hasta ahora, tal como señalamos anteriormente, por su flujo unidireccional y vertical, por la obsesión del control, por la exclusión de la comunidad y la negación del acceso y la participación de la ciudadanía, por la falta de democratización y también por su uso como instrumento de poder y de legitimación del “status quo”. Es tiempo de cambiar esta filosofía.

Sin embargo, el cambio hacia una comunicación participativa, abierta, democrática, multidireccional, horizontal, descentralizada e integradora *no* supone que el gobierno debe abandonar su papel como comunicador activo y como diseminador de información. De hecho, ciertas funciones

tradicionales de la comunicación administrativa deberán continuarse realizando, aun cuando con una filosofía distinta, acorde con el modelo democrático que proponemos.

Por una parte, la comunicación puede y debe seguirse utilizando para llevar a cabo su función de *establecer la agenda* política o social. A través de la información que diseminan, los medios masivos tal vez no nos digan qué pensar pero si nos condicionan sobre qué pensar. Las personas tendemos a percibir como importante y a integrar en nuestras conversaciones lo que los medios masivos diseminan. Si una noticia está presente en los medios, luego es signo de su importancia. Si una noticia se oculta, es como si el evento que la origina jamás hubiera ocurrido. La capacidad de *establecimiento de la agenda* por conducto de los medios de difusión debe seguirse aprovechando para contribuir a establecer la dirección y las prioridades de la sociedad y crear la necesaria percepción de la importancia de los programas que se quieran implementar. *Lo que hay que cambiar es la forma de determinar la agenda*. En lugar de definirla central, autoritaria y unilateralmente por la cúpula de la administración pública, es preciso darle voz a la sociedad civil. Esto se puede lograr de diversas maneras. Los ejemplos incluyen la creación de consejos consultivos descentralizados y populares; la búsqueda propositiva de información a través de foros de consulta y la investigación social aplicada, entre otros mecanismos.

Por otra parte, el gobierno continúa siendo rector y líder. Es también el que posee, o el que con mayor facilidad puede recopilar la información que la sociedad civil necesita para desarrollar su potencial participativo. Por consiguiente, el gobierno debe: (a) determinar mediante la utilización de la investigación social aplicada, cuáles son las *necesidades de información* de la ciudadanía y de los diversos grupos representativos que la constituyen, (b) *diseminar* toda la información necesaria por canales apropiados y (c) instaurar una *política de "puertas abiertas"* que de fácil acceso a la información a todos los que la requieran.

Dicha política de puertas abiertas es tecnológicamente más fácil de implementar hoy que nunca antes en la historia. El desarrollo de las nuevas tecnologías de información lo hacen posible. Veamos algunos ejemplos ilustrativos del uso de nuevas tecnologías de información para dar *acceso* a la información a la ciudadanía y para estimular la *participación* ciudadana.

(1) Creación de bases de datos accesibles por computadora donde se deposite toda la información pública salvo la que legítimamente puede justificarse como confidencial. Muchos países, sobre todo los más industrializados, han puesto ya en práctica esta política con resultados por demás favorables. Sin embargo, en el caso de América Latina hay que tomar en cuenta la menor infraestructura informática y de telecomunicaciones y el mayor costo relativo al ingreso per cápita de computadoras, modems y conexiones por teléfono a las bases remotas de datos. Sin embargo, tales barreras estructurales pueden superarse fácilmente *si existe la voluntad política* para hacerlo. Por ejemplo, el gobierno puede instalar computadoras, de uso gratuito, en sitios clave tales como las propias oficinas de gobierno, bibliotecas públicas, universidades, escuelas y otros centros públicos. El propósito de esas computadoras (o terminales) sería el de facilitar el acceso público a las bases de información. Para su mayor utilización, es también necesario proporcionar asesoría y capacitación, tomando en cuenta que, a pesar del costo inicial en el que se incurrirá, los beneficios colaterales generalmente superan los costos de instalación y operación. De hecho, la investigación empírica sobre los efectos sociales de las telecomunicaciones establece la alta correlación que existe entre el acceso y el uso de la información, por una parte, y el desarrollo nacional por la otra (ver Rota, 1994).

(2) Utilización de la infraestructura de telecomunicaciones ya existente para utilizar el correo electrónico y la red del Internet para establecer foros electrónicos de discusión, buzones electrónicos de preguntas o sugerencias y otras muchas actividades de información y comunicación mediatizadas por computadoras.

(3) En las localidades en que existe cablevisión, utilización de uno o dos canales exclusivamente para fines de información y comunicación pública. De hecho, en algunos países se condiciona el

otorgamiento de la concesión del servicio de cablevisión a una empresa particular al que ésta mantenga uno o dos canales “de acceso” o “de servicio” público”. Un canal puede destinarse exclusivamente a “acceso público” para que diversos grupos de la comunidad puedan tener entrada a los medios electrónicos de difusión. Otro canal puede destinarse a “servicios gubernamentales” por el que pueden transmitirse en vivo desde reuniones del cabildo o consejo municipal, debates públicos entre funcionarios y ciudadanos, hasta reportajes simples sobre diversos programas de gobierno y actividades de la comunidad. El costo de tales servicios es mínimo ya que emplea gratuitamente canales inutilizados del sistema de cablevisión. El único costo es el de equipar un estudio simple de televisión, con dos o tres cámaras, y tal vez una unidad portátil primitiva. La calidad visual o auditiva no competirá con las más sofisticadas producciones comerciales, pero a partir de un mínimo de capacitación se podrá lograr una calidad aceptable aunque sencilla.

Factores que influyen en la participación ciudadana.

Habiendo enfatizado a lo largo de esta presentación la importancia de la participación ciudadana, es pertinente analizar cuáles son los factores que influyen en ella y cómo se la puede estimular.

El primer elemento que influye es el *costo*. Lógicamente, existe una relación negativa entre costo y participación: si todos los demás factores se mantienen constantes, a mayor costo habrá menor participación y la reducción en los niveles de participación se dará como función directa de los incrementos en el costo de participación.

A su vez, el costo se determina por diversos elementos. Obviamente, uno de ellos es el *dinero*. Mientras mayor proporción de su ingreso le cueste a una persona o a una comunidad el participar en política o en administración pública, menos probable será que lo haga. Tal relación inversa entre ingreso y participación favorece a las élites y, en general, a personas, comunidades, instituciones u organizaciones de mayores ingresos. Por consiguiente, y desde un punto de vista de solidaridad social, justicia distributiva e igualdad de oportunidades, compete al gobierno subvencionar los costos de participación a los sectores de menos recursos.

Un segundo elemento del costo es el *esfuerzo* que requiere la participación, el cual también se correlaciona con clase social. Por ejemplo, los niveles de analfabetismo, incluyendo el analfabetismo funcional, tienden a ser mayores en las clases sociales bajas. El analfabetismo, dificulta severamente, y aun imposibilita, el acceso a muchas fuentes de información y bancos de datos. Mientras menor sea el nivel educativo, o el tiempo disponible, o la experiencia en acceder fuentes de información u otros elementos facilitadores de dicho acceso, mayor será el esfuerzo que suponga el accederlos. Y mientras mayor sea el esfuerzo, menor será la tendencia a hacerlo. En consecuencia, le corresponde también el gobierno el implementar mecanismos diseñados para reducir el esfuerzo necesario de acceso y participación a los sectores sociales menos privilegiados.

Un tercer elemento de costo es el conjunto de *barreras burocráticas* que los gobiernos de América Latina han erigido contra el acceso y la participación, incluyendo la falta de acceso a funcionarios. La práctica de acceder a información y oficinas de gobierno mediante “gestores”, sobornos, tarifas arbitrarias y otras restricciones estructurales debe cesar. Tales prácticas podrán tener explicación en las tradiciones administrativas pasadas, incluso coloniales, pero resultan antitéticas con respecto a las actuales orientaciones modernizadoras y democratizadoras de la administración pública.

Un segundo elemento que influye en la participación ciudadana son los *recursos* disponibles para dicha participación. La lógica de este principio es la misma, pero en sentido inverso, que la correspondiente a los costos. Por consiguiente, bastará con anotar que una función de toda administración pública moderna deberá ser la de facilitar la distribución de recursos necesarios para el acceso y la participación de la sociedad.

Un tercer elemento son los *beneficios* que se obtengan del acceso y la participación. El acceso o la participación que se ejerzan por el solo “placer” de hacerlo, o solamente por un espíritu de

responsabilidad cívica, curiosidad o ganas de involucrarse, durará muy poco; pronto perderá sentido. Es necesario que los individuos, los grupos sociales y la sociedad en general obtengan beneficios como consecuencia de ejercer su derecho de acceso y participación.

Por su tipo, los beneficios pueden ser de tres clases. Pueden ser beneficios materiales, que son los que resultan en objetos o satisfactores concretos como consecuencia de la participación. Por ejemplo, la comunidad que aporta su fuerza de trabajo como contraparte de recursos materiales y económicos aportados por el gobierno para construir una obra de alcantarillado o una escuela, obtiene el beneficio material de dicho alcantarillado o escuela al terminar el proyecto. Pueden ser también beneficios de solidaridad, que son los que se derivan del sentido de pertenencia, hermandad, comunidad, contribución al progreso de la comunidad, cumplimiento de obligaciones cívicas o morales percibidas u otros sentimientos similares derivados del acto de participación. O pueden ser beneficios propositivos, representados por la consecución de objetivos pre-determinados como resultado de la participación, tales como el alcance de objetivos políticos, logro de control sobre recursos o procesos sociales, desarrollo de instituciones sociales, avance de los intereses del grupo al que uno pertenece, etc.

Por su alcance, los beneficios pueden ubicarse en dos categorías. Una de ellas pertenece a los beneficios colectivos, que son los que favorecen a toda una comunidad o grupo. La otra categoría corresponde a los beneficios selectivos, que benefician directamente a los individuos que participan.

Tal vez de mayor importancia que los costos, los recursos y los beneficios son las condiciones que posibilitan la participación ciudadana. En particular, existen cinco condiciones que la posibilitan.

1. Capacidad de movilización. Corresponde al gobierno eliminar todos los impedimentos estructurales que puedan existir en su esfera de acción que limiten la capacidad de movilización de la sociedad civil. En ausencia de barreras, la movilización podrá darse si los ciudadanos o grupos de la sociedad perciben un *objetivo* claro que les pueda interesar alcanzar *en función de su interés o beneficio* y si la *oportunidad* (o el “*timing*”, según la expresión inglesa) es adecuada.

2. Información. Para ejercer los derechos de acceso y de participación se necesita información. Es necesario saber donde están los recursos, cuales son los mecanismos y protocolos de acceso, donde se encuentran otros participantes, etc. Parte de la información necesaria la debe proporcionar el gobierno, pero éste no es la única fuente. Otras fuentes de información pueden ser organismos privados, instituciones educativas, fundaciones, sindicatos y otras. El gobierno, sin embargo, es quien tiene que establecer la agenda, legitimar la distribución de la información dentro de un sistema abierto, promover reglas, definir responsabilidades y promover una cultura democrática en la sociedad.

3. Recursos. Hemos hecho referencia anteriormente a este punto: si los recursos necesarios para ello no existen, la participación no se dará. Corresponde al gobierno asegurar que los recursos necesarios para el acceso y la participación ciudadanas existan. Algunos los proporcionará el gobierno y otros provendrán de otras fuentes, pero corresponde al gobierno tomar la iniciativa y asumir una política pro-activa.

4. Organización. La participación y el acceso sin organización equivalen a caos. Corresponde también el gobierno establecer las bases que hagan posible la organización para la participación. Esto supone la existencia de bases jurídicas y legales, la facilitación de recursos logísticos y otros estímulos para la organización.

5. Entrenamiento y capacitación. De nada servirán los recursos anteriores si la ciudadanía, o por lo menos los individuos y grupos interesados, carecen del entrenamiento y la capacitación necesarios para actuar adecuadamente en una sociedad democrática, abierta al acceso y a la participación ciudadanas. La necesidad de entrenamiento y capacitación para las futuras generaciones puede sugerir revisiones en los currícula escolares desde los niveles más elementales. Para la ciudadanía actual, se requieren centros y recursos de entrenamiento y capacitación. Algunos de ellos

los podrá proporcionar el gobierno. Otros provendrán de otras instituciones pero es responsabilidad del gobierno el crear los incentivos para ello.

En conclusión: ¿Qué es lo que pueden hacer inmediatamente los gobiernos de América Latina?

Con base en lo expuesto en las páginas anteriores, propondremos sintéticamente seis líneas de acción prioritarias.

1. Reforma administrativa. Analizar y evaluar críticamente la estructura y el funcionamiento actuales de la administración pública y diseñar e implementar lo más pronto posible las reformas modernizadoras y democratizadoras que sean necesarias, acordes con las bases jurídicas y la cultura propia de cada país.

2. Investigación social aplicada. Diseñar y llevar a cabo estudios sociales entre la ciudadanía para determinar sus necesidades reales y sus expectativas, sus prioridades, sus preferencias entre opciones alternativas, sus niveles de conocimiento y actitudes, sus valores y sus prácticas ciudadanas actuales. Utilizar de inmediato la investigación válida y confiable como un mecanismo para darle voz a la ciudadanía y para incorporar sus preferencias en la formulación de políticas y las tomas de decisiones.

3. Desarrollo de la infraestructura. Se requieren los recursos administrativos, mecánicos y tecnológicos necesarios para facilitar el acceso y la participación, los que deben crearse tan rápidamente como sea posible. Hemos mencionado algunos ejemplos de nuevas tecnologías de costo relativamente bajo, tales como bancos electrónicos de datos, el correo electrónico y los sistemas existentes de cablevisión. Existen otros recursos, incluso los tradicionales como centros de documentación y bibliotecas. Pero más importante que la infraestructura misma es la voluntad política de desarrollarla y de crear un sistema de información abierto, descentralizado y democrático.

4. Capacitación. Tan importante como la infraestructura técnica, o tal vez más aún, es el desarrollo del capital humano. Deben empezarse a diseñar y a implementar los sistemas de capacitación y de entrenamiento que realmente le permitan a la ciudadanía el acceder a los servicios y participar.

5. Organización. Se requiere, en primer lugar, revisar críticamente la actual legislación y otros elementos estructurales que puedan impedir o facilitar la capacidad de organización de la sociedad civil para modificar los que la impidan y reforzar los que la faciliten. Asimismo, hay que estimular el desarrollo organizacional sobre el que se construirán las capacidades reales de acceso y participación ciudadanas.

6. Uso de medios de comunicación para establecer la nueva agenda. Con base en los resultados de una revisión o reforma administrativa, utilizando los resultados de investigaciones formativas entre muestras y grupos representativos de la opinión pública de manera que su voz sea escuchada y ejerza influencia, e imbuidos por un espíritu modernizador y democrático, los gobiernos de la región (desde los niveles municipales hasta los nacionales) deben utilizar la capacidad de los medios de difusión y otras formas de comunicación pública para establecer una agenda pública, informar y orientar a la ciudadanía, establecer objetivos, coordinar acciones y, en general, facilitar la transición modernizadora y democratizadora y sentar las bases para una mayor capacidad de acceso y participación ciudadanas.

Tales acciones pueden tener un efecto substancial y duradero en los procesos de modernización administrativa y de democratización de los países de América Latina. A su vez, la modernización administrativa y la democratización suelen tener un profundo impacto en el desarrollo nacional.

Bibliografía

- CIPITI, Chad y Josep ROTA (1995), Introduction to the Internet. Athens, Ohio: Ohio University, School of Telecommunications. (Una versión en español está en preparación para ser publicada en México por la Universidad Iberoamericana).
- DEMING, Caren J. y Samuel L. BECKER (1988), Media in Society: Readings in Mass Communication. Glenview, Illinois: Scott, Foresman.
- DE SARIO, Jack y S LANGTON (1987), Citizen Participation in Public Decision Making. Nueva York: Greenwood Press.
- GANLEY, Gladys D. (1992), The Exploding Political Power in Personal Media. Norwood, Nueva Jersey: Ablex.
- LANGTON, Stuart (1978), Citizen Participation in America. Lexington y Toronto: D. C. Heath.
- ROSENSTONE, Steven J. y John Mark HANSEN en (1993), Mobilization, Participation and Democracy. Nueva York: Macmillan.
- ROTA, Josep y Suruchi, SOOD (1994), A Survey of Development Experts and Practitioners: What Have We Learned and What We Should be Doing Next. Athens, Ohio: Center for International Studies. (Trabajo también presentado a la International Communication Association, Sydney, Australia).
- ROTA, Josep (1994), Nuevas Tecnologías de Información y Telecomunicaciones: Apuntes Introductorios. México: presentación ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Ciudad Juárez).
- _____ (1995), Readings in Communication and National Development. Athens, Ohio: School of Telecommunications, Ohio University.
- ROTA, Josep, Ruma SEN y Ernest POBEE (1995), An Internet Manual. Athens, Ohio: Ohio University, Center for International Studies.
- SERVAES, Jan (en prensa), Communication for Development: One World, Multiple Cultures. Norwood, Nueva Jersey: Hampton Press.

La modernización de la administración pública italiana *

Sabino Cassese

1) Las cuatro crisis de los años 90

A partir de 1990, pero con particular intensidad desde 1992, en Italia se han manifestado cuatro crisis. La primera fue una crisis política, marcada por la ingobernabilidad y la partidocracia. Apareció intolerable la inestabilidad de los gobiernos, cuya duración media fue, desde 1948 en adelante, inferior a un año. También intolerable apareció el poder excesivo de los partidos, que habían "ocupado" el Estado, haciendo y deshaciendo gobiernos y abusando de los nombramientos en el sector público. La segunda fue una crisis político-administrativa, derivada del descubrimiento de extensas formas de corrupción, que involucraban tanto a la administración, como a los partidos de gobierno. La tercera fue una crisis financiera, derivada del crecimiento del gasto público a partir de los años 70. La cuarta una crisis económica, causada por el alto costo impuesto por las tradicionales ineficiencias estatales al sector productivo.

De distintas maneras, estas crisis involucraban a la administración pública. La inestabilidad de los gobiernos dejó a la administración pública sin una guía y la partidocracia trajo al sector público personas fieles a los partidos, pero poco competentes. La corrupción reveló la debilidad de la administración pública, atenta del respeto a las formas legales, pero lista para engañar las reglas de la ética pública. El déficit presupuestario puso de manifiesto los despilfarros de la administración, la inutilidad de los controles formales y la ausencia de controles eficaces. Lentitud en los procedimientos e inercia de las oficinas públicas revelaron el escaso interés de la administración pública en la actuación de las leyes y su tendencia, por el contrario, a la maximización de interferencias y vetos recíprocos.

Para salir de estas crisis, con mucha dificultad, se ha implementado una modernización político-administrativa cuyas principales etapas fueron: la Ley General sobre el Procedimiento Administrativo de 1990; la Ley delegada de 1992 y los decretos delegados de 1993 para la Reforma de la Contratación Pública; el referendum de 1993 que abolió la forma de escrutinio proporcional para la elección del Senado y las Leyes de 1993 y 1994 que introdujeron, de modos diversos, la forma de escrutinio mayoritario para la elección del Senado, de la Cámara de Diputados, de los consejos y presidentes regionales, de los consejos y presidentes comunales y de los síndicos; el programa de reforma administrativa del gobierno de Ciampi; y en particular, la Ley Financiera de 1994. La acción emprendida por el gobierno de Ciampi es ciertamente el intento más orgánico de reforma administrativa, por lo que nos detendremos en él. En primer lugar se indicarán las direcciones de reforma y los principales logros. Luego intentaremos establecer un balance, evaluando las dificultades y las acciones positivas y negativas.

2) Las direcciones de reforma y los principales logros en comparación con otros intentos de reforma

Comenzaremos recordando las principales direcciones de marcha del Gobierno de Ciampi en el campo administrativo.

En el programa de Gobierno de Ciampi, la reforma administrativa alcanzó una importancia que nunca tuvo en el pasado. Además, del reordenamiento administrativo en los sectores agrícola y forestal, del turismo y el espectáculo, de las participaciones estatales, de las cajas de ahorro y de las unidades sanitarias locales -como consecuencia del éxito del referendum-, se hablaba también de la necesidad de preparar "la acción de las futuras administraciones para su propia impostergable modernización", y de prevenir y reprimir la corrupción en la administración. Los remedios a estos problemas fueron

(*) Traducido del italiano por Carla Borraccini.

individualizados -en el programa de gobierno- en procedimientos administrativos más simples y correctos, en normas éticas más analíticas y claras, en controles eficaces.

La acción concreta del gobierno se desplazó después en cinco direcciones principales. La primera apuntaba a devolver la soberanía a los usuarios y a convertir en más confiables, diligentes y comprensibles las administraciones públicas.

Para poner a la administración al servicio de los usuarios, fue adoptada una "Carta de los Servicios Públicos" que fue luego materia de una directiva gubernamental, con "standards" de calidad y cantidad, que sirvió como ejemplo a grandes entes, institutos escolares, unidades sanitarias locales y otros organismos prestadores de servicios públicos, que han, a su vez, establecido los "standards" de su propia actividad, convirtiéndolos en públicos. En la misma dirección, fue promovida la realización de una serie de proyectos experimentales (en particular, los así llamados "Cien proyectos al servicio de los ciudadanos"), especialmente locales, dirigidos a innovar procedimientos, acelerar y simplificar la acción pública, a convertir más "friendly" la administración, a llevar las oficinas públicas más cerca de los ciudadanos (Roma, Milán, Siena, Arezzo, Bolonia, etc.).

Para volver más diligentes las administraciones públicas, fue relanzada la Ley sobre el Procedimiento Administrativo (casi todos los ministerios han aprobado el reglamento que determina el responsable del procedimiento; fueron triplicados los casos de silencio-consentimiento; las asociaciones de los entes locales fueron comprometidas en la actuación de la ley); se convirtió en más general y ágil el recurso de la autocertificación; pero, principalmente, fueron aprobados 70 reglamentos, que simplificaron cerca de 100 procedimientos entre los que se encuentran los de gasto, de adquisición de inmobiliario y servicios, de expropiación, localización de obras estatales, de concesión de licencias de manejo. Resultó una reducción compleja de los tiempos administrativos de 14 años.

Para volver más comprensibles las administraciones públicas, fue redactado y difundido un "Código de estilo", con instrucciones para comunicarse con los usuarios.

La segunda dirección de la reforma tendía a tornar menos pesadas y confusas las estructuras administrativas. Para este fin, fueron suprimidos un ministerio (el de la Marina Mercante), 13 comités interministeriales y otros 70 órganos colegiados. Además, se procedió a modernizar numerosos ministerios, con la aprobación de los respectivos reglamentos gubernamentales de reorganización interna (Ministerio de Sanidad, de Presupuesto y Programación Económica, de Comercio Exterior).

La reducción del número de estructuras públicas, además de volver más ordenado el aparato público, permitió la reducción de costos. En el reordenamiento del sector sanitario y en el disciplinamiento de los nombramientos, fue conferida mayor autonomía a los entes locales.

La tercera dirección anhelaba convertir menos costosas las administraciones públicas, reduciendo tanto el gasto fiscal que éstas producen, como el gasto burocrático que imponen (actuando entonces, tanto en los costos inscritos en el presupuesto del Estado, como sobre aquellos inscritos en los presupuestos de las empresas y de las familias). A este fin, el Gobierno de Ciampi unió reforma administrativa y saneamiento financiero.

En la Ley Financiera para 1994, aprobada en diciembre de 1993, fueron incluidas normas para un reordenamiento general de las administraciones públicas, consistentes en la fusión de ministerios, reordenamiento y privatización de entes públicos, mejor utilización del personal público, determinación de cargos de trabajo, dimisión de bienes públicos, redeterminación de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, renegociación de los precios de contratos para la ejecución de obras y el equipamiento de bienes y servicios.

Este reordenamiento ha abarcado también el colegio y la universidad. Para el colegio, reduciendo el número de clases y previendo la autonomía de los institutos escolares. Para la universidad, logrando la autonomía financiera, considerada la más grande reforma universitaria en los últimos cuarenta años (así lo estimó el presidente de la Conferencia de Rectores).

La reducción de costos y ahorros de gastos resultantes de estas iniciativas fueron calculados en alrededor de 2600 billones.

La cuarta dirección de la reforma apuntaba a volver más neutral y correcta la acción administrativa. Para volverla más neutral, se sancionó el Decreto Legislativo No. 29 de 1993 sobre la privatización del empleo público (hasta tanto no se precise mejor la concepción de la contractualización, mediante la introducción del principio que, en materia de trabajo, el contrato prevalece sobre la ley), en los aspectos relativos a los nombramientos de los dirigentes, a la participación de terceros en las comisiones de concurso, a las tareas externas de los altos funcionarios y, en general, a la separación entre política y administración.

Para volver más correcta la acción administrativa, el Gobierno de Ciampi ha buscado tanto reducir la corrupción, como reducir los costos que ésta conlleva.

Para reducir la corrupción fue publicado un "Código de comportamiento de los empleados públicos" y fue modificado el sistema de controles obligando a cada administración a instituir oficinas de control interno, introduciendo controles de costos y rendimientos, también sobre base comparativa (junto con los obsoletos controles de legitimidad, ya reducidos) y modificando las tareas del Tribunal de Cuentas.

Para reducir los costos derivados de la corrupción fue prevista la obligación por parte de las administraciones públicas de renegociar los precios de contratos. Esto fue propuesto, no sólo en consideración del alto costo de la corrupción (valorado en cerca de los 10 mil billones por año), sino también por causa de las fuertes disparidades advertidas por el Inspectorado del Departamento de la Función Pública entre los precios pagados por los mismos bienes y servicios por diversas unidades administrativas.

La quinta dirección era aquella de acercar los poderes públicos italianos a Europa. Un paso adelante en esta dirección se dio con la aprobación, en febrero de 1994, del Reglamento sobre el acceso de los ciudadanos de otros países europeos a las oficinas públicas italianas.

Todas estas direcciones de reforma no eran desconocidas para la política y la cultura administrativa italianas. Es más, muchas de ellas habían encontrado, más bien, su consagración en leyes (como las de 1968 y 1970 sobre Reforma Administrativa General o aquellas de 1970 y 1977 sobre entes públicos), que habían quedado sin efecto. Fueron retomadas porque un buen proyecto de reforma debe extraer inspiración de diseños precedentes, darles nueva vida y actuación (casándolos con los nuevos objetivos). De esta forma, el Gobierno de Ciampi -un gobierno de técnicos- ha retomado (y ejecutado) muchos proyectos enunciados por los políticos en años precedentes, poniendo en práctica lo ya decidido y al mismo tiempo, encontrando legitimación política en la tradición de los ideales reformadores.

Para el complejo diseño de la reforma, el Gobierno de Ciampi solicitó la colaboración de expertos en problemas administrativos (juristas, administradores, estudiosos de las ciencias administrativas, economistas, historiadores, estadistas, etc.) para formar comisiones, comités y grupos de trabajo. Se trató de no menos de 500 personas que, de distintas maneras, colaboraron en la preparación de los 35 volúmenes publicados durante los años 1993-1994, por el Departamento de la Función Pública. En estos volúmenes se recogen análisis estadísticos, estudios de sectores, investigaciones sobre personal, propuestas normativas, etc. Una contribución esencial la dieron numerosos altos funcionarios del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas, así como las sesiones consultivas del Consejo de Estado (estas últimas con opiniones sobre los numerosos reglamentos relativos a la simplificación de procedimientos).

El resultado de esta apelación a tantas fuerzas externas e internas a la administración fue, sino la fundación de una nueva cultura administrativa, al menos la integración de diversas disciplinas, aplicadas a los problemas de la funcionalidad de los aparatos públicos. Se ha tratado, entonces, de un

conspicua actividad cognoscitiva y de estudio, que comprende también la constitución de un banco de datos sobre procedimientos administrativos.

La amplitud y profundidad del programa de modernización, que partía del reordenamiento de los ministerios a su procedimiento, del personal a la contabilidad, de las funciones públicas a los servicios públicos, son mejor evaluadas a través de su cotejamiento con los principales intentos de reforma precedentes. Con el de Lucifredi (1950), dirigido a descentralizar tareas estatales, pero agotado en la así llamada descentralización burocrática. Con el de 1968-70 (Leyes 18 de marzo de 1968 No. 249, y 28 de octubre de 1970 No. 775), con miras al reordenamiento de las oficinas centrales y periféricas por materias homogéneas, a simplificar procedimientos, a reordenar las carreras por calificaciones, con reducción de su número, y a operar un reordenamiento del trato económico del personal (pero establecido de forma mecanicista y consumido en la regionalización -1970,1972, 1977- y en la reforma de los ministerios de Presupuesto y Programación Económica y de las participaciones estatales, así como de la Escuela Superior de la Administración Pública, y de la institución de la dirigencia, que a su vez, quedó por la mitad). En fin, con el "Reporte sobre principales problemas de la administración del Estado", presentado al Parlamento el 16 de noviembre de 1979 y seguido en el orden del día por el Senado del 10 de julio de 1980, con miras a devolver la eficiencia a la administración y espacio a las técnicas de la administración.

3) La política como "selección de males"

Jeremy Bentham, en su "Introduction to principles of moral legislation", de 1789, observa que "la política es como la medicina: su única tarea es la selección de los males". Aquél que esté convencido de ello, no puede analizar la actividad de un gobierno tomando en cuenta sólo aquello que éste hizo, sin considerar las dificultades halladas, aquello que éste ha tratado de no hacer, aquello que impidió que otros hicieran, y finalmente, aquello que no pudo hacer.

Si no se considera el primer aspecto, se corre el riesgo de presentar la acción reformadora como obra de la voluntad, que se desenvuelve en un orden mecánico, según la discrecionalidad del gobierno, el cual puede escoger a su gusto. Si no se considera el segundo de los tres aspectos, no se toma en cuenta las elecciones negativas, y entonces, no se logra apreciar las bifurcaciones, las razones de las opciones. Si no se considera el tercer aspecto, se olvida que el accionar político presenta -como enseñanza Bentham- junto a la "agenda" también la "no agenda"; es decir, que consiste también en impedir que otros hagan. Por último, si no se considera lo que no se pudo hacer, no se logra evaluar los límites de la acción desempeñada.

Estos aspectos representan la parte no visible de la acción del gobierno, aún cuando algunos de ellos formen parte de los "assets" (en particular, el elenco de acciones negativas y de impedimentos), otros constituyan "liabilities" (como son los fracasos y los aciertos parciales) y otros puedan explicar las elecciones, las acciones negativas o los fracasos.

4) Las dificultades y resistencias halladas

Dificultades y resistencias fueron al encuentro del Gobierno de Ciampi, sobre todo, por parte de los interesados quienes, afectados por las medidas adoptadas o por las "acciones negativas", -como es natural, opusieron resistencia. Así, por ejemplo, una circular sobre el respeto al horario de trabajo levantó reacciones de los empleados públicos romanos; la reforma de los procedimientos para obtener la licencia automobilística encontró la crítica de las agencias privadas, que se valían de la complejidad de los procedimientos administrativos para ofrecer -pagando- su asistencia a los ciudadanos; la liberalización parcial del comercio y la reforma de los procedimientos relativos, encontró la oposición de los comerciantes, etc.

Un segundo orden de dificultad vino de los partidos (especialmente de la Democracia Cristiana), preocupados porque la reforma pudiera tocar intereses de los ministerios.

Mucho mayores, en tercer lugar, fueron las dificultades interpuestas por los sindicatos. Estas tuvieron su origen principalmente en la costumbre de los sindicatos a la "cogestión" del empleo público. Pero otros motivos de oposición fueron las orientaciones asumidas por el gobierno de Ciampi en materia de trabajadores no estables (contra su inclusión en la plantilla permanente), en materia de excedentes (para una definición del número de personal en demasía y la puesta en marcha o utilización de las colocaciones en disponibilidad, instituto desconocido en la praxis y nuevamente regulado en 1993), en materia de horario de trabajo de los empleados públicos (a ser determinado sobre la base de las exigencias de los usuarios y no de la burocracia), en materia de ausentismo en las oficinas públicas y de utilización de los permisos (para evitar su abuso con enfermedades ficticias, que permiten a los empleados públicos duplicar las vacaciones), en materia de permisos y expectativas sindicales (cuyo costo fue valorado en 500 mil millones de liras anuales), en materia de la así llamada "Caja Integración de los Estatales" (que consiste, en realidad, en una forma más elaborada de la puesta en disponibilidad).

Las resistencias y dificultades provenientes del lado sindical, vinieron en fin, del acento colocado sobre los usuarios. Los sindicatos percibieron no tener más en el Ministro para la Función Pública, al representante de los empleados públicos en el gobierno, y consecuentemente, a su portavoz. Se daban cuenta que el Ministro escuchaba, en cambio, los intereses de los usuarios, dándoles prioridad respecto de aquéllos de los prestadores de servicios.

En cuarto lugar, las dificultades al Gobierno de Ciampi vinieron de resistencias funcionales con burocracias particulares: aquella, antes que nada, del Ministerio del Trabajo, que tiende a considerarse órgano de tutela de la ocupación, en perjuicio de la funcionalidad de la administración pública, por la asignación del personal en los cargos públicos.

En quinto lugar, otras dificultades provinieron del Ministerio del Tesoro, usualmente considerado el verdadero aparato de tutela de la función pública, en conflicto con el Departamento de la Función Pública, especialmente si éste se interesa de los problemas de las finanzas públicas. El Ministerio del Tesoro está interesado en las reducciones de gastos en los préstamos y en las transferencias, pero defiende los gastos corrientes, las transferencias a los entes, los gastos por inmobiliario, los gastos por entes en liquidación, etc. Esto deriva del hecho que, en ausencia de una verdadera dirigencia política, los cuerpos del Estado se convirtieron en los principales "clientes" del Ministerio del Tesoro, el cual tiende a respetar las otras administraciones y sus gastos de funcionamiento y de personal, defendiendo, consecuentemente, la máquina administrativa, sin preocuparse por su productividad (en particular, respetando las grandes administraciones, como el Ministerio del Interior).

5) Aquello que no hizo el Gobierno de Ciampi y lo que impidió que se hiciera

Dicho todo de las dificultades, pasamos a aquéllo que el Gobierno de Ciampi no ha hecho y a las "acciones negativas". El Departamento de la Función Pública publicó sólo dos circulares en un año. Esto porque la administración pública está enferma de papelería: la recopilación de las circulares publicadas durante el año 1992, por el Departamento de la Función Pública (excluyendo aquellas relativas al sector sanidad) ocupaba un volumen impreso de 1045 páginas.

En segundo lugar, el Gobierno de Ciampi no afrontó el problema de la dirigencia, tratándose de un tema fundamental, que requería de más tiempo que aquel que el mismo gobierno tenía por delante, aún sólo para encaminarlo.

Mucho más largo es el elenco de las "acciones negativas", de los impedimentos, cotejadas con las iniciativas de otros. Estas "acciones negativas" estaban todas dirigidas a evitar el uso inapropiado o abuso de la administración pública por parte de los políticos y sindicalistas.

El primer abuso de la administración pública es un tipo de privatización que conlleva gastos, más que entradas. Es aquélla realizada mediante la supresión de actividades propias del Estado y su delegación a sociedades, con reconocimiento a los empleados de la facultad de permanecer en el empleo público, y la obligación de las administraciones públicas de encontrarles colocación a los

empleados así absorbidos. Esta fórmula consiente la transformación de administraciones y entes públicos en sociedades accionistas, pero deja el exceso como carga del Estado. Se quería cumplir este tipo de operación para la administración de los monopolios del Estado, y el gobierno de Ciampi los impidió. Se la quería cumplir para el correo, pero el Gobierno de Ciampi decidió la transformación de dicha administración en ente público, sin conceder la posibilidad de optar a los cargos estatales y con la previsión de una sucesiva transformación, en tres años, de ente público a sociedad accionista.

El segundo abuso de la administración pública consiste en la inclusión en la plantilla de cargos de los empleados de entes públicos suprimidos: durante 1993-1994, siguiendo ejemplos precedentes, se propuso absorber en la administración estatal los empleados del Ente para el Financiamiento de la Industria Manufacturera -EFIM- y del Ente Nacional Celulosa y Papel, así como de las sociedades controladas por estos entes. También en este caso, el Gobierno de Ciampi logró resistir las fuertes presiones desarrolladas por los interesados.

Existe además el abuso de la administración pública que se hace incluyendo en la plantilla, en cargos, con informe por tiempo indeterminado, a los denominados trabajadores no estables, es decir, a las personas nombradas por un tiempo determinado, a menudo por razones clientelistas. Por esto, después de una larga discusión en el gobierno y en el Parlamento, se sancionó el Decreto Ley 20 de mayo de 1993, No. 148, convertido en Ley 19 de julio de 1993, No. 236, que prevé la inclusión del personal temporario en las administraciones públicas únicamente después de la determinación del perfil de cargos y después de la aprobación de pruebas o concursos.

Se abusa de la administración pública también mediante fórmulas que consienten las aceleraciones de carrera, diversamente definidas como reentrenamiento, recompactamientos, reconstrucciones de carrera. Particularmente interesados en este tipo de operaciones están el Ministerio de las Finanzas y las diversas fuerzas de policía, así como todos aquellos que desempeñan actividades superiores. Pero el Gobierno de Ciampi respondió negativamente al Ministerio de las Finanzas, porque se requería un salto generalizado de mayor calificación para todo el personal. Por la así llamada nivelación entre las fuerzas de policía, un proceso manipulado por decisiones de jueces, el Gobierno de Ciampi logró minimizar los costos. Para las tareas superiores, el gobierno proveyó el primer decreto correctivo del Decreto Legislativo No. 29/1993, que bloqueó los deslizamientos en cargos superiores.

6) Aquello que no pudo hacer

Tras las "liabilities" van colocados los fracasos (y los aciertos parciales).

El primero concierne a la reconstrucción de aparatos suprimidos por los referendums revocadores, a los cuales el gobierno debía dar actuación: Departamentos del Espectáculo y del Turismo y Ministerio de los Recursos Agrícolas, Alimentarios y Forestales.

El segundo fracaso es aquel relativo al reordenamiento de las circunscripciones judiciales. Se trataba de una propuesta largamente madurada en el mismo Ministerio de Gracia y Justicia, a la cual, el mismo Ministerio, temeroso de las reacciones de los altos funcionarios, se opuso.

El tercer fracaso, es el relativo al personal de Agensud (antigua caja para la Italia meridional). Este debía dejar el empleo, conforme a las condiciones privilegiadas previstas para ello, o por el contrario, ingresar a las reparticiones en el nivel inicial de carrera, sin conservar los sueldos bastante superiores de la institución a la que pertenecían. Pero no fue así, porque el sabotaje burocrático obligó a la revisión de la retribución de aquellos que entraban a la administración.

El cuarto fracaso es aquel de las dos normas aprobadas por el Parlamento, relativas a la utilización de ciertos beneficios especiales por parte de empleados de los partidos y la absorción por la administración pública de un cierto número de empleados de los grupos parlamentarios de las dos Cámaras (no obstante las dificultades impuestas a la marcha del procedimiento, el Gobierno de Ciampi logró poner, con enmiendas, límites de varios tipos a esta incorporación de personal).

Otro fracaso es el relativo al bloqueo de los automatismos de aumento de los sueldos. Propuesto por los sindicatos confederados, el gobierno se hizo el portador de ello en el Parlamento. Pero una vez aprobado en Comisión, los sindicatos confederados reaccionaron negativamente al Senado, tal vez porque se dieron cuenta que concernía no sólo a altos funcionarios y profesores universitarios, sino también a toda la vasta categoría de educadores. De aquí la necesidad de modificar la decisión de la Comisión de Presupuesto del Senado, y la marcha atrás hecha por el Gobierno.

También sobre el problema de los excesos, el Gobierno de Ciampi no logró hacer mucho. Después de una serie de evaluaciones, que hacían oscilar entre 80 mil y 134 mil a los empleados públicos en "demasía", no logró movilizarlos, de manera de distribuir más racionalmente el personal.

Pero el mayor de los fracasos del Gobierno de Ciampi consiste en el no haber logrado, después de haber "enganchado" la opinión pública, desplazar el interés de los usuarios, la voz no escuchada de la administración. La acción directa para dar soberanía a los usuarios y para reducir el gasto de la máquina estatal tenía un precio y un beneficio. El precio pagado consistió en la reacción negativa de la burocracia. Pero esta acción, llamando a los usuarios a controlar a los prestadores del servicio, debió tener más eco en los mismos usuarios. Estos, aún poco conscientes de sus propios derechos y de los costos que sostienen, y mal organizados, no dejaron oír su voz (particularmente importante en un país en el que los servicios son decadentes y mal organizados).

Descentralización o control del gasto público en España: Un falso dilema *

Koldo Echebarría Ariznabarreta

1. Reformar bajo los efectos de la crisis

El control de las instituciones públicas y sus responsables o, más bien, sus graves lagunas e imperfecciones, se ha convertido en uno de los temas centrales de la vida política y administrativa en España. La escasa sensibilidad de nuestra todavía joven democracia hacia la organización y funcionamiento interno de sus instituciones se ha tornado en hipersensibilidad al ponerse de manifiesto casos que delatan graves deficiencias en los mecanismos llamados a velar por el buen funcionamiento de los poderes públicos.

La crisis tiene dos dimensiones fundamentales, diferentes, pero relacionadas entre sí, tanto por sus efectos multiplicadores de una percepción social negativa, como por su relación con desajustes e incongruencias en el diseño y funcionamiento de las instituciones. Por un lado, asistimos al descubrimiento por cauces diversos, pero casi nunca por los propios de las instituciones competentes, de casos de utilización abusiva del poder, con diferentes grados de ilicitud administrativa o penal, pero coincidentes en producir "escándalos", al quebrar alguna de las normas sociales en las que se enmarca la conducta legítima de los gobernantes (Jiménez, 1995). Por otro lado, el crecimiento del gasto público, cuya participación en la economía se ha duplicado en los últimos veinte años, ha permitido satisfacer necesidades sociales legítimas y reducir el retraso acumulado en la formación de capital público, pero a costa de crear graves distorsiones en la eficacia, eficiencia y equidad, tanto del ingreso como del gasto (ver González Páramo, 1993); como consecuencia de ello, nuestras aspiraciones de converger en niveles de bienestar con los países europeos más desarrollados pasan por una drástica reducción del déficit público, lo que a su vez amenaza las recientemente satisfechas expectativas sociales de protección estatal.

En la opinión pública se unen la percepción del abuso, la irregularidad y la violación de la confianza, con la imagen, cuando no de despilfarro, de escasa disciplina y transparencia en la utilización de los recursos y la amenaza de recortes sobre un todavía imperfecto y escasamente disfrutado Estado del bienestar. Paralelamente, las dimensiones política y económica de la crisis tienen causas comunes, más allá de conductas moral, jurídica o profesionalmente desviadas.; éstas son meros síntomas de un problema de fondo de "debilidad institucional" (March y Olsen, 1989), producido por una adaptación insuficiente de la organización y funcionamiento del aparato estatal a la enorme transformación en este periodo del contenido y tamaño de la acción pública, de su marco político territorial y de la propia sociedad española. La evolución del papel del Estado y sus cauces de acción política se ha producido sin la necesaria renovación en la organización y funcionamiento de algunas instituciones, como la Administración o los tribunales de justicia, que han permanecido encorsetadas en moldes obsoletos de los años sesenta. El coste de la no reforma, tantas veces minusvalorado, ha sido la proliferación y ensanchamiento de las "zonas grises", en las que factores como la expansión del gasto, la mezcla de intereses públicos y privados o la confusión de criterios políticos y profesionales, han hecho inservibles los viejos sistemas de control, creando oportunidades para el abuso y el despilfarro.

Los tiempos de crisis, como nos dice el sentido etimológico de esta palabra, son tiempos de decisión, es decir, de discernimiento, clarificación, juicio y separación. Son, por tanto, oportunidades para la superación constructiva de los problemas, profundizando en sus causas y elaborando visiones alternativas de futuro. Sin embargo, también son tiempos de tensión, en los que la oportunidad puede

(*) Este trabajo está enmarcado en la conferencia impartida en el Seminario sobre "El Control en un Entorno Descentralizado", organizado por el Instituto de Estudios Fiscales en el marco de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo (Sevilla, 2-5 de octubre de 1995). El autor agradece los comentarios realizados por el profesor Francisco Longo a un borrador preliminar de este artículo.

ceder a la amenaza, produciendo retroceso, bloqueo o superación en falso de los problemas. De hecho, todo parece indicar que la reacción a la crisis en España está más próxima al segundo que al primero de ambos escenarios. El complejo político-mediático sobre el que gira la definición de los problemas y sus posibles soluciones es víctima fácil del cortoplacismo y la superficialidad, produciendo discursos que perjudican la cabal comprensión de los problemas y la búsqueda rigurosa de soluciones. Un buen ejemplo de ello es la recientemente aprobada Ley de Contratos del Estado, convertida en norma anticorrupción, sin atacar sus verdaderas causas y ofreciendo falsos remedios, con un enorme perjuicio a la eficiencia del gasto público.

En este estado de cosas no es de extrañar la sombra de sospecha que se cierne sobre la idea de descentralización y el fervor que despiertan las propuestas de intensificar el control. La descentralización política en Comunidades Autónomas y gobiernos locales o simplemente instrumental, mediante la creación de organizaciones autónomas, se considera la causa principal de la expansión del gasto público y un espacio de oportunidad para prácticas irregulares y fraudulentas; el miedo a la descentralización expresa la vieja preferencia por la ineficacia frente al desorden, utilizando como argumento los casos de irregularidad y despilfarro que han tenido lugar en estos escenarios. El control, reconocido restrictivamente en su forma burocrática, de hiperregulación de los procedimientos y subordinación jerárquica, aparece como el bálsamo que todo lo cura; de este modo, se constituye en el reclamo más eficaz de la vuelta al uniformismo, acabando con una diversidad a la que se achacan las perturbaciones. Se suscita la contradicción entre descentralización y control, en una secuencia que se reproduce cíclicamente en España: a la reiterada desviación en el cumplimiento de normas y expectativas se responde con una demanda de más normas, lo que tiende a producir un ciclo de más incumplimientos y, de nuevo, más normas (Crozier, 1964).

Este artículo está dedicado a combatir semejantes prejuicios y a contribuir a desarrollar una teoría que explicita las alternativas al idealismo burocrático que emerge en estos momentos como la visión reformista que domina la agenda política en España. No desconocemos que las situaciones de crisis siempre generan presiones para reforzar los controles jerárquicos y normativos, pero la experiencia también nos advierte sobre la desproporción y efectos contraproducentes que a menudo se derivan de tales presiones. Nuestro trabajo se enmarca en un viejo empeño de la teoría de la organización, por el que recibiera un premio Nobel Herbert Simon, que consiste en suscitar la diversidad frente al imperativo burocrático con su falsa ilusión de soluciones ideales y universales. Para ello es hoy más que nunca necesario en nuestro país profundizar en la comprensión de los problemas que nos aquejan y proponer alternativas de diseño institucional que puedan ganar credibilidad en la vida política y administrativa.

El artículo se centra en analizar los efectos de la descentralización sobre el control del gasto público. Empezaremos por aproximarnos a la relación entre descentralización y control, despejando las sospechas de contradicción entre ambas ideas. A continuación, discutiremos dos modalidades de gestión descentralizada de los recursos públicos, que presentan demandas diferenciadas de control, sobre las que no cabe apelar sin más a dispositivos burocráticos: en primer lugar, nos fijaremos en la descentralización política, que se concreta en nuestro país en la creación de las Comunidades Autónomas; y, en segundo lugar, abordaremos la cuestión de la descentralización interna de la Administración en agencias instrumentales.

2. Aproximación a las relaciones entre descentralización y control

La idea de organización o institución es imposible sin un sistema de control (Tannenbaum, 1968), que se convierte en uno de sus parámetros básicos de diseño. La necesidad de control es una consecuencia de la división del trabajo para la realización de fines políticos, sociales o económicos. El control aparece como un mecanismo de integración dirigido a reforzar el cumplimiento de lo que se espera de las distintas partes, mediante incentivos y sanciones de diverso orden.

La descentralización consiste en una técnica de división vertical del trabajo que implica transferir poder desde arriba hacia abajo en la estructura decisoria. Significa una relajación del mecanismo de control más primario del que disponen las organizaciones, la supervisión directa, por la que el superior revisa, caso por caso, las propuestas de sus subordinados antes de autorizarlas. Como tal, puede aplicarse tanto a las relaciones en el seno de una misma organización, como a las que se establecen entre organizaciones diferentes pero que forman parte de un mismo sistema. Las preguntas centrales que nos hacemos en este apartado son dos: ¿supone necesariamente la descentralización una pérdida de control? ¿es posible adaptar los sistemas de control a un entorno descentralizado?

2.1. La inexistencia de contradicción entre descentralización y control

En el ámbito público, la descentralización puede operar con respecto al control, como una condición, como una variable o como ambas cosas a la vez. Esto depende de los significados del término descentralización en la gestión pública, que alude a cambios institucionales con distintas implicaciones para el sistema de control. La descentralización en niveles de gobierno opera como una condición, al limitar los controles aplicables al marco constitucional de distribución del poder político. Por el contrario, la descentralización en el seno de una misma administración, que redistribuye sus funciones hacia unidades subordinadas, opera más bien como una variable, a disposición del diseñador organizativo ante la diversificación y crecimiento de las responsabilidades administrativas. Como variable y condición a la vez actuaría en los supuestos de delegación de competencias de un ente territorial superior a uno inferior, en los que se combinan un acto voluntario del primero, con una cierta restricción de sus posibilidades de control que quedarían sometidas al marco de la relación intergubernamental pactada; lo mismo ocurriría en el caso de la contratación externa de un producto o servicio, posibilidad disponible para la Administración, pero en la que ésta no puede sustituir las potestades directivas del empresario.

En ninguno de los dos casos hay contradicción entre descentralización y control. En la descentralización política se produce una restricción constitucional que hace ilegítima la aplicación de los sistemas de control jerárquico que operan en el seno de cada administración. La articulación de competencias entre los gobiernos deberá atenerse a las modalidades de control que sean admisibles en las relaciones intergubernamentales. La idea de control cede a la idea de coordinación que otorga una mayor importancia a la voluntariedad en las relaciones entre las partes. Como afirma Wildavsky (1980: 6), "en un sistema unitario los niveles inferiores ponen en práctica las instrucciones superiores; el problema es como mejorar su obediencia. En un sistema federal, los estados y los gobiernos locales tienen derecho a ser desobedientes; el federalismo significa adaptación mutua, no jerarquía".

En los regímenes descentralizados las ventajas que supone una mayor capacidad de iniciativa, la facilidad de acceso de los ciudadanos y la superior receptividad a las necesidades locales, se entiende que compensan con creces la pérdida de integración jerárquica y los costes de la fricción entre niveles de gobierno. Sus reglas de juego se basan en aceptar la sustitución de controles jerárquicos por sistemas alternativos, basados en la negociación y en el ajuste mutuo. La integración global depende del desarrollo de la cooperación, lo que puede lograrse de diferentes maneras: generando la percepción de un interés común, creando una comunidad de valores en la visión de los problemas y sus soluciones o mediante el intercambio de recursos por voluntades.

En cuanto a la descentralización interna, ésta no tiene porqué significar un vaciamiento de las posibilidades de control en el nivel superior. Como expone Perrow (1977) en su conocida "paradoja burocrática", "la organización eficaz centraliza al descentralizar", expresando el falso dilema entre descentralización y control. Esto se basa en comprender la posibilidad de adaptar los sistemas de control en función del grado de centralización o descentralización deseado. Perrow distingue tres niveles de control, cuya aplicación ha de dosificarse según la conveniencia de transferir poder de decisión a niveles inferiores de la estructura organizativa.

En la medida en que toda organización crece y se diversifica, hay un umbral en el que el superior jerárquico es incapaz de controlar de forma directa todas las actividades inferiores. En este punto pierden eficacia los controles que Perrow llama de primer nivel, basados en la supervisión directa de los superiores sobre los subordinados, bajo órdenes específicas o, si el volumen de trabajo lo hace imposible, bajo la reglamentación exhaustiva de la actividad, mediante normas e instrucciones. Cuando la descentralización del poder de decisión se hace inevitable, sea o no reconocida formalmente, mantener el control requiere la aplicación de otros mecanismos que Perrow llama de segundo o tercer nivel: los controles de segundo nivel se basan en la estandarización de criterios para tratar problemas semejantes, sin anticipar exactamente su solución o en la fijación de los resultados a obtener permitiendo una mayor libertad en cuanto al procedimiento; los controles de tercer nivel están basados en la creación y mantenimiento de creencias y valores comunes entre los miembros de la organización que les aglutine en torno a objetivos comunes (por ejemplo, las pautas de recompensa y carrera administrativa, los procesos de planificación o los mecanismos de formación y socialización). La pérdida de control, por tanto, no es una consecuencia inevitable de la descentralización, sino el resultado de la falta de adaptación entre las condiciones en las que la organización ejerce sus funciones y los sistemas de control necesarios para mantener la cohesión interna.

2.2. El control como configuración: diversidad frente al imperativo burocrático

Un sistema de control consta de cuatro componentes cuyas modalidades dan lugar a diferentes configuraciones: el establecimiento de las normas, objetivos o resultados que se desea alcanzar; los mecanismos a través de los cuales se verifica su grado de cumplimiento; la forma en la que se traslada el resultado de la verificación; y, por último, los incentivos positivos y negativos ligados al grado de cumplimiento. En el diseño de un sistema de control concurren elementos formales e informales, ligados estos últimos a las pautas de relación y comportamiento que se establecen entre personas y grupos de la organización (Chisholm, 1989). Estos elementos, incluyendo los de carácter informal, expresan las opciones que tienen los diseñadores de un sistema de control a la hora de elegir su configuración idónea.

Las configuraciones que puede adoptar el sistema de control dependen de las posibilidades de elección entre los diversos "continuos", en los que se manifiestan sus parámetros de diseño. Los tres niveles de control a los que se refiere Perrow expresan un primer continuo de donde elegir la configuración más adecuada para cada entorno organizativo, combinando mecanismos de los distintos niveles; expresando la misma idea, Child (1972) habla de controles centralizados, basados en la autoridad directa y personal del superior, y controles descentralizados, por los que se otorga un margen de discrecionalidad a los subordinados en el marco de unos criterios. Otro continuo puede establecerse entre los controles ex-ante y ex-post, cuya elección se basa en ponderar sus respectivas ventajas e inconvenientes: los primeros tratan de evitar actuaciones no deseadas, pero a costa de sacrificar la iniciativa y la responsabilidad de los ejecutores; los segundos pretenden incentivar la autonomía de gestión, pero a riesgo de aceptar desviaciones. Finalmente, aunque sin ánimo de agotar todas las posibilidades, se situaría el continuo entre controles formales e informales, cuya dosificación también está al alcance del diseñador organizativo.

En el marco de las posibilidades descritas, superar la contradicción aparente entre descentralización y control exige adoptar un enfoque "contingente" (Burns y Stakler, 1961; Lawrence y Lorsch, 1967), que relaciona la elección del sistema de control con las condiciones internas y externas del trabajo organizativo. El valor del enfoque contingente se reconoce fácilmente por los efectos disfuncionales de un sistema de control que desatiende su contexto: por ejemplo, los excesos del control jerárquico en las grandes organizaciones provocan la sobrecarga de un centro incapaz de verificar caso por caso la idoneidad de las decisiones inferiores, generando amplios márgenes de discrecionalidad en las unidades subordinadas; del mismo modo, la hiperregulación de actividades

dominadas por profesionales, tiende a resultar infructuosa, dada la amplia discrecionalidad que aquéllos ejercen sobre su trabajo; lo mismo puede decirse de la imposición de estándares uniformes de actividad o resultado entre niveles de gobierno, cuando los inferiores controlan la información que permite verificar su cumplimiento. En general, cuando los sistemas de control son percibidos como injustos o inadecuados por los destinatarios y éstos controlan los medios de los que depende su aplicación, el resultado es una mera apariencia de control, con las mayores posibilidades para el comportamiento oportunista.

Una imagen que nos permite ilustrar gráficamente la aplicación de la teoría de la contingencia a las formas de control, consiste en compararla con los criterios en los que se basa la elaboración de nudos en la marinería. No hay un sólo tipo de nudo que permita resolver todas las necesidades, sino que su tipología se adapta a las diferentes condiciones en las que debe hacerse firme un cabo. El nudo más adecuado para unir dos cabos entre sí, no sirve para arriar un ancla; hay funciones para las que el nudo corredizo es preferible al nudo fijo; dependiendo del grosor y material de los cabos unos nudos resultarán más aconsejables que otros. Una elección incorrecta puede suponer que el nudo se deshaga frustrando su finalidad (ineficacia) o que se utilice un cabo más largo o de mayor grosor que el necesario (ineficiencia). Finalmente, la seguridad en el amarre no depende de la cantidad de nudos que se apliquen, sino de elegir el tipo más adecuado, ya que la acumulación, o bien no garantiza la firmeza, o lo hace a costa de hacer difícil e incluso imposible librar el cabo, pudiendo no quedar más remedio que cortarlo.

Frente a las posibilidades del enfoque contingente, la Administración pública ha practicado una sobredependencia de los controles primarios, de cuyos efectos dan buena cuenta los anteriores ejemplos. Como ponen de manifiesto Metcalfe y Richards (1987: 218), "la Administración ha abusado de los controles de primer nivel, mediante el examen detallado, caso por caso y la supervisión directa, haciendo poco uso de la estandarización y la especialización o una aplicación muy rudimentaria de los marcos de gestión estratégica". De esta concepción restrictiva del control surgen los prejuicios contra la descentralización, incompatible con la plena subordinación jerárquica y el deseo de hiperregulación de la actividad administrativa.

Dos son las razones por las que la Administración pública mantiene su fe en los controles burocráticos. La primera y más importante es la dificultad que tienen sus defensores para comprender los problemas con los que tropieza su aplicación en la realidad. Esta dificultad surge de la creencia apriorística según la cual de la mera existencia de las normas se deriva su cumplimiento, a pesar de que están condenadas al desuso cuando chocan con el sistema de incentivos y sanciones dominante o cuando el destinatario de las mismas controla recursos de los que depende la verificación de su cumplimiento. En estos casos, el control se convierte en un mero rito de carácter formal, que genera la complacencia de los intervinientes, sin contribuir, en modo alguno, a estimular la observancia de las normas.

La segunda razón por la que la Administración depende en exceso de los controles burocráticos es su incapacidad para evaluar los altos costes que generan (Kelman, 1991: 196): por una parte, los costes directos, basados en la necesidad de mantener unidades especializadas y costosos procedimientos de supervisión; y, por otra parte, los costes indirectos, basados en la privación de iniciativa y capacidad de adaptación al destinatario del control. Además, es razonable pensar que el coste marginal de los controles, especialmente los indirectos, está llamado a incrementarse en la medida en que aumenta su número, al acumularse sus efectos desincentivadores de la responsabilidad de los destinatarios. Evidencias empíricas recogidas por Thompson (1993: 311) ponen de manifiesto que la inadaptación del sistema de control a sus condicionantes internos y externos, puede elevar de un 5 a un 20% los costes de prestación de un servicio.

Sin embargo, la multiplicación y heterogeneidad de la actividad administrativa, con cambios enormes en sus responsabilidades y modos de intervención, ha desbordado las posibilidades de

aplicación de los controles burocráticos. Como concluye Schick (1978), al examinar los sistemas de control del gasto público, "la Administración no puede permitirse la imposición de más y más controles directos sobre un número cada vez mayor de actividades"; para este autor llega un momento en que los funcionarios pueden servir mejor a los ciudadanos mediante incentivos que les permitan una mayor libertad de actuación, que mediante continuos obstáculos que les impiden comportarse como desearían. En las próximas páginas trataremos de extender la lógica del diseño contingente del sistema de control a los dos supuestos de descentralización que nos hemos propuesto analizar.

3. La descentralización política y sus efectos sobre el gasto público: la tensión coerción-cooperación

La creación de las Comunidades Autónomas ha supuesto una transformación sin precedentes del sistema político-administrativo español. En apenas quince años han surgido diecisiete nuevos gobiernos territoriales, que alcanzan un volumen de funcionarios equivalente al de la Administración estatal y están próximos a administrar el 30% del gasto público total. En el orden político, el Estado autonómico constituye la mayor innovación de la democracia, permitiendo afianzar la legitimidad del poder público que pasa a integrar realidades territoriales antes ignoradas y sectores sociales tradicionalmente excluidos del mismo. En el orden administrativo, las Comunidades Autónomas han posibilitado cambios sustanciales en los cauces de realización de la acción pública, aproximando las decisiones a los problemas, facilitando la comunicación con los ciudadanos y liberando una gran capacidad de iniciativa para la satisfacción de las demandas sociales.

Sin embargo, el proceso de construcción de las autonomías no ha estado exento de contratiempos que, sin cuestionar su resultado global, advierten sobre problemas mal resueltos. En particular, el desarrollo del Estado autonómico se ha producido sin un marco de referencia administrativo y financiero suficiente, arrastrando los efectos de la urgencia y la improvisación. No debe sorprender, por tanto, el resultado básicamente inercial de la construcción administrativa autonómica con respecto a la herencia estatal, que afecta tanto a sus estructuras y procedimientos, como a rasgos más preocupantes de su cultura y prácticas de actuación; tampoco es una casualidad la insuficiente reordenación y articulación del sistema administrativo en sus tres niveles o la permanente provisionalidad de la financiación autonómica.

3.1. Descentralización y crecimiento del gasto público en España

La descentralización política ha sido asociada a una expansión incontrolada del gasto público. Reforzando la opinión de numerosos académicos y comentaristas, los informes económicos de la OCDE, ampliamente difundidos por los medios de comunicación españoles, han advertido sobre estos efectos. El correspondiente al año 1993 contenía un capítulo monográfico sobre este tema, donde se afirmaba que "la regionalización ha contribuido mucho a la marcada elevación de los gastos de la Administración pública y a los fuertes déficits"; como causas se apuntaban el solapamiento entre niveles de administración, el incremento excesivo del número de funcionarios autonómicos y sus retribuciones y la realización de gastos ligados a "proyectos de prestigio" (OCDE, 1993).

A pesar de la contundencia de estas afirmaciones, no puede deducirse de las mismas una relación simplista y mecánica entre descentralización y crecimiento descontrolado del gasto público. En primer lugar, hay que recordar que no existe base teórica ni empírica para concluir que los sistemas políticos descentralizados propenden a un crecimiento del gasto público superior al de los sistemas centralizados. Los estudios realizados parecen sugerir más bien lo contrario, revelando una relación negativa, aunque no muy significativa, entre descentralización y tamaño del sector público (Medel y Domínguez, 1994). En segundo lugar, no todo el crecimiento del gasto que se registra en las nuevas administraciones es directamente imputable a sus propias decisiones. Aproximadamente un 20% de su financiación procede de fondos estatales y europeos condicionados a fines específicos, como la

construcción de infraestructuras o a la concesión de ayudas en sectores diversos (agricultura, formación o bienestar social). Además, no todos los fondos restantes pueden considerarse de utilización enteramente discrecional, dadas las obligaciones económicas derivadas de mandatos legislativos europeos y estatales (este es el caso, por ejemplo, de la Ley Orgánica General de Ordenación del Sistema Educativo que amplía la enseñanza obligatoria o de la Ley de Salud Laboral, dictada en aplicación de directivas europeas y que obliga a realizar costosas obras de renovación en edificios públicos).

Al margen de estas consideraciones, no puede negarse la dinámica expansionista del gasto autonómico, achacable tanto a decisiones caprichosas y electoralistas, como a la necesidad de atender demandas sociales legítimas, largamente desatendidas por la lejanía e incompreensión del aparato estatal. En ambos casos nos situamos ante decisiones políticas que no son exclusivas de las autonomías, sino que pueden repartirse entre todas las administraciones. Dejando a un lado las presiones políticas, el crecimiento del gasto en el Estado autonómico también ha sido favorecido por, al menos, cuatro graves desajustes en su proceso de institucionalización:

- en primer lugar, el creciente **papel de las haciendas territoriales** en el gasto no se ha visto equilibrado por un proceso equivalente **del lado del ingreso**. Sólo un 20% de los ingresos autonómicos se obtiene de la suma de tributos propios, cedidos y recargos, mientras el 80% restante procede de transferencias de la Administración estatal. El sistema, además de ser excesivamente complejo y fragmentario, adolece de falta de corresponsabilidad fiscal, rompiendo la asociación entre los beneficios que reciben los ciudadanos por los servicios autonómicos y los costes que representa su financiación (Castells, 1988). Esta situación origina una propensión al déficit de las administraciones autonómicas, que repercute en el Estado propiciando las desviaciones de su presupuesto de gastos;

- en segundo lugar, el sistema de distribución de competencias recogido en la Constitución y precisado por la jurisprudencia constitucional, consagra un **modelo complejo de articulación administrativa** que se ha revelado muy poco proclive a fomentar la disciplina fiscal. Veamos algunos de sus efectos:

a) primero, la distribución de competencias realizada en numerosos sectores separa las responsabilidades sobre los costes y los beneficios de la intervención pública, desapareciendo un incentivo crítico para moderar el crecimiento del gasto público. Esto es así cuando el Estado retiene la competencia de fijar las bases y corresponde a las Comunidades Autónomas su desarrollo y ejecución; buena parte de estas bases se convierten en mandatos normativos que fijan ambiciosos estándares de intervención (por ejemplo, sobre el sistema educativo), sin tener suficientemente en cuenta los recursos necesarios para su puesta en práctica. En otros supuestos ocurre al revés, siendo la Comunidad Autónoma la que planifica sus necesidades y el Estado se encuentra obligado a su financiación.

b) segundo, el Estado conserva la posibilidad de recurrir a instrumentos financieros para asociar a las Comunidades Autónomas a sus objetivos políticos, en materias como la vivienda, el medio ambiente o el bienestar social. Esta lógica hace crecer el gasto regional al menos de cuatro formas distintas: en primer lugar, al exigir fondos autonómicos complementarios para acceder a los recursos estatales; en segundo lugar, al descargar sobre el nivel regional los gastos de administración; en tercer lugar, al reducir los incentivos para lograr la máxima eficiencia en la utilización de los recursos transferidos; y, finalmente, creando clientelas que generan dependencia de los servicios prestados independientemente de la disponibilidad de transferencias estatales

c) por último, la distribución competencial posibilita la doble incidencia de competencias estatales y autonómicas sobre las mismas materias, siendo causa de múltiples duplicaciones y solapamientos entre administraciones. Esto sucede ampliamente en el ámbito de las competencias de fomento, en las que Estado, Comunidades Autónomas y Administraciones locales, compiten por la atracción de inversiones y la creación de empleo. Los efectos sobre el gasto no son indiferentes, aunque

la competencia entre administraciones no siempre sea desaconsejable, a condición de que estimule la eficacia y la eficiencia relativas de cada una de ellas.

- en tercer lugar, la **adaptación organizativa de la Administración del Estado** a la realidad autonómica sigue sin completarse. La reforma pendiente afecta, en primer lugar, a la administración periférica, en la que después de efectuados los trasposos no se justifica el mantenimiento de servicios y unidades cuyas funciones residuales podrían efectuarse con una considerable economía de medios personales y materiales. Pero, también afecta, y probablemente en mayor medida, a las dependencias centrales de los ministerios, que deben acomodarse orgánica y funcionalmente a un marco descentralizado de gestión de las políticas públicas;

- por último, tal y como hemos desarrollado en un reciente artículo (Echebarría, 1995), la **configuración administrativa de las Comunidades Autónomas** se ha efectuado con un excesivo mimetismo de la Administración del Estado, reproduciendo y, a menudo, ampliando sus patologías originales. El resultado se concreta en estructuras sobrecargadas, un peso desproporcionado de la confianza política en las estructuras directivas, proliferación de organismos y empresas públicas y una gran expansión y deficiente aprovechamiento del personal. Los sistemas de presupuestación y control del gasto ofrecen, por su parte, escasas garantías de rigor y transparencia en la utilización de los recursos públicos, lo que hace afirmar a Pérez Campanero (citado por González-Páramo, 1993) que "si las cifras de gastos en el presupuesto del estado son apenas creíbles, en las Comunidades Autónomas se desvanece cualquier parecido con la realidad".

Los desajustes descritos conforman un proceso autonómico inacabado, con un potencial considerable para el conflicto entre niveles de gobierno y con estímulos negativos para la utilización eficiente de los recursos públicos. Se hace necesario abordar una clarificación de las reglas que ordenan las relaciones intergubernamentales, buscando una división del trabajo y unos mecanismos de control que, dentro del marco constitucional, favorezcan una asunción más eficaz y eficiente de las responsabilidades públicas. Ahora bien, la solución a estos problemas en el marco de la descentralización política no puede basarse en controles jerárquicos. La pregunta a la que tratamos de responder en el apartado siguiente es ¿qué formas de control son eficaces en este entorno?

3.2 Intergubernamentalismo y control en el Estado autonómico

La evolución del sistema autonómico español camina hacia el intergubernamentalismo que caracteriza el comportamiento político y administrativo en los estados federales. En este contexto, la articulación entre los poderes públicos no puede entenderse en exclusiva desde un tratamiento normativo-constitucional, basado en la separación formal y estática de sus competencias. De hecho, las capacidades reales de intervención de cada nivel de gobierno en un sector determinado dependen, más que de sus competencias formales, de factores como las disponibilidades presupuestarias, el acceso a información relevante o la magnitud de sus recursos técnicos. Esto provoca que los sistemas de coordinación terminen siendo el resultado, más que de las previsiones formales del derecho constitucional, de complejos procesos de negociación intergubernamental (Franz, 1986).

Esta dinámica provoca una creciente complejidad e interdependencia en las relaciones entre niveles de gobierno, con efectos disfuncionales sobre la eficacia y la eficiencia del gasto y las políticas públicas. En Estados Unidos se ha hablado de "hiperintergubernamentalismo" (Lovell, 1983), para destacar las patologías de este sistema de relaciones: ineficacia administrativa, con un laberinto creciente de vínculos, horizontales, verticales y diagonales, que fragmentan la responsabilidad; ineficacia fiscal, con duplicación de programas y descontrol del gasto; e ineficacia política, con la subordinación creciente a redes de intereses que diseñan las políticas públicas. La literatura alemana también se caracteriza por una lectura crítica del sistema de relaciones intergubernamentales, al que acusan de conducir al bloqueo, con su obsesión por evitar el conflicto entre niveles de gobierno interdependientes, en lo que se ha llamado la "trampa de la decisión conjunta" (Scharpf, 1975).

Las consideraciones anteriores ciernen una sombra de preocupación sobre la evolución del sistema autonómico español cuyas actuales perversiones corren el riesgo de hacerse más intensas. Esta posibilidad se acrecienta por la existencia de autonomías con fuertes identidades nacionales, que se perciben de modo diferente a las demás y pueden mostrarse poco inclinadas a la cooperación, ofreciendo las mayores dificultades para acciones correctivas emanadas del centro (Sharpe, 1986). La tentación fácil de importar modelos comparados de sistemas más homogéneos que el nuestro, debe ceder al desarrollo de soluciones propias que sean compatibles con nuestro contexto histórico y político.

El Estado autonómico necesita ajustes institucionales, basados en una teoría de la coordinación y control compatible con sus especificidades. Esto supone, como en cualquier sistema de control que de facto o de iure debe operar con el consenso de los sujetos controlados, que su principal problema es obtener su consentimiento y adhesión. Las disfunciones detectadas en la distribución competencial y sus efectos sobre el gasto público ni justifican, ni hacen factible que el Estado reaccione poniéndose como baluarte de la racionalidad general, generalizando mandatos normativos, por vía de normas básicas, que ignoren los poderes discrecionales de las Comunidades Autónomas y menosprecien la necesidad de suscitar su consentimiento previo. La experiencia nos indica que las intervenciones centrales basadas en la coerción normativa para lograr la subordinación de los gobiernos subestatales a objetivos de política general están generalmente orientadas al fracaso, dada la capacidad de resistencia que pueden encontrarse. En nuestra opinión, las relaciones intergubernamentales necesitan un doble proceso de clarificación, tanto en el reparto de funciones entre niveles de gobierno, como en la aplicación selectiva de instrumentos de coordinación y control.

En primer lugar, las disfunciones detectadas en la distribución de competencias hacen necesaria una división más clara de responsabilidades entre niveles de gobierno que permita una asociación más nítida entre los costes y beneficios de sus respectivas intervenciones. Se trata de poder responder con claridad para cada política pública a tres preguntas básicas: ¿quién hace qué?, ¿quién paga? y ¿quién es responsable? A modo de criterios muy generales defendemos que el Estado, en su papel garante de los principios de unidad, igualdad y solidaridad, se desprenda de una visión uniformista en la regulación básica de los servicios públicos, que condiciona en exceso las obligaciones económicas y la capacidad de gestión autonómica; debería limitarse a preservar los derechos de acceso de todos los españoles a los servicios públicos, estableciendo unas prestaciones mínimas y garantizando su financiación equitativa. Las Comunidades Autónomas, por su parte, deberían asumir el coste de sus decisiones discrecionales sin posibilidad de recurrir a una financiación estatal complementaria fuera de los mecanismos de solidaridad.

En segundo lugar, las necesidades de integración entre niveles de gobierno en la ejecución de políticas públicas debe resolverse a través de una aplicación selectiva de mecanismos de coordinación y control, en la que defendemos un enfoque contingente. A estos efectos vuelve a ser útil la idea de un "continuo" en el que los instrumentos de control se sitúan en función de su mayor o menor proximidad a las ideas que polarizan la escala. La tensión coerción-cooperación expresa los términos de este continuo, cuya tipología de controles se describe por Gormley (1989) en tres niveles:

- en el nivel más primario estarían los **controles coercitivos**, inspirados en un modelo burocrático y basados en mandatos normativos orientados a reducir la discrecionalidad de los poderes subestatales, dejándoles escaso margen de maniobra y pocas oportunidades a la creatividad. Numerosas normas básicas operan de esta forma, imponiendo un gran número de constricciones al poder de organización y gestión de las Comunidades Autónomas (en materia de función pública, contratación, procedimiento administrativo o en sectores como la sanidad y la educación). La garantía de su aplicación se sitúa en la reserva de facultades de autorización a la Administración del Estado (como ocurre en relación a las operaciones de crédito) o, en última instancia, en el recurso a los tribunales de justicia. A nuestro juicio el desarrollo de estos controles en algunos sectores como los citados resulta

desproporcionado, inhibiendo la responsabilidad y la capacidad de adaptación de las propias Comunidades Autónomas. La coerción para ser eficaz, además de ser legítima, es deseable que reúna otras características: debe ser selectiva, es decir, no aplicarse de forma generalizada; debe ser reversible, cuando se compruebe que causa más costes que beneficios y, lo más importante, debe ser viable, lo que implica la seguridad de poder verificar su aplicación e imponer sanciones por incumplimiento;

- en el otro extremo se sitúan los llamados **controles catalíticos** que promueven la acción, pero sin predeterminar en modo alguno el comportamiento. Tratan de generar una visión común entre niveles de gobierno, elevando su comprensión de ciertas ideas, problemas o soluciones. Actúan a través de la realización de estudios, la formación y la socialización y la creación de grupos de trabajo que tratan de consensuar diagnósticos y propuestas de intervención comunes a los distintos gobiernos territoriales. Su correa de transmisión privilegiada son las comunidades profesionales e ideológicas que atraviesan los niveles de gobierno y contribuyen a generar visiones e intereses comunes. El desarrollo de los controles de esta naturaleza tiene un amplio camino por recorrer en el Estado autonómico, a pesar de haberse iniciado en algunos sectores, normalmente ligados a tecnoestructuras de carácter horizontal o sectorial (los servicios de intervención, asesoría jurídica, función pública e inspecciones de servicios), que mantienen reuniones periódicas, aunque de contenido esencialmente informativo;

- por último, en el medio se situarían los **controles de incentivos**, que se basan en impulsar el convencimiento y la adhesión voluntaria a objetivos comunes, pero incorporan un estímulo positivo o negativo. Su mecanismo más normal son los efectos financieros ligados al cumplimiento o incumplimiento de unos objetivos previamente pactados, que otorga o quita, respectivamente, el derecho a percibir recursos económicos. Un segundo mecanismo, no menos efectivo en numerosas ocasiones, se basa en la existencia de procesos de auditoría, inspección o evaluación, de los que depende determinar el grado de cumplimiento de diversos tipos de estándares en la gestión de servicios y recursos públicos; en estos casos la publicidad de una revisión basada en la independencia y la profesionalidad de sus autores puede representar un fuerte incentivo para el cumplimiento de los objetivos pactados. Los controles por incentivo ofrecen grandes posibilidades de desarrollo en el marco del esquema ordinario de reparto competencial del Estado autonómico; permitirían, por ejemplo, servir de impulso al cumplimiento de los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre la reducción del déficit público.

Esta tipología de controles puede ser útil para el examen de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico, incluyendo no sólo a las Comunidades Autónomas, sino a los restantes actores institucionales entre los que destacan la Unión Europea y los gobiernos locales. Cada política admite una combinación específica de los diferentes sistemas de control en base a sus propios factores situacionales, como la posición relativa de cada nivel de gobierno en términos de sus competencias legales, recursos técnicos y económicos o disponibilidad de información, la complementariedad de los sistemas administrativos y el consenso existente en torno a los objetivos a conseguir. De este modo, la idea de configuración y su aplicación contingente en función de factores internos y externos ofrece amplias posibilidades de racionalización en el marco del Estado Autonómico y evita el recurso, tan simple como inútil, a la aplicación indistinta de controles coercitivos.

4. La descentralización a través de agencias y las posibilidades del control por resultados

La creación de entes y organismos instrumentales por parte de la Administración española tiene las características de un movimiento pendular (Nieto, 1984), que oscila entre épocas de grandes concesiones de autonomía y periodos de signo contrario en los que se retoma la disciplina común. La aparición de estas figuras tiene su origen en el deseo de sus promotores de rebajar las constricciones ordinarias de toda o de una parte del ordenamiento administrativo a un sector de actividad o a una actuación concreta. En su excepcionalidad, como también ha señalado Nieto, se adivina el fracaso de

reformular el régimen administrativo general, facilitando su adaptación a las múltiples y variadas actividades del servicio público.

La idea de excepcionalidad está unida en nuestra tradición administrativa a la idea de privilegio. Durante muchos años los entes y organismos autónomos han sido parcelas de poder corporativo, gobernándose en función de una mezcla de intereses y valores profesionales, exentos de supervisión efectiva por parte del poder político. No es de extrañar, por tanto, la sospecha que envuelve a estas figuras en nuestro sistema administrativo y su situación de "crisis permanente, a la espera de una ordenación siempre reclamada, siempre anunciada, pero que nunca llega" (Martín-Retortillo, 1992: 9).

A pesar de ello, en los últimos años hemos vivido una expansión extraordinaria de este fenómeno, tanto en la Administración del Estado, como en las Comunidades Autónomas y en la Administración Local. Centenares de nuevas figuras, con denominaciones diversas y estatutos jurídicos a veces indescifrables, han asumido competencias de todo tipo, que van desde la construcción y abastecimiento de las prisiones al salvamento marítimo, pasando por la gestión teatral y museística o la administración tributaria. Su creación se ha producido sin más lógica común que el ir a remolque de la iniciativa política, cuya diversa fortuna explica la rapidez en la gestación de algunos proyectos o, por contra, las dificultades o el abandono de otros. Allí donde la idea está patrocinada por un ministro o consejero autonómico relevante, su aceptación no se pone en duda; sin semejantes apoyos, emerge el celo guardián de los departamentos horizontales en defensa del régimen común, obstaculizando o incluso vetando su aprobación.

Recientemente, la aparición de irregularidades en la gestión de algunas de estas entidades, las sospechas sobre su escasa disciplina presupuestaria y la sensación de privilegio que despiertan algunas de sus condiciones de funcionamiento, han generado un clamor para su reintegración a la disciplina común. Todas las fuerzas políticas cuando ejercen la oposición reprochan al partido gobernante la proliferación de estas figuras, lo que no les impide hacer lo mismo cuando gobiernan. Los defensores de la ortodoxia administrativa hablan de una "huida del Derecho" y de un deterioro de las garantías de seguridad jurídica como consecuencia de una utilización abusiva de la relación de instrumentalidad. Los burócratas fiscales, desde la autoridad presupuestaria, destacan la incompatibilidad de estas fórmulas con los objetivos del ajuste, esgrimiendo que la búsqueda de la eficiencia pasa por incrementar los poderes del centro. Vuelve a suscitarse, de nuevo, el dilema descentralización y control, esta vez referido a la organización interna de la Administración pública.

4.1. Los parámetros necesarios de la descentralización en divisiones o agencias autónomas y su inaplicación en el caso español

La tradición descrita y las experiencias más recientes hacen inevitable el descrédito de la idea de descentralización organizativa en España. Los efectos perniciosos sobre la regularidad, la seguridad jurídica o la eficiencia tienen una base cierta en la realidad administrativa, aunque no justifican el establecimiento de una relación causa efecto entre descentralización y déficit de control. A nuestro juicio, los males de los entes instrumentales en la Administración española son una consecuencia, no de la descentralización, sino de una ordenación defectuosa de la misma en la que se quiebran los parámetros de diseño que garantizan su buen funcionamiento.

Los problemas de la descentralización en la administración española pueden detectarse mediante un repaso a los parámetros de diseño propios de la forma divisional (Mintzberg, 1984), cuyo ideal de autonomía de gestión y control por resultados justifica la creación de las figuras instrumentales. Para el autor citado, la forma divisional depende de la combinación de cuatro parámetros de diseño, cuya consistencia permite hacer efectiva la idea de Perrow (1977) de que la organización eficaz centraliza al descentralizar:

- en primer lugar, las unidades susceptibles de divisionalización son **instancias autocontenidas**, cuya agrupación se basa en la idea de *output* y su clara identificabilidad y

homogeneidad, lo que es un prerequisite del sistema de control. Estas condiciones son las que permitirían en el ámbito público el reconocimiento de ámbitos de gestión, dotados de estabilidad y continuidad y razonablemente separados de la esfera de acción política. Esta primera condición, sin embargo, está lejos de cumplirse en numerosos de los organismos creados recientemente en España: bien porque desempeñan actividades poco homogéneas (aeropuertos y navegación aérea), porque son difíciles de medir (cooperación internacional) o porque la actividad política y la de gestión están inseparablemente relacionadas (administración tributaria, dirección de grandes centros culturales, promoción de empleo, reconversión industrial); la confusión se acrecienta en los organismos que agrupan las potestades administrativas, con un tráfico industrial o comercial sujeto al derecho privado, sin clarificar las líneas de demarcación entre ambas actividades;

- en segundo lugar, siguiendo el razonamiento de Perrow, la estructura divisional sustituye los controles de primer nivel, basados en procedimientos detallados y supervisión directa, por **sistemas de control de segundo y tercer nivel**, que parten de la estandarización de resultados. La puesta en práctica de este sistema de control exige el establecimiento de unas reglas de juego entre el centro y la división o agencia (ver Longo, 1994: 17), en las que aquél ejerce un papel en la fijación de los objetivos divisionales y puede supervisar su cumplimiento a través de una infraestructura administrativa y de comunicaciones. En la Administración española, sin embargo, la desaparición de los controles de primer nivel no es compensada por el establecimiento de controles efectivos de segundo y tercer nivel entre los ministerios y las agencias; es más, salvo en contadas excepciones, no se han establecido entre el principal y el agente, ni las reglas del juego que explicitan la relación de control, ni la infraestructura administrativa sobre la que hacerla operativa. En consecuencia, no es extraño escuchar a algún ministro que las cuentas de alguno de sus entes instrumentales "tienen más trucos que un cuento chino";

- en tercer lugar, las divisiones reciben una **descentralización limitada de facultades**, que les ofrece el margen de autonomía capaz de incentivar su adaptación a las condiciones específicas que les son propias. Estas facultades tienen como límite la reserva al principal de unas funciones estratégicas, que le ayudan a complementar el control por resultados: entre ellas, la política de directivos, el diseño y administración de los sistemas troncales de información o la política de imagen y comunicación. En España la descentralización de funciones no suele ser coherente con las necesidades justificables de autonomía de gestión: en algunas áreas, como la autorización de inversiones o las políticas de directivos o sistemas de información va demasiado lejos, sin respetar la reserva de funciones centrales o corporativas; en otras, sin embargo, puede quedarse muy corta, como en materia de política de precios o de gestión patrimonial, donde perviven estrechas autorizaciones previas. Son también patentes los problemas que genera en nuestro país la identificación de descentralización con personificación, que relaciona el grado de autonomía de gestión con el derecho aplicable, generando tentaciones irrefrenables de huida del régimen administrativo, lo que, a su vez, es causa de perplejidades sobre el régimen jurídico de no pocos de sus actos;

- por último, la divisionalización se basa en el reconocimiento de una **función directiva separada e independiente** del poder central, que responde personalmente del cumplimiento de los resultados. Esto conlleva un sistema de preparación y socialización de los directivos profesionales, así como unas condiciones de trabajo (selección, remuneración, remoción) consistentes con el fin por el que responden. Tampoco esta condición se ha cumplido satisfactoriamente en nuestro país; los directivos profesionales, en la mayoría de los casos, ejercen sus funciones mediatizados por un Presidente con amplios poderes ejecutivos que recaen en un órgano político o por un Consejo de Administración rebotante de poderes ejecutivos, en el que se sientan responsables políticos. Por lo demás, las condiciones de trabajo de los directivos no han adoptado un estatuto profesional, siguiendo criterios de confianza política en su nombramiento y cese.

Como hemos tratado de argumentar, los problemas de los entes instrumentales en la Administración española no son el resultado inevitable de la descentralización, sino de aplicar una concepción incompleta e incoherente de la misma. No se justifican los juicios apresurados que relacionan los déficits de control detectados en estas figuras con la introducción de una racionalidad gerencial que erosiona la racionalidad jurídica, deteriorando las garantías del control. Como se ha intentado explicar, en la proliferación de entes instrumentales en las administraciones españolas no hay demasiada racionalidad, ni jurídica, ni gerencial; lo que hay en casi todos los casos, es una injustificada extensión de la discrecionalidad política en la gestión de servicios públicos bajo el pretexto, por lo demás nunca probado, de incrementar su eficacia y eficiencia.

A pesar de ello, debemos insistir en que la idea de descentralización no sólo no es incompatible, sino que puede combinarse con un reforzamiento del control central y ello en el marco de una orientación eficientista del gasto público. De hecho, es patente que países como el Reino Unido, Canadá, Suecia y Australia (ver Echebarria, 1993), han evolucionado en sus estrategias de disciplina e incluso reducción del gasto público desde rígidos instrumentos centrales basados en controles de primer nivel, hacia una concepción descentralizada de la organización administrativa. Esta se basa en combinar la rigidez macro con la flexibilidad micro, buscando la mayor eficiencia que resulta de la adaptación de los diferentes servicios públicos a las condiciones internas y externas que les son propias. Ahora bien, poner esto en práctica requiere conocer y dominar el funcionamiento de los sistemas de control en un entorno descentralizado, lo que admite diversas configuraciones que analizaremos a continuación.

4.2. Las modalidades del control divisional y su utilización en la gestión pública

Las configuraciones del sistema de control en estructuras divisionales se obtienen de combinar cuatro parámetros de diseño: el grado de participación del centro en el sistema de fijación de objetivos, el énfasis sobre el que recae el control de resultados, las funciones de carácter estratégico que se reserva el centro y el sistema de incentivos que se deriva del grado de cumplimiento de los objetivos. De aquí surge un nuevo continuo de configuraciones de control, con tres niveles diferenciados, cuyo grado de eficacia depende de las características de la actividad de las divisiones y, sobretodo, de la interdependencia existente entre ellas. Estos tres niveles están recogidos en la tipología que utilizan Goold y Campbell (1987), en relación a las estrategias y estilos de control en grandes corporaciones:

- en un extremo tendríamos el estilo de **planificación estratégica**, en el que el centro se involucra fuertemente en la elaboración de los planes y decisiones, proporcionando un sentido de dirección a todas las divisiones, que estimula la cooperación y coordinación entre ellas; los controles se orientan al desarrollo en el largo plazo de las distintas divisiones y los resultados no se identifican con indicadores financieros mensuales sino con la evolución corporativa global; el centro retiene amplias funciones horizontales con servicios comunes en materia de personal, compras o tecnologías de la información; y, por último, los directivos se espera que se identifiquen con la compañía como conjunto y no con sus divisiones, siendo incentivados según los resultados globales. Esta configuración, que es con diferencias la más popular entre las principales empresas japonesas, se considera la más apropiada cuando la actividad depende de cuantiosas inversiones cuyo retorno sólo es posible en el largo plazo o cuando pueden lograrse importantes ventajas competitivas de la coordinación entre las divisiones.

- en otro extremo se sitúa el estilo de **control financiero**, en el que el centro no participa en la fijación de objetivos de las unidades, que asumen total responsabilidad en la elaboración de planes y estrategias; el control se concentra en objetivos y resultados financieros y es normal que el centro tenga que autorizar todos y cada uno de los proyectos de inversión siguiendo criterios de rentabilidad financiera; el centro sólo se reserva funciones de control financiero, contando para ello con un número muy reducido de personal; los objetivos financieros, una vez adoptados, constituyen un contrato vital entre el centro y la división y ejercen una fuerte presión sobre los directivos que, identificados

estrechamente con sus divisiones, ven depender su carrera y remuneración del cumplimiento de los objetivos. Esta configuración, que se relaciona con corporaciones empresariales de capital financiero, se identifica mejor con operaciones en las que hay un amplio margen para mejorar los resultados, cuando el énfasis en el corto plazo no perjudique los resultados a largo o donde la autonomía de cada negocio no perjudique oportunidades derivadas de posibles sinergias;

- en una posición intermedia se situaría el estilo de **control estratégico** que combina una planificación descentralizada, con un papel de revisión y control de los planes por parte del centro, cuestionando las hipótesis de trabajo realizadas por las divisiones y buscando posibles sinergias entre las diferentes líneas de negocio; el control combina el énfasis en objetivos financieros y estratégicos que puedan ser verificados con carácter periódico; las funciones del centro están orientadas a apoyar a las divisiones aunque también pueden incluir algunos servicios comunes que se ofrecen con carácter voluntario; los directivos se identifican principalmente con sus divisiones y su éxito se mide en base al cumplimiento de los objetivos divisionales. El estilo de control estratégico es, con diferencia, el más extendido entre las grandes corporaciones, quizás porque tiene la ventaja de adaptarse a diferentes tipos de negocios, pudiendo convivir con grados variables de interdependencia entre ellos.

Esta rápida descripción de configuraciones expresa la variedad de estilos y estrategias en las que se enmarca el control divisional y las posibilidades disponibles para la Administración a la hora de descentralizar sus operaciones. Sin embargo, los procesos recientes de divisionalización de la gestión pública en países como el Reino Unido o Nueva Zelanda han hecho una utilización muy restrictiva de las posibilidades descritas, centrándose en una estrategia de control financiero relacionada con una firme voluntad política de reducir los recursos disponibles por el sector público. En contra de quienes consideran que la descentralización tiende a incrementar el gasto, estas experiencias permiten constatar su eficacia para forzar a la baja los gastos corrientes y obtener una mayor disciplina en los gastos de inversión. La contrapartida, sin embargo, ha sido sacrificar la visión a largo plazo que debe prevalecer en el funcionamiento de numerosos servicios públicos, aplazando o prescindiendo de inversiones necesarias y una gestión inadecuada de las interdependencias entre actividades públicas, cuya naturaleza les sitúa muy lejos de poder contemplarse como un conjunto de activos financieros independientes.

Atendiendo a un enfoque contingente, las características de los servicios públicos nos inclinan a preferir los estilos de planificación o control estratégico y a contemplar con precaución el estilo de control financiero. La Administración pública es algo más que una colección de servicios independientes y la coordinación y cooperación entre ellos resulta imprescindible para una intervención eficaz; esto refuerza la necesidad de visión global, participación del centro en la planificación divisional y de funciones corporativas con capacidad de influencia. Además en numerosas ocasiones el valor creado por las organizaciones públicas es difícil o imposible de medir a través de indicadores financieros, cuya aplicación a ultranza puede incentivar comportamientos contradictorios con los objetivos de servicio público; este sería el caso de la administración tributaria que maximiza sus objetivos de recaudación centrándose en las rentas de más fácil comprobación o del hospital que expulsa a los pacientes menos rentables. A nuestro juicio, la Administración pública, para hacer viable en su seno la forma divisional, necesita desarrollar sus propios mecanismos de control estratégico (ver sobre el concepto y su aplicación Goold y Quinn, 1990), orientados a verificar la creación de valor público (ver Moore, 1984) y superando indicadores sesgados a la eficiencia productiva, cortoplacistas o superficiales.

Las modalidades del control divisional ofrecen, en cualquier caso, dispositivos al alcance del diseñador organizativo en el sector público y, en particular, para la racionalización del disperso y confuso panorama de entes instrumentales en la Administración española. A nuestro entender, dos son las actuaciones que deberían acometerse con la finalidad de hacer compatibles los objetivos de descentralización y control en nuestro sistema administrativo:

- en primer lugar, es deseable elaborar un **nuevo marco normativo**, a ser posible con soporte legislativo, en el que se contengan las disposiciones básicas en las que encuadrar la creación y mantenimiento de la descentralización instrumental. Con ello no me refiero a una tipificación de los modelos disponibles, tantas veces intentada y superada por la realidad administrativa, sino a una regulación del marco institucional de estas relaciones, sin que se produzca una vinculación necesaria con la personificación y sus diferentes modalidades. Al menos cuatro cuestiones básicas deberían ser objeto de regulación: los criterios materiales bajo los que pueden configurarse ámbitos de gestión descentralizada, estableciendo condiciones mínimas (de tamaño o de actividad) y limitaciones (por la naturaleza de las funciones); las facultades susceptibles de descentralización y aquéllas que deben permanecer necesariamente en manos del centro; las reglas mínimas bajo las que se encauzan las relaciones entre principal y agente y, en particular, la definición de los sistemas de control y su operatividad, con indicación de algún instrumento para su formalización; y, por último, el régimen de los órganos directivos a los que se atribuye la gestión descentralizada y su marco propio de responsabilidad;

- en segundo lugar, las disposiciones anteriores serían insuficientes de no combinarse con una **estrategia de rediseño organizativo** de los entes instrumentales ya existentes. La experiencia nos indica que recuperar el control perdido es mucho más difícil que cederlo. Doz y Prahalad (1981), al analizar las tentativas de empresas multinacionales por recuperar poder de decisión frente a sus divisiones nacionales, alertan sobre las enormes dificultades de este proceso, cuando no se desea prescindir de las ventajas inherentes a la descentralización. Estos autores ilustran sobre tres grandes grupos de mecanismos de control (gestión de la información, gestión de los directivos y gestión de decisiones interdivisionales) que proporcionan espacios de oportunidad para ir estableciendo un nuevo equilibrio. Un proceso semejante en la Administración española significaría un considerable reajuste en la distribución del poder, no exento de fuertes resistencias.

Ambas líneas de acción configuran los pilares de una estrategia necesaria para devolver credibilidad a un amplísimo sector de nuestra Administración, sin renunciar ni a las ventajas de la flexibilidad, ni a la disciplina del control central. La reciente aprobación del anteproyecto de la tantas veces anunciada norma de organización de la Administración del Estado abre una puerta para avanzar en la dirección indicada, siempre que su contenido responda a las expectativas creadas y no se vea defraudado por normas contradictorias de contenido sectorial o funcional, como la recientemente aprobada Ley de Contratos o las también anunciadas normas de presupuestos y función pública.

5. Conclusiones

En las páginas anteriores hemos tratado de esbozar una relación constructiva entre descentralización y control, superando la antinomia que se desprende de las críticas desatadas como consecuencia de la crisis política y fiscal. A nuestro juicio estamos ante un falso dilema, fruto de un diagnóstico superficial y de un tratamiento milagroso que carece de acción terapéutica. Frente a ello hemos tratado de profundizar en las causas y sugerir alternativas de problemas y posibles soluciones, esperando contribuir de forma sosegada a un debate crucial para el futuro de la Administración española.

Puede sorprender al lector el hecho de tratar conjuntamente dos fenómenos que política e institucionalmente tienen perfiles tan distintos, como la descentralización política del Estado en Comunidades Autónomas y la descentralización meramente interna o instrumental en organizaciones autónomas; hasta puede cuestionarse la conveniencia de aplicar al segundo proceso el término descentralización, que en nuestro país se asocia a la manipulación antiautonomista de que fue objeto a principios de siglo cuando frente a las reivindicaciones de los nacionalismos periféricos se defendía la descentralización funcional del Estado. Sin embargo, la amplitud con que la teoría de la organización se refiere a las ideas de centralización y descentralización, aplicables tanto en las relaciones intra como

interorganizativas, despeja las reservas que puedan expresarse desde otras disciplinas. De hecho, es la posibilidad de compartir un mismo marco conceptual, lo que nos permite apuntar una visión constructiva de la relación entre descentralización y control en ambos contextos.

En nuestra opinión no se justifica una relación causa-efecto entre descentralización y déficit de control, con implicaciones inflacionistas sobre el gasto público. Para nosotros, la constatación de casos de descontrol en entornos descentralizados obedece a desajustes de diseño institucional, corregibles sin perjudicar la viabilidad y conveniencia de las opciones descentralizadoras. En el Estado Autónomico las causas hay que buscarlas en la ausencia de corresponsabilidad fiscal de los gobiernos territoriales, en los efectos contraproducentes para la disciplina fiscal que se derivan del modelo de reparto competencial adoptado en algunos sectores y en la reforma administrativa pendiente tanto de la Administración del Estado como de las nuevas administraciones. Por su parte, en el proceso de creación de entes instrumentales lo que hay es una aplicación defectuosa e incompleta de las técnicas de descentralización organizativa, de la que se desprende necesariamente un efecto centrífugo que en nada beneficia el rigor en la utilización de los recursos públicos.

Del mismo modo que cuestionamos el diagnóstico, tampoco nos adherimos al tratamiento, fruto de una concepción restrictiva y burocrática del control. Esta se basa en el reforzamiento del principio jerárquico, la hiperregulación normativa y la multiplicación de las autorizaciones previas, concretándose en la imposición de reglas básicas de carácter uniformista a las Administraciones subestatales o en la anulación legislativa de facultades previamente delegadas a los entes instrumentales. La aplicación generalizada de estas medidas puede producir más costes que beneficios: por una parte, ignora sus costes directos (multiplicación de trámites y órganos de control) e indirectos (desaprovechar el potencial de adaptación eficiente de la descentralización); y, por otra parte y lo que es peor, presupone al control burocrático una eficacia de la que carece, ya que centraliza y formaliza la toma de decisiones más allá de lo que la estructura es capaz de asumir, propiciando implícitamente su defraudación.

Como alternativa nos inclinamos por una visión plural y contingente de los sistemas de control. En el Estado autonómico la corresponsabilización entre los niveles de gobierno en los objetivos de disciplina presupuestaria puede lograrse a través de diferentes combinaciones de controles tanto basados en sistemas de incentivos o simplemente orientados a promover una visión compartida a través de comunidades profesionales o ideológicas, como coercitivos. Del mismo modo, la descentralización interna puede reforzar las posibilidades de control central si se actúa de forma coherente sobre los parámetros que definen la relación entre principal y agente en cada sector de actividad: la participación del centro en la fijación de los objetivos divisionales, el énfasis en objetivos estratégicos o financieros y la reserva de funciones en manos del centro.

Con todo ello esperamos haber efectuado una aportación constructiva a un debate de actualidad, situándonos al margen de los falsos dilemas y remedios milagrosos que dominan el discurso político y legislativo. Nuestro empeño ha consistido en perfeccionar la teoría del control en un entorno descentralizado, descargándola del lastre autoritario y uniformista de la tradición administrativa española. Entendemos que esta es una de las numerosas tareas pendientes para hacer efectivo el sistema constitucional de equilibrios y contrapesos (*checks and balances*) al ejercicio del poder político, cuyas lagunas y desajustes explican la grave crisis que padecemos. Sólo de este modo, podremos avanzar en restaurar la confianza de los ciudadanos hacia sus instituciones y gobernantes, malgastada por años de autoritarismo y patrimonialización del Estado y ardua aunque sólo débilmente recuperada por la democracia.

Bibliografía

BURNS, T. y STAKLER, G.M. (1961). The Management of Innovation. London: Tavistock.

- CASTELLS, A. (1988). Hacienda autonómica. Una perspectiva del federalismo fiscal. Barcelona: Ariel.
- CROZIER, M. (1964). The Bureaucratic Phenomenon. Chicago: Chicago University Press.
- CHILD, J. (1972). "Organization Structure, Environment and Performance: the Role of Strategic Choice", en Sociology, Vol. 6, (1-22).
- CHISHOLM, D. (1989). Coordination without Hierarchy. Berkeley: University of California Press.
- DOZ, Y. y PRAHALAD, C. (1981). "Headquarters Influence and Strategic Control in MNCs", en Sloan Management Review, Fall, (15-29).
- ECHEBARRIA, K. (1993). "La gestión pública a través de agencias: experiencias europeas", en Ekonomiaz, Vol. 26, (170-197).
- ECHEBARRIA, K. (1995). "La paradoja de la reforma administrativa de las Comunidades Autónomas", en INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO: Informe Comunidades Autónomas 1994. Barcelona, (638-658).
- FRANZ, H.J. (1986). "Interorganizational Arrangements and Coordination at the Policy Level", en F.X. KAUFMAN, G. MAJONE y V. OSTROM (Eds.): Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector. Berlin: De Gruyter.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (1993). "Política pública y convergencia: la modernización del sector público", en Papeles de Economía Española, nº 57, (171-193).
- GOOLD, M. y CAMPBELL, A. (1987). Strategies and Styles. Oxford: Basil Blackwell.
- GOOLD, M. y QUINN, J. (1990). "The Paradox of Strategic Controls", en Strategic Management Journal, Vol. 11, (43-57).
- GORMLEY, W. (1989). Taming the Bureaucracy. Princeton: Princeton University Press.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F. (1995). Detrás del escándalo político. Barcelona: Tusquets.
- LAWRENCE, P.R. y LORSCH, J.W. (1955). Organization and Environment. Cambridge: Harvard University Press.
- LONGO, F. (1994). Diseño postburocrático de organizaciones públicas: la perspectiva divisional. Barcelona: Papers de ESADE.
- LOVELL, C.H. (1983). "Some thoughts on Hyperintergubernamentalization", en R.H. LEACH (Ed.): Intergovernmental Relations in the 1980s. New York: Marcel Dekker, (87-97).
- MARCH, J.G. y OLSEN, J.P. (1989). Rediscovering Institutions. New York: The Free Press.
- MEDEL, B. y DOMÍNGUEZ, J.M. (1994). "Descentralización fiscal y crecimiento del sector público: teoría, comparación internacional y evidencia empírica", en Hacienda Publica Española, Vol. 2, (207-240).
- METCALFE, L. y RICHARDS, S. (1987). Improving Public Management. London: Sage.
- MINTZBERG, H. (1984). La estructuración de las organizaciones. Barcelona: Ariel
- MOORE, M.H. (1984). La creación de valor en el sector público. J.F. Kennedy School of Government (Harvard University). Traducción al castellano de X. MENDOZA y A. VERNIS para su utilización en los programas del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE (Barcelona).
- NIETO, A. (1984). La organización del desgobierno. Barcelona: Ariel
- OCDE (1993). Etudes économiques de l'OCDE. Espagne.
- PERROW, C. (1977). Complex organizations. A Critical Essay. New York: Random House.
- SCHARPF, F.W. (1985). The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. Discussion Paper 85/1. Berlin: Wissenschaftszentrum.
- SCHICK, A. (1978). "Contemporary Problems in Financial Control", en Public Administration Review, Vol. 38, (513-519).

- SHARPE, L.J. (1986). "Intergovernmental Policy-Making; The Limits of Subnational Autonomy", en F.X. KAUFMAN, G. MAJONE y V. OSTROM (Eds.): Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector. Berlin: De Gruyter.
- TANNENBAUM, A.S. (1968). Control in Organizations. New York: McGraw-Hill.
- THOMPSON, F. (1993). "Matching Responsibilities with Tactics: Administrative Controls and Modern Government", en Public Administration Review, Vol. 53, (303-318).
- WILDAVSKY, A. (1980). The Art and Craft of Policy Analysis. London: McMillan.

La Reingeniería en el sector público: El caso de la Administración de la Seguridad Social y el proceso de determinación de incapacidad en los Estados Unidos *

Arie Halachmi

Introducción

La Reingeniería de Procesos Administrativos, es la palabra gerencial de moda o realmente constituye un gran adelanto, un nuevo punto de partida en el pensamiento gerencial? Lo que en muchas compañías norteamericanas comenzó a proliferar como un nuevo enfoque gerencial ahora se plantea como adecuado para ser adoptado en los organismos del sector público. Según algunos autores, Hyde (1995), Linden (1994, 1995) y la Academia Nacional de Administración Pública (NAPA, 1994), la reingeniería representa un nuevo y prometedor instrumento para manejar recursos cada vez más escasos y para enfrentar las crecientes presiones que demandan el logro de operaciones mucho más eficientes. Y esto se debería a que la reingeniería permite una respuesta más ágil de los organismos a las necesidades del cliente, ofreciendo servicios de mejor calidad y reduciendo al mismo tiempo el despilfarro, o sea, el uso de recursos y el desempeño de actividades que no agregan valor.

El término **reingeniería** fue acuñado por Michael Hammer (1990) en un artículo que apareció en el **Harvard Business Review**. En el libro que le siguió (Hammer y Champy, 1993) se agrega el subtítulo “Un manifiesto para la revolución empresarial”. La portada proclamaba, además: “Olvide lo que usted ya sabe acerca de cómo deben funcionar los negocios - la mayor parte de esos conocimientos está equivocada!”

La promesa de la reingeniería es inequívoca. Ofrece un enfoque para mejorar el desempeño, la efectividad y la eficiencia de las organizaciones, cualquiera que sea el sector en que operan. La reingeniería se considera como un medio integral y efectivo para reducir la duración de los ciclos, sobrepasar las expectativas del cliente, mejorar la productividad, aumentar las ventas y obtener mayores ganancias (Kruger, 1993: 31). Según Michael Hammer y James Champy (1993: 32), “La reingeniería es una reformulación fundamental y un rediseño radical de los procesos administrativos para lograr mejoras dramáticas en los críticos niveles de desempeño actuales que presentan variables tales como costo, calidad, servicio y rapidez.”

En este trabajo, se presenta un estudio de caso verdadero para explorar el potencial de la reingeniería como herramienta apta para mejorar la productividad en el sector público. En primer lugar se enfocan algunas de las propuestas y las características de la reingeniería como instrumento gerencial valioso para la reactivación de un organismo en crisis. Luego, se continúa con una descripción y una evaluación del esfuerzo de reingeniería desarrollado en torno a los Servicios de Determinación de Incapacidad (Disability Determination Services - DDS) de la Administración de los Seguros Sociales de Estados Unidos (SSA). El trabajo concluye planteando una serie de interrogantes que deben encontrar respuesta en el marco de una evaluación sumaria de este tipo de esfuerzo o de propuestas similares.

Reingeniería: ¿de qué se trata?

La reingeniería es un concepto relativamente nuevo que sigue siendo redefinido y elaborado a la luz de la experiencia real y de sus formas de aplicación en diversas organizaciones. Por consiguiente, en lugar de ofrecer una definición definitiva para explicar de qué se trata, me inclino por enumerar más bien los atributos que la caracterizan. Resumiendo y ampliando el trabajo de algunos conocidos defensores de la reingeniería (Hammer y Champy, 1993; Davenport, 1993; Davenport y Short, 1990), los principios de la reingeniería incluyen atributos tales como:

(*) Traducido del inglés por Zabeth Ramírez. El título original ha sido modificado a efectos de su inclusión en la Revista del CLAD.

- * Búsqueda de mejoras radicales en los **procesos administrativos** mediante la explotación de la **tecnología de la información**;

- * Ruptura con las formas y los procesos anticuados de las operaciones empresariales, para comenzar desde cero;

- * Estudio (y revisión) de los principales procesos empresariales desde una perspectiva multifuncional;

- * Interrogación, tanto acerca de la necesidad del proceso como acerca de lo que se busca;

- * Búsqueda sistemática de cambios radicales para efectuar mejoras importantes o adelantos en los procesos de negocios cuando un enfoque incremental ya no es suficiente;

- * Desarrollo del enfoque en torno a los procesos y los resultados, y no alrededor de las tareas; en la reingeniería se prefiere que todas las tareas sean desempeñadas por una sola persona (o los miembros de igual calificación integrando un pequeño equipo), siempre que sea factible;

- * Desarrollo de un enfoque orientado al cliente, a los resultados y basado en el equipo. La reingeniería requiere que la organización desarrolle una visión del servicio global (producto final), sin ceñirse a los límites usuales de la organización. Por consiguiente, se espera que la organización se valga de arreglos entre socios (*partnering*) para lograr la participación de proveedores y demás interesados en la búsqueda de la mejor manera de obtener óptimos resultados desde el punto de vista del cliente;

- * Empleo de mediciones rigurosas del desempeño para hacer el seguimiento de los progresos. El análisis del cambio y sus proporciones son utilizados para evaluar el desempeño. En otras palabras, el desempeño se mide según el logro de resultados específicos y no en función de la culminación de un ciclo de un proceso de trabajo definido;

- * Demanda de un compromiso total y de largo plazo de todos los empleados, y participación significativa de la alta gerencia en todo momento;

- * Desarrollo de soluciones radicales. Es apropiado dejar atrás las experiencias y las prácticas del pasado: en particular, cuando la práctica usual no ofrece muchas esperanzas, cuando se está al borde de una crisis y cuando la organización no tiene nada que perder al experimentar;

- * Captación de la información de los procesos gerenciales de una vez, en las fuentes, y transmisión hacia arriba para compartirla y ponerla a disposición de los usuarios potenciales;

- * Reemplazo de los procesos secuenciales por procesos paralelos para concentrar la prestación del servicio en un solo punto, reducir el número de transferencias y eliminar los cuellos de botella y el tiempo muerto - o sea, el tiempo en que las demandas de acción están pasando de un punto de decisión a otro o están a la espera de una decisión;

- * Realineación de los procesos para ofrecer a los receptores un único contacto a través del cual recibirán el servicio solicitado o un grupo de servicios.

Es necesario señalar que estos principios son complementarios, se superponen y no constituyen una lista definitiva. A medida que vayamos adquiriendo experiencia con la reingeniería, es muy probable que se añadan nuevos principios y que se revisen o incluso se eliminen algunos de los mencionados arriba.

Reingeniería del proceso de determinación de incapacidad

De acuerdo con el Departamento de Salud y Servicios a la Población (HHS), las personas que reclamen servicios de determinación de incapacidad de la Administración del Seguro Social (SSA) deben enfrentarse a un prolongado y confuso proceso (HHS, 1994:1). Dan Rostenkowski, presidente de la Comisión de Medios de la Cámara Baja, apuntó en 1991, "Quienes sufren el infortunio de quedar incapacitados encuentran que su problema se agrava por las ineficiencias de la SSA." Comentario cónsono con la imagen que tienen los empleados de la SSA, ilustrada por la afirmación de uno de ellos: "Ojalá pudiéramos dejar de enviar todo esto para allá y para acá" (HHS, 1994: 1).

En enero de 1995, un informe del Consejo Nacional de Asociaciones Gerenciales del Seguro Social (NCSSMA, 1995: 9) advirtió que “a menos que se tomen medidas para darle un sentido a la situación actual ... el Consejo Nacional estima que el organismo provocará una intervención adicional del Congreso.” El informe continuaba recordando a sus miembros que “la última intervención dio como resultado una ley que fue imposible de ejecutar por parte de la SSA” (NCSSMA, 1995: 9). Señalaba además que “los pronunciamientos de la oficina central y las oficinas regionales cada vez más dan la impresión de que se gerencia según lo que esté de moda”. El darle poder a la gente (“*empowerment*”), el trabajo en equipo (*teamwork*) y el actuar como socios (“*partnership*”) son las palabras que más se escuchan. Hace falta adoptar una cultura organizativa que realmente refleje estas palabras de moda, pero eso no ha sucedido. Las palabras, quizás, sean un buen punto de partida, pero ellas sonarán en el vacío si no son respaldadas por acciones visibles” (NCSSMA, 1995:10). Estos comentarios y observaciones de una organización que aspira a representar a un gran número de empleados de la SSA son significativos para comprender mejor el contexto del esfuerzo de reingeniería desplegado en el Servicio de Determinación de Incapacidad (DDS) de la SSA. Igualmente, este contexto puede ofrecer algunos indicios sobre las razones por las cuales el proceso de ejecución eventualmente fracasará o tendrá éxito. Al comprender los antecedentes del proyecto, podremos comprender las variables que el equipo de reingeniería tomó en cuenta o debería haber tomado en cuenta.

En este punto, el lector se habrá percatado de tres aspectos importantes: (1) La iniciativa de emprender una reingeniería en el DDS surgió como respuesta a la percepción de una crisis inminente. (2) La posibilidad de que el proyecto no haya sido un auténtico esfuerzo por reducir o resolver la crisis, sino más bien una maniobra gerencial en el juego de la política simbólica (hacer algo, cualquier cosa, para responder a las críticas) es algo que no cae dentro del alcance de este trabajo. No obstante, ésta es una posibilidad que al hacer un estudio integral de este caso debe por lo menos ser considerada, en vista de los comentarios de Shirley Chater, Comisionada de la SSA: “Yo he decidido aceptar las recomendaciones del Equipo de Reingeniería del Proceso de Incapacidad de este organismo, las cuales me fueron presentadas el 30 de junio de 1994, en el entendido que ciertos aspectos de la metodología decisonal requerirán de investigación y pruebas extensas para determinar si pueden ser ejecutadas (SSA, 1994:1). (3) Por consiguiente, este trabajo se ocupa únicamente de la etapa de planificación, ya que es demasiado pronto para evaluar la ejecución del plan de reingeniería o de sus resultados.

Antecedentes

La SSA administra dos programas de incapacidad: el de Seguro de Incapacidad (DI) y el Ingreso Complementario de Seguridad (SSI). En 1993, el costo administrativo del DDS alcanzaba a \$2.500 millones, mientras que el costo de todas las demás actividades de la SSA era de \$2.400 millones (SSA, 1994: 4). El proceso de determinación de incapacidad es un complicado protocolo que parte de la introducción de un reclamo, acompañado de la documentación de apoyo, y que continúa con revisiones, audiencias, decisiones y apelaciones. Si el organismo niega una apelación, el demandante puede apelar la decisión ante un juez federal y, en teoría, llegar hasta la Corte Suprema. Los pasos iniciales en la búsqueda de una decisión y la primera oportunidad de apelar esa decisión suceden a nivel estatal. Los servicios DDS a nivel estatal no son todos iguales. Aunque todos siguen las orientaciones básicas de la SSA respecto al procesamiento de los reclamos, estos son considerados de diferentes maneras por el ejecutivo de cada estado, estando sujetos a orientaciones del mismo o del organismo al cual pertenecen, lo cual también afecta su desempeño. La complejidad del protocolo para el procesamiento de reclamos, lo sensible del tema de la incapacidad en términos de opinión pública y el hecho que la SSA gastó unos \$52.000 millones en el año fiscal 1994 (el cuarto lugar entre los programas de servicios titulares - “*entitlement programs*” - del gobierno federal) han convertido a la SSA en principal objeto de atención por parte de los poderes legislativo y ejecutivo.

En 1993, durante una audiencia ante la Subcomisión de los Seguros Sociales de la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara Baja (U.S. House of Representatives, 1993), se reveló que el atraso en las solicitudes pendientes de seguros de incapacidad había aumentado bruscamente en la SSA y que por tanto, los demandantes que sí calificaban enfrentaban largos períodos de espera por sus beneficios. Durante las mismas audiencias, se sugirió que el problema se debía a una doble causa. La primera radica en que a mediados de los ochenta, las administraciones de Reagan y Bush recortaron el personal de la SSA en 12 por ciento, alegando que los recortes serían compensados por un mejor uso de la tecnología de la información. No obstante, al parecer, los esfuerzos del organismo por automatizar sus operaciones han sido poco exitosos. La otra explicación para el problema del atraso consiste en que las solicitudes de seguro de incapacidad han aumentado notoriamente desde 1990.

De 1985 a 1993, el grupo etario considerado como más susceptible a la incapacidad aumentó en un 17%. Durante el mismo período, el número de beneficiarios de los seguros de incapacidad aumentó de 4.9 a 7.3 millones, un aumento del 49%. El programa y sus costos administrativos han aumentado en 108% (Kabolian, 1994: 7). La recesión de comienzos de los años setenta contribuyó al aumento en el número de reclamos. Los trabajadores que se quedaron sin empleo y sin los beneficios de la situación de desempleo, y otros cuyo ingreso familiar disminuyó, buscaron una decisión de incapacidad y los consiguientes beneficios para compensar los ingresos perdidos. El costo creciente del seguro médico y los honorarios cobrados por estos servicios hicieron que muchas personas de bajos ingresos no acudieran en busca de tratamiento, lo cual produjo como resultado un mayor número de personas con incapacidad. Por último, aunque no menos importante, los fallos de los tribunales contribuyeron a la sobrecarga de trabajo. Por ejemplo, el fallo de la Corte Suprema en el caso de Sullivan versus Zebley (493 u.s. 521 [1990]) requirió la reconsideración de 400.000 reclamos, remontándose algunos de ellos a una década y sumando 150.000 pagos retroactivos.

En 1994, el HHS reportó que la SSA había alcanzado una coyuntura crítica. “Los recibos de reclamos de incapacidad y los niveles de apelación han alcanzado cifras récord - en el Año Fiscal 1995, los reclamos que requerirán de una decisión de incapacidad aumentarán en 69% por encima del Año Fiscal 1990; las apelaciones aumentarán en 75% por encima de los niveles de recibos de 1990” (HHS, 1994: 1). Como agencia, la SSA se ve obligada a competir por recursos administrativos escasos en una época de restricciones de gastos, con otras prioridades sociales.

Otro elemento indicativo del desmoronamiento del sistema de procesamiento de la incapacidad se hizo evidente cuando el tiempo necesario para lograr una decisión de la SSA comenzó a crecer exponencialmente con el aumento en el número de casos pendientes atrasados. Por esta razón, no resulta sorprendente que el HHS justificara su decisión de iniciar un esfuerzo de reingeniería, señalando que “la capacidad de la SSA para aceptar aumentos adicionales en la carga de trabajo es dudosa; está claro que únicamente mediante un cambio radical se podrán manejar los problemas que actualmente enfrenta el organismo en cuanto a la entrega del servicio de incapacidad” (HHS, 1994: 2). El hecho que se admita que el proyecto de reingeniería es la respuesta desesperada del HHS o de la SSA a la crisis inminente confirma por lo menos uno de los atributos de la reingeniería enumerados arriba, o sea, que aparece con la sensación de crisis o cuando aparentemente todo lo demás falla. Sin embargo, aparte de la conclusión del propio organismo de que había que hacer algo, y pronto, la SSA comenzó a ser observada muy especialmente desde los más altos niveles del ejecutivo.

El informe National Performance Review (NPR - Resumen del Desempeño Nacional), recopilado con la participación activa del vicepresidente Al Gore, insta a la SSA a “mejorar el procesamiento de los reclamos del seguro social por incapacidad para atender mejor a las personas incapacitadas” (HHS, 1994:1). Esta instrucción no contribuyó en nada a la obtención de fondos adicionales para el organismo, pero sí logró presionar a los gerentes de la SSA para que trataran de manera prioritaria las reformas operativas. Al mismo tiempo, la referencia específica a un mejor

desempeño en el informe NPR comunicó a todos los empleados que a la gerencia no le quedaba más camino que comprometerse a cambiar totalmente.

Asuntos prioritarios y consideraciones antes de comenzar con el Proyecto de Reingeniería

El método actual para procesar un reclamo de incapacidad por la SSA no ha cambiado de manera significativa desde el comienzo del programa en los años cincuenta. Sin embargo, han cambiado radicalmente la carga de casos, los tipos de incapacidad y las características demográficas de las personas con incapacidad que potencialmente tendrían derecho al programa.

Para los administradores de la SSA a nivel federal, la necesidad urgente de introducir cambios significó resolver uno o varios de los siguientes aspectos:

- * El procesamiento de un aumento sin precedentes en los reclamos de incapacidad ante el DDS y el SSI;
- * tiempos de espera inaceptables para las decisiones sobre incapacidad a todo nivel, incluyendo tanto reclamos iniciales como apelaciones (reconsideración, audiencia y consejo de apelaciones);
- * la reducción de las revisiones continuadas de incapacidad, que se encuentran acumuladas y están causando el uso indebido de los fideicomisos y de los fondos generales por personas que han mejorado su cuadro clínico y que deberían ser retirados de las nóminas de incapacitados;
- * mejoramiento de la infraestructura de los sistemas de información de la SSA;
- * los recursos, es decir, la reducción de personal, el uso del sobretiempo, etc.

Las preocupaciones de los administradores de la SSA antes del comienzo del esfuerzo de reingeniería se relacionan, aunque no son las mismas, con las preocupaciones del GOA (1993), respecto a lo siguiente:

- * la falta de una gerencia estratégica integral que involucre al público y al Congreso en el establecimiento de las prioridades y la orientación del organismo y que asegure la ejecución exitosa de las iniciativas en todas sus dependencias;
- * la necesidad de modernizar los sistemas de información, considerando sus costos y beneficios, y de establecer procesos de trabajo alternativos y más eficientes;
- * el desarrollo de un plan de recursos humanos para orientar el reclutamiento y el entrenamiento del personal necesario para cumplir el objetivo de largo plazo del organismo y para coordinar las iniciativas actuales de la fuerza laboral;
- * la obtención de la información necesaria para apoyar la evaluación del programa y la consideración de políticas alternativas para el ingreso a los programas del seguro social por incapacidad y complementario.

La SSA se encontró ante el reto de la reingeniería del protocolo completo para el procesamiento de la incapacidad, partiendo del momento en que un demandante hace el primer contacto con el organismo y culminando con la introducción de la solicitud de beneficios por incapacidad, bien sea en forma de estipendio de incapacidad o por apelación administrativa final. El Comité Directivo Ejecutivo estableció los siguientes parámetros para la reingeniería del proceso administrativo de la SSA para tratar la incapacidad: “Todos los aspectos del proceso, salvo la definición legal de la incapacidad, los montos individuales de los beneficios, la designación de un juez de derecho administrativo como funcionario que preside las audiencias administrativas y la rehabilitación de los beneficiarios, caben dentro del alcance de este esfuerzo de reingeniería.”

La Reingeniería, ¿hacerla o no hacerla?

Antes de considerar los méritos y los beneficios del esfuerzo de reingeniería en la SSA, debe observarse que la documentación profesional sobre el mejoramiento de la productividad del sector público describe muchos otros enfoques para mejorarla. Dicho de otra manera, es posible que la

reingeniería sea lo más nuevo que se ha agregado a la documentación, siguiendo los pasos de la Gerencia de Calidad Total (TQM), pero ciertamente no es el único ni será el último enfoque. De hecho, cualquiera de los otros enfoques para mejorar la productividad pudiera (o debiera) haber sido considerado por la SSA antes de decidirse por el esfuerzo de reingeniería. El organismo no reportó ninguna consideración de alternativas, ni tampoco explicó sobre qué base consideró a la reingeniería como el mejor enfoque. En vista de que no se consideraron otros enfoques, quizás valga la pena detenerse un momento para ubicar la selección de la BPR en el contexto de otras alternativas.

Nutt y Backoff (1993: 229) observan que “Cuando se describe cómo cambiar una organización, los teóricos ofrecen una gama desconcertante de fórmulas.” Señalan, igualmente, que estas fórmulas - incluyendo las que se basan en procesos, en los líderes y en la delegación - indican los pasos necesarios para introducir un cambio. Por ejemplo, las fórmulas basadas en los líderes identifican lo que deben hacer los líderes para lograr el cambio. Las fórmulas basadas en la delegación instan a los líderes a abandonar su autoridad y a facultar a otros para que hagan los cambios. En muchas de las publicaciones actuales sobre TQM, se encuentran las fórmulas basadas en la delegación. Nutt y Backoff (1993) afirman que un enfoque prometedor para transformar a las organizaciones tiene que ver con el liderazgo estratégico, la gestión estratégica y el uso de grupos de trabajo autogestionados.

De acuerdo con Nutt y Backoff (1993), para poder realizar un cambio verdaderamente transformador, los líderes deben llevar a cabo un proceso en el cual se evalúan la historia y la situación, los asuntos importantes y las respuestas innovadoras, así como los planes para su ejecución, preparados con el líder, quien enmarca la visión para el consumo público y estimula a la acción. Nutt y Backoff (1993) concluyen que los gerentes deben dominar el uso de los procesos de cambio de verdadera transformación porque va a ser esencial para que las organizaciones públicas puedan ser exitosas en el siglo veintiuno.

Suponiendo que la SSA tuviera en mente algo más que una solución temporal o cosmética para los males del proceso de determinación de incapacidad, era prudente jugarlo todo al éxito de la reingeniería del protocolo de procesamiento de la incapacidad?

Para poder estudiar la decisión de la SSA desde la perspectiva apropiada, sería útil considerar algunas de las posibles diferencias entre la reingeniería y otros enfoques, de acuerdo con Hammer y Chamy (1993) según sean aplicables al caso de la SSA:

* Pese al papel preeminente que juega la tecnología de la información en la reingeniería de los procesos administrativos, la reingeniería no es sinónimo de mejorar el nivel de la tecnología de la información que se utiliza en dichos procesos. *Dada las preocupaciones de los administradores de la SSA, de los legisladores y de la GAO acerca del procesamiento de documentos y manejo de datos, existía el riesgo de que lo atractivo del manejo electrónico de la documentación, llevase al equipo de reingeniería a descartar totalmente un serio cuestionamiento de la necesidad de tener o de revisar documentos.*

* La reingeniería tampoco es sinónimo de nivelación o aplanamiento de una organización, aunque como resultado se produzca una organización más plana. *En el caso de la SSA, siempre existió el riesgo de que un cambio estructural eliminaría la necesidad de un cambio en la filosofía del organismo, al tratar el asunto del procesamiento de la determinación de incapacidad.*

* La burocracia no es el problema; el problema subyacente para el cual la burocracia ha sido y sigue siendo una solución, es el de los procesos fragmentados. La forma de eliminar la burocracia (y aplanar la organización) es mediante la reingeniería de los procesos para que éstos no continúen fragmentados. *En el caso del DDS, la reducción en el número de casos transferidos y de pasos en el proceso (véase el Cuadro 1) a través del entrenamiento multifuncional y el uso de la tecnología de la información fue un elemento clave del plan de reingeniería.*

Visto en retrospectiva, se observa claramente que muchos de los elementos necesarios para la reingeniería de procesos administrativos (BPR) (Hammer, 1993; Hyde, 1995; Champy, 1995; Linden, 1994; NAPA, 1994) son relevantes en el caso de la SSA. Estos incluyen lo siguiente:

- se combinan varios empleos en uno;
- los trabajadores toman las decisiones;
- los pasos del proceso se ejecutan en un orden natural;
- los procesos tienen múltiples versiones;
- el trabajo se efectúa donde tiene más sentido;
- se reducen los controles y chequeos;
- se reduce al mínimo la reconciliación;
- un gerente de caso ofrece un único punto de contacto;
- prevalecen las operaciones centralizadas/ descentralizadas en combinación.

Metodología y enfoque

Según Carr y Littman (1993: 256), un estudio minucioso de proyectos exitosos de BPR revela que los mismos siguen cinco principios claves: (1) el rediseño básico de la estrategia, (2) un uso amplio de la tecnología de la información, (3) la participación de las personas correctas, (4) la gestión del cambio y (5) esfuerzos por asegurar el mejoramiento continuo. Como puede observarse a partir del relato que sigue, el proyecto de reingeniería de la SSA se desvió muy poco de estos principios.

El Equipo de Reingeniería de la Incapacidad contaba con dieciocho miembros, todos empleados federales y estatales del DDS, y operaba bajo los auspicios del Director del Programa de Reingeniería de los Procesos de la SSA y el Comité Ejecutivo de Dirección de la SSA, formado para asesorar al comisionado sobre el proceso de reingeniería. El equipo formuló la pregunta, “Dado lo que conocemos acerca de la tecnología y los recursos que tenemos disponibles actualmente, cómo podemos efectuar un diseño óptimo para un proceso de incapacidad para los años noventa y más allá?”

La SSA pidió a testigos interesados que ofrecieran sus comentarios respecto a los siguientes asuntos:

* ¿En vista del atraso actual de la SSA en las solicitudes de incapacidad, cuánto tiempo deben esperar los solicitantes por las decisiones respecto a su aceptación? ¿Cuánto varían estos tiempos de espera entre las regiones? ¿Qué cambio puede esperarse en los atrasos y los retrasos resultantes durante lo que resta del año, con la asignación presupuestaria adicional propuesta para 1993 y sin ella?

* ¿Deben proporcionarse empleos adicionales en relación con el procesamiento de la incapacidad mediante sobretiempo o mediante la creación de empleos? Particularmente, en vista del gran volumen de sobretiempo registrado en los DDS del estado durante el año pasado, ¿pueden los DDS sostener un nuevo y gran esfuerzo de sobretiempo en estos momentos?

* ¿Cuáles son las más altas prioridades en la SSA para invertir en sistemas de información e infraestructura? ¿Cuáles inversiones son necesarias para mejorar el servicio telefónico, particularmente el acceso a los teléfonos públicos desde las oficinas públicas, según el mandato de P.L. 101-508? ¿Cuáles son los probables beneficios de la inversión propuesta en LAN? ¿Cuáles serían las desventajas, si las hay?

De acuerdo con la SSA (HHS, 1994: 15), los miembros del equipo visitaron 421 localidades en 33 estados y llevaron a cabo 3.600 entrevistas directas y 11 entrevistas por teléfono. Casi 2.900 entrevistas se hicieron a empleados de primera línea, gerentes y ejecutivos. El equipo entrevistó 750 personas externas a la SSA, tales como médicos, juristas y de “*advocacy*” (defensores de grupos de interés). El equipo, influenciado por la cultura TQM (calidad total) del momento, utilizó grupos focales formados por personas que reclamaban incapacidad y por el público en general para determinar lo que los clientes de la SSA experimentan y lo que esperan del proceso de incapacidad. Aunque la

TQM y la reingeniería son conceptos diferentes, el tipo de reingeniería implantado por la SSA partía de la seguridad de que todos los insumos que se introdujeran en el esfuerzo de rediseño serían válidos, aunque no fueran completos.

Cuadro No. 1 Sumario de diferencias

	PROCESO ACTUAL	PROCESO NUEVO
INGRESO AL PROCESO	<ul style="list-style-type: none"> - El demandante tiene poca o ninguna información disponible antes de ingresar la solicitud. - El demandante introduce su reclamo por correo, por teléfono o en persona. 	<ul style="list-style-type: none"> - El demandante tiene información del programa, de la solicitud para iniciar el proceso y los medios para recabar la evidencia antes de ingresarla. - El demandante introduce su reclamo por correo, electrónicamente, por teléfono o en persona.
RECEPCION DEL RECLAMO	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevista con el representante de reclamos entrenado únicamente en los aspectos del programa relacionados con la no incapacidad. - Contactos múltiples con diferentes especialistas de reclamos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevista con el gerente de reclamos entrenado en los aspectos del programa relacionados con la incapacidad y con la no incapacidad. - Punto único de contacto para todo el procesamiento de reclamos.
	PROCESO ACTUAL	PROCESO NUEVO
METODOLOGIA PARA LA DECISION DE INCAPACIDAD (ADULTOS)	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación secuencial de cinco pasos: <ul style="list-style-type: none"> * Ocupado en actividades de considerable rentabilidad * Impedimento severo. * Cumple o iguala la Lista de Impedimentos * Capaz de hacer trabajo anterior relevante * Capaz de hacer otro trabajo (utilizando la "Rejilla") 	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque de cuatro pasos: <ul style="list-style-type: none"> * Ocupado en actividades de considerable rentabilidad * Impedimento determinable por un médico * Impedimento que aparece en el Índice de Impedimentos Incapacitantes (No hay equivalencia médica ni función de evaluación) * Capaz de desempeñar actividad de considerable rentabilidad (se elimina la "Rejilla")
METODOLOGIA PARA LA DECISION DE INCAPACIDAD (NIÑOS)	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación secuencial de cuatro pasos: <ul style="list-style-type: none"> * Ocupado en actividad de considerable rentabilidad * Impedimento severo 	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque de cuatro pasos: <ul style="list-style-type: none"> * Ocupado en actividad de considerable rentabilidad * Impedimento determinable por

- * Cumple o iguala la Lista de Impedimentos médico
- * La severidad es comparable
- * Impedimento aparece en el Índice de Impedimentos Incapacitantes (No hay equivalente médico ni función de evaluación)
- * La severidad es comparable

	PROCESO ACTUAL	PROCESO NUEVO
DESARROLLO DE LA EVIDENCIA	<ul style="list-style-type: none"> - La SSA asume la responsabilidad por obtener la evidencia médica - La SSA obtiene los hallazgos clínicos y de laboratorio detallados en todos los reclamos - La SSA usa los hallazgos objetivos, la opinión médica y otras evidencias para evaluar la capacidad funcional residual del demandante 	<ul style="list-style-type: none"> - El demandante es socio en la obtención de los datos médicos - La SSA obtiene la evidencia necesaria para decidir los asuntos del reclamo - La SSA trabaja con los expertos médicos y desarrolla instrumentos estandarizados y los criterios para medir la habilidad funcional de un demandante
DETERMINACION INICIAL DE INCAPACIDAD	<ul style="list-style-type: none"> - Especialista en incapacidades y equipo médico deciden sobre el reclamo, basado en la revisión sobre papel 	<ul style="list-style-type: none"> - Gerente de reclamos decide sobre la demanda después de consultar con el médico - El demandante tiene la oportunidad de entrevista personal antes de ser rechazado el reclamo
RECONSIDERACION	<ul style="list-style-type: none"> - Especialista en incapacidades y equipo médico efectúan revisión sobre papel 	<ul style="list-style-type: none"> - Se elimina la reconsideración
AUDIENCIA CON JUEZ DE DERECHO ADMINISTRATIVO	<ul style="list-style-type: none"> - Debe introducirse la solicitud de audiencia dentro de los 60 días siguientes a la reconsideración - Juez administrativo es responsable de vigilar toda la evolución previa a la audiencia - Se efectúa la conferencia previa a la audiencia en limitadas circunstancias 	<ul style="list-style-type: none"> - La solicitud de audiencia debe ser introducida dentro de los 60 días siguientes a la determinación inicial. - El oficial de adjudicación vigila la evolución previa a la audiencia - La conferencia personal es obligatoria si el demandante es representado

	PROCESO ACTUAL	PROCESO NUEVO
REVISION DEL CONSEJO DE APELACIONES	<ul style="list-style-type: none"> - El demandante solicita una revisión al Consejo de Apelaciones y éste podrá considerar nuevas pruebas - La acción del Consejo de Apelaciones es requisito previo para la revisión judicial 	<ul style="list-style-type: none"> - El Consejo de Apelaciones revisa el reclamo sólo por propia decisión; la revisión se limita al expediente en manos del Juez Administrativo - La acción del Consejo de Apelaciones no es requisito previo para la revisión judicial

ASEGURAMIENTO DE CALIDAD	- Las mediciones de calidad se concentran primordialmente en la exactitud de la decisión definitiva de incapacidad; la calidad no se mide uniformemente en todos los niveles de la revisión administrativa	- El aseguramiento de calidad se dirigirá a la satisfacción del cliente, la educación/el desempeño del empleado y la prevención de errores; las revisiones definitivas medirán la calidad de todo el proceso de adjudicación
INTEGRIDAD DEL PROCESO	- Las normas y políticas de adjudicación están disponibles a través de vehículos de instrucción - No se proporciona entrenamiento consistente a quienes toman las decisiones sobre incapacidad	- Todos los adjudicadores utilizarán un solo manual de políticas en todo nivel de la revisión administrativa - Se proporcionará entrenamiento continuo a todos los que toman decisiones sobre incapacidad y al personal de apoyo

El Cuadro No. 1 es un resumen efectuado por la SSA de las diferencias entre el proceso existente y el proceso rediseñado. Puesto que el rediseño y las iniciativas de la legislación existente no están claras en cuanto al papel que debe ser desempeñado por los estados respecto a la determinación de incapacidad, es prematuro evaluar el éxito o el fracaso de este esfuerzo de reingeniería. No obstante, aún en esta etapa temprana, resulta importante observar que el esfuerzo de rediseñar el proceso administrativo de la determinación de incapacidad contiene algunos de los ingredientes necesarios para el éxito a largo plazo. El resto del presente trabajo ofrece una visión más cercana de dos de estos elementos: el aseguramiento de la calidad y los facilitadores del proceso.

Aseguramiento de la calidad

Tal como se señaló anteriormente, el tipo de reingeniería implantado en la SSA fue influenciado por la cultura de TQM. Por tanto, no es sorprendente que un elemento de la propuesta del rediseño incluya referencias específicas a la necesidad de que la SSA cumpla o sobrepase las expectativas del público (HHS, 1994: 56). Con ese fin, la SSA establecerá un programa integral de aseguramiento de calidad para definir sus normas de calidad y comunicarlas de manera clara y uniforme a todos los empleados. El organismo, además, proporcionará a sus empleados los medios para lograr estas normas de calidad, asignando los recursos necesarios para asegurar que desde el principio se tome la decisión correcta. Esto significa entrenar apropiadamente a los empleados de todos los niveles, así como el acceso a la tecnología de la información para reducir el tiempo necesario para recabar o difundir la información dentro de la SSA o entre ésta y otros organismos públicos. Con el fin de asegurarse que todos los adjudicadores dispongan de las herramientas necesarias del programa para emitir decisiones correctas, la SSA utilizará un mecanismo único para presentar todas las políticas significativas en la determinación de quiénes serán aceptados. Un sistema integrado de procesamiento de reclamos proporcionará el apoyo tecnológico necesario para dichos adjudicadores en todos los niveles del proceso administrativo. Todos los empleados de la SSA tendrán un fácil acceso a sistemas expertos que los asistirán en la identificación de errores lo más temprano posible y en el análisis y la toma de decisiones acerca de los casos pendientes.

La SSA efectuará el monitoreo de la integridad del sistema administrativo, revisando la calidad de las decisiones en todos los niveles del sistema. El propósito de la revisión no es el de corregir los errores individuales, sino de identificar la necesidad de correcciones sistémicas; por ejemplo, de políticas o de procedimientos operativos estándar. Aunque la SSA no utiliza la terminología en sus

publicaciones oficiales, el presente es un intento de incorporar al sistema un mecanismo de aprendizaje de doble ciclo (Argyris, 1963). Como tal, la SSA está asumiendo una postura reactiva, tratando de alejarse de la postura de “bombero apagando incendios” de muchos organismos públicos.

Para descubrir si el organismo cumple o sobrepasa las expectativas del público, la SSA desarrollará instrumentos para medir la satisfacción del cliente desde el punto de vista de éste. Tales instrumentos serán complementados por el uso de grupos focales que permitirán detectar las tendencias emergentes antes de que alcancen un umbral crítico.

Facilitadores del proceso

Según lo observado por Hammer y Champy (1993), la reingeniería depende de una serie de factores clave que proporcionan el marco para el nuevo diseño del proceso. Los facilitadores incluidos en el nuevo proceso de determinación de incapacidad son los siguientes:

- * la unificación del proceso que puede resultar de cambios en el protocolo para el manejo de la información dentro del organismo en las distintas etapas del proceso; igualmente, una sola presentación de todas las políticas sustantivas utilizadas para determinar su aceptación y un único manual que ayudará a reducir las variaciones entre las decisiones de casos similares;

- * educación pública y profesional para mejorar la comprensión y la participación en el proceso de reclamos por incapacidad. El propósito de esta actividad es el de ayudar a grupos e individuos para que desarrollen una mejor comprensión de los asuntos médicos y otros involucrados en el proceso de aceptación.

- * sociedad con los demandantes, abriendo el proceso a los individuos involucrados e informándoles acerca del progreso habido en sus casos y los resultados después de cada paso; los demandantes serán notificados de sus derechos y responsabilidades en cada fase del proceso para que puedan contribuir y facilitar lo suministrando la información necesaria (documentación) en cada etapa. Como parte de este esfuerzo, la SSA intentará movilizar a los miembros de otros grupos que estén dispuestos a asistir a los demandantes sobre una base voluntaria.

- * optimización de la fuerza laboral: el trabajo en equipo es un ingrediente fundamental del nuevo proceso. Cada miembro del equipo estará familiarizado básicamente con todos los pasos del proceso y comprenderá cómo él/ella complementa otros esfuerzos. La SSA confía en que la responsabilidad compartida resultará en mayor participación y mayores logros (HHS, 1994: 67). Con ese fin, la SSA promoverá las condiciones necesarias para que el trabajo en equipo funcione sin escollos, por ejemplo: fácil acceso electrónico a la totalidad del proceso de reclamo para todos los miembros del equipo; se reducirán las transferencias de trabajo, la duplicación del trabajo y los pasos sin valor; habrá menos empleados involucrados en la conducción de un reclamo a través del proceso; se animará a los miembros del equipo a recurrir a los demás miembros para pedir consejos en los casos difíciles; y los sistemas de información mejorados permitirán que se haga el trabajo en grupo y que se compartan los datos, aún en casos en que los miembros de un equipo no se encuentren en una misma ubicación, etc.

Discusión

Es demasiado pronto para juzgar el éxito de la reingeniería del proceso administrativo de incapacidad. El Comisionado de la SSA aceptó las recomendaciones del documento de planificación “en el entendido pleno de que... no estamos llegando a conclusiones acerca de su uso final en el proceso de incapacidad” (SSA, 1994: i). No obstante, aún sin el beneficio de tener más conocimientos acerca del éxito de la ejecución, este estudio de caso puede ofrecer importantes percepciones. La etapa de planificación del esfuerzo de reingeniería del DDSS ofrece algunas interesantes lecciones en cuanto a la aplicación y las perspectivas de utilizar la reingeniería en el sector público en general y para crear

un gobierno sin obstáculos (Linden, 1994, 1995) en particular. Según fue señalado en otro trabajo (Halachmi, 1995), no podemos tomar la reingeniería por su valor aparente. No podemos asumir que es la fórmula mágica para resolver los problemas de todos los organismos del sector público. La reingeniería fue aplicada en primera instancia para mejorar el proceso administrativo en el sector privado. No obstante, aún en su hábitat natural, la reingeniería no siempre ha resultado exitosa (Hammer, 1994; Champy, 1995). Por consiguiente, existen fundadas razones para que por lo menos algunas de sus aplicaciones también fracasasen en el sector público.

En vista de que este proceso sucedió después de los impresionantes resultados de un programa anterior de TQM, el proyecto de reingeniería en la SSA es interesante por tres razones. Primero, el proyecto ilustra que en lugar de seleccionar entre TQM y la reingeniería como enfoque para mejorar la productividad, es posible combinar a ambos. Este es un enfoque diferente y más prometedor que la alternativa de implantar o bien la reingeniería o bien la TQM como modalidad preferida. Un ejemplo del fracaso del modelo de selección entre dos enfoques, es el esfuerzo de reingeniería en American Express (Caldwell, 1994, p.57), donde la reingeniería fue definida usando la terminología y los lineamientos del Premio Baldrige.

El segundo punto de interés es que la SSA decidió proceder con la propuesta de reingeniería después de colapsado un esfuerzo anterior de reforma. Tal como lo señaló el propio Hammer (1994: 60), la reingeniería implica un riesgo de credibilidad y en el caso del DDS, el esfuerzo de reingeniería propuesto le pareció a muchos gerentes de carrera como una de tantas palabras gerenciales de moda (NCSSMA, 1955: 10). Un gerente de distrito, al ser entrevistado por uno de mis estudiantes que efectuó entrevistas entre los empleados de la SSA acerca del proyecto de reingeniería, ofreció las siguientes respuestas sobre el proyecto:

Pregunta: Las nuevas metas, son alcanzables? El nuevo proceso, puede funcionar?

Respuesta: El esfuerzo de reingeniería nos obliga a admitir las fallas de nuestra parte. Hay puntos débiles. Hay mejores maneras de ejecutar. Pero el procedimiento de ejecución de este informe es vago y no parece considerar de dónde vino toda esta gente. ¿Ellos podrán aprender y funcionar en la ejecución de las tres partes del programa de incapacidad, la incapacidad de la SSA, la incapacidad del SSI y la adjudicación gerencial de reclamos de incapacidad? Todo esto es demasiado amplio para que lo haga una sola persona.

Nuestro programa es tan complejo que nos cuesta trabajo efectuar un solo aspecto de la tarea. Los impedimentos de incapacidad no están bien definidos. Si faltan las dos piernas y los dos brazos, esto claramente es una incapacidad. Sin embargo, cuando se habla de condiciones cardíacas variables, lo que puede resultar incapacitante para una persona puede que no lo sea para otra, especialmente para quien procesa el caso.

Pregunta: Pudieran las computadoras tomar las decisiones de incapacidad si se les programara con suficientes conocimientos, es decir, con la definición de incapacidad?

Respuesta: El elemento humano siempre estará allí para hacer la evaluación final. Tendrá que hacerla otro individuo. Si computarizamos las decisiones de incapacidad, tendremos un mayor desastre que lo que tenemos ahora.

Esta respuesta sugiere que los administradores del más alto nivel de la SSA no estaban conscientes de la necesidad de considerar, o no quisieron considerar, el hecho que a nivel de campo, había poco entusiasmo respecto a otra reforma iniciada desde arriba. El equipo de reingeniería puede haber hecho un gran trabajo en su desarrollo de un plan lógico. Sin embargo, la cultura organizativa y el aspecto humano de su cometido debe ser tratado antes de que el plan sea factible. De hecho, los estudios futuros deben establecer hasta qué punto las expectativas de los rangos inferiores de que “esto también pasará de moda” puede influenciar la ejecución de la transición hacia un proceso administrativo recién diseñado.

Por último, pero igualmente importante, este caso ilustra que pasar de una curva de desempeño a otra más elevada requiere de recursos adicionales. A corto plazo, los ahorros resultantes de un mejor desempeño son cualitativos. Sólo a largo plazo, podrán servir esos ahorros para reducir la necesidad de consumir aún más recursos de manera de prestar un servicio que continúa deteriorándose. Tal como se señaló anteriormente en este trabajo, uno de los motores de la reforma del proceso de reclamos de incapacidad era el costo creciente del servicio, acompañado de la correspondiente declinación en la calidad.

Referencias Bibliográficas

- CARR, David K. y LITTMANN, Ian D. (1993). Excellence in Government: TQM in the 90s. 2da edición. Arlington, Va.: Coopers & Lybrand.
- Charting a New Course (1994). Oasis, 40 (2), 4-5.
- Disability Process Reengineering Team (1994). Disability Process Redesign. U.S. Department of Health and Human Services, SSA Publication no. 01-003. Washington, D.C.: U.S. Department of Health and Human Services.
- Government Accounting Office (1992). Health and Human Service Issues. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- HALACHMI, Arie (1995). "Reengineering in the Public Sector: Some Issues and Considerations" International Review of Administrative Sciences, (en imprenta).
- HAMMER, Michael y CHAMPY, James (1993). Reengineering the Corporation. New York: Harper Collins.
- HYDE, Albert C. (1995). "Quality Reengineering and Performance: Managing Change in the Public Sector". En Arie HALACHMI y Geert BOUCKAERT (eds.), The Enduring Challenges in Public Management. San Francisco: Jossey Bass.
- LINDEN, Rusell M. (1995) "A Guide to Reengineering Government: Advice from the Experts". Governing 8(8), 63-74.
- _____ (1994) Seamless Government: A Practical Guide to Reengineering in the Public Sector. San Francisco: Jossey Bass.
- MARGETTS, Helen (1991). "The Computerization of Social Security: The Way Forward or a Step Backwards?". Public Administration, 69 (autumn), 325-343.
- National Academy of Public Administration (1994). Reengineering for Results: Keys to Success from Government Experience. Washington, D.C.: NAPA.
- National Council of Social Security Management Associations (1995). The Social Security Administration: A Model Agency in Crisis. Washington, D.C.: NCSSMA.
- National Governors Association (1993). An Action Agenda to Redesign State Government. Washington, D.C.: NGA.
- NUTT, Paul C y BACKOFF, R.W. (1992). "Transforming Public Organizations with Strategic Leadership". Journal of Management, 19 (2), 299-347.
- O'HIGGINS, Michael (1984). "Computerizing the Social Security System: An Operational Strategy in Lieu of a Policy Strategy", En D.C. POTT y B.C. SMITH (eds.), The Computer Revolution in Public Administration, Brighton, England: Wheatsheaf Books.
- "Reengineering Disability" (1993) Oasis, 39 (4), 5.
- "Reengineering Government" (1994). Oasis. 10 (1), 10.
- SSA. Plan for a New Disability Claim Process (1994). SSA Publication no. 01-005. Washington, D.C.: SSA.
- STRATTON, Brad (1994). "How the Federal Government is Reinventing Itself". Quality Progress, 11 (4), 28.

U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Social Security (1993). President's Stimulus and Investment Proposals Affecting the Social Security Administration, 103rd Congress, 1st Session, Washington, D.C.: Government Printing Office.

La guerra sin fin sobre la productividad administrativa*

Hermano Roberto Thiry-Cherques

Cuando dividimos el producto por los factores de producción, generamos un indicador significativo y algunas dificultades, siendo su aplicación a la administración una de ellas. En este artículo se procura dar una visión panorámica de los principales aspectos relacionados con la productividad administrativa, enumerando y comentando a la vez los avances más recientes sobre este tema.

Las posibilidades y las dificultades en la utilización del indicador se examinan sobre la base de la especificación: i) del concepto básico de la productividad; ii) de la determinación del "producto" administrativo; iii) de las pérdidas inherentes a la aplicación de la lógica de la optimización de las organizaciones; iv) de las barreras ante la creciente productividad marginal y v) de su superación.

Sobre estas bases, se intenta demostrar las soluciones producidas en años recientes para superar las principales dificultades en la medición y la interpretación de los indicadores de productividad en el campo específico de la administración.

1. La perspectiva multifactorial

Hasta la Segunda Guerra Mundial, el concepto de productividad se limitaba a la relación entre el producto y la hora trabajada. Aunque ya en los años 20, Paul Douglas y Charles Cobb habían introducido el capital en el denominador de la relación, no fue hasta la década de los 50 que comenzó a ser estudiada de manera efectiva la productividad global de los factores. Hoy se entiende que el indicador está constituido por la división de un producto/servicio entre los factores de producción, los cuales comprenden, aparte del trabajo, el capital financiero, incluyendo sus costos, el capital tangible (tierras, instalaciones, equipos, existencias) y aun las materias primas, el transporte y la energía(1).

La medición efectiva de la productividad global requiere un indicador que identifique la contribución de cada factor de producción, dando cuenta de la tecnología aplicada y el tiempo empleado, lo cual no es fácil. Por esa razón, el enfoque de los estudios macroeconómicos de la productividad se fija en los problemas relacionados con las fronteras del sector y la definición de los productos, las discrepancias y la fragilidad de los datos(2) y la dificultad de obtenerlos.

Al concentrar nuestra atención sobre el campo específico de la productividad administrativa, o sea, la productividad interna de las organizaciones, nos enfrentamos a cuestiones totalmente distintas a aquéllas que tradicionalmente son estudiadas y resueltas por la macroeconomía.

La enunciación simplificada del índice de productividad -la producción sobre los factores- de larga trayectoria en la economía, en lo que se refiere a las organizaciones singulares, induce a la ilusión inmediatista de buscar la productividad en la supresión o la disminución de los factores(3). Sin embargo, observamos que la producción -o el producto- no es más que una función en un orden determinado de los factores de producción y es evidente e inevitable que en la escala limitada de las organizaciones, al alterarse el denominador del índice, la tendencia sea que se verifique una modificación en igual sentido e intensidad en el numerador -en el producto- y así queda anulada la operación.

Por consiguiente, la productividad administrativa no se incrementa sólo actuando sobre los factores. Al contrario, ésta existe o es posible porque la función de producción es mayor que la simple suma de los factores, porque su denominador es complejo y contiene más que los factores tradicionales: incluye su organización -la forma como se combinan los factores para transformarlos- y se diferencia cuantitativa y cualitativamente del producto por el valor que se le agrega en esa transformación(4).

Será principalmente sobre este modificador de los factores -la organización de la producción(5)- que

(*) Traducido del portugués por Helena Ramalho. La versión original fue incluida en Cadernos EBAP, No. 57, de la Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getulio Vargas, 1991.

se vertirá la contribución administrativa a la productividad y se obtendrá una "productividad marginal positiva"(6), indicador que pese a lo sencillo de su enunciación -la diferencia entre el incremento en el producto sobre el incremento en los costos de los factores y de su organización- sin embargo es objeto de equívocos y de distorsiones.

2. Lo que no es productividad

Con frecuencia existe una confusión entre la productividad y otros indicadores de desempeño, especialmente la rentabilidad, entendida como la relación entre los beneficios obtenidos de la venta de productos/servicios y los costos de la producción.

Aunque se cambie habitualmente un indicador por otro, resulta sencillo ilustrar su distinción: el aumento de los márgenes de ganancia en un extremo y la caída de los mercados, por el otro, afectan de manera importante la rentabilidad, pero no la productividad. Es así que existen organizaciones, por ejemplo algunas instituciones bancarias, de alta rentabilidad y de muy baja productividad; igualmente, entre las pequeñas industrias es bastante común la coexistencia de una gran productividad con márgenes reducidos, dando lugar a una baja rentabilidad.

Más grave aun, y no menos frecuente, es asumir que las variaciones en la producción se refieran a la productividad. Ya vimos que el incremento en el producto o las reducciones en los factores de producción pueden o no afectar la productividad. No obstante, persiste la confusión derivada del desconocimiento o de la mala voluntad de quien expone y analiza. Aunque parezca elemental, resulta sorprendente la frecuencia con que se observa que las inversiones en los factores, incluso en informatización, o por otra parte las reducciones en recursos humanos, financieros o materiales son relacionados indebidamente con la productividad. Al desconocer la variación en el producto, se supone o se estima que esta relación no sea simétrica, que la reducción en la producción sea menor que en los factores. O, como veremos más adelante, que no lo sea.

Se presenta también con frecuencia la confusión entre la calidad y la productividad. Se trata de un sofisma de doble raíz: la de considerar como productividad un aumento de calidad, un perfeccionamiento del producto, y afirmar que se ha alcanzado una mayor productividad cuando en verdad, lo que ha sucedido es una disminución en la calidad, un deterioro en el producto. En ambos casos, deja de tener sentido cualquier referencia a la productividad debido a que el producto ha sido alterado y la base es otra.

Expresadas nuestras reservas y teniendo en cuenta nuestro objetivo de limitar el análisis a una visión general de los aspectos de actualidad en la productividad administrativa, seguiremos, centrando el análisis en las dificultades que se presentan al determinar un indicador de esta naturaleza, o sea: la caracterización del "producto" administrativo y la definición de los factores de producción correspondientes(7).

3. La evaluación indirecta

Siempre existe una manera mejor de disponer y de proveer. Es por esto que se hace necesaria la administración. Sin embargo, los resultados de una hábil gestión, de una operación administrativa bien conducida, no son inmediatamente mensurables. El producto administrativo es intangible e implícito. Se trata de un aporte, de un componente de cada uno y de todos los productos/servicios generados por las organizaciones.

El indicador de la productividad administrativa es por tanto doblemente indirecto. Para definirlo nos preguntamos primeramente en qué medida contribuye al producto final una acción administrativa o un segmento burocrático de la organización. Luego, averiguamos acerca de los factores presentes en la acción administrativa en cuestión, en el segmento burocrático respectivo. Es así como, comparando la variación en los factores con la variación en el producto/servicio final, determinaremos la productividad administrativa.

La intangibilidad y la naturaleza indirecta del "producto" de la administración determinan que la planificación, la coordinación y los demás elementos que comprenden el esfuerzo administrativo solamente puedan ser evaluados al ser relacionados al fin, al objeto de la institución, a las metas del segmento de la

organización, al propósito de la operación administrativa. El "producto", el denominador del índice de productividad, será variable para cada situación y será cualitativamente distinto del numerador, el cual ordinariamente será expresado en forma de costo de los factores y de su ordenación.

Los productos directos de la administración, cualesquiera que sean -proyectos ejecutados, velocidad y propiedad de las decisiones, control financiero, provisión de materiales y otros- son específicos para cada caso y no se prestan a otras comparaciones que no sean con ellos mismos, siendo diferentes de organización en organización.

Las adquisiciones de tecnología gerencial, de equipos, las reestructuraciones, los planes estratégicos serán productivos en la medida en que los nuevos costos de producción sean relativamente menores que el modelo de desempeño característico del producto/servicio considerado. Cualquiera que sea el objeto de la organización -la producción industrial o la venta de mercancías o la atención al cliente- la productividad administrativa será medida en función de la producción, las mercancías vendidas, el número de clientes atendidos, etc. En breve, la productividad administrativa será representada y medida por comparación entre el resultado final del proceso productivo y los agentes del campo organizativo/administrativo que actúan sobre los factores de producción(8).

4. Los factores de producción

Los elementos que conforman el aspecto administrativo de la producción, bien sea de bienes o de servicios, rara vez están relacionados con las materias primas, la energía, la mano de obra no calificada y otros indicadores preponderantes de la productividad industrial y agrícola. Tienen sus características propias: están incorporados y son determinados por otros factores.

Los análisis referentes al sector terciario son los que más se aproximan a la medición de la productividad administrativa absoluta, por la importancia relativa de los factores organizacionales de esas actividades. Sin embargo, los estudios de productividad casi siempre se orientan a los sectores secundario y primario, de donde se originan. En vista de que son escasos los estudios específicamente dirigidos al sector terciario, es de esas fuentes y de estudios de carácter general y sobre todo de la experiencia vivida o relatada por consultores y especialistas que procuramos ordenar los elementos más relevantes para nuestro objetivo de diferenciar la productividad.

La lista básica la dividimos en cuatro grupos, correspondiendo a las siguientes fuerzas(10):

- económicas: equipo o reequipamiento, tamaño de mercado, competencia, escalas de producción, costo de mano de obra, calidad del material, mezcla de producción;
- del comportamiento: educación, salud (psicología, individual, nutrición, higiene laboral) entrenamiento, experiencia, motivación (incentivos, competitividad);
- organizativas: técnica de producción, composición de la fuerza laboral (edad, sexo, etc.), enriquecimiento/prolongación del trabajo, calidad del producto, infraestructura y apoyo a la producción, gestión (estilos, capacidad utilizada, relaciones de trabajo) estabilidad productiva, ordenación (integración, control, métodos);
- institucionales: control gubernamental, sistema tributario, sistema educativo, centros técnicos y de información, sindicatos y asociaciones(11).

La relación pudiera ser exhaustiva (algunas listas contienen centenares de elementos), pero basta la presente síntesis para identificar los tres determinantes básicos de la productividad administrativa: 1) lo referido a la racionalidad intrínseca y condicionada del proceso productivo, compuesto principalmente por las fuerzas económicas e institucionales; 2) lo tecnológico-administrativo que afecta la capacidad y el conocimiento gerencial y de apoyo al proceso productivo de bienes y servicios, presente en las fuerzas organizativas y económicas; y 3) lo relativo a las condicionantes productivas de la naturaleza humana, comprendidas en las fuerzas del comportamiento y organizativas.

La productividad administrativa descansa y progresa sobre esos tres grupos de determinantes. A continuación se procederá a su análisis.

5. El modo burocrático de producción

Cuando aplicamos la noción de productividad a la administración, corremos el doble riesgo de suponer como físico e inmediatamente mensurable un producto intangible y el de, conjuntamente con el diagnóstico, transplantar la enfermedad. Examinamos cómo, por la comparación indirecta del producto del esfuerzo administrativo, el primero de dichos riesgos puede ser evitado. El segundo requiere un análisis más detenido ya que es producto de la suposición, ingenua o mal informada, de que la optimización de la producción es natural o se constituye en el interés dominante de las organizaciones.

A continuación veremos que la lógica administrativa, más que cuestión de optimización económica, es una combinación de la racionalidad de la menor pérdida entre el resultado de comparar la ordenación del trabajo y los costos del control. Claro está que la lógica utilitarista de la optimización de la ganancia prevalecerá también en las organizaciones. Sin embargo, es en la relación de los individuos y los grupos de interés que ésta se manifiesta. Son los beneficios y las ganancias esperados individualmente por los agentes internos, y no la producción, lo que tiende a optimizarse. Existe, al menos en teoría, una tensión permanente entre los dirigentes que, según la lógica económica y del poder, tienden a exigir un máximo rendimiento y a recompensar al funcionario/empleado con el mínimo suficiente para que continúe trabajando, a la vez que éste, con no menos lógica, hace el mínimo esfuerzo necesario para no ser excluido de la organización.

A lo largo de los siglos, los establecimientos comerciales, los gremios, los sindicatos, las asociaciones, las órdenes ideológicas de diversos matices, así como gran parte de las técnicas gerenciales, se utilizaron o se trataron de utilizar para superar esa tensión(12). El control por el capataz, la administración participativa, la autogestión, entre tantos otros, son esquemas diversos para la conciliación de los intereses individuales a favor de la producción, de ajustes, convenciones y sistemas de dominación que sirven para alienar el interés del individuo y de los grupos en función de un resultado, un producto.

6. La otra racionalidad

Fácilmente se constata que, independientemente del proceso y del nivel de éxito alcanzado por la utilización técnica de los instrumentos de administración, siempre hay pérdida, hay un sacrificio de la producción máxima en beneficio de los (o debido a los) intereses divergentes involucrados en el proceso productivo.

Los resultados mediocres de las dos prácticas más obvias en la búsqueda de la productividad -el sistema de presión y el de sanciones- son la mejor ilustración de esa pérdida, derivada de una racionalidad no de fondo, sino de procedimiento(13).

El riesgo técnico de los sistemas de presión -entendidos como una utilización de lo coercitivo del poder jerárquico- reside por una parte en la pobreza de los instrumentos disponibles, basado en amenazas y castigos y, por la otra, en la inexistencia de un cuantificador de intensidad que informe sobre el nivel óptimo de exigencia. Todo administrador sabe, o debería saber, que la eficiencia aumenta con la presión, alcanza un límite máximo y disminuye rápidamente, a veces en forma definitiva. El fenómeno se conoce y fue comprobado empíricamente a comienzos de siglo(14). Lo que no se puede determinar, salvo por la experiencia o el sentimiento (o, claro está, *a posteriori*) es la cantidad de presión máxima útil. Teóricamente sería posible que un gerente experimentado mantenga un nivel de presión suficiente para lograr una producción satisfactoria, pero ningún gerente se animaría a tratar de implantar una presión equivalente a la producción máxima, lo cual pudiera ser su último acto en el cargo.

Las sanciones, entendidas como la coerción ejercida por el grupo, proyectan, en el caso de la fuerza de trabajo, una tendencia de esfuerzo medio, en lugar de máximo. En cualquier sistema productivo, hay un punto por debajo del cual la dedicación individual (o la falta de esfuerzo) es castigada por el grupo que soporta la carga de trabajo adicional. En el sentido contrario -y en este caso se sacrifica fuertemente la productividad- existe un punto máximo de esfuerzo individual. Su superación no es sancionada por el

grupo tanto por, potencialmente, aumentar el nivel de exigencia media futura (efecto demostración), como por inducir a reducciones de personal(15).

7. La producción del control

La tensión entre grupos con diferentes intereses y los procesos coercitivos jerárquicos y de sanciones conducen a pérdidas importantes en relación a la máxima productividad posible. A esas pérdidas debemos agregar aquéllas derivadas de los controles externos e internos impuestos por las organizaciones.

La racionalidad administrativa, articulada en torno a intereses divergentes, sigue estando circunscrita a las necesidades legales y de legitimación social, que imponen a las organizaciones aun otra limitación - legal, legítima y socialmente imprescindible- en la búsqueda de la máxima productividad. Sin embargo, no son esos controles lo que más aleja a la administración de la orientación productiva. La gerencia basada en el dominio y la manipulación, que es lo acostumbrado, lo usual, desvía el esfuerzo productivo hacia el esfuerzo de control de la operatividad de la administración(16).

En lo que se refiere a las modernas teorías organizativas, éste es un problema difícil de resolver. Primeramente, porque aparte de la resistencia de los grupos, manifestada en las sanciones arriba examinadas, existen los componentes de orden psicológico. Por ejemplo, no es infrecuente la preferencia por la inacción cuando solamente partes de la organización tienen la capacidad de desarrollarse, cosa que ocurre en la mayoría de los casos de baja productividad. Como ya lo sabían nuestros abuelos y tratan de explicar los psicólogos, la miseria compartida es más llevadera. Esto es propio de la naturaleza humana, pero no de la lógica de la maximización.

Los intereses individuales también son afectados en la búsqueda de la productividad. Al inicio de los años 80, cobró cuerpo la hipótesis de que los gerentes se interesan mucho más por las tecnologías y las estructuras organizativas que minimicen su dependencia de los trabajadores -en verdad, de los conocimientos, las habilidades y la capacidad organizativa de los trabajadores- que por maximizar la eficiencia de la producción. Los gerentes tienden a multiplicar subordinados, no rivales, decía Parkinson. No hacen falta todas las investigaciones hechas para comprobar esta hipótesis. Cualquiera que haya trabajado en el área de entrenamiento empresarial lo sabe desde el momento en que pisa por primera vez una sala de conferencias(17).

El hecho de que, habiéndose originado de los choques entre los intereses individuales y de grupos y los intentos de ajustar la naturaleza humana a la lógica de la maximización económica, los controles administrativos absorben energías y limitan la productividad. Sin embargo, en vista de que son justamente esos controles los que organizan y hacen posible la producción, el primer reto que se presenta para obtener un aumento en la productividad administrativa marginal es encontrar un punto de equilibrio, el nivel óptimo de control, el proceso por el cual el gasto de gestión sea el necesario y suficiente para que los niveles de producción sean máximos.

El segundo reto, que examinaremos a continuación, es, por el incremento tecnológico, el de aliviar los costos administrativos sin que, por eso, se afecte negativamente la producción.

8. La tecnología administrativa

Como ya observamos, para que la productividad marginal administrativa aumente es necesario que la relación entre el producto obtenido y el costo global de los factores sea continuamente positiva. La contribución de la administración se da, en líneas generales, por a) la reducción del costo del trabajo, es decir, por menos horas/hombre/unidad de valor en relación con el volumen de producción; b) la eliminación del trabajo no productivo, del tiempo desperdiciado, del esfuerzo inútil; y c) la optimización del aprovechamiento de los demás factores de producción. En resumen, el mejoramiento de la productividad administrativa está en función de la forma como se organiza y se conduce la producción -la gerencia- y del nivel y la calidad de apoyo y de servicios que las organizaciones ponen a disposición de los agentes de producción -es decir, los procesos administrativos. El segundo enfoque de la productividad

administrativa, del cual nos ocuparemos seguidamente, se basa en las técnicas administrativas, el conocimiento de cómo hacer el trabajo y la capacidad para realizar o gerenciar los procesos, tanto en lo que se refiere a la minimización de las pérdidas como al máximo aprovechamiento de los recursos(18).

Una parte significativa de los bajos niveles de productividad administrativa puede ser atribuida a la lentitud y a lo inapropiado de la forma en que las nuevas tecnologías organizativas son absorbidas y procesadas. El desarrollo, la adquisición y el cambio de tecnología son hoy en día cosa común y desde hace mucho se practican en las industrias la promoción interna y descentralizada de la innovación y las estrategias no competitivas(19). Pero esto no sucede de la misma forma ni con la misma intensidad cuando se trata de tecnología administrativa. Allí hay dificultades, barreras que deben ser superadas para que los conocimientos, las técnicas y los equipos alteren de manera positiva los niveles de productividad gerencial y de los procesos de administración.

Cuando estudiamos detenidamente el problema, verificamos que los obstáculos a la transferencia de tecnología son de distintos órdenes.

Primeramente, el proceso es lento porque la introducción de nuevas técnicas da como resultado un cambio en las estructuras organizativas y de ocupación, transforma los patrones de interacción y altera el equilibrio anteriormente existente en la organización. Con eso, se desencadena una serie de resistencias de grupos e individuos a la innovación y la modernidad, en todo sentido similares al caso ya examinado de los controles.

Es todavía lenta la absorción de la tecnología administrativa porque, a diferencia de las habilidades adquiridas para el procesamiento industrial, que caen en desuso cuando se sustituye la técnica, las habilidades de gestión administrativa son útiles para la aplicación de muchas técnicas. El proceso de aprendizaje administrativo es acumulativo: una buena administración depende de la experiencia y ésta, del tiempo.

En tercer lugar, la adquisición y la utilización de conocimientos y técnicas de administración y gerencia exigen inversiones relativamente altas.

Sin embargo, el punto crucial está en que la dificultad de introducir nuevas tecnologías administrativas no se encuentra, como piensan muchos, únicamente en las resistencias a la innovación ni en su costo. La supresión de la tecnología, es decir, la no difusión y las barreras a su uso, creadas por quienes desarrollan u obstaculizan el derecho sobre la tecnología, juntamente con la capacidad de absorción, constituyen barreras importantes, aunque menos evidentes, para el aumento de la productividad administrativa por la vía tecnológica.

9. La supresión tecnológica

La protección de los resultados de I&D, la adquisición de patentes y derechos de licencia, aunque eventualmente se constituyan en obstáculos para el desarrollo administrativo, son problemas esencialmente industriales. La no difusión de las técnicas gerenciales y la manipulación de la información constituyen las principales modalidades de barreras tecnológicas administrativas.

En la primera modalidad, las empresas que desarrollan con éxito las nuevas prácticas de gestión o que las adquieren de terceros tratan, por razones competitivas, de mantenerlas fuera del alcance de las demás organizaciones. No sin motivo. En 1973, en un caso que llegó a ser célebre, la Telex atrajo y contrató a personal de IBM altamente entrenado en mercadeo, finanzas y desarrollo. En términos de transferencia barata de tecnología administrativa, hubiera sido "el colmo" que la IBM no hubiera seguido proceso a la Telex, ganado el juicio y obtenido la compensación correspondiente.

La segunda modalidad es la de la contrainformación con propósitos que van desde confundir a la competencia hasta demostrar o difundir la creencia de que se está mucho más avanzado en lo administrativo que los demás, o a la inversa, que la empresa no representa competencia importante(20).

Tanto la no difusión como la manipulación de la información son usuales porque se practican impunemente y afectan de manera importante la productividad. La no difusión obviamente porque niega el

acceso a los avances operativos de la gestión; la manipulación, por la gran confusión y gastos que ocasiona a los eternos seguidores de la moda y a los clientes de muchas compañías consultoras.

Paralelamente a esas barreras externas, subsisten barreras internas a la adquisición y la aplicación de nuevas técnicas administrativas y gerenciales. Son constituidas por las dificultades en la absorción de las innovaciones que se encontraban disponibles luego de haber traspuesto los obstáculos externos a su utilización.

10. Absorción tecnológica

Entre las falacias que están presentes en los esquemas fáciles para mejorar la productividad, la más ingeniosa es la que confunde la disponibilidad tecnológica con la innovación. Bien pronto se descubre que entre una y otra se interpone la capacidad de absorción, es decir, la capacidad de entender y aplicar correctamente las nuevas ideas e instrumentos.

Las técnicas administrativas generadoras de productividad se articulan en torno a un doble eje: el de la cooperación entre los diversos actores, su equilibrio y dinámica, y el del abaratamiento y la aceleración de los procesos. Ambos se centran en la supresión de las actividades improductivas e imponen costos inevitables, aunque por lo menos negociables(21).

Más que en las técnicas, la gestión encuentra en la actitud modernizante el agente decisivo para la búsqueda de la productividad marginal positiva. Fue demostrado empíricamente(22) que la capacidad de reconocer, analizar, absorber y aplicar la innovación es función de la base y de la diversidad de los conocimientos disponibles a la organización. Quien mantenga abiertas las vías de comunicación con el medio ambiente e invierta regularmente en el desarrollo gerencial, es decir, en la investigación y el entrenamiento, será capaz de absorber y aplicar las innovaciones técnicas con rapidez y propiedad(23).

En cuanto a los procesos administrativos, los adelantos recientes, principalmente en el campo de la microelectrónica, han originado una fuerte aceleración de flujos informativos y de decisión por vía de la automatización del trabajo(24). Sin embargo, en esto es necesario tener cuidado. No resulta extraño que la transformación se encuentre más en la calidad del producto y de las condiciones de trabajo que en la productividad. Muchos de los sistemas informatizados disponibles sustituyen con desventaja los procesos convencionales, alteran con prejuicios la cultura organizativa y tornan más rígidos los esquemas de decisión(25).

La relación entre la innovación tecnológica y la productividad no siempre es positiva ni inmediatamente verificable. En esto, hay que tomar en cuenta una doble dicotomía: 1) la que distingue a la innovación como resultante de nuevos productos y servicios de aquélla que se deriva de nuevos dispositivos y conocimientos; y 2) la que separa el progreso técnico incremental de las discontinuidades tecnológicas.

Los probables efectos que esto pueda tener sobre la productividad y las formas posibles de transferencia son de cuatro clases:

a) La tecnología de producto con evolución incremental. Ejemplo de esto, en el campo de los procesos, son las fotocopiadoras; en el campo gerencial, las técnicas de racionalización. El efecto es una productividad creciente, requiriendo la absorción constante de máquinas y de conocimientos;

b) La tecnología de producto resultante de discontinuidades tecnológicas. El caso del surgimiento del fax y de las modernas técnicas gerenciales de fragmentación y participación. Esto ocasiona cambios radicales de productividad y requiere conocimiento del ambiente y apertura hacia el exterior de la organización;

c) La tecnología de procedimientos de evolución incremental. Ejemplo de esto son las nuevas aplicaciones de la microinformática y, en el campo gerencial, la simplificación de los instrumentos de gestión financiera. Aunque generalmente se relaciona con el mejoramiento de calidad, puede representar una productividad marginal mínima pero indirectamente significativa si se considera el clima organizacional. Requiere pocos recursos: sólo adquisiciones espaciadas y entrenamiento sistemático;

d) La tecnología de producto de evolución discontinua. Un ejemplo clásico es el surgimiento de las líneas de producción al ser superado definitivamente el artesanato por la administración como factor decisivo de productividad, o, en el campo gerencial, la aplicación de nuevos conocimientos sobre el comportamiento humano en la década de los 30. Requiere una flexibilidad absoluta en las organizaciones, lo cual es difícil de alcanzar pero ofrece la posibilidad de lograr saltos de productividad proporcionales a los riesgos que se toman al introducirla(26).

De esta manera observamos que para que un adelanto tecnológico se transforme en productividad marginal, aparte de sobreponerse a las resistencias a la innovación, disponer de recursos financieros o superar las modalidades de supresión tecnológica, es imperativo que exista una capacidad de absorción diferente para cada técnica y cada situación. Por consiguiente, los determinantes de la productividad marginal creciente, basados en diversas formas del elemento tecnológico básico, incluyen: a) la existencia y la conducción adecuada de una estrategia organizativa orientada a la percepción, atracción y aplicación de innovaciones(27); b) la adquisición de conocimientos y equipos; c) el mantenimiento de procesos de entrenamiento y educación continuada; d) flexibilidad administrativa (y no necesariamente la racionalidad, como muchas veces se supone).

Examinadas las dificultades inherentes a una racionalidad propia de las organizaciones y las barreras que se interponen a la innovación tecnológica, completaremos esta visión general de los aspectos actuales de la productividad administrativa analizando algunos de los elementos de comportamiento que la condicionan.

11. La pérdida eficiente

El filósofo John Locke nos ofrece la definición del trabajo como la búsqueda de la alegría sin alegría. Para muchos, tal vez para la mayoría, el trabajo representa una pérdida, una carga, no sólo porque el esfuerzo es desagradable sino también porque el interés del individuo, el trabajador, puede no coincidir con la tarea que le corresponde realizar. Conciliar este interés con el de la producción ha sido la ambición de todos cuantos se han dedicado o se dedican a lograr un aumento de productividad.

A semejanza del reto impuesto por la supresión de los controles administrativos, la ecuación que se coloca sobre lo que, genéricamente, se denomina "clima" organizacional da a entender que el bienestar de los empleados es un medio conducente a la productividad marginal creciente, y no un fin en sí mismo(28). En síntesis, se trata de buscar tres puntos distintos de equilibrio: 1) entre lo adecuado y lo austero; 2) entre el tiempo perdido y el trabajo; y 3) una vez más, entre el control y la negociación.

La sofisticación innecesaria y la diversificación aparente, a veces impuesta por situaciones de mercado y necesidades de comercialización, juega un papel nefasto en lo que se refiere a la productividad burocrática. La introducción de valores estéticos de la apariencia tienden a confundirse con la higiene en el trabajo; la calidad del producto, con su relevancia. Claro está que todos entienden la importancia, principalmente psicológica, de la apariencia de lo que se produce para quienes lo producen. Lo que no se debe hacer es confundir las cosas. Existe mucha información inútil, impresos, demasiados formatos y colores para formularios, exceso de bits destinados a la simple edición de textos, muchos "clientes especiales", "atención personalizada", todo lo cual termina por hacer desmesuradamente oneroso el producto(29). Hay un límite y un equilibrio óptimo entre las necesidades, la apariencia y los resultados.

En cuanto al tiempo, aunque pueda no parecerlo, en lo que se refiere a productividad burocrática es sumamente difícil medir la hora trabajada. A diferencia de la industria, la discrepancia entre la disponibilidad del empleado, el tiempo real de trabajo y la porción efectivamente relevante de éste para el producto no es inmediatamente evidente. Tradicionalmente, el esfuerzo de racionalización va dirigido al tiempo muerto, o sea al tiempo en que el empleado deja de producir. Ahora bien, cualquiera que haya pasado algunas horas en un escritorio sabe lo fácil que es eludir cualquier evaluación imaginable para medir el tiempo efectivo de producción. No es ninguna novedad -y hoy existe un consenso pese al relativo éxito de las prácticas de Desarrollo Organizacional y de Administración/Gestión por Objetivos en décadas

pasadas- la ineficacia de los controles y la necesidad de que el individuo se involucre en el aumento de la productividad. Por tanto, no es ni pudiera ser controlando el tiempo que se alcanzaría un aumento de la productividad administrativa, sino por medio de estímulos externos al propio proceso productivo, como por ejemplo los incentivos y el ambiente de trabajo(30).

Paralelamente a dichos estímulos, el aumento de productividad en el trabajo puede ser negociado, es decir, puede ser objeto de un acuerdo. Los planes de carrera, la estabilidad, los sistemas de incentivo, las bonificaciones (incluso los *fringe benefits*) son en verdad contratos establecidos con miras al mantenimiento o al aumento de la productividad(31). La conveniencia de las soluciones negociadas surge de la propia naturaleza del fenómeno organizacional, del conflicto de intereses individuales y de grupo, de los factores de compromiso y legitimación que, como vimos, producen un tipo específico de racionalidad. Los incentivos y las soluciones negociadas afectan el clima de trabajo con resultados superiores, en cantidad y calidad, a los de otros esfuerzos, más aun que las recompensas financieras o no (las recompensas dependen de controles, de vigilancia que representa costos, disminución de entusiasmo, pérdida de confianza). La información de la vigilancia puede ser difícil de obtener y viciada en sus niveles inferiores. Todos sabemos que no hay productividad que se equipare al trabajo voluntario. Es ese patrón de la racionalización o del control, y no el de lo superfluo, el que debe orientar el esfuerzo por la productividad.

12. El precio de la supervivencia

En este breve resumen de los aspectos de actualidad en el campo de la productividad administrativa, lejos de agotar el tema, pretendemos dejar en claro lo mucho que aún falta por hacer y profundizar. Las sucesivas crisis y dificultades enfrentadas por las empresas y los organismos gubernamentales en todo el mundo han impulsado fuertemente los estudios sobre la eficacia de la administración, de tal manera que la mayoría de los fundamentos y las técnicas que hoy se encuentran en uso son enteramente distintos a los que estaban vigentes en los años 70/80(32). Los adelantos recientes en los tres aspectos que aquí examinamos -la racionalidad específica de las organizaciones, lo tecnológico y el comportamiento- evidencian la distancia que separa los métodos tradicionales de administrar de los actuales sistemas de mayor eficiencia gerencial.

Aunque limitadas a una visión panorámica de los principales aspectos relacionados con la productividad administrativa, las consideraciones hechas conducen a dos cuestiones finales. Una se refiere a la realidad brasileña, a la etapa actual de productividad administrativa en las empresas y los organismos gubernamentales de Brasil. Otra se refiere a las conclusiones prácticas que podemos extraer de dichas observaciones.

El balance negativo de los esfuerzos de productividad, es decir, las situaciones en que las ganancias de productividad son menores que el gasto invertido en el esfuerzo de mejorar la producción sigue constituyendo una importante barrera en Brasil. Esto se debe a que en algunos sectores el bajo costo de los factores de producción, principalmente el bajo costo del factor trabajo, y los márgenes excesivos de ganancia hacen que casi desaparezcan las ganancias reales obtenidas de la productividad administrativa global. Entretanto, en la medida en que las oportunidades económicas se reducen y con la consiguiente búsqueda de competitividad a la cual se han lanzado las empresas, adquieren relevancia los factores relacionados tanto con la tecnología como con el rendimiento de la mano de obra.

Una investigación reciente(33) entre empresarios industriales de 21 categorías demostró que la capacitación tecnológica (principalmente en lo que se refiere al libre acceso a la tecnología) y la productividad de la mano de obra constituyen importantes requisitos para el fortalecimiento de la competitividad internacional. Estos requisitos son sólo superados por los relativos a las inversiones en máquinas y accesorios y a los costos de las materias primas y de empaques.

En el sector terciario, las oscilaciones bruscas en la rentabilidad de los activos (utilidad líquida sobre activos medios) demostradas en las investigaciones de coyuntura han sido acompañadas de esfuerzos

espasmódicos de mejoramiento de productividad. En las empresas que participan en el mercado de capitales, la apertura hacia nuevas modalidades de negocios, al favorecer la competitividad, ha producido importantes mejoras de productividad.

En los organismos gubernamentales, paralelamente a las dificultades de caracterizar el "producto" o productos de muchas de esas instituciones, las presiones por lograr una reducción cuantitativa de la mano de obra y transferencias al sector privado han favorecido, como era de esperarse, un proceso de disimular los resultados y limitar las informaciones. Por consiguiente, cualquier afirmación referida a la comparación entre los resultados obtenidos y los costos de los factores de producción resulta problemática, principalmente entre los costos del trabajo y del capital financiero.

En momentos en que la tendencia mundial de contracción de los aportes gubernamentales a los procesos económicos, bien sea por la privatización de organizaciones y tareas o por el retiro del sustento de los sectores y las empresas en crisis -la privatización del sector privado- también en Brasil se impone como inevitable la rápida reestructuración de la organización de la producción de bienes y servicios. Un aumento en la permeabilidad y flexibilidad de las empresas, en perjuicio de la planificación y el control rígidos, la absorción de nuevas tecnologías gerenciales y la búsqueda de climas organizacionales abiertos se presentan como elementos esenciales del aumento en la producción administrativa a costos reducidos. En el umbral de los años 90, los datos, estudios y prospección aquí relatados demuestran que el precio de la excelencia en el ambiente socioeconómico de este fin de siglo será la búsqueda intensa y continuamente renovada de la productividad. Son años en que todo indica que el reto de desarrollo de las organizaciones característico de las décadas del 70 y 80, será reemplazado por la simple supervivencia, por el desafío empresarial de la subsistencia y, en lo posible, por una expansión autosustentada.

Notas

- 1) Kendrick, John W. y Vaccara, Beatrice. New Developments in Productivity Measurement and Analysis. Chicago, The University of Chicago Press, 1980. La diferencia entre los dos indicadores no es poca cosa. En el primer caso, la productividad de la mano de obra o del trabajo, apenas se mide la relación entre producto y servicio y el trabajo (por ej.: 3,32 clientes atendidos por hora/trabajada). En el segundo, mucho más complejo, aparte de esto medimos todos los demás factores: las relaciones producto-servicio/capital financiero, producto-servicio/capital tangible, etc. (Por ej.: 0.135 proyectos examinados por Cr\$ 1.000,00 de costo global.) Tiene la ventaja de evitar distorsiones en la comparación de los resultados, ya que las ganancias en una relación pueden ser anuladas por las pérdidas en otras.
- 2) Hasta hace poco, en los cálculos de deflación de la renta nacional bruta (GNI) de los Estados Unidos, los precios de las computadoras seguían siendo todavía los de la década de los 60, por no existir un consenso sobre el procedimiento para actualizarlos. Palgrave. The New Palgrave, a Dictionary of Economics. Londres, The Macmillan Press Limited, 1987, p. 1011. Fourastié observa que en muchos países, el precio de un corte de cabello tiende históricamente a ser mucho más cercano al salario medio de un trabajador. Sin embargo, esto puede variar, debido principalmente a la variación en el costo de los factores de producción. Un espejo es menos costoso hoy que en la época de Luis XIV, pero un Gobelín es mucho más costoso. Varían la tecnología y el costo de la mano de obra especializada. Fourastié, Jean. Δ Productividade. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1961.
- 3) Chew, W. Bruce. "No-Nonsense Guide to Measuring Productivity". Harvard Business Review. Boston, Harvard University, 66(1):110-119, enero-febrero 1988.
- 4) Respecto a otros indicadores comunes de productividad, ver David M. Miller y P. Mohan Rao. "Analysis of Profit-Linked Total-Factors Productivity Measurement Models at the Firm Level". Management Science. Rhode Island, Journal of the Institute of Management Science, 35(6), junio 1989.
- 5) Corresponde a "acción empresarial" en la literatura económica.
- 6) La heterogeneidad de los factores administrativos de la producción no deja otra alternativa que su valoración a los costos corrientes, lo cual, entre otras dificultades de medición económica, descarta la

ponderabilidad y la convertibilidad de las unidades fijas continuas. Llamamos "productividad" a la "productividad global de los factores", o sea, el resultado de dividir el producto entre los insumos. Definimos como "productividad marginal" el incremento en el producto dividido por el incremento en los insumos. Seguimos definiendo todavía como "productividad líquida" de un factor la división del producto sustraído de los demás factores por el factor en cuestión. $\text{Productividad} = \frac{\text{producto}}{\text{factores de producción}}$. Producto (f) factores de producción, organización de la producción, tiempo de la producción. $\text{Productividad Marginal} = \frac{\text{producción}}{\text{factores}}$. Vincent, André L.A. La Mesure de la productivité. Paris, Dunod 1968, p. 277.

7. Dada la composición de la relación que determina la productividad, las alteraciones directas sobre los factores de producción tienden a mantener invariable al indicador. Es decir, una disminución en cualquiera de los factores tiende a causar una disminución equivalente en el producto, ya que los factores están incorporados al producto. La remoción de equipos, una reducción de personal y otras prácticas similares obviamente propician una caída en los costos de producción, pero muy rara vez esto corresponderá a una caída equivalente en el volumen de la producción. Por tanto, los elementos que pueden propiciar una mejoría real en la productividad son aquéllos que modifican la composición de los factores, alterándolos sin afectar el producto, salvo por el aumento de volumen. Respecto a los conceptos básicos de la productividad y la confusión con la rentabilidad, ver Jean Fourastié, op. cit. y André L.A. Vincent, op. cit.

8. Respecto a la relevancia de la vertiente administrativa de la productividad, en 1988 John Young, presidente de Hewlett-Packard, estimaba que la productividad de los empleados de "cuello blanco" (la productividad administrativa), en los años 70-80, fue la mitad entre los que trabajaban directamente con la producción, a pesar de todos los adelantos tecnológicos en el campo de procesamiento de la información. Shetty, Y. K. y Buehler, V. M. (edits.) Competing through Productivity and Quality. Cambridge, MA, Productivity Press, 1988. Según Skinner, quien desde hace años investiga sobre la productividad en la costa este de Estados Unidos, la aplicación de las técnicas de los años 70/80 resultó en un incremento de apenas 7% en la productividad media. Siguiendo con Skinner, la razón de esto es que se enfocaron la línea y las prácticas convencionales (por ej. la reducción de costos), lo cual afecta sólo el 20% de las posibilidades de un aumento de productividad. El 80% restante estaría distribuido en partes iguales entre la organización/política de la producción y los equipos. Skinner, Wickham, "The Productivity Paradox". Harvard Business Review. Boston, Harvard University, 64(4):55-59, julio-agosto 1986.

9) El sector terciario comprende las empresas de servicios (bancos, aseguradoras, etc.), la administración pública, las asociaciones, etc. Este es el sector de mayor crecimiento en términos de empleos. Debe observarse que los puestos de trabajo (en Europa) representan del 65 al 80% de sus costos.

10) Pratten, C. F. Labour Productivity Differentials within International Companies. Londres, Cambridge University Press, 1976.

11) Esto se basa principalmente en la lista de la Organización Internacional del Trabajo. Bureau International du Travail. La mesure de la productivité du travail. Ginebra, OIT, 1969. Parte de las observaciones fueron extraídas de Susan Horton y Timothy King, Labour Productivity: un tour d'horizon. Washington, D.C. The World Bank Staff Working Paper - 497, 1981.

12) Respecto a la optimización de la producción y las soluciones de compromiso entre los grupos de interés, ver Harvey Leibenstein. Inside the Firm: The Inefficiencies of Hierarchy. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1987, pp. 99 y sgtes.

13) La distinción la hace Simon, A. La racionalidad de los procedimientos (procedural rationality) considera de qué se compone y cómo; la racionalidad administrativa, considera el producto/objetivo.

14) Jerkes, R.M. y Dodson, J.D. "The Relation of Strength of Stimulus to Rapidity of Habit Formation". Journal of Comparative Neurology and Psychology, 18:459-82, 1908 apud Liebenstein. Op. cit., p. 19.

15) La cuestión de la productividad ha sido objeto de diversos estudios e investigaciones en Estados Unidos. El no conformismo con el distanciamiento cada vez mayor con Japón y algunos países de Europa subyace en estos trabajos. En la etapa actual, las conclusiones sobre la forma de incrementar la

productividad convergen en los siguientes parámetros: a) relaciones más estrechas con los clientes y proveedores; b) obtención de la tecnología estratégica; c) "descompartimentalización", o eliminación de las barreras jerárquicas; d) políticas de desarrollo de RH. Estas son las conclusiones finales de la Comisión sobre Productividad Industrial, las cuales coinciden con los relatos de Xerox, IBM, etc., así como de la Benetton italiana. Richards, Karen S. y Robson, Ross E. Corporate Strategies for the Productivity Equation. En Robson, Ross E. (edit). The Quality and Productivity Equation. Cambridge, MA, Productivity Press, 1990.

16) La vigilancia representa pérdidas de productividad en la medida en que significa gastos, afecta el ánimo, causa pérdida de confianza (mutua).

17) Esta idea no tiene nada de nuevo. Se trata, como sabemos, de la vieja categoría de alienación, excepto que es aplicada al caso específico de la gestión. Según este raciocinio, el lado perverso del capitalismo induce a la separación entre el trabajo manual y el trabajo intelectual. Las tecnologías "permitidas" serían aquéllas que fragmentan el trabajo y no exigen una capacidad intelectual. Lógica e históricamente, el argumento y las demostraciones son refutables. En la práctica actual de las organizaciones modernas no luce tan evidente la alienación de los empleados en relación a los medios de producción. Ver Hannan, Michael T. y Freeman, John. Organizational Ecology. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1989; Barley, Stephen R. "The Alignment of Technology and Structure through Roles and Networks". Administrative Science Quarterly. Cornell, Johnson Graduate School of Management, 35(1): 65-103, marzo 1990; Parkinson, C. Northcote. A lei de Parkinson. São Paulo, Livraria Pioneira Ed., 1967.

18) El término "tecnología" se usa en el sentido de a) aparato, máquina, etc.; b) técnica, comportamientos, conocimientos, y c) organización, arreglo de personas, materiales y tarifas.

19) Durand, Thomas. "Management pour la technologie; de la théorie a la pratique", Revue Française de Gestion. Paris, Fondation Nationale pour l'Enseignement de la Gestion, n. 71, noviembre-diciembre 1988, p. 5; Burkhardt, Marlene E. y Brass, Daniel J. "Changing Patterns or Patterns of Change: The Effects of a Change in Technology on Social Network Structure and Power". Administrative Science Quarterly. Cornell, Johnson Graduate School of Management, vol. 35, pp. 104-127, marzo 1990.

20) En el campo industrial, existe el caso histórico de un artículo "plantado" por la AT&T en publicaciones de 1923, probando la imposibilidad de la telefonía automática. La competencia se desaminó y dejó de investigar. La AT&T, que ya poseía la tecnología cuando se publicó el artículo, la lanzó sola y con éxito. El relato detallado, junto con el caso IBM/Telex y otros, aparece en Richard Dunford, "The Suppression of Technology as a Strategy for Controlling Resource Dependence". Administrative Science Quarterly. Cornell, Johnson Graduate School of Management, 32(4): 512-525, diciembre 1987.

21) Weisz, Robert, "Efficacité du travail: fauses pistes et vrais enjeux". Revue Française de Gestion. Paris, Fondation Nationale pour l'Enseignement de la Gestion, vol. 62, marzo-mayo 1987. Investigación realizada por Booz-Allen, The Wall Street Journal y Nihon Keilai Shimbun con 400 ejecutivos de todo el mundo, concluyó que: a) el acceso a las destrezas gerenciales es más importante para las estrategias de globalización que la desregulación gubernamental, la disponibilidad de materias primas, capital, tecnología, mano de obra no calificada y la existencia de facilidades e incentivos gubernamentales; b) las medidas de la eficiencia deben estar centradas en la supresión de actividades improductivas y en la implantación de culturas organizativas de desarrollo continuado, en términos de valor agregado a los productos/resultados. Anderson, Paul y Masters, Seth. "Building a Global Enterprise in the 1990s". Outlook. Vol. 14, Booz-Allen, doc. de divulgación 1990.

22) Cohen, Wesley M. y Levinthal, Daniel A. "Absorbitive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation." Administrative Science Quarterly. Cornell, Johnson Graduate School of Management, 35(3): 128-152, 1990.

23) Quinn, James Brian. "Managing Innovation: Controlled Chaos". Harvard Business Review. Boston, Harvard University, 63(3): 73-84, mayo-junio 1985. Parece no existir duda alguna acerca de la secuencia:

nuevo conocimiento, alteración en uno o más de los roles de la organización, alteración en la relación entre los roles, alteración en la estructura - defendida por la Teoría de Sistemas Sociotécnicos. Ver A.K. Rice, Productivity and Social Organization: The Ahmedabad Experiment. Londres, Tavistok, 1958. La distorsión observada en las empresas brasileñas cuando -infrecuentemente- invierten en tecnología gerencial se debe principalmente a la falta de regularidad de los programas. Los escasos resultados alcanzados en los grandes (ocasionales, irregulares) proyectos de consultoría confirman las investigaciones. En este campo en particular no importa invertir mucho, lo que cuenta es invertir constantemente.

24) Los adelantos han sido realmente espectaculares. Según Gilder, ya en 1987, en términos de instrucciones por segundo por dólar, las computadoras desktop basadas en microprocesadores Intel 386 eran 90 veces más efectivas que los mainframe. Gilder, George, "The Revitalization of Everything: The Law of the Microcosm". Harvard Business Review. Boston, Harvard University, 66(2):49-61, marzo-abril 1988.

25) Según la investigación llevada a cabo por Pierre Lemaitre en Francia sobre la informatización del sector terciario, los adelantos han sido reducidos, ya que a) sólo 30% de las informaciones relevantes para las empresas (del terciario) pueden ser informatizadas, es decir, previamente codificadas; b) la informatización presupone la estandarización de los métodos y procesos y la consiguiente pérdida de flexibilidad; c) la obsolescencia de los equipos y de los software es muy rápida; d) el tiempo economizado con la aceleración de los procesos causa gastos en entrenamiento, ajuste de rutinas y toda clase de actividades improductivas. Considerando estos factores y aun admitiendo un mayor volumen de información, calidad en la presentación y confiabilidad, según Lemaitre los mencionados costos y los costos de control pueden hacer negativa la productividad marginal. Lemaitre, Pierre, "Approche des couts administratives et productivité du tertiaire". Revue Française de Gestion. Paris, Fondation Nationale pour l'Enseignement de la Gestion, vol. 63, junio-agosto 1987.

26) Thusman, Michael L. y Anderson, Philip, "Technological Discontinuities and Organizational Environments". Administrative Science Quarterly. Cornell, Johnson Graduate School of Management, 31(3): 439-465, septiembre 1986.

27) Evidentemente, no basta invertir en capacitación para hacer crecer la productividad. Ciertamente es preciso invertir. Japón gasta 5.7% del PIB en educación, en comparación con 6.8% en los Estados Unidos, pero gasta con mayor eficiencia. Altany, David, "The Race with no Finish Line". Industry Week, enero 1990, p.105.

28) Igualmente, el objetivo no es que el empleado participe. La participación es un medio para lograr el desarrollo, el compromiso, el "vestir de camisa", con lo cual han venido haciendo su fortuna Canon, Toyota y otras grandes empresas japonesas, pero que coincide con una idea americana: el Suggestion System de Eastman Kodak. Aliás, lanzado en 1898. Bodek, Norman, "Total Employee Involvement". En Shetty, J. K. et al. Op. cit. Locke, John, An Essay Concerning Human Understanding. Chicago, Encyclopaedia Britannica, Inc., 1952, p. 389.

29) En la industria esos son preceptos muy acatados. Ya en 1953, el Centro de Productividad para la Ropa Masculina en Francia presentó un estudio que indicaba la conveniencia de a) disminuir la variedad de los patrones; b) de modelos; c) aumentar el número de los tamaños ofrecidos. Robin, Michael, Guía práctica de la productividad. Barcelona, Editorial Dirección y Productividad, 1955.

30) Si el tiempo muerto, es decir, tiempo no trabajado es responsabilidad de la empresa, éste puede ser corregido rápidamente por la racionalización. Lo mismo no puede decirse del tiempo que se pierde por negligencia, es decir, tiempo no trabajado que es responsabilidad del empleado. De todas formas, lo importante y lo viable es medir la cantidad/calidad del producto frente a los costos de producción en un tiempo determinado. Para esas categorías, ver Ivan José de Mecnas Silva, "Anatomia da produtividade". Revista de Administração de Empresas. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 26(3):47-52, y Gustavo Luís Gutierrez, "Avaliação e incremento da produtividade em órgãos burocráticos, Revista de Administração de Empresas, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 26(3):53-59, 1986. Técnicas simples, como la

planificación del tiempo flexible, pueden ser bastante efectivas. Respecto al tema, ver Dan R. Dalton y Debra J. Mesch, "The Impact of Flexible Scheduling on Employee Attendance and Turnover". Administrative Science Quarterly. Cornell, Johnson Graduate School of Management, vol. 35, junio 1990.

31) North, D.B.T. y Buckingham, G.L. Productive Agreements and Wage Systems. Londres, Gower Press, 1970.

32) Debido principalmente a la adaptación de técnicas japonesas y europeas. En una empresa del área eléctrica-electrónica de Chicago, comprada por los japoneses y en la cual sólo una parte de la alta gerencia fue cambiada, la comparación con los patrones anteriores es contundente: los defectos por aparato cayeron de 150 a 4, los productos rechazados de 60 a 3.8 y los costos anuales con garantía, de 17 a 3 millones. Cameron, Kin S., "The Critical Role of Management Skills in America's Future". En Robson, Ross E. (edit.). The Quality and Productivity Equation. Op. cit., 1990.

33) Costa Rego, João Mendonça da. Horizontes do desenvolvimento industrial. Rio de Janeiro, Centro de Estudos Industriais - IBRE/Fundação Getúlio Vargas, (doc. interno), 1991.