

## N° 6, Julio 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**

Luis Ratinoff

Ajustes económicos y pobreza: Algunas lecciones de la experiencia latinoamericana

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

José Luis Méndez

Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina

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

Joan Prats i Catalá

Por unos Parlamentos al servicio de la democracia, la eficiencia económica y la equidad social

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

C. A. La Serna, J. Burijovich y J. Ahumada

Oferta y demanda de políticas sociales: Racionalidad estatal y estrategias de consumo

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

Leonardo Santana Rabell y Mario Negrón Portillo

"Reinventing Government": nueva retórica, viejos problemas

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

José Álvarez Madrid

La gestión de políticas públicas y la naturaleza de la gerencia pública: Una referencia al caso chileno

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

Fernando Guilherme Tenório

¿Contiene dialogicidad la calidad? Un análisis crítico de la calidad total

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



## **Ajustes económicos y pobreza: Algunas lecciones de la experiencia latinoamericana\***

**Luis Ratinoff**

### **Introducción**

Estas notas tienen diversos propósitos: evaluar los resultados de las políticas de ajuste económico, señalar algunas de sus importantes limitaciones y examinar ciertas consecuencias no previstas que replantean la importancia de la política social en las etapas del post-ajuste.

He optado por evitar las descripciones y las cifras para no repetir una vez más lo que ya ha sido reiterado en tantos otros trabajos. Mi propósito no es denunciar sino más bien reflexionar sobre las implicaciones que tienen las reformas económicas llevadas a cabo durante los últimos veinte años, extraer lecciones, plantear interrogantes frente a algunos falsos caminos y, sobre todo, caracterizar con realismo el sentido de las opciones que se ofrecen.

En un clima de intensa ideologización, espero no haber caído en esta tentación que hace tan difícil entender el significado y las implicaciones de los ajustes, ya que ellos mismos son una mezcla heterogénea de propuestas prácticas para resolver emergencias económicas, de reformas que afectan el largo plazo, de supuestos ideológicos y de retóricas que denotan valores - con frecuencia ambiguos - acerca de un ideal utópico de sociedad, en que en algún momento del futuro habrían de coincidir la prosperidad material, la equidad y la participación política.

He preferido desentenderme además de las cuestiones externas que plantean las reformas económicas. Si bien los ajustes están entrañablemente unidos al proceso de globalización del mundo, éste es un tema complejo que exige un tratamiento especial. Es indiscutible que las políticas de liberalización tienen una doble finalidad: integrar las economías nacionales en el mercado mundial y, al mismo tiempo, facilitar un nuevo orden económico internacional que promueva el mejor funcionamiento del mercado global. Este proyecto envuelve una transferencia de poder desde el Estado con su racionalidad política hacia el mercado con su racionalidad técnica.

No es mi propósito evaluar en estas líneas la viabilidad del proyecto de globalización en un mundo de realidades tan dispares, sino más bien examinar brevemente algunas consecuencias internas que en el corto y mediano plazo afectan la trama de las sociedades latinoamericanas.

Sin embargo, si bien estas opciones analíticas pueden contribuir a una mayor objetividad al colocar en perspectiva los esfuerzos para liberalizar las economías nacionales, en un ambiente cargado de ideología corren el peligro de ser interpretadas como productos de una visión escéptica. Cuando la militancia predomina es difícil ser neutro, sin embargo, creo que no es imposible ser objetivo.

### **Organización de los temas analizados**

He comenzado mis reflexiones con los propósitos de la liberalización económica, la naturaleza de sus logros más importantes y algunas de sus limitaciones, destacando que estas reformas no son un proceso lineal tecnocráticamente pre-definido, sino más bien una aventura económico-política basada en algunos supuestos, que encuentra obstáculos y desafíos en su camino, los cuales de alguna manera redefinen su curso. Con este propósito he creído útil distinguir tres etapas. Primero, una fase recesiva de políticas radicales para transformar el modelo de crecimiento en que se pagan elevados costos económicos y sociales. Segundo, una etapa en que la recesión toca fondo y se producen señales de estabilidad y aun de alguna recuperación. Tercero, el post-ajuste en que la economía se rehace y comienza a crecer más allá de los niveles alcanzados en la recuperación.

---

(\*) Documento presentado al III Congreso Hispano Latinoamericano y del Caribe de Doctrina Social y de Teología de la Caridad, celebrado en El Escorial, España del 4 al 6 de mayo de 1995.

Esto no significa que estas secuencias deban sucederse necesariamente o ser el resultado de crisis intermedias y de reajustes como se explica en el texto, menos aun sostener que la profundidad y distribución de los sacrificios era inevitable.

Simplemente quiero anotar algunos rasgos que ayudan a ordenar la morfología de estos procesos.

Me preocupa también dar una idea de los costos que ha tenido este proyecto. Nadie duda hoy día que el precio humano que se ha pagado ha sido devastador y que las políticas que han sido aplicadas por los reformadores para corregir esos excesos son poco efectivas. El punto central de esta sección es destacar que hay importantes consecuencias que ni aun la prosperidad del post-ajuste puede corregir a corto y mediano plazo. Muchos de estos sacrificios humanos son difíciles de remediar.

Estas reformas parecen tener consecuencias políticas importantes que alteran la "constitución real" de los países. Si bien el tema de la "reforma política", tal como comúnmente se entiende, se refiere a las cuestiones administrativas de los aspectos de "sector público" del Estado, ya que el problema de sustancia política fue inicialmente la reorientación del modelo de crecimiento, pienso que este enfoque impide percibir la profunda transformación de las estructuras de poder. Este último es un tema extenso que merece un tratamiento especial. Este trabajo sólo enfoca el problema desde el punto de vista de la reestructuración de la sociedad civil, es decir, de las relaciones entre los poderes formal e informalmente constituidos y los individuos, sobre todo aquellos que se encuentran al margen de la participación económica y política.

Desde esta perspectiva el tema de la violencia anómica ha sido inevitable. Si bien muchos aspectos de desorganización social (empleo, familia, derechos) son brevemente analizados a lo largo del trabajo, el problema de la delincuencia y sus efectos destructivos en una América Latina en proceso de "modernización económica", refleja un ambiente de pérdida de los horizontes éticos. El aumento de la delincuencia es la expresión más extrema del fenómeno. El énfasis de esta sección está puesto en la noción que una vez que las estrategias éticas de solidaridad son abandonadas como técnicas de sobrevivencia colectiva, se crea un vacío que es llenado por la eficacia destructiva de las conductas delictivas.

El texto no atribuye una relación causal directa entre los ajustes y la multiplicación de la criminalidad. Esto sería poco serio. Pero es evidente que dondequiera se producen bolsones urbanos de desprotección y abandono florecen las conductas anómicas y destructivas.

La sección final intenta poner en una perspectiva histórica la pregunta de cómo evitar que estos sacrificios humanos tan dolorosos no hayan sido en vano, sobre todo en un mundo que quiere subordinar los valores de la solidaridad y de la compasión a los valores de la eficiencia. Esto no se plantea desde la perspectiva de la compasión, sino de la propia sustentabilidad del nuevo modelo de crecimiento económico.

### **Los objetivos de la liberalización económica**

Cualquier esfuerzo para evaluar el significado de los programas de ajustes económicos -muchos de ellos todavía en curso- tropieza con los malentendidos que las fricciones de los procesos de reforma originan, sobre todo si los objetivos son radicales como ocurre en este caso. Esta es una dificultad insalvable ya que es imposible trazar una línea divisoria que permita separar nítidamente mitos y realidades, la razón neutral y objetiva de los intereses en juego y los problemas técnicos de las finalidades de los programas.

Los mitos económico-sociales juegan con una dimensión temporal pasada o futura que contribuye a la construcción de las retóricas que se usan para justificar acciones específicas de corto plazo, a su vez los intereses argumentan que el bien común es una dimensión derivada de una matriz presente que sólo puede resolverse satisfaciendo las demandas de los factores dominantes, mientras que los proyectos que articulan los programas intentan demostrar que se vive una situación de necesidad tal que el costo de no hacer nada -o de las alternativas cuando éstas existen- es infinitamente superior a los riesgos que se asumen al iniciar las reformas.

Los programas de ajuste estructural han utilizado abundantemente estos recursos persuasivos. Además de las realidades adversas de la crisis económica de los años ochenta, de los análisis de los desequilibrios macroeconómicos y de algunas de sus causas, es evidente que la mayoría de la población educada de la región está convencida que el Estado Desarrollista era insostenible y, a la vez, un verdadero lastre para el crecimiento; que para mejorar el bienestar de todos -en especial de los pobres- ha sido indispensable sacrificar los programas sociales y concentrar los recursos en el sector privado; finalmente, que no había más alternativa que achicar el Estado y aceptar la amarga medicina de reducir el nivel de vida de las grandes masas para así construir un futuro de prosperidad y equidad. Hoy día parece haber acuerdo que el bienestar depende de un mercado ampliado y de un Estado disminuido.

La percepción de encontrarse inmersos en una situación dominada por la absoluta "necesidad" de los cambios, impidió sin duda que se plantearan preguntas sobre las opciones en cuanto al grado y distribución de los sacrificios, al papel del Estado en cada país, al nivel resultante de distribución de la riqueza y a la adecuación de las capacidades humanas para participar en una economía abierta. La verdad es que se intentó aplicar un mismo recetario cualquiera fueran las realidades de cada país.

Los programas de ajuste estructural que se han puesto en marcha en la región han intentado:

- Abrir las economías al exterior, liberalizando el comercio y los mercados de capitales.
- Privatizar la sociedad, transfiriendo empresas, monopolios y poderes desde el sector público al privado.
- Mantener los equilibrios macroeconómicos, mediante la reducción del déficit fiscal y la creación de condiciones generales y mecanismos para garantizar la estabilidad monetaria.

Se supone que estas reformas han de facilitar el establecimiento de economías modernas, dinámicas, adaptativas y eficientes, de modo que el mayor ingreso gotee hacia los sectores menos favorecidos reduciendo así gradualmente las expresiones extremas de deprivación.

Hay dos aspectos del ajuste estructural que merecen una mención especial. Primero, la significativa contracción de las responsabilidades públicas en las áreas sociales mediante la eliminación de la universalidad de los compromisos, (modificando las prioridades, dejando caer algunos programas, transfiriendo responsabilidades al sector privado, descentralizando servicios y, en general, reduciendo el gasto público social). Segundo, una concepción residual de la política social, centrada en la necesidad de atender el problema de aliviar las consecuencias negativas del deterioro de las redes de seguridad inducidas por las reformas económicas, en el supuesto que una prosperidad prolongada es el único antídoto eficaz contra la pobreza.

Esta visión del bien común en que los objetivos de equidad se derivan del incremento de la riqueza material supone que el gasto social no debe alcanzar montos disfuncionales para la acumulación de capital, y que en principio está justificado incurrir en ese gasto cuando constituye una inversión que arroja rendimientos significativos. Desde este punto de vista, las prioridades sociales dependen de las tasas de rendimiento de las inversiones en capital humano.

De aquí se han derivado dos principios rectores que definen los propósitos de la política social en sociedades que han sido estructuralmente ajustadas. Los parámetros de atrición del gasto público social imponen la necesidad de optimizar los recursos:

- Es prioritario mejorar la eficiencia interna de los sistemas de entrega de servicios. El supuesto es que la efectividad del gasto es función de la eficiencia económica con que se administra cada sector.
- Tal como se señaló, es indispensable eliminar los objetivos sociales universalistas y reemplazarlos con programas dirigidos a grupos específicos. El supuesto en este caso es que la focalización de los recursos en los sectores más necesitados mejora los resultados.

### **Efectos económicos de los ajustes**

¿Cuáles han sido los resultados de estas reformas económicas? Hasta ahora los logros son contradictorios, hay progresos y retrocesos. Muchos argumentan que aún es temprano para llegar a conclusiones respecto de transformaciones estructurales que requieren de un largo periodo de maduración.

Pero puede argumentarse también que la profundización de algunos "síntomas" pone en peligro los objetivos finales de los ajustes, de modo que el éxito depende de la introducción oportuna de medidas correctivas que hagan viable el proceso. Es evidente que si nadie conoce bien la trayectoria de esta evolución tiene sentido preocuparse por los resultados y problemas intermedios.

Examinemos primero los éxitos:

- Donde los ajustes estructurales son profundos y logran sostenerse por algún tiempo, se observa que la tasa de inflación disminuye. Cabe hacer notar que estas dos condiciones no son fáciles de alcanzar en todos los casos. Se necesita a la vez una fuerte voluntad política y un conjunto coherente y eficaz de políticas de acuerdo a las realidades de cada país.
- La apertura externa de las economías en sociedades de desarrollo intermedio, sobre todo cuando se mantienen tasas de cambio realistas, favorece el aumento y la diversificación de las exportaciones. Este es un logro importante. La prueba de fuego, sin embargo, es alcanzar un razonable equilibrio entre las importaciones y las exportaciones, lo cual implica que la diversificación debe extenderse gradualmente hasta incluir productos de mayor valor agregado.
- La estabilidad económica contribuye sin duda a la retención y al ingreso de capitales del mismo modo que a la acumulación y al mejor funcionamiento de esos mercados.
- Pasada la larga fase recesiva, en las etapas de recuperación del post-ajuste comienza a disminuir el desempleo, pero los salarios se mantienen bajos. Este mínimo de holgura favorece la expansión de la producción informal y la proliferación de pequeñas empresas que responden a la tonificación de la demanda local. Estos sectores de baja productividad deben sobrevivir en un medio altamente competitivo, para lo cual no hay más alternativa que castigar las remuneraciones. Al mismo tiempo, la desinversión en capital humano del periodo recesivo parece afectar los esfuerzos por mejorar la productividad en las etapas más avanzadas de la recuperación.

Estos resultados favorables no se han logrado de una manera lineal ni con la misma facilidad en todos los casos. La apertura externa puede incentivar más las importaciones que las exportaciones, los capitales ingresar al país atraídos por intereses elevados y por plazos cortos, y el mantenimiento de una tasa de cambio estable sobrevaluar la moneda local. Los casos de Chile en 1982, de México en 1994 y la actual situación de Argentina ilustran las dificultades que plantea el uso de la apertura externa y de los incentivos financieros como estrategia de modernización económica.

De aquí se desprenden algunas lecciones:

1. Las economías abiertas parecen ser más eficientes que los sistemas cerrados. El introducir factores de competencia contribuye a la adaptabilidad y a la creatividad. El desafío es como fomentar competitividad en ambientes en que dominan monopolios sociales, políticos y a veces culturales.
2. Una razonable estabilidad favorece la inversión reproductiva y acelera el crecimiento. La confianza en la sostenibilidad de los equilibrios económicos es un factor estratégico cuando el mercado es el principal asignador de recursos. Sin embargo, los tratamientos radicales de choque para superar situaciones de alta inflación usando el dinamismo de factores externos tiene efectos fugaces si la economía real no responde adecuadamente a estos incentivos.
3. Sin crecimiento económico es muy difícil alcanzar estabilidad. El conflicto entre las aspiraciones y los recursos puede administrarse mejor donde hay prosperidad y buenas perspectivas de mejoramiento, de modo que las políticas de apertura y de estabilización sólo se consolidan en la medida que logran aumentar sostenidamente el producto nacional.
4. Sin inversiones sostenidas en capital humano durante la recesión, el aumento de la productividad enfrenta barreras difíciles de resolver en las etapas más avanzadas de recuperación.

Pero ni la competencia es el único factor de creatividad económica, ni la estabilidad se puede mantener exclusivamente sobre la confianza privada, y ni aun la prosperidad **per se** asegura la viabilidad.

## **Condiciones y capacidades**

Para que el crecimiento sea sostenible debe ser eficiente. En economías abiertas, la eficiencia está definida por la competitividad internacional de los productos y servicios nacionales. Las políticas de apertura y estabilización crean condiciones que favorecen una mayor racionalidad en el uso de los factores. Su éxito depende, sin embargo, de la adopción de algunas reformas institucionales adicionales.

El adecuado funcionamiento del mercado necesita un ambiente institucional adecuado: orden y seguridad, un sistema legal efectivo y sobre todo la protección de los derechos de propiedad, un gobierno eficaz y reglas de juego claras y estables.

Las experiencias latinoamericanas muestran que la creación de un ambiente institucional favorable al capital puede lograrse a pesar de la violación de otros derechos y garantías y en ocasiones recurriendo a medidas represivas totales o parciales, de modo que no es válido suponer que haya una relación causal simple entre la libertad de mercado y otras libertades. Hay indicios que sugieren que al igual que lo que ocurre con casi todos los sistemas autoritarios, un régimen represivo que promueve la modernización económica encuentra al cabo del tiempo resistencias políticas internas crecientes que ponen en peligro su continuidad. Esto puede significar, sin embargo, que durante un largo periodo la gente tenga que conformarse con las restricciones típicas de las tiranías. Es probable que en sistemas de libre competencia, las necesidades de información contribuyan a reducir la represión abierta y a adoptar otras formas de control más efectivas, pero el uso de esta apertura política depende siempre de cómo los intereses políticos aprovechan la oportunidad para establecer un régimen de mayor libertad. El restablecimiento de los derechos no es un proceso natural que ocurre linealmente.

La experiencia regional muestra también que hubo coaliciones que facilitaron la instauración de este modelo económico en escenarios no abiertamente represivos; éstas surgieron en ambientes políticos en que las alternativas parecían haber sido agotadas. Las más de las veces, las reformas económicas fueron adoptadas como salidas a situaciones insostenibles, a pesar que las mayorías estaban en desacuerdo o aceptaban con reticencia las implicaciones y consecuencias de las nuevas políticas económicas. Estas coaliciones se han sostenido primero sobre la base de la resignación y pasividad de amplios sectores de la población, y luego sobre el miedo a volver a experimentar las incertidumbres del desorden económico y político.

La creación de ambientes institucionales y de políticas favorables es una condición necesaria pero insuficiente. El crecimiento requiere además de un clima social apropiado, de capacidades humanas y organizaciones que puedan convertir las oportunidades e incentivos de la nueva situación en realizaciones.

El aumento de las oportunidades depende en un alto grado de la dotación de infraestructura física y de la presencia de otras externalidades esenciales tales como una fuerza de trabajo moderna. Vale decir, de capacidades humanas. Si bien el supuesto de las reformas económicas es que los incentivos fomentan las oportunidades y capacidades, las experiencias latinoamericanas muestran que no siempre esto ocurre. Por el contrario, la efectividad de esos incentivos es elevada donde hay un piso mínimo, pero no producen los resultados esperados en ambientes atrasados en que ese piso no existe.

El caso de Bolivia es ilustrativo. Tras un decenio de ajustes y de estabilización, iniciado con una importante pero no total reducción de la deuda externa, el país continúa estancado. Hay quienes piensan que la baja inversión privada tiene poco que ver con las condiciones institucionales y de política favorables que se han instaurado y mucho con la falta de capacidades; la verdad es que hay un potencial no realizado porque se ha hecho poco o nada para ampliar las oportunidades de inversión y mejorar el capital humano. Hasta ahora los sacrificios realizados no han sido compensados por una fase de recuperación y expansión económica. El modelo de un Estado pasivo que mantiene el orden y crea condiciones de estabilidad para que el sector privado lleve a cabo la tarea de aumentar el producto, pareciera ser menos apropiado para Bolivia que para México.

Estas consideraciones plantean un problema más general. Los ajustes son, sin duda, herramientas efectivas para reducir la inflación, si bien lo hacen con un alto costo social e incluso con algunas consecuencias económicas que luego pueden ser disfuncionales durante la etapa de crecimiento (que se

supone debe suceder al ciclo recesivo inicial de las reformas). Tras más de quince años de ensayos y errores, el caso exitoso de Chile ilustra muy bien los dilemas del post-ajuste. En un país con una historia previa de inversiones importantes en infraestructura y capital humano que fueron sostenidas durante treinta años, el largo interludio recesivo y luego especulativo del ajuste redujo significativamente esas inversiones; sin embargo, la recuperación pudo hacerse debido a los altos niveles de acumulación en infraestructura y capital humano que se habían alcanzado en las fases anteriores. A su vez, los largos años de desinversión en estas áreas que caracterizaron los ajustes, constituyen hoy día un importante obstáculo para fomentar una economía autosostenible. El gobierno de ese país ha reconocido que para mantener el crecimiento es indispensable dar prioridad a las inversiones en infraestructura física y, sobre todo, a la formación de capital humano.

La lección es obvia, una vez que se ha logrado la estabilidad, el desafío del post-ajuste es abrir las oportunidades y fomentar las capacidades indispensables para crecer. La actual crisis en Argentina y la reciente crisis de México sugieren que si bien la confianza en la estabilidad está condicionada por factores subjetivos, la mera subjetividad puede transformarse fácilmente en catástrofe. En última instancia, lo que cuenta no es la retribución adecuada del riesgo financiero sino la calidad de la economía.

### **El costo social de los ajustes: la modernización de la pobreza**

Cualquiera haya sido el éxito económico de los programas de ajustes, el precio social pagado ha significado una verdadera catástrofe humana. La justificación de estos sacrificios humanos es la promesa de una prosperidad futura cuyas consecuencias de bienestar general compensarían con creces este elevado costo inicial.

La experiencia regional confirma que tras los ajustes y aun en el mediano plazo, la distribución de la riqueza se mantiene regresiva debido a la disminución de los ingresos de los pobres y de las clases medias.

Esta polarización de las oportunidades y beneficios define un nuevo escenario de alto desempleo inicial y luego de salarios bajos, de programas sociales compensatorios disminuidos que afectan negativamente la calidad de vida de los grupos vulnerables, pero además de rápida acumulación de recursos en las capas altas de la sociedad. El aumento paralelo de la pobreza y de la riqueza es consecuencia de la libre operación del mercado una vez que las políticas de protección económica y social han sido reducidas o eliminadas.

La hipótesis dialéctica del nuevo modelo económico, en el sentido que la mayor concentración inicial es necesaria y produce eventualmente una mejor distribución funcional -el "óptimo de equidad posible"- es ambigua. En efecto, no define metas ni parámetros, se refiere a periodos indeterminados en cuanto a los efectos progresivos futuros y está dominada por el corto plazo en todo lo relacionado con los beneficios del capital.

Cualquiera sean las expectativas de largo plazo acerca de los efectos del ajuste, es evidente que a corto y mediano plazo contribuye a aumentar la brecha entre ricos y pobres, y que estas consecuencias inmediatas y directas son lo suficientemente significativas como para proyectarse hacia el futuro y durante un largo periodo. Los estudios sugieren una transformación de la pobreza, junto a la deprivación estructural tradicional han surgido nuevas expresiones de deterioro de la calidad de vida de algunos grupos vulnerables, especialmente como consecuencia de la reducción de los programas sociales, de restricciones de género, del desempleo y de la edad.

Quienes están a cargo de programas de asistencia social señalan que la pobreza en las áreas urbanas de América Latina se ha profundizado, diversificado y estratificado. Esto hace pensar que durante las fases de post-ajuste, los efectos positivos de la recuperación económica serán también diferenciados.

En verdad son muy pocos los que dudan actualmente que los programas de ajuste y liberalización económica han contribuido a prolongar e intensificar y extender la crisis social, si bien hay quienes argumentan que sin estas reformas las consecuencias habrían sido peores. Los principales núcleos de vulnerabilidad se identifican principalmente con la erosión de los sistemas de formación de capital

humano, con la acentuación del problema de las incapacidades estructurales, con la formación de subculturas anómicas que operan como alternativas realistas de sobrevivencia y, en muchos casos, con el reforzamiento de las prácticas de segregación. Dondequiera los medios disminuyeron, las obligaciones y responsabilidades públicas y privadas se debilitaron, los grupos afectados tuvieron que recurrir a alternativas de vida con salidas subóptimas. La marginación prolongada tuvo efectos inhabilitantes en sectores de la población que con anterioridad habían contado con algunos ingresos, a la vez que reconfirmó las expectativas fatalistas de quienes estaban estructuralmente excluidos. La desprotección social contribuyó a aumentar la ambigüedad de la aplicación del principio de universalidad de los derechos. Finalmente, las brechas creadas por los criterios sociales de exclusión fueron ensanchadas por la propia recesión económica.

La adaptación de las familias a estos escenarios parece haber incidido negativamente en los procesos de socialización temprana y a veces en el nivel de nutrición de las nuevas generaciones. Los datos sugieren, que el deterioro de los sistemas educativos redujo la calidad de la educación y restringió aun más el acceso en los lugares en que la cobertura previa era precaria. A su vez, los desincentivos propios de los ambientes de privación redujeron la efectividad de la escolarización. Dada la significativa duración de los procesos de ajustes, estos factores han afectado la productividad y empleabilidad de por lo menos una o dos generaciones y es probable que se proyecten sobre un futuro indefinido reproduciendo la pobreza.

La situación de quienes perdieron sus empleos en la segunda mitad de su periodo activo plantea un problema distinto pero con efectos muy semejantes. Como consecuencia de la prolongación del periodo recesivo, la empleabilidad de los desocupados adultos crónicos tiende a disminuir significativamente a lo largo del tiempo. Lo mismo ocurre con los jóvenes en edad de ingresar al mercado de trabajo que debieron conformarse gradualmente con la expectativa de no encontrar trabajo.

Las mujeres constituyen también una categoría de muy alta vulnerabilidad, debido tanto a las discriminaciones de género como a la heterogeneidad de los papeles que les toca desempeñar. Todo esto parece acentuarse durante los largos periodos de recesión e incertidumbre que producen los ajustes. La inestabilidad creciente de las distintas formas de unión familiar coloca a las mujeres en situaciones que no tienen ninguna solución satisfactoria. Las cifras sobre empleo femenino sugieren además, que hay muchas mujeres que cuando logran encontrar un trabajo obtienen ingresos exigüos e inestables, es decir, su doble responsabilidad las deja atadas a la trampa de la pobreza.

Finalmente está el problema de los derechos. La experiencia latinoamericana indica que durante el periodo de las reformas económicas, se produce un serio deterioro en la aplicación de diversos derechos básicos. En primer lugar, éste es un campo que para quienes definen la agenda política deja de ser prioritario, sobre todo aquellos derechos que protegen a los sectores vulnerables de la sociedad. En segundo lugar, los grupos de clase media -que con anterioridad eran los principales defensores de la universalización de los derechos- son afectados adversamente por las políticas de ajuste. Estas tendencias no sólo inciden en aquellos derechos relativos a la situación laboral, se produce más bien un relajamiento general. Cualquiera haya sido el grado de conciencia del estado de la equidad pre-existente que tenían las capas dirigentes, ésta es desplazada por la noción que todos se encuentran en un "estado de necesidad" cuya lógica permite no sólo el olvido benigno de los derechos, sino incluso su violación. La idea rectora es que en la emergencia predomina, sin contrapesos, el poder de quienes deben tomar las duras decisiones que la situación exige. Las prácticas que se derivan de esta manera de definir el problema, pasan a constituir las realidades de la equidad y de las exclusiones con que se inicia el periodo del post-ajuste.

Resumiendo, hay daños y distorsiones que la recuperación económica no corrige por sí sola, cuyos efectos están llamados a proyectarse durante un largo tiempo. Esta nueva estructura social que producen las reformas refleja muy de cerca las consecuencias principales del sistema de premios y castigos utilizados en la "emergencia" del ajuste, constituye por así decirlo la matriz de relaciones humanas que condiciona la prosperidad y equidad del post-ajuste.



La principal lección que puede derivarse de estas experiencias es que la relación esperada por los modelos de liberalización -entre prosperidad y equidad- no ocurre por sí sola y depende de la adopción de un patrón distributivo que facilite las transferencias sin poner en peligro la tasa de inversión; de otro modo, los incentivos implícitos en la estructura social del ajuste tenderán a reproducir las mismas exclusiones y segregaciones existentes.

Los acuerdos sociales que se requieren para ese propósito parecen ser más fáciles de alcanzar donde persiste la influencia de tradiciones previas de apertura política, ya que para iniciar el diálogo es esencial que existan interlocutores válidos comprometidos con valores de compasión y de justicia distributiva. La transición democrática de Chile ilustra la tímida pero gradual transformación del patrón acumulativo de crecimiento hacia un patrón menos regresivo. Es todavía prematuro predecir si en este caso la calidad del proceso político, la composición de fuerzas y de factores que caracteriza esa transición, permitirá continuar más incisivamente en la misma dirección.

### **Las respuestas desde arriba: el eficientismo de las nuevas políticas sociales**

El caso de Chile ilustra también la continuidad de las políticas sociales típicas del periodo recesivo del ajuste con las del periodo posterior de recuperación y prosperidad. En ambas fases la eficiencia formal de los programas del sector público ha sido el criterio dominante.

Para los reformadores económicos, los programas sociales constituyen instrumentos compensatorios residuales, toda vez que el verdadero progreso social ocurre como resultado de la mayor prosperidad. Desde este ángulo, mientras persisten las condiciones recesivas de desempleo y escasez de recursos, las intervenciones del Estado no tienen consecuencias acumulativas. En cambio, alcanzar estabilidad económica manteniendo bajo el gasto social es un problema estratégico que condiciona el bienestar futuro, aun cuando ésto se haga al costo de profundizar el deterioro de los programas sociales existentes. Sólo una vez lograda la estabilización se plantea la necesidad de evitar algunas consecuencias extremas que resultan de la radical erosión de las redes básicas de seguridad.

En efecto, las fases iniciales de recuperación económica abren un escenario de posibilidades limitadas. Persisten las grandes restricciones fiscales pero es posible mejorar modestamente el gasto social, sin embargo el estado deplorable de los servicios y programas constituye el estrangulamiento principal. Es en función de este escenario de limitaciones a la vez que de posibilidades, que se formulan las premisas y estrategias centrales del eficientismo social. De una parte persiste la prioridad de descargar el sector público de responsabilidades generales, de otra parte, es abrumadora la magnitud de las necesidades humanas básicas insatisfechas. Las soluciones eficientistas intentan conciliar ambos extremos.

Esto requiere que el Estado renuncie a alcanzar objetivos universalistas de bienestar humano y concentre sus escasos recursos en los más necesitados. Dentro de este marco normativo es indispensable aumentar el número de beneficiarios reduciendo la calidad de los beneficios, el costo administrativo de entregarlos y también la adopción de tecnologías más efectivas.

La extensión de los criterios del modelo eficientista a las etapas siguientes de creciente prosperidad, plantea sin embargo algunos dilemas que exceden este marco normativo. En esta nueva etapa, el problema central es sostener la viabilidad del orden público y de una economía abierta, en que los aumentos de productividad son esenciales para la estabilidad, lo cual implica alcanzar metas de bienestar y de formación de cuadros humanos calificados.

Las pocas experiencias regionales correspondientes a esta etapa sugieren que la compleja relación entre crecimiento económico, bienestar y equidad puede no ser lineal o necesaria. Aun en aquellos casos de más éxito se observa:

- Que si bien el empleo aumenta, los salarios se mantienen bajos. La lección pareciera ser que la competitividad de economías ineficientes depende del lento mejoramiento del nivel de salarios. De modo que de mantenerse estas condiciones, para absorber una proporción significativa de la pobreza se necesitarían tasas muy elevadas de crecimiento durante periodos muy largos.

- Que la reducción del gasto social ocurrido durante los ajustes crea un escenario de necesidades en que aun el rápido aumento del presupuesto para fines sociales es insuficiente. Los problemas y brechas acumuladas exigen un significativo esfuerzo de financiamiento, no siempre compatible con los recursos comprometibles y con la estructura de poder del post-ajuste.
- La erosión de las instituciones y programas sociales ocurrida tras los largos periodos de atrición presupuestaria y de falta de propósitos plantea la necesidad de reconvertirlos en instrumentos capaces de alcanzar metas. Estas reformas toman tiempo y un razonable grado de consenso en cuanto a la definición de objetivos y a la adopción de las estrategias más adecuadas a cada situación.

El desafío de alcanzar metas obliga a reformular los criterios de eficiencia utilizados, en que la desigualdad de los indicadores de bienestar en la sociedad son atribuidos principalmente al desempeño de las instituciones y a lo inadecuado de las políticas. La verdad es que con servicios deteriorados, recursos limitados y enormes necesidades insatisfechas, las soluciones tecnocráticas centralistas del eficientismo tienden a desgastarse en el proceso de instaurar sus metas intermedias. Para alcanzar objetivos, es indispensable abrir el juego político, pasar de la preocupación técnico-administrativa a la consolidación de compromisos nacionales. Esto puede significar destinar recursos adicionales y definir un marco institucional capaz de movilizar a la sociedad civil y sus grupos y organizaciones de base.

Los resultados del eficientismo son hoy día aparentes: menor calidad y a veces efectividad del servicio o bien que se entrega a los sectores subsidiados, a la vez que una gradual elevación de algunos costos unitarios(1), esto último a pesar de los bajos sueldos que predominan en estos sectores de la actividad pública. Algunas experiencias latinoamericanas ilustran de manera más específica los efectos de esta manera de programar el desarrollo social:

- La focalización de los subsidios es una estrategia que se justifica en aquellos casos en que hay que compensar carencias que afectan a grupos muy vulnerables, sobre todo para redistribuir beneficios.
- No hay duda que los programas compensatorios focalizados mejoran -mientras se proporcionan- el nivel de bienestar de grupos específicos; en la medida que se concentran en factores estratégicos es posible esperar resultados multiplicadores, de otro modo es necesario aplicar estrategias integradas de alto costo, por regla general incompatibles con las capacidades administrativas y con la precariedad del financiamiento. Las evidencias sugieren que los efectos compensatorios son más significativos que los multiplicadores, es decir, la práctica muestra que la identificación de grupos que sufren deprivación es más fácil que la identificación de factores estratégicos, y que lo mismo ocurre con la administración de las compensaciones.
- Los programas de desconcentración geográfica a menudo no han tenido buenos resultados debido a las insuficientes capacidades locales y a las dificultades técnicas y políticas que plantea redistribuir poderes y recursos. En muchos casos hubo significativas caídas en la calidad de los servicios.
- El uso de tecnologías más apropiadas sugiere que las innovaciones abren una rica frontera de nuevas posibilidades que deben ser exploradas. Las oportunidades son el factor limitante. Los recursos para experimentar son precarios y las rigideces institucionales abundantes, tanto en los sistemas jerárquicos como en los modelos eficientistas que se utilizan. No es de extrañar que muchas innovaciones tengan éxito como programas pilotos e incluso alcancen una escala ampliada, pero son difíciles de universalizar.
- La creación de Fundaciones Públicas o Fondos Sociales con el objeto de atender innovaciones, operar con grupos y asociaciones de la sociedad civil y evitar las dificultades e intereses burocráticos sectoriales han probado servir para atender emergencias pero no para atender programas más permanentes. Tras éxitos iniciales basados en su mayor adaptabilidad, algunos estudios señalan la tendencia a duplicar servicios, el intercambio de influencias y otras formas de corrupción, como problemas típicos de instituciones en que los controles son por definición muy laxos, pero que sin embargo definen tecnocrática y centralizadamente sus objetivos.

### **Las respuestas desde abajo: los retos de la sociedad civil**

Las reacciones de la sociedad frente a la deserción del Estado en las áreas de interés social, constituyen un aspecto importante de las experiencias latinoamericanas recientes. De una parte, es evidente que la falta de alternativas cristalizó en un clima generalizado de resignación y desmovilización humana, en que perdieron vigencia los objetivos sociales integradores y los compromisos públicos con valores de equidad. Sería un error, sin embargo, imaginar que este retraimiento produjo un escenario de total pasividad.

No hay duda que el retiro del Estado pro-activo dejó un vacío de necesidades desatendidas. Uno de los fenómenos más interesantes de la crisis social -que las reformas económicas contribuyeron a profundizar durante los años ochenta-es sin duda la vigorosa reestructuración de la sociedad civil, que a través de una multiplicidad de grupos, comunidades y organizaciones, intentó llenar ese vacío mediante iniciativas caritativas, de autoayuda y para facilitar la representación de grupos y de intereses precariamente representados.

Los ajustes tuvieron importantes consecuencias políticas. En primer lugar, la crisis deflacionó las expectativas reales de mejoramiento y enfrió las aspiraciones en los sectores políticamente más dinámicos. Esta reacción filtró hacia abajo. Las expectativas declinantes legitimaron los valores de un ambiente social conservador. En segundo lugar, las experiencias generalizadas de pérdida de status acentuaron las comparaciones de declinación relativa entre individuos y grupos; las ansiedades por tratar de sobrevivir en una situación adversa facilitaron la difusión de ideologías que justificaban la racionalidad de las desigualdades y la salvación individual. La idea que la afluencia de unos pocos beneficiaba a la mayoría y que la equidad "prematura" perjudicaba a todos, fue funcional para un ambiente con pocas esperanzas de mejoramiento a corto plazo.

En efecto, estos postulados que articulaban ideológicamente los ajustes no encontraron oposición efectiva. Los partidarios de la equidad dejaron de ser una amenaza para el orden, en tanto que las nuevas alianzas de poder se apoyaron en los sectores más dinámicos que estaban interesados en la acumulación de capital. La estrategia política de quienes llegaron al poder no fue ganar el apoyo popular, sino más bien ser reconocidos como actores poderosos y efectivos en un horizonte de contracción que requería la inmovilidad de las mayorías y de sus organizaciones. No actuaron en nombre de la justicia sino de la necesidad.

Frente a las estrategias conservadoras de estas nuevas elites, las reacciones de la sociedad fueron poco articuladas, principalmente a través de esfuerzos específicos y dispersos para reconstruir algunos núcleos de seguridad y cooperación. Se produjo una relación ambigua. Las elites del ajuste estaban interesadas en privatizar el altruismo público pero sin perder el control de los pobres, en tanto que los nuevos activistas de la sociedad civil aspiraban a representar los intereses de los excluidos y si bien requerían de subsidios, no estaban dispuestos a condicionar excesivamente su autonomía.

Estas expectativas equívocas ilustran la naturaleza del escenario de poder del post-ajuste. A diferencia del surgimiento de las sociedades civiles del Occidente Europeo que ocurrió sin mucha intervención del sector público, pero con el beneplácito y la protección del Estado, los incentivos que han contribuido al tardío renacer de las organizaciones autónomas no políticas en América Latina durante las fases finales del ajuste y los comienzos del post-ajuste, sugieren una relación más contestataria y segregada.

Los programas de liberalización económica lograron crear una simbiosis funcional entre los intereses que buscan optimizar la acumulación de capital con la política pública, mediante la protección de los derechos de propiedad, la más amplia libertad económica y el mantenimiento de algunas garantías para la competencia. La práctica de este aspecto universalista del Estado neo-clásico parece haber tenido algunas consecuencias particularistas importantes. Donde existen marcadas desigualdades y precarios sistemas de seguridad, esta simbiosis fomentó un sesgo institucional adverso a los sectores laborales y a los pobres, e incluso en algunos casos, a ciertos grupos vulnerables de las clases medias. En efecto, la noción de eficiencia económica agregada suponía que las tasas de utilidad debían ser internacionalmente

competitivas, que los bajos salarios estaban llamados a compensar la insuficiente productividad proveniente de tecnologías obsoletas.

Este sesgo abrió un espacio significativo de desprotección social, e hizo visible el hecho que habían intereses que no estaban representados adecuadamente a través de los canales institucionales normales. Las sociedades civiles latinoamericanas se estructuraron en función de esta situación histórica peculiar, para servir de voz, organizar, movilizar, educar y mejorar el bienestar de esos sectores de la población.

Si bien las ideologías que han inspirado los programas de liberalización económica promueven las transferencias de poder público hacia los agentes privados, las desigualdades plantean problemas de control social difíciles de resolver dentro de este modelo. Es evidente que permitir la formación de núcleos de poder paralelos entre los pobres, abre nuevas posibilidades pero también limita las hegemonías en que se apoya el orden existente. Las experiencias regionales ilustran ampliamente las tensiones que plantean el retiro del Estado y los intentos de promover nuevas bases sociales para la supervivencia de los excluidos.

### **La recuperación de las soberanías no delegadas**

El sentido de estas tensiones se entiende mejor si se examinan las alternativas. Los ejemplos y los casos estudiados son abundantes. Si bien Chiapas es el más publicitado, los conflictos se manifiestan con distinto grado de intensidad en todos los países en que el Estado no puede o renunció a perseguir propósitos universalistas de política social, la pobreza es profunda y extendida y las organizaciones de la sociedad civil han llenado parcialmente ese vacío.

Estas alternativas se derivan de las relaciones de control y autoridad de quienes intervienen en nombre de las estructuras centralizadas de poder con los representantes de los sectores excluidos, sobre todo de la voluntad de estos últimos para aceptar jugar un papel pasivo o subordinado.

El paternalismo ha sido y es todavía la solución de armonía en muchos lugares de América Latina. Establece relaciones funcionales en el seno de una estratificación que supone el monopolio de la acción y del liderazgo en un extremo y en el otro pasividad y subordinación. Implica, sin embargo, que unos se hacen cargo de una pesada responsabilidad y los otros aceptan resignadamente su suerte. La crisis del paternalismo ocurre cuando una o las dos partes no aceptan las responsabilidades del papel asignado y se produce una situación de desequilibrio entre las capacidades y las necesidades.

Los síntomas de esta crisis son conocidos en la región. La mediatización de la entrega de los beneficios usando sistemas de intermediación de alto costo y, al mismo tiempo, la monopolización de los servicios de calidad por quienes podían adquirirlos privadamente, sugieren la profundidad que alcanzó la ruptura del pacto social paternalista. Las políticas sociales eficientistas intentaron restaurarlo reduciendo los costos y focalizando los subsidios, en el supuesto que la población beneficiada debía aceptar pasivamente las normas técnicas de entrega de los bienes otorgados. Esta reburocratización del paternalismo de acuerdo a normas de eficiencia técnica puede incluir estrategias de desconcentración en la entrega de los servicios, pero exige al mismo tiempo, una estricta centralización de las decisiones y homogeneización de los criterios estratégicos. El sector de la sociedad que otorga los subsidios retiene la autoridad para distribuirlos de acuerdo a procedimientos y a normas técnicas que clasifican los diversos tipos de beneficiarios y de beneficios.

En cualquiera de estas dos versiones, el paternalismo social enfrenta serias limitaciones cuando se propone alcanzar metas; en la medida que es un compromiso en que unos otorgan y otros reciben, encuentra estrangulamientos en el monto de los recursos disponibles, en los costos de administración, conflicto en los objetivos que persiguen las partes, en el uso de los beneficios y, en consecuencia, en la eficacia de las estrategias elegidas. En el trasfondo de estas manifestaciones está la paradoja del paternalismo, que no sólo supone pasividad sino que además la fomenta, y al hacerlo afecta su propia efectividad para alcanzar metas de superación de la pobreza.

En muchos países, el retiro del Estado de las tareas de protección social contribuyó a erosionar las bases mismas del acuerdo paternalista. A su vez, los nuevos grupos organizados de la sociedad civil

redefinieron el escenario. Ni las elites estaban dispuestas a solventar los costos de su liderazgo social ni las comunidades y organizaciones a renunciar a su autonomía obteniendo muy poco a cambio. Los beneficiarios dejaron de ser una masa pasiva sin representación; a pesar de su debilidad, los diversos núcleos de base comenzaron a formular objetivos y a integrarse dentro de redes de cooperación capaces de influir marginalmente en las decisiones públicas. Estas voces abrieron, sin embargo, alternativas no paternalistas, que excedían el horizonte de concesiones de las antiguas jerarquías políticamente orientadas y también el horizonte de los criterios de optimización técnica de las nuevas burocracias desconcentradas.

Si bien el paternalismo continua siendo sin duda la opción oficial preferida de quienes definen los programas que integran las políticas sociales eficientistas, hay de hecho un gradual reconocimiento de las realidades del post-ajuste.

Los casos más extremos se han producido allí donde las comunidades y los grupos rechazan a las autoridades formales, como ocurre en algunas regiones de México, de Guatemala, de Colombia, de Perú, Bolivia, Brasil y en muchas barriadas de importantes ciudades de la región. Los planteamientos que hacen estos grupos, apuntan de alguna manera a que el Estado les devuelva aquella parte de la soberanía que ha monopolizado sin propósito o que ha usado para proteger abusos. Por regla general, estos movimientos constituyen reacciones frente al abandono extremo o incluso a intervenciones oficiales para desposeerlos de bienes y de derechos, que son percibidos como actos de abierta opresión y de usurpación de soberanía.

Las más de las veces estas confrontaciones y desfases no son tan extremos y hay intentos inestables de mutua acomodación, dependiendo en cada caso del grado de reconocimiento oficial de las expresiones populares de soberanía no delegada, y de la voluntad de los grupos humanos segregados para ceder autoridad.

Es difícil predecir la evolución de estos escenarios. Aun suponiendo que a largo plazo el bienestar se difunda gradualmente entre los segmentos que no están adecuadamente representados, no hay que olvidar que el principio rector del Estado neo-clásico es la noción que cada cual debe resolver sus problemas individualmente o mediante estrategias asociativas privadas, pero este modelo imagina una comunidad culturalmente homogénea en que todos los sectores están representados y participan de algún modo. La aplicación de este modelo a sociedades altamente estratificadas no resuelve a corto y mediano plazo el problema societario del control y de la legitimidad del orden. El fenómeno de la representación de estamentos paralelos, áreas geográficas y grupos étnicos segregados, cuando no existen canales institucionales apropiados, es una realidad que el Estado neo-clásico deberá aceptar si quiere sobrevivir sin recurrir a la represión. En la medida que las prácticas de cooptación no corrompan del todo a los mecanismos auténticos de expresión e interfieran con la autonomía organizativa de quienes no tienen voz, existe la posibilidad de definir nuevos acuerdos sociales basados en derechos y obligaciones mutuamente reconocidos. De otro modo, la instauración del estado de derecho en la región deberá esperar todavía su oportunidad.

### **Digresión sobre las nuevas hegemonías**

La deserción del Estado paternalista y los intentos por institucionalizar el Estado neoclásico en América Latina, han puesto en evidencia el problema de las relaciones entre los centros de poder económico y político, con los individuos y sus organizaciones. Mientras de una parte el paternalismo tradicional logró sostener sus metas de control y, a la vez, de movilización partidaria, de otra parte se observa que los mecanismos neoclásicos parecen haber logrado también un relativo éxito en cuanto a inducir actitudes de retraimiento político, sobre todo en algunos grupos estratégicos que en el pasado eran fácilmente movilizables y contribuían a mantener abierta la capilaridad social influyendo en las decisiones políticas.

La verdad es que en el escenario del ajuste las condiciones cambiaron. Al reducirse las alternativas y el sector público sufrir una profunda crisis fiscal, las vías políticas de mejoramiento perdieron efectividad. Además, los sectores estratégicos, que hasta entonces habían promovido sus intereses tratando de

incrementar la apertura social, fueron afectados por la situación económica y la rápida desmultiplicación de las oportunidades. Es probable que algo de este desencanto precedió a la instauración de las concepciones tecnocráticas del estado neoclásico, de modo que esa ideología fructificó en un terreno ya abonado, pero no hay duda que el neo-liberalismo contribuyó a difundir los ideales paralelos de liberar a la comunidad del peso de la política, para entregar el control de la situación a administradores técnicamente eficientes. Algunos analistas de este estado de cosas han creado el concepto de "tecnopolíticos" para describir a los nuevos hombres de poder. Otros más preocupados con la participación democrática, han planteado la necesidad de una manera "moderna" de hacer política.

Mi interés aquí no es discutir la validez de estas concepciones, sino más bien examinar algunas de sus consecuencias. Tras la larga fase paternalista, la práctica del ideal de liberar a los individuos del Estado, pero no de sus necesidades, afectó más negativamente la situación de los sectores que de alguna manera se beneficiaban directa o indirectamente de los programas públicos. Al mismo tiempo, la intensidad del abandono contribuyó a difundir entre éstos sentimientos de desprotección y a erosionar los velos idealistas que antes ocultaban las relaciones de poder.

Dado que en el mundo racional y realista de los "tecnopolíticos", los valores de efectividad predominan sobre los valores de la legitimidad de la acción y, en verdad, los nuevos pobres junto con los sectores estructuralmente segregados son, durante la recesión, el último eslabón de las cadenas formadoras de opinión pública, las expresiones más extremas de deshacimiento han aparecido en el seno de esos grupos. Si bien en la nueva sociedad neo-liberal, el fenómeno del retraimiento político es amplio y afecta a gentes de las más variadas posiciones, la mayoría de las respuestas organizadas se estructuran en el seno de grupos que trabajan en los ambientes que resultan de las prácticas de segregación humana. Las experiencias regionales muestran que la noción ética de que cada uno está entregado a su propia suerte engendró valores de sobrevivencia, y por lo mismo fomentó organizaciones y solidaridades funcionales, que comenzaron a desgajarse gradualmente de muchos de los compromisos generales implícitos con los centros de poder.

Esta situación replantea el problema de la hegemonía, es decir, de definir la constitución real que las sociedades latinoamericanas adoptarán a fines del milenio. Los experimentos de liberalización son quizás el primer tramo de un proceso cuyo desenlace es todavía difícil de predecir. En la medida que el Estado abandona sus compromisos universalistas internos y renuncia a ejercer importantes instrumentos de política económica en función de su marco externo, la relación de los individuos y de las comunidades con sus centros tradicionales de poder se vuelve difusa, especialmente para los grupos marginados e insuficientemente representados.

Los experimentos neoclásicos para sacar la política del Estado tienen consecuencias sobre cuya profundidad no me atrevo a avanzar ninguna conjetura. Los mecanismos de mediación del conflicto social han perdido importancia operativa; las ciudadanías han elegido representantes que en nombre de una "ética de la responsabilidad", optan entre alternativas que los afectan negativamente pero que favorecen, sin embargo, la posición relativa de intereses ligados a la economía global; los nuevos poderes que surgen en esta situación tienen poco que ver con los sistemas de representación y con los meta-valores de la sociedad, de hecho la arrogación de representaciones de valores tiene en muchos casos una significación formal y retórica; finalmente, los procesos de decisión política se proyectan como un ejercicio en que los grupos organizados generan una suerte de consenso amorfo, sin propósitos universalistas sustantivos.

Es evidente que para conservar su hegemonía, las actuales elites deben estar dispuestas a incurrir en los costos de mantener algún grado de integración social, usando sistemas no sólo eficaces en el corto plazo sino también sostenibles. Pero si hay límites en cuanto a pagar el precio de la autoridad legítima y los autoritarismos han dejado de ser viables, se requieren nuevos ajustes y acuerdos entre las expresiones de poder y los ciudadanos desafectados.

El cuadro que a continuación se incluye, intenta formalizar las alternativas, de ningún modo predecir el curso que se seguirá para alcanzar alguna forma de equilibrio, menos aun si el resultado será una masa

apática resignada a su suerte o ciudadanos activos y participantes. El éxito de las hegemonías se mide no sólo por la capacidad para incluir, movilizar y expresar, sino también por su habilidad para incapacitar a las oposiciones y trivializar la participación.

---

Delegación de soberanía por parte de los núcleos centrales			
	SI	NO	
Otorgamiento de autoridad por parte de las organizaciones de la sociedad civil	SI NO	<b>Colaboración Funcional</b> <b>Autonomía Política</b>	<b>NO</b> <b>Paternalismo</b> <b>Confrontación</b>

---

Desde el punto de vista de la política social esta taxonomía tiene las siguientes implicaciones:

- La **colaboración funcional** abre la posibilidad de llegar a acuerdos que reducen la importancia de las cuestiones de representación y de derechos de quienes no tienen voz por parte de las comunidades y organizaciones de base, las que a su vez obtienen apoyo oficial y financiamiento, de modo que el altruismo de esos grupos facilita contar con mano de obra barata y motivada para ejecutar los programas oficiales.

Hay experiencias en la región que ilustran cómo al cabo del tiempo estos acomodos contribuyen a reducir el altruismo y a producir clientelismo político y corrupción.

- La **confrontación** es una situación muy distinta. Las organizaciones y comunidades de base luchan por crear un espacio de derechos y por legitimar su representación, con el propósito de forzar concesiones de los poderes establecidos.

Esta es una relación de alto riesgo para ambas partes, como lo ilustra el caso de Chiapas. Para las autoridades hay un potencial de insurgencia que es extendible y que además pone en evidencia la naturaleza represiva del orden: la descapitalización política que significa la pérdida de la legitimidad está en juego. La estrategia es desentenderse del problema de los derechos y de la representación y conceder un mínimo de ventajas materiales. Para los grupos de la sociedad civil, la insistencia en los derechos y en la representación, es la manera de avanzar la causa de quienes no tienen voz. El riesgo de aceptar las concesiones materiales es vaciar el contenido ético del movimiento, pero el no hacerlo puede implicar perder el apoyo de los sectores movilizados.

- Los casos de **autonomía política** son todavía escasos, porque envuelven el reconocimiento de "fueros" especiales, es decir, de representación y de derechos, que limitan la autonomía de los centros de poder. Esto ocurre por ejemplo cuando las juntas de vecinos u otras asociaciones comunitarias asumen crecientemente y con legitimidad las funciones de gobierno local y terminan por lograr una institucionalidad propia. En estos casos, las organizaciones de base si bien pueden administrar y aun programar la entrega de servicios, actúan como factores de control y de equilibrio, que las autoridades centrales no pueden ignorar. Ejercen poder y de alguna manera facilitan la participación de intereses insuficientemente representados.

La sociedad civil es una dimensión política nueva en la evolución histórica de América Latina. Las tradiciones de segregación y de centralización del poder han tenido hasta ahora una enorme significación, moldeando las instituciones y los patrones de interacción humana. Estas sociedades que tardíamente lograron estabilizarse en torno al Estado central, se encuentran mal preparadas para responder a este desafío.

Si bien los intentos para instaurar el Estado neoclásico en la región han tenido éxito en cuanto a neutralizar políticamente a los sectores mejor integrados de la sociedad y también las amenazas desde abajo, incrementando las distancias socioeconómicas y las segregaciones, no constituyen todavía un orden capaz de responder a los problemas que el propio experimento ha creado.

El Estado neoclásico supone que en la sociedad no hay "parias" sino ciudadanos, de modo que no tiene sentido asociar las necesidades privadas de individuos autónomos con la gestión pública, pero donde las segregaciones son realidades significativas, las funciones del Estado como mantenedor del orden son ambiguas. De una parte, el poder político es un centro de imputación de necesidades que no carece de algunos medios e instrumentos, pero de otra parte, éstos son insuficientes para satisfacerlas, y hay muchos que cuestionan incluso su legitimidad.

### **La pérdida de los horizontes éticos**

El aumento de la violencia urbana es otro aspecto significativo del ajuste de la sociedad a las reformas económicas. Hasta ahora el conocimiento de estos fenómenos es más bien intuitivo. Hay indicios que el deterioro de las redes básicas de seguridad ha contribuido a la criminalidad que se manifiesta a través de múltiples agentes aislados. Esta delincuencia, en un escenario de abundantes posibilidades para extraer beneficios mediante acciones ilegales, debe entenderse como la atracción que ejerce una frontera de oportunidades sobre una masa de individuos sin alternativas que están dispuestos a asumir los riesgos, constreñidos por el miedo a las amenazas de represión y por la interiorización de normas y valores. En la medida que aumentan las alternativas disminuye la disposición a pagar los costos que los individuos asocian con la represión policial y la condena moral.

El relajamiento de las instituciones, la desorganización familiar y el aislamiento de los pobres, son factores que contribuyen a erosionar las normas y los valores integrativos, a la vez que favorecen la cristalización de culturas paralelas que incluyen la aceptación de la conducta delincuente. Estas consecuencias indirectas y no previstas de los ajustes económicos, parecen alterar los complejos equilibrios que tradicionalmente contenían el aumento de la delincuencia. A medida que se multiplica la criminalidad, la propia saturación de las capacidades represivas del Estado las inhabilita como instrumentos efectivos, lo cual a su vez tiende a reducir los riesgos del delito. Desaparecidos los factores culturales y la efectividad de los sistemas policiales y legales de retribución, la comisión de actos delictivos depende cada vez más de las necesidades, de las oportunidades y de las habilidades.

Las informaciones sugieren que las organizaciones populares de base no sólo fortalecen la formación de normas y valores sino que indirectamente los sistemas de solidaridad humana, y en muchos casos acentúan la percepción de la ilegitimidad ética de las conductas delictivas. No sabemos bien cuáles son las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil que han surgido como respuestas a los desafíos de la pobreza y la expansión de la criminalidad. Todo parece indicar que donde no hay interferencias pareciera existir una razonable tolerancia. Cuando hay conflictos, los grupos de la sociedad civil sobreviven en la medida que cuentan con una base social amplia y un decidido apoyo de la comunidad. En principio, estas relaciones envuelven considerables riesgos -incluyendo riesgos personales- y son difíciles de mantener, pero de hecho la criminalidad dispersa no excluye la existencia de organizaciones altruistas que movilizan a la localidad.

El problema es más complejo en los ambientes en que han aparecido expresiones de criminalidad organizada. Las informaciones indican que en los últimos años las organizaciones criminales se han difundido en las aglomeraciones más grandes de la región y en algunas áreas rurales. Las redes especializadas de criminalidad y protección han aumentado significativamente donde el tráfico internacional de drogas requiere de control y de violencia local.

Es frecuente que estas redes estén integradas dentro de algunos mecanismos de poder locales y nacionales (no es de extrañar que las campañas contra la criminalidad urbana organizada hayan tenido efectos limitados). En los ghettos urbanos, los efectos de la corrupción y del miedo parecen ser devastadores y los incentivos materiales poderosos. Si bien la pobreza no genera necesariamente delincuencia, cuando está unida a un ambiente de falta de normas y valores, al aislamiento y a la privación cultural, se convierte en un caldo de cultivo para la criminalidad organizada. Las organizaciones criminales usan este medio para reclutar personal y como protección para mimetizar sus



actividades. Muchas veces la protección requiere que estas organizaciones delictivas tengan control sobre los sistemas de poder formales e informales que existen en los ghettos. En estos casos, la convivencia con los grupos de base es extremadamente difícil.

En estos ambientes, la pérdida de los horizontes éticos de la vida comienza a aparecer como una carencia más crítica que la propia privación material, porque incide en la voluntad y en la aceptación de estilos de vida destructivos. Las experiencias regionales muestran que los horizontes éticos están unidos a la formación de una cultura cívica operativa a nivel local. En este contexto, es difícil que el Estado sustituya la contribución que hacen las organizaciones de base de la sociedad civil y las redes de solidaridad y cooperación.

Cualquiera haya sido el éxito de estos esfuerzos, es significativo destacar que muchas veces esta trama se ha tejido en ambientes políticos y socialmente adversos, la dificultad ha sido más bien el acicate que ha incentivado las respuestas compasivas a sociedades, que en su nivel oficial, aceptaron con muy pocas reservas el utilitarismo del mercado como dimensión normativa de la vida.

### **La némesis de la inequidad**

La verdad es que todavía no sabemos bien cómo se produce la transición de una economía atrasada hacia una estructura productiva capaz de integrarse en los dinamismos de la economía global. El concepto impreciso de modernización que se utiliza con tanta libertad para llenar este vacío, permite justificar cualquier cosa que uno quiera hacer y que es distinto de lo que existe. En principio, pareciera que las reformas económicas han creado algunas condiciones favorables, pero el éxito depende de la capacidad para adaptarse continuamente a las señales que emiten los mercados externos, manteniendo al mismo tiempo, un razonable grado de estabilidad política interna. Esta meta es difícil de lograr en escenarios de retraso económico y de privación social.

Muchos economistas plantean este problema en función del dilema teórico del balance entre el crecimiento que resulta de la acumulación de capital y la justicia social que produce la redistribución progresiva de los ingresos. La mayoría de los modelos supone que existe un límite más allá del cual hay una relación suma cero: demasiada redistribución reduce el ritmo de crecimiento. Además, tienden a sobrevalorar la importancia del corto plazo, acentuando que la precariedad de los medios y la magnitud de los problemas hace imposible una solución inmediata de las inequidades. A su vez, los beneficios económicos de los programas redistributivos generan importantes externalidades que sólo se hacen sentir en el mediano y sobre todo en el largo plazo. En efecto, los modelos que utilizan el concepto de capital humano destacan el efecto positivo de estas externalidades, si bien no resuelven el problema de la transición hacia un escenario de más alta oferta de cuadros calificados. El dilema práctico es distraer recursos de inversión, para crear "intangibles" futuros, cuyos beneficios están sujetos a los riesgos de una prolongada maduración, pero además cómo usar esos recursos para optimizar esos beneficios de largo plazo.

Un dilema menos práctico, porque es políticamente más difícil de resolver, es el de la adopción de un patrón normativo de desarrollo que facilite compatibilizar el crecimiento con la equidad, de modo que la economía no se convierta en una operación predatoria, como por desgracia ha ocurrido muchas veces y en tantos sitios distintos. Si se supone que la mayor equidad ha de alcanzarse con los excedentes que genera el crecimiento -directamente como derrames que mejoran el nivel de los ingresos del trabajo e indirectamente como mayores impuestos para financiar programas públicos compensatorios- es esencial que el patrón de desarrollo facilite que los efectos sociales positivos del crecimiento excedan a los efectos negativos, de otro modo los programas compensatorios serán siempre insuficientes en relación a las necesidades.

De hecho, las desigualdades sociales ofrecen abundantes oportunidades para extraer valor económico en forma predatoria; no es infrecuente que en estos escenarios puedan producirse altas tasas de crecimiento unidas a procesos de estancamiento o deterioro social. Aun en aquellos casos en que existen

bases para algún optimismo, la disminución de las inequidades es lenta y el desafío es mantener la continuidad de esa tendencia, de modo que al cabo del tiempo haya alguna acumulación.

Estas consideraciones apuntan a la necesidad de resolver el problema estratégico de la adaptabilidad de la economía, en un mundo de cambiantes oportunidades y desafíos. En el centro de la noción de adaptabilidad está la idea de lograr consenso interno sobre un número importante de metas comunes, y contar con una población capaz de desempeñarse en múltiples tareas de distinto nivel tecnológico. En los escenarios latinoamericanos del post-ajuste hay claros indicios, que sin una inversión masiva en capital humano es muy difícil resolver esta cuestión estratégica.

Una de las paradojas del capital humano es que los beneficios sociales agregados se manifiestan tras alcanzar umbrales elevados de acumulación, el riesgo es que la inversión económica no genere en el entretanto una expansión suficiente como para absorber productivamente esos cuadros; pero si no se corre ese riesgo el estrangulamiento de la desinversión social puede afectar seriamente la sostenibilidad de la modernización productiva de la sociedad, la estructura social maleable que requiere una economía adaptativa.

La experiencia latinoamericana debería hacernos reflexionar sobre cómo esta desinversión parece haber condicionado la evolución económica de la región. El ajuste de los años ochenta es uno de los varios ocurridos durante este siglo y el segundo en que la inevitabilidad de las circunstancias, terminó por imponer nuevos patrones institucionales. Los ajustes han sido soluciones extremas a crisis políticas, producto de la pugna de los distintos grupos de poder por monopolizar los beneficios del progreso técnico. Esta competencia ha derivado en procesos de movilización política y en intentos por establecer regímenes o populistas o extremadamente conservadores, de modo que la viabilidad a corto plazo de las élites ha requerido adoptar conductas económicas suicidas.

Los nuevos ajustes de los años ochenta han intentado responder a estas crisis redefiniendo de una manera radical el marco institucional y las prioridades económicas, y se han llevado a cabo a pesar de su alto costo social y a veces de un costo económico no despreciable. El pasado nos enseña que tras las fase de sacrificios los países han experimentado nuevas etapas de elevado crecimiento, sin embargo esas fases de expansión han desembocado al cabo en nuevas tensiones políticas y crisis económica. Cabe preguntarse si estos ciclos son inevitables. En sociedades más adaptativas, los costos del ajuste son por regla general significativamente más moderados, las pérdidas y sacrificios son menores y la recuperación más rápida. Las informaciones muestran que las caídas y discontinuidades tienden a ser compensadas por la persistencia de los fenómenos de acumulación de los periodos de expansión y por el mantenimiento de las redes básicas de seguridad.

El desafío latinoamericano del post-ajuste es cómo lograr que los enormes sacrificios humanos de estos años no hayan sido en vano, que redunden en la consolidación de sociedades más equitativas, capaces de adaptarse sin destruir una vez más su trama humana y cultural.

## **Conclusiones**

Las principales conclusiones que se derivan de estas reflexiones son fáciles de enumerar:

### **El periodo recesivo de las reformas determina el perfil de la nueva estructura social**

El ajuste, tal como ha sido aplicado hasta ahora, es un proceso largo cuyos resultados no son inmediatos. Dado que alcanzar y sostener la estabilidad macroeconómica toma tiempo, los efectos no económicos de las reformas deberían ser objeto de consideración en esas decisiones. Los costos sociales que se pagan durante la fase de recesión se convierten en rasgos permanentes de una nueva estructura social que condiciona el crecimiento económico en las etapas de recuperación. El supuesto que los objetivos, los valores y el tejido político social pre-existente es desechable, crea una situación ambivalente porque en la práctica los reformadores deben adaptarse a las realidades del poder.

### **La liberalización económica no está directamente asociada a la libertad política**

La liberalización económica no genera un proceso paralelo de liberalización política, salvo donde existen intereses políticos lo suficientemente estructurados como para aprovechar las oportunidades. Los ajustes mismos contribuyen a reducir la influencia de los grupos laborales y de las clases medias, sectores que por regla general están interesados en extender la cobertura de los derechos.

### **La consolidación de las barreras estructurales que se crean durante la fase recesiva limita las consecuencias progresivas de la prosperidad**

El resultado de este mutuo acomodo ha sido una catástrofe social y en los casos de éxito, una reorganización económica que abre nuevas posibilidades de crecimiento. La persistencia de la regresividad de la nueva estructura social limita los efectos distributivos de la prosperidad allí donde ésta se produce.

### **La mayor eficiencia del gasto público social produce algunos resultados iniciales, pero su paternalismo implícito origina nuevas rigideces burocráticas**

Las políticas compensatorias basadas en mejorar la eficiencia formal del gasto social, descuidando la eficacia de las acciones y el logro de metas específicas, no han producido los efectos positivos técnicamente anticipados. Esta brecha se hace ostensible durante las etapas de recuperación, en que a pesar de la visible prosperidad persisten las bajas remuneraciones o aumentan poco, los bolsones de pobreza se reducen con lentitud y continúa siendo difícil la incorporación de los grupos rezagados o estructuralmente inhabilitados.

### **Sin políticas sociales eficaces, es imposible alcanzar objetivos de equidad**

En las fases de creciente prosperidad, el logro de metas sociales es un aspecto estratégico de la sostenibilidad del nuevo modelo económico. Las concepciones tecnocráticas que acentúan la importancia de criterios formales de optimización, responden a los problemas sectoriales de programas que para operar deben ser reburocratizados de acuerdo a normas técnicas. En algunos casos, el balance de estos esfuerzos ha sido paradójico. De una parte, presiones que aumentan los costos y, de otra parte, soluciones que reducen la calidad de los servicios. En la nueva etapa es indispensable invertir esta relación perversa, lo cual requiere de una profunda desburocratización de la política social y de la consolidación de compromisos societarios con el logro de algunas metas esenciales.

### **Un Estado eficaz y legítimo es esencial para el sector privado**

Para el capital privado, el Estado es esencial; cualquier vacío de coordinación, de orden o de confianza, aumenta los riesgos propios de cada situación. Estos problemas determinan el horizonte de las intervenciones públicas que definen el papel del Estado. Un problema distinto es cómo intervenir para hacerlo de una manera eficaz. Esto depende no sólo de los recursos y del estado del conocimiento, sino también de la participación de grupos y comunidades organizadas. Las informaciones sugieren que en ambientes sociales cooperativos, aumenta la efectividad de las soluciones y se reducen los costos.

### **El aumento de las situaciones de desprotección económica y jurídica genera procesos que cuestionan la legitimidad del orden**

Las consecuencias políticas del perfil disminuido del Estado neoclásico y la renuncia a alcanzar propósitos universalistas que trasciendan la esfera restringida de los derechos de la propiedad, en sociedades altamente estratificadas, acentúa la desprotección jurídica y económica de amplios sectores de la población, poniendo al descubierto las relaciones hegemónicas del mismo modo que la insuficiencia de los sistemas formales de representación. Esto ha dado lugar a expresiones generalizadas de apatía y a una

reestructuración de las relaciones de poder cuyas consecuencias son difíciles de prever, en que las representaciones **genuinas** son canalizadas de alguna manera a través de las organizaciones de base.

La apatía política y el fortalecimiento de las organizaciones contestatarias de la sociedad civil son fenómenos de gran significación que probablemente afectarán la evolución del experimento neoclásico y el establecimiento de sistemas hegemónicos basados en algún equilibrio entre derechos y obligaciones.

### **Las deficiencias del régimen de derechos eleva el costo de las empresas**

Donde sólo están protegidos los derechos de propiedad, es difícil extender los compromisos sociales con el "Estado de Derecho" hacia los sectores desprotegidos. Se vive en una permanente ilegitimidad informal del régimen jurídico. Con frecuencia esto genera costos adicionales para las empresas, que deben pagar el precio de las distintas formas de protección informal. Con costos de transacción más elevados, los agentes económicos son internacionalmente menos competitivos.

### **A mediano y largo plazo, la equidad contribuye a elevar los rendimientos del capital**

En el corto plazo, las políticas compasivas y la equidad no generan rendimientos económicos, pero en el mediano y largo plazo contribuyen a elevar significativamente la rentabilidad del capital. Son un factor de estabilidad, y al preservar el capital humano mejoran la calidad de las economías locales.

### **No basta crear condiciones, hay que fomentar capacidades**

Los ajustes y reformas contribuyen a crear condiciones favorables para la recuperación económica. El desafío, sin embargo, es fomentar las capacidades humanas y las oportunidades para invertir, ya que la estabilidad depende en último término de la "calidad" de la economía. En los países en que esas capacidades son precarias, sin una audaz política social para alcanzar metas de equidad, la probabilidad de nuevos periodos de inestabilidad no es despreciable.

### **Notas**

(1) La fragmentación de los Sistemas Nacionales de Educación ha reducido la influencia de las Uniones de Maestros, pero las evaluaciones de los efectos de estas acciones sobre la calidad de la enseñanza que reciben los pobres son negativas.

En el área de los servicios de salud, la promoción de un modelo "industrial" del sector, corre el peligro de generar costos intermedios altos como ocurre en los países que usan esta solución. Si a la competencia se agregan prioridades tecnocráticamente definidas, se corre el peligro de elevar esos costos aun más y, al mismo tiempo, de forzar el uso de vías expeditivas que corrompen el sistema.

## ¿Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina \*

José Luis Méndez

### Introducción

Como se sabe, a partir de los 1980s América Latina inició una dura etapa de ajuste económico-social. Y si bien en los 1990s la región comenzó a dar pasos firmes hacia una nueva etapa de crecimiento, no han dejado de surgir piedras en el camino. Por ejemplo, en México se dio de nuevo una crisis económica, de causas más bien políticas y de política económica. Dicha crisis se ha resentido en mayor o menor medida en otras naciones, en parte porque ha amenazado el flujo de capitales necesarios para sostener la incipiente recuperación que algunas de ellas estaban observando.

En México lo anterior implicó que por cuarta ocasión consecutiva un sexenio presidencial terminara en una grave crisis. Este país pasó rápidamente de ser el modelo de todo lo que debía supuestamente hacerse a ser el modelo precisamente de todo lo que hay que evitar. Así que, al menos desde el punto de vista de México, la coyuntura actual parece ser un buen momento para enfrentarse con la mayor lucidez y valentía posibles a las grandes preguntas, a las más difíciles y fundamentales, como: ¿Qué es América Latina? ¿Quiénes somos los latinoamericanos? ¿En qué medida podemos abrirnos las entrañas y mirarnos con un realismo tal que realmente permitamos a los hechos entablar un diálogo con las metas?

Si hacemos ésto, veremos que nuestra naturaleza ha estado marcada por dos rasgos esenciales: fragmentación y dependencia. Encontraremos que la dependencia de las infusiones externas ha sido fuerte y que la fragmentación ha permeado al conjunto de cada nación, dándose en sus órganos políticos, económicos, sociales y hasta en el arreglo espacial de los mismos. Encontraremos que estos órganos se sienten incómodos unos junto a otros, que se resisten a vivir juntos, a proporcionarle al organismo algún tipo de sinergia, y que el único instrumento político que se ha encontrado para mantener unido a este heterogéneo conjunto es una red de nervios duros y rígidos, que sabe muy bien apretar con fuerza ahí donde un órgano amenaza con separarse, pero sólo para abrirse con ello en otra parte, a la que entonces la red debe moverse para hacer de nuevo lo mismo.

En todo caso, el hecho es que esas han sido nuestras sociedades: fragmentadas, divididas, constantemente conflictuadas. Y esos han sido nuestros actores: altamente politizados, casi incapaces de dialogar y con las venas saturadas de resentimiento, envidias o profunda desconfianza. Ese ha sido nuestro Estado: una entidad rígida y "suelta" a la vez, que se la pasa sumida en lo inmediato y es incapaz de expresar, dar o mantener una orientación de conjunto. En síntesis, aunque aparentemente fuertes, nuestros Estados en realidad han sido bastante débiles, ya que con frecuencia han sido rehenes de grupos de presión de todo tipo y origen. En este sentido, el narcotráfico sólo ha venido a acentuar un problema estructural.

¿Será que América Latina permanecerá atrapada en este círculo vicioso, arrastrando eternamente esa larga cauda de fragmentación, conflicto, desconfianza, incertidumbre, incapacidad de diálogo, y por tanto sometida al irresistible péndulo que la lleva del autoritarismo a la democracia y de nuevo al autoritarismo, de las crisis al crecimiento y otra vez a las crisis? ¿Será América Latina la encarnación histórica de Sísifo, el personaje legendario condenado a empujar una roca hasta la cima de una montaña, sólo para verla caer hasta la base y tener que emprender por siempre la tarea?

¿Podemos salir de este círculo vicioso? Yo espero y creo que sí y quiero reflexionar sobre los contextos, los problemas y las metas a enfrentar en esta difícil pero posible tarea.

De hecho, ya algo se ha andado al respecto. Por ejemplo como respuesta a la crisis de los 1980s, diversos Estados Latinoamericanos iniciaron reformas del Estado. Sin embargo, hay dos puntos que considero necesario discutir de estas reformas. Uno, el cambiante contexto internacional en que se están dando. Dos, su orientación y fuerza.

---

(\*) El primer texto de este ensayo se elaboró para dictar una conferencia en La Paz, dentro de la Maestría de Gestión y Política Pública de la Universidad de Harvard-Universidad Boliviana-AID.

En cuanto al primer tema, me referiré en este ensayo a cinco megatendencias que, de manera interrelacionada, están incubando la nueva piel de nuestro tiempo: 1) respacialización, 2) diferenciación, 3) democratización, 4) retemporalización, y (en gran medida como consecuencia de ellas) 5) complejización. Estas y otras macrotendencias -en las que no me extenderé por ser más conocidas, como la expansión de las privatizaciones y economías de mercado, así como la elevación del nivel y tiempo de vida de amplias franjas de la población mundial (Commission 1995:19)- han dado a nuestro tiempo la etiqueta de postmoderno. Como describiré más abajo, en general estas tendencias nos hacen mirar hacia lo particular y subjetivo: el individuo, el grupo, la región.

Respecto al segundo tema, voy a presentar una advertencia y un punto de vista. En cuanto a la primera, por un lado deslumbrada por otras experiencias y por el otro heredera de la tradición quijotesca que ama más las dulces ideas que los tristes hechos, América Latina ha querido muchas veces cortar de tajo con su pasado para lanzarse tras el sueño que siempre la ha atormentado: la modernidad. De aquí se han probablemente derivado algunos de sus rasgos típicos: la desmesura, el constante autoengaño -vistos por Octavio Paz-, la frecuente improvisación, -observada por Alfonso Reyes-, etc. El caso es que esa audacia histórica siempre se ha sacado sangre contra la dura pared de la realidad, contra el terco pasado, y entonces esa historia de largas inercias, súbitos arranques e inevitables retrocesos (Méndez 1986). En fin, el punto es que las reformas se han planteado de manera errónea o insuficiente, en parte por presiones internacionales pero también en parte por la aceptación inmediata de modas culturales o gerenciales externas. La advertencia es entonces que debemos tener cuidado en adaptar en lugar de simplemente adoptar los enfoques que nos vienen de fuera. No hacerlo puede acentuar la escisión entre lo particular y lo general, lo racional y lo subjetivo, lo privado y lo público, que se encuentra detrás del espejismo de la tan ansiada modernidad.

Así, ante los nuevos tiempos de recuperación de lo subjetivo y lo particular, creo que vale la pena recordar que la clave de cualquier nueva gobernabilidad estará en lograr un balance entre el ámbito de lo público y el de las particularidades emergentes; en lograr que estas particularidades caminen hacia el desarrollo de un "capital social" (Putnam 1993) -es decir, estructuras efectivas de cooperación y acción colectiva entre los propios grupos sociales-, dentro de estrategias generales conducentes al bienestar del conjunto. Creo que esto es lo que puede permitir el desarrollo natural de una sinergia retroalimentadora; en otras palabras, la salida de los "círculos viciosos" y la entrada a los "virtuosos". Y es en este contexto que intentaré adoptar un punto de vista que en mi opinión no se ha tomado mucho en cuenta en el debate sobre el Estado y la democracia en América Latina: el de la administración y las políticas públicas.

### **La Postmodernidad**

Como decía, existe un conjunto de megatendencias internacionales que están cambiando la naturaleza de nuestro mundo y que algunos autores han intentado sintetizar con el término postmodernidad.

Antes de referirme a las mismas, debo hacer varias advertencias. En primer lugar, no puedo aquí extenderme sobre todas las tendencias mencionadas, por lo que me concentraré en las que se han discutido menos. En segundo lugar, una reflexión de este tipo en cierta medida todavía resulta externa a las realidades latinoamericanas. Además tiene que darse de manera un tanto especulativa. Como ha dicho Octavio Paz (1995), pegarle a nuestra época la etiqueta de posmoderna -o para el caso cualquier otro calificativo- es poco modesto y bastante aventurado, ya que uno está precisamente en medio o sólo al principio de lo que puede venir. Finalmente, es probable que esta etiqueta haya sido usada en forma excesiva y poco rigurosa, al punto que de tan manida ha ido perdiendo fuerza y significado. De hecho, varios autores han criticado el término y la idea (Touraine 1994; Giddens 1990).

Aunque todo esto lo hace a uno dudar si en realidad vale la pena entrar a discutirla, hay dos razones por las que he considerado útil y válido hacerlo. En primer término, aún cuando parece haberse convertido en una moda intelectual apropiada para el fin del siglo XX, la discusión sobre la postmodernidad no empezó ayer. Surgió en los años sesenta (cuando menos explícitamente) y desde entonces ha venido

atrayendo la atención de intelectuales, artistas, decisores, etc. (1). En segundo lugar, parecería que algunas de estas tendencias "postmodernas" han venido en efecto consolidándose e incidiendo de manera importante y creciente sobre nuestras sociedades.

El término postmodernidad con frecuencia se ha referido a una nueva síntesis o combinación de elementos de las épocas moderna y premoderna (y en ese sentido va el título de este ensayo). Una línea divisoria general entre estos dos periodos sería la consolidación del capitalismo y del Estado-nación después de la primera revolución industrial. Sin embargo, las discusiones más recientes han tenido como punto central de referencia la llamada "alta modernidad" (Fox y Miller 1995), uno de cuyos rasgos principales sería por ejemplo el triunfo y expansión en la esfera gubernamental y empresarial del paradigma burocrático -jerárquico, centralizador, homogeneizador y sobre todo impersonal. Como es bien sabido, Weber describió excelentemente este paradigma. De hecho, comparó su inevitable expansión con una jaula de hierro. Taylor, Ford y otros muchos se encargaron de promoverlo.

Me he referido al primer rasgo de la postmodernidad como una respacialización, aunque es más conocido por el término de globalización (Lechner (1995) le llama redimensionamiento del espacio). En general, se trata de un proceso de ampliación de los espacios y acortamiento de las distancias.

Actualmente es común señalar que las fronteras nacionales se han vuelto porosas. Ello es así por varias razones. Si una película famosa como **El Día del Chacal** nos mostraba claramente las dificultades que había para pasar de un país a otro en la Europa de los sesentas (su personaje central solo pudo lograrlo gracias a una variedad de tretas y una buena dosis de suerte), hoy en día uno cruza casi cualquier frontera intraeuropea si acaso simplemente mostrando su pasaporte. Aparte de la mayor apertura comercial a nivel mundial, han emergido bloques económicos regionales que han abierto los flujos internos de bienes, servicios y personas.

La mayor rapidez, extensión y acceso a los medios de comunicación electrónicos también han difuminado las líneas fronterizas. El intercambio telefónico internacional ha aumentado en cerca de 250% entre 1983 y 1993, las maquinas de fax pasaron de 0 en 1983 a casi 20 millones en 1992, mientras que las computadoras conectadas a Internet pasaron de 0 en 1983 a 400,000 en 1990 y a más de 2 millones en 1993 (y sin duda esta cifra ha ya aumentado geométricamente para 1996) (Commission 1995:174) (2). El sistema de cable ha expandido también su cobertura y número de canales (que bordea ya los 500). Si en Norteamérica uno puede fácilmente recibir canales de los tres países del subcontinente y algunos europeos, en Sudamérica uno puede ver éstos más una variedad de canales de la subregión. El conocimiento cotidiano de la cultura y situación de otros países se está abriendo más allá de la reducida élite de viajeros internacionales. En general, el ritmo de invención y comercialización de nuevos productos electrónicos es vertiginoso (por ejemplo ya está en puerta la comercialización de los aparatos portátiles de teléfono-fax-internet).

A todo esto se vienen a agregar los llamados problemas globales, que traspasan fronteras para incidir en los procesos domésticos de políticas públicas. Como ejemplos tenemos al deterioro ambiental, las migraciones (en 1993 había 23 millones de refugiados en el mundo) (Comission 1995:207), el narcotráfico, la inestabilidad monetaria internacional, o los flujos incontrolables de capital, que, como el caso mexicano demostró a finales de 1994, se pueden mover en cantidades masivas en sólo unos segundos. La expansión de las comunicaciones ha hecho muy difícil que los gobiernos puedan mantener ocultos los abusos a los derechos humanos, la falta de democracia o el profundo problema social. Por ejemplo, los reportajes de CNN los primeros días en Chiapas, México, fueron un factor para detener el ataque militar. "Marcos", líder de la guerrilla chiapaneca, fue acusado, y con cierta razón, de estar conduciendo una guerra de tinta e internet. En México han habido grupos que se han organizado por esta última vía y luego realizado movimientos de presión como una "quemada" del fax de la presidencia mexicana. Así, los problemas no nada más se desarrollan de manera internacional sino que también los marcos de su posible resolución y los medios para su negociación son crecientemente internacionales.

La globalización tiene también una faceta económica, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. Un producto puede ser diseñado en Italia, elaborado en China, con materias primas de Nigeria, para ser vendido en Estados Unidos. Uno puede obtener por correo una amplia variedad de productos de varias partes del mundo. Quizá pronto un buen número de personas deje de ir al supermercado o la plaza comercial, para adquirir productos locales o internacionales vía internet, tarjeta de crédito y mensajería. Todo esto se ha visto facilitado por la emergencia de una estructura económica mundial más privatizada y con un mayor número de economías importantes (al menos comparada a la existente entre 1920 y 1970).

El segundo rasgo general de la postmodernidad mencionado en nuestra introducción es el de un proceso de diferenciación. Este proceso tendría varias facetas, que en conjunto estarían llevando a un regreso al subjetivismo y fragmentación "premodernos".

Una primera faceta es económico-social: la desigualdad entre países ricos y pobres, así como entre ricos y pobres dentro de las naciones, aumenta fuertemente (Commission 1995:21). Si bien la globalización avanza en muchas dimensiones, avanza más rápidamente en aquellos asuntos que son más funcionales a los centros de decisión económica mundial, ante la creciente impotencia de los organismos multilaterales como la ONU. Actualmente las decisiones mundiales más importantes siguen estando centradas en el grupo de los siete países más industrializados, que constituyen aproximadamente el 10% de la población mundial (Commission 1995).

Las élites siguen manteniendo por supuesto sus privilegios y se acercan internacionalmente entre sí; algunos gobiernos adoptan el neoliberalismo y presentan una fachada muy moderna. Sin embargo, mientras que en algunos casos, como el de México, la pobreza les explota en el patio trasero, en otros, como los Estados Unidos o Europa, la economía es menos dinámica y crecientemente incapaz de proporcionar los niveles de empleo y bienestar social que exige una población más urbana, consumista y longeva (Commission 1995:19, 28, 36; Peterson 1996, Reich 1996; Kroeger 1995:16) (3). Se extiende así la cultura del resentimiento, la frustración, la criminalidad, la violencia, la desintegración familiar y, por lo tanto, la ansiedad, la inseguridad o el miedo (Commission 1995:16; Kroeger 1995:16). Así, Reich (1996) está hablando de la emergencia de una "clase ansiosa".

Una segunda cara de la diferenciación sería de tipo étnico o religioso. Por un lado, los conflictos entre subculturas o grupos étnicos o religiosos parecen aumentar, tanto intra como internacionalmente, al grado de que se ha comenzado a hablar de un neotribalismo. Más que **melting pots**, algunas naciones se estarían convirtiendo en ensaladas (si no es que en torres de babel). Es ya bien conocida la tesis de Huntington de que las identidades nacionales, civilizacionales o raciales serán el origen central de los grandes conflictos futuros. Aunque criticada (por ejemplo por Bell), algunos conflictos militares recientes en Europa y el Medio Oriente, así como el desarrollo de grupos políticos de base étnica-cultural, parecen dar cierta validez a esta tesis. Si a finales de los ochentas el muro que separaba al comunismo del capitalismo se derrumbó en Berlín, a finales de los noventas hay quienes están promoviendo la edificación de otro entre la América anglosajona y la latina.

En tercer lugar, por encima o cruzando las divisiones clasistas, se ha dado una diferenciación de grupos de presión. A las demandas tradicionales de obreros, campesinos y empresarios, se agregan ahora las de los ambientalistas, las mujeres, los homosexuales, etc. Las llamadas Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) se afirman definitivamente como actores, a la vez que dispersan el abanico de demandas que el Estado debe atender. Según un cálculo, el número de ONGs internacionales pasó de 176 en 1909 a 28,900 en 1993 (Commission 1995:32). Recientemente se ha tendido a hablar de un "Tercer Sector", que es público aunque no gubernamental, y que incluye no sólo a las entidades usualmente conocidas como ONGs sino a toda una variedad de actores semejantes (Salomon y Anheimer 1995). De nuevo, un problema potencial de este proceso es el reforzamiento de la fragmentación política bajo divisiones cuasigremiales, en la medida en que cada uno de estos grupos se maneja con lenguajes, estrategias y objetivos que no siempre se comunican entre sí.



Por otro lado, los deseos de mayor independencia o hasta separación por parte de las regiones aumenta; surge la "aldea global", que desea y desarrolla su propia relación con el mundo. Así, se ha venido repitiendo que el Estado resulta ya muy chico para los problemas globales y muy grande para los locales. Suave pero irremediablemente, las ciudades y regiones adquieren un nuevo protagonismo. Sin embargo, a diferencia de la Edad Media, ahora lo hacen en un contexto mundial radicalmente diferente.

En síntesis, el Estado-nación, sin desaparecer, es presionado a transformarse no sólo por presiones transnacionales sino también regionales y locales, al grado de que en algunos países aumenta la preocupación por la fragmentación o "refeudalización" (vgr. España, Canadá, Brasil, Comunidad de Estados Independientes). Paradójicamente, mientras que la globalización promueve cierta homogeneización, la diferenciación la cuestiona (además la uniformización de gustos puede favorecer la inestabilidad, sobre todo en los países que no pueden garantizar la satisfacción real de dichos gustos).

Las tendencias hacia la descentralización son acompañadas por propuestas de privatización y de desconcentración gubernamental. Así, el sector privado y las economías de mercado se extienden. Los Estados privatizan las empresas o subcontratan algunos servicios públicos. En un sentido similar, se ha tendido a promover la "habilitación" (**empowerment**) y mayor autonomía a las áreas gubernamentales operativas respecto a las decisoras. De hecho, como describiré más abajo, recientemente ha venido ganando adeptos una nueva propuesta de gestión pública en esta línea.

Por último, aparte del económico, la privatización también avanza en sentido social. El espacio privado -individual o familiar- tiende a dominar el tiempo libre. La vida cotidiana es llenada, por un lado, por las preocupaciones materiales -la defensa del empleo y la capacidad de consumo en economías más aletargadas pero igual o mayormente bombardeadas por la publicidad- y por el otro, por el correspondiente escapismo que ofrecen los medios electrónicos, desde la video y la televisión -máxime ahora que se puede practicar el excitante "surfing" de canales nacionales e internacionales- hasta la realidad virtual, los juegos electrónicos, los programas interactivos, etc. La cultura bibliográfica, dominante en los últimos siglos y que en general incentiva la reflexión y la imaginación, está siendo, si no substituida, sí desplazada por la cultura electrónica, que favorece en mayor medida una excitación visual fugaz, escapista e irreflexiva(4). A todo lo anterior se ha agregado en los últimos años el Internet y la WWW (**World Wide Web**), un verdadero océano electrónico por el que uno puede navegar hasta el cansancio. La sociedad informacional planetaria a la que sin duda ya hemos entrado no sólo ha generado la aldea global sino también "chalecitos globales individuales". Por ejemplo, el Internet atomiza localmente y luego reintegra globalmente, ya que fomenta el aislacionismo de las personas en sus lugares de origen pero al mismo tiempo refuerza sus vínculos con pequeños clubs globales de varios tipos.

Estas diversas facetas de la diferenciación pueden verse también como distintas caras de un proceso de subjetivación, de la recuperación postmoderna del "Sujeto", en oposición a las tendencias racionalizadoras, centralistas y homogeneizadoras del paradigma burocrático (5). Hoy en día por varios lados vemos la promoción de una lógica de lo particular vs. lo general, lo descentralizado vs. lo omnicompreensivo, lo flexible contra lo rígido, las "políticas públicas" vs. los Planes Nacionales.

Aunque algunas tendencias postmodernas en realidad no parecen favorecerla, las elaboraciones más conscientes pretenden no simplemente regresar al pasado premoderno más subjetivo sino "regresar al futuro", es decir, alcanzar una síntesis dialéctica de ambos aspectos de la naturaleza humana (razón y sentimiento). No se estaría buscando en este sentido una recuperación meramente sofista o extremadamente relativista de la subjetividad. La postura postmoderna de hecho se asemejaría a la adoptada por Hegel, quien en su Filosofía de la Historia -y como reacción tanto al iusnaturalismo como al racionalismo ilustrado- hablaba de la presencia de un sujeto que puede ya ser consciente de su libertad y subjetividad, así como de que éstas son la contraparte inseparable de su racionalidad (es decir, parte de un todo y no un elemento único o aislado).

En la medida en que ha favorecido la participación de nuevos actores (grupos, localidades, regiones, etc.), la diferenciación ha impulsado en las últimas décadas otra megatendencia: la democratización

(Commission 1995:25-27; Huntington 1991 -aunque este autor la ve sólo como una tercera ola democratizadora, que no durará por siempre, insinúa que el proceso es cíclico pero también acumulativo). No obstante, como vimos, la diferenciación también puede estar favoreciendo tendencias "premodernas" como la privatización social, la fragmentación cultural, regional o grupal y la "desubstancialización" de la política (en lugar de ideas o macroideologías, las campañas partidarias cada día se basan más en la utilización publicitaria de símbolos y slogans y en la crítica de las posturas o la persona del competidor). Para Dahl (1992) y Poggi (1990) hay una tendencia a la separación entre la toma de decisiones y el ciudadano, ya que, por un lado, la política parece haber pasado a tecnificarse en exceso al ser dominada por las problemáticas económicas y, por el otro lado, se ha "personalizado", es decir, ha pasado a centrarse (¿premodernamente?) en las personas más que en las ideas o los programas. Por lo tanto, puede estarse produciendo una creciente intolerancia, así como un creciente abandono y desencanto hacia los partidos políticos y en general el proceso político (Commission 1995:37), con lo cual se estarían socavando las bases mismas de toda democracia. En todo caso, la falta de tiempo, base común o motivación para la política cuestionan las salidas ofrecidas por los modelos comunitarios (Fox y Miller 1995:35-39). Además, por supuesto la contribución democrática de la mayor participación de regiones, localidades, ONGs, y "movimientos sociales" es relativa si éstos no se organizan democráticamente.

Una tercera megatendencia es la retemporalización, es decir, el redimensionamiento del tiempo (Lechner 1995). La mayor cantidad de actores, acontecimientos e información hacen que ahora el tiempo transcurra a ritmos mucho más rápidos. Las agendas se vuelven torbellinos y el tiempo un recurso cada vez más escaso; se reducen abruptamente los plazos para procesos de aprendizaje y maduración. Esta aceleración temporal mina la distinción de pasado, presente y futuro, en la cual éste último, si bien no desaparece, si se desvanece. Surgen los profetas del fin de la historia, del Estado y hasta de las políticas públicas. Los gobiernos tienden a debilitarse, pierden la brújula, no saben más a donde ir ó que proponer, y tienen que guiar la nave con instrumentos ideológicos crecientemente vagos o intentar atraer partidarios con discursos cada vez más indefinidos y realistas. Como dijimos, la "macrorealidad" se "adelgaza" y los lenguajes se vuelven difusos y autoreferentes (Fox y Miller 1995). Sin tiempo para pensar ni horizonte a donde ir, el Estado se ve empujado a quedarse en el presente, en la coyuntura (Lechner 1995).

### **La situación de los espacios públicos y la labor de gobierno**

Las tendencias arriba expuestas están afectando la labor de gobierno cuando menos en dos formas.

Por un lado, los gobiernos son crecientemente presionados o jalados desde cuatro puntos: el internacional, producto de la globalización; el regional-local, producto de la descentralización; el grupal, debido a la mayor diversificación y organización de los grupos de presión; y el partidario tradicional, producto de la división de poderes y la lucha electoral. Además, por supuesto los actores que jalan desde un mismo punto son variados y no lo hacen en exactamente la misma dirección. Hoy en día, las políticas públicas tienen que calibrar la focalización de lo local y lo grupal con el gran angular de lo internacional y lo "partidario". En otras palabras, aumenta la multidimensionalidad de los problemas públicos y resulta más difícil desagregarlos y definir el nivel adecuado para atacarlos.

Por otro lado, los gobiernos no sólo se encuentran crecientemente en medio de esas fuerzas, sino que además han venido perdiendo capacidades para enfrentarlas. Ya mencionamos como el espacio público por excelencia -la política y el Estado- es imperceptiblemente relegado o visto con profunda desconfianza. Ante los escándalos de corrupción, las acusaciones de ineficiencia, de obesidad (justificadas y no), los gobiernos han perdido legitimidad, recursos y margen de maniobra. Ciudadanos y políticos por igual atacan a las administraciones y servidores públicos. Tienden a acusar a todos por igual de ineptos, de corruptos, de parásitos. El cinismo político emerge como válvula de escape. Aunque estas críticas han impulsado la eficientización del gobierno, como dijimos también le están reduciendo espacios y capacidades. Rockman (1996) ha mostrado como los Estados han reducido su personal pero no su gasto (a la hora de tocar los beneficios sociales, fuente de la capitalización política, nadie le quiere poner el cascabel

al gato). De nuevo, tenemos entonces un Estado con casi igual número de funciones pero menos recursos, un Estado crecientemente "hueco".

En síntesis, la realidad se está moviendo más rápidamente, a veces de hecho vertiginosamente, el número de actores es mayor, mientras que los instrumentos al alcance del Estado cada vez son menores y sus efectos más inseguros (Lechner 1995, Crozier 1995). Para usar una metáfora extrema, los gobiernos están en riesgo de ser crucificados por las cuatro fuerzas arriba discutidas, de las que además resultaría difícil zafarse dada su creciente debilidad teórico-ideológica, política, administrativa y financiera. Todo esto hace evidente la última megatendencia que hemos mencionado: la complejización de los problemas y el accionar gubernamentales, y la consecuente mayor incertidumbre.

En el caso de América Latina, todo lo anterior en realidad sólo viene a agravar las ya de por sí difíciles condiciones del proceso de las políticas públicas, marcadas desde tiempo atrás por una fuerte incertidumbre ante la escasez de recursos, la falta de predecibilidad de la interacción social, la multidimensionalidad o multinivelación de los problemas públicos, etc (Sloan 1984; Peters 1996; Méndez 1997). Y a esto hay que agregar el problema de la corrupción, que ha causado fuertes turbulencias a últimas fechas, y que con frecuencia se encuentra ligada al problema global del narcotráfico.

Las reacciones ante este mundo más dinámico y complejo se han dado tanto en el plano teórico como en el operativo. En el campo de la filosofía, la ciencia política y otras disciplinas sociales han tomado mayor fuerza los enfoques postpositivistas. En general, éstos sostienen que la verdad e incluso en cierta medida la realidad no son algo dado sino "construido". En el campo de las políticas públicas se indica que, más que de análisis económico-rationales, éstas surgen de estructuras argumentativas construidas discrecionalmente con base en signos, símbolos e imágenes que se encuentran ocultos tras el discurso científico-rationale. Así, la propuesta analítica de este enfoque es virar el objeto de estudio hacia las formas y las herramientas de construcción simbólico-discursiva. Su conclusión normativa tiende a ser la democratización y mayor concientización sobre dichas formas y herramientas, por ejemplo con base en el concepto Habermasiano de espacio comunicativo ideal (6). En una dirección similar, el campo de las políticas públicas ha propuesto un enfoque multidisciplinario y democrático, que ataque de manera más integral, consciente y colectiva los problemas públicos (Laswell y Lerner 1951).

En el campo operativo, ante situaciones más competitivas, inciertas y cambiantes, la divisa en el mundo de la gerencia (pública y privada) es abandonar el paradigma jerárquico-burocrático y pasar al "postfordista", basado en la descentralización, la flexibilidad y la multiespecialización. De hecho, ha surgido la llamada Nueva Gerencia Pública (Osborne y Gaebler 1993), que tiene como base principios como: 1) descentralización en lugar de jerarquización (separación de formulación y ejecución, y mayor autonomía gerencial); 2) desregulación y habilitación en lugar de provisión directa; 3) "empresarialización" en lugar de simple cumplimiento de las reglas (mayor disponibilidad a la innovación y el riesgo); 4) "publicación" en lugar de secretismo (mayor transparencia y sentido de misión pública); 5) conformación de equipos en lugar de jerarquías; 6) "mercantilización" en lugar de provisión directa (privatización, subcontratación, cupones, promoción de la competencia, atención al cliente); 7) eficacia y evaluación (resultados por encima de procesos); 8) autosuficiencia financiera (introducción de cuotas, tarifas); 9) prevención más que solución. Otras técnicas nuevas, provenientes del sector privado, son la calidad total y la reingeniería de procesos.

La Nueva Gerencia surgió sobre todo en el Reino Unido y Nueva Zelandia. Estos y algunos otros países la han adoptado con decisión y, en parte, con buenos resultados. Pollit (1996) ha señalado que hay algunos elementos de este enfoque que parecen haber llegado para quedarse, como la preocupación por el cliente-ciudadano, la desconcentración administrativa y presupuestaria y el uso de indicadores de gestión. Por otro lado, el campo de las políticas públicas sin duda alguna no ha sido sólo una moda sino que continúa desarrollándose en Hispanoamérica.

Con todo, en realidad muchos países se encuentran perplejos ante estos nuevos desarrollos. Algunos gobiernos inclusive no les han prestado mucha atención (Francia o Alemania). Un problema es por ejemplo

que si se introduce una mayor flexibilidad, descentralización y "atención al cliente", las autoridades elegidas por el pueblo -a veces con mandatos muy claros- pueden perder control sobre la ejecución de esos mandatos. Así, se está alterando la mecánica democrático-electoral tradicional (Wilson 1996). También se puede afectar la legalidad y justicia del sistema político-administrativo y caer en el clientelismo (Peters 1995). Asimismo, la flexibilización de los sistemas de personal fácilmente puede desmotivar a los servidores públicos o implicar un regreso a los "sistemas de botín" (**spoils systems**). La "empresarialización" puede traer ganancias pero también efectos desastrosos (Gurwitt 1994). La desconcentración vía subcontrataciones puede estar desburocratizando ciertas dimensiones pero parece estar reburocratizando otras, ya que está aumentando los costos de transacción (Pollit 1996). La vinculación del salario a la productividad vía indicadores de gestión a veces simplemente ha llevado a los aumentos salariales generalizados en el sector público. Hay un punto que varios críticos de los postulados de la nueva gerencia han subrayado que es especialmente importante para regiones como la nuestra, en que no podemos tomar a pie juntillas las recomendaciones hacia la flexibilización, descentralización y particularización de las políticas públicas. Dicho punto es que estas reformas han afectado o descuidado la capacidad estratégica y el profesionalismo de los aparatos públicos, sobre todo en los niveles centrales y altos de los mismos (7). Se puede haber ganado en flexibilidad y dinamismo pero a costa de la coordinación y capacidad de dirección.

Por el lado teórico, las propuestas postpositivistas y multidisciplinarias suenan sin duda interesantes pero, como he discutido en otra parte (Méndez 1995), son muy poco precisas como guías conceptuales y de decisión.

En síntesis, no se pueden simplemente recibir recetas teóricas o prácticas por más atractivas que parezcan en principio. En otros términos, debe tenerse extremo cuidado con el diseño de procesos de flexibilización y "particularización" en sociedades profundamente divididas y Estados penetrados por clientelas de diverso tipo, y más recientemente hasta por el narcotráfico.

Si tratamos de ver todo esto en su conjunto, la situación de los gobiernos latinoamericanos no es nada halagueña: cada día enfrentan una situación más compleja, con menos recursos de todo tipo, y sin tener ni la flexibilidad ni el profesionalismo necesarios para afrontar las condiciones emergentes en la llamada postmodernidad. Y lo peor es que no es fácil conciliar la flexibilización con el reforzamiento de la capacidad estratégica y profesional que el Estado requiere para poder gobernar efectiva y públicamente, ya que muchos de nuestros países no han dado pasos que los más desarrollados dieron hace mucho, como el desarrollo de sistemas que permitan tanto la adquisición del nivel y perfil educativo necesario, como una mínima protección de los servidores públicos profesionales contra la excesiva politización de nuestros gobiernos.

Así, el Estado Latinoamericano enfrenta el enorme reto de reforzar la capacidad estatal para poder enfrentar los nuevos retos tanto con dinamismo y flexibilidad como con profesionalismo y capacidad estratégica. Si no logran superar este reto, nuestros gobiernos están en riesgo de perder todavía más la posibilidad de establecer un rumbo, formular y ejecutar políticas en beneficio de la sociedad, en fin, de gobernar -que, se suele olvidar, es para lo que la gente los eligió (por supuesto sin que ello deba llevar a abusos).

### **La reforma del Estado**

Como dije, uno de los temas que la crisis ha resaltado en América Latina ha sido el de la reforma del Estado. La concepción y agenda de dicha reforma no ha sido la misma en todas las naciones latinoamericanas; sin embargo, se ha orientado en ciertas direcciones, que destacaré aquí en parte a la luz del caso mexicano.

Así, en mi opinión muchos países latinoamericanos se han concentrado en a) cambios de las políticas públicas, especialmente las macroeconómicas y b) cambios estructurales, como pueden ser los siguientes:

- 1) Tamaño del Estado. Se ha buscado reducir el tamaño de la administración pública, especialmente en términos de empresas públicas y administración federal.
- 2) Organización inter-ministerial o coordinación horizontal. Varios países han realizado en este sentido reorganizaciones ministeriales para tener una mejor división del trabajo y coordinación horizontales.
- 3) Relaciones inter-gubernamentales o coordinación vertical. Ha surgido una mayor conciencia de la necesidad de la descentralización, ya que el centralismo provoca ineficiencias, cuando menos en la provisión de ciertos servicios, que pueden ser mejor provistos por los niveles regionales o locales.
- 4) Simplificación administrativa y desregulación. Se ha intentado en este sentido reducir el número de trámites y la presencia del Estado en la actividad económica y social.
- 5) Modernización tecnológica y gerencial de la administración pública. Varios gobiernos han buscado introducir tecnologías computacionales y nuevas técnicas administrativas y gerenciales, como la introducción de la calidad total y la reingeniería de procesos.

No obstante, estas reformas distan mucho de acercarse al reto que hemos enunciado en la sección anterior. Puede quizá decirse que algunas de ellas se han encaminado en la dirección correcta. Por ejemplo, aunque sé que éste es un tema altamente polémico, es un error en mi opinión que el Estado sea propietario de empresas, a excepción de muy pocas de tipo estratégico. Mis razones tienen que ver con el hecho de que ésto refuerza el carácter estratégico del Estado. El **span** de atención de los Estados y presidentes es limitado, no pueden prestarle atención a demasiados problemas y por lo tanto hay que limitar el número de asuntos que atienden a los más importantes: la política social, macroeconómica, de fomento económico, de seguridad pública, etc.. De otra manera tiende a surgir la desorganización administrativa y a descuidarse la atención a los asuntos necesariamente públicos. El Estado tiene que dejar las otras funciones, principalmente la productiva, al sector privado (se conforme éste de manera individual o social).

La privatización, sin embargo, es sólo una parte de una amplia agenda de desarrollo de capacidades estratégicas estatales. En general creo que después de una era de fuerte crecimiento del Estado de bienestar, el Estado debe aprender a descomprometerse y a recomprometerse según sea el caso, a evitar agravar las cosas con soluciones que se limitan a "arrojar dinero" a los problemas, a concentrarse en la definición cuidadosa de los mismos y de la agenda gubernamental, evitando lanzarse al ataque sin cuidado, sin plan o estrategia (Aguilar 1993; Crozier 1995).

Así, pese a sus logros, pienso que la concepción o los alcances de las reformas latinoamericanas han sido claramente insuficientes. En América Latina el problema esencial no reside en el tamaño del Estado o su sola descentralización (aunque éstos son sin duda asuntos importantes). Varias naciones más desarrolladas han tenido o tienen aún Estados muy grandes o del mismo tamaño que algunos latinoamericanos, y dicho tamaño no ha tenido los efectos que ha tenido en América Latina. En general han sido pocos los Estados industrializados que realmente han reducido su tamaño de manera significativa, especialmente en términos de gasto (Rockman 1996). El problema principal y de largo plazo tampoco está únicamente, como se ha creído o nos han hecho creer algunos organismos internacionales, en la selección de las políticas adecuadas, por ejemplo, macroeconómicas; es decir, en la selección del "qué" o de los fines.

En este sentido, creo que ha faltado prestarle atención a lo que en realidad es la esencia de la reforma del Estado, que en mi opinión consiste en el desarrollo de cuando menos dos condiciones necesarias para asegurar una mayor gobernabilidad en la región:

- 1) Una participación pública mayor y a la vez mayormente guiada por lo que Max Weber llamó una "ética de la responsabilidad", y 2) una mayor capacidad estratégica y profesionalismo (Caiden 1994) en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, a la vez que su adaptación a las nuevas realidades gubernamentales, marcadas por la mayor complejidad e incertidumbre. El problema central está, en parte por todo lo que se le ha descuidado, en el "cómo", es decir, en las prácticas y actitudes que permean los programas gubernamentales, en los medios y las capacidades estratégicas, y no sólo en los fines o las soluciones (Kliksberg 1995).

Así, puede haber una reducción del tamaño del Estado, pero continuarse con: a) las mismas prácticas a-profesionales, jerárquicas, cargadas de desconfianza, en exceso politizadas, incapaces de establecer diálogos que conduzcan a acuerdos de largo plazo, y b) las mismas tendencias a concentrarse en las soluciones y olvidar los momentos cruciales de definición de problemas e implementación. Puede haber una cierta descentralización, pero seguir con aparatos públicos locales incapacitados material y humanamente para asumir las tareas que se les busca transferir. Puede haber intentos de simplificación y de adopción de credos o modas gerenciales, los cuales sin embargo no calan en las prácticas reales de los aparatos públicos. Puede haber mayores castigos a los funcionarios, pero la misma incapacidad para detener el avance de la corrupción y las ligas públicas con el narcotráfico.

Para ser más específicos, en mi opinión el problema reside en alcanzar los siguientes objetivos: 1) La apertura de quienes formulan y ejecutan las políticas públicas a los insumos de los legisladores y las organizaciones civiles (colegios profesionales, centros de investigación, grupos de interés, etc.). En este sentido, un punto definitivamente crucial subrayado por los enfoques postpositivistas es la necesidad de una apertura importante no sólo de las estructuras de decisión sino también de los espacios de desarrollo de las categorías analíticas y los argumentos detrás de las políticas. 2) El monitoreo y evaluación efectivos de dichas políticas por parte de esos y otros actores (vgr. agencias contraloras autónomas). 3) La necesaria habilitación de tales actores. En este aspecto, nivelar el acceso a la información y a las capacidades y herramientas necesarias para la participación es responsabilidad de todo Estado verdaderamente democrático. 4) La conciliación o balance adecuado de un mayor profesionalismo, sentido de misión pública, capacidad estratégica, motivación, continuidad y protección mínima de los servidores públicos, por un lado, con una cierta competencia, descentralización y flexibilidad de gestión, por el otro. En otras palabras, sistemas profesionales que den un mínimo de seguridad y motivación a los servidores públicos sin conducirlos a la apatía o el conservadurismo, así como sistemas de reclutamiento imparciales y profesionales pero que al mismo tiempo tengan un cierto grado de apertura (8). 5) Sistemas de formación y capacitación permanentes.

Más que propiciar que la administración y los funcionarios públicos sean los que gobiernen un país - lo que obviamente corresponde a las autoridades electas-, todo lo anterior va dirigido a subrayar el hecho de que, al menos en mi opinión, los funcionarios y servidores públicos profesionales tienen un papel importante que jugar en una democracia, como promotores precisamente de una "ética de la responsabilidad", por la que los decisores son plenamente conscientes de los antecedentes y las posibles consecuencias -favorables y desfavorables, previstas e imprevistas- de los diversos cursos de acción. Por supuesto, la mayor profesionalización y estabilidad de los cuerpos administrativos de nuestros países exige el desarrollo paralelo de formas e indicadores efectivos de evaluación de su desempeño.

En otra parte (Méndez 1994) me he extendido sobre los obstáculos y estrategias de reformas de este tipo. Valga sólo mencionar aquí que el problema para llevarlas adelante está en crear estructuras de incentivos, verdaderas matrices institucionales capaces de cambiar las prácticas y no sólo las normas o la "cáscara" de los aparatos públicos. En mi opinión más que plantearse la gran reforma del Estado, debemos adoptar un enfoque estratégico y hasta cierto punto gradual, en los cambios estratégicos y multiplicadores - es decir, en cambios que, sin parecer tan amenazantes, lleven paulatina pero seguramente a mayores transformaciones posteriores. Esto se puede lograr a través de estructuras de incentivos que presenten al cambio como algo realmente provechoso para los involucrados y minimicen las resistencias naturales al mismo. Se puede pensar en estrategias tipo bola de nieve, aunque el Estado defina al mismo tiempo la inclinación de la pendiente.

La historia claramente demuestra que un requisito, quizá de hecho el primero o uno de los primeros para que una nación progrese económica y socialmente, es que tenga algo en lo que no me canso de insistir: eso que ha sido llamado un "Estado Integrado". En otras palabras, un Estado capaz de combinar dos elementos: a) un alto sentido de misión pública, un alto profesionalismo y, por lo tanto, una alta eficiencia, y b) una cierta integración con los grupos político-sociales, que le permita tener los insumos

suficientes por parte de esos grupos, pero sin llegar a ser dominado, clientelizado por ellos (es decir, con la fortaleza necesaria para resistir las presiones que vayan en contra del interés común). En este sentido, un Estado fuerte es aquél que es capaz de oír a los grupos y de implementar programas que los apoyen, pero que también es capaz de imponerse sobre los intereses particulares y defender con eficacia el interés general, así como de exigirles a los grupos que reciben recursos del Estado eficiencia y resultados claros en el uso de los mismos. Sólo este tipo de Estado puede conducir a una nación por la senda del desarrollo, como lo demuestra el análisis de casi cualquiera de los países "más desarrollados" o de algunos de los "en desarrollo" (especialmente los llamados tigres asiáticos). Todos estos países han desarrollado aparatos públicos altamente profesionales, basados en el mérito y con fuerte sentido de misión pública, los cuales han asegurado la firmeza de las reglas institucionales necesarias para el desarrollo de mercados nacionales productivos.

En mi opinión todavía no está suficientemente claro en América Latina que sin completar la reforma del Estado con lo más importante, cualquier cambio en las políticas, por acertadas que éstas sean, no tendrá los efectos o la continuidad esperados. Hay que insistir en que en América Latina la conocida "ley de Murphy" se aplica muy bien (la cual dice que "si algo puede ir mal seguramente lo hará"). Nuestra región ha intentado todo tipo de modelos (liberal, proteccionista, neo-liberal, social-demócrata, etc.) y en todos ha tenido poco o nulo éxito, precisamente por no haber atendido al problema de la capacidad de ejecución, de la naturaleza, visiones e intereses de los funcionarios públicos altos pero también intermedios y operativos, así como de su capacidad y sentido de misión pública, y en esa medida de su independencia relativa respecto a la política o a los grupos de presión.

Esta reforma del Estado no es de importancia menor o sólo administrativa o económica. Tiene una importancia clave para la gobernabilidad. Varios autores (Sartori 1989; Paramio 1991) han resaltado muy bien que uno de los pilares de la legitimidad, y por lo tanto de la estabilidad y continuidad de un Estado, es la efectividad gubernamental. La gente quiere democracia pero también quiere bienestar y desarrollo. En no pocos casos la exasperación ciudadana con la ineficiencia de las instituciones y los gobiernos para resolver los problemas ciudadanos ha abonado las dictaduras. Así, no sólo los partidos políticos particulares sino la supervivencia de las democracias mismas de la región dependen del desarrollo de esta "autonomía integrada".

Este tipo de reforma se justifica también en términos valorativos: la democracia no es sólo la democracia electoral, porque entonces tendríamos dictadores temporales; la democracia es también esa de las políticas públicas, la de la participación ciertamente organizada y responsable pero también más cotidiana por parte de los grupos sociales en la definición y vigilancia de programas públicos que afectan en forma directa y diaria a la ciudadanía (Méndez 1994).

Así como aquel personaje que de repente se da cuenta que ha estado escribiendo prosa toda su vida sin saberlo, quizá se pueda decir que por mucho tiempo los grupos sociales han estado haciendo o incidiendo sobre las políticas públicas sin saberlo -o, cuando menos, sin estar del todo claros respecto a lo que ello implica. Su preocupación -y la de los politólogos- se ha centrado entonces en los procesos de entrada del sistema político, en quién obtiene el poder, en cómo los grupos organizados tradicionales (obreros, empresarios, campesinos) influyen desde fuera en la formulación de las políticas y en cuáles son los beneficios que obtienen o pierden. La perspectiva ha sido de suma cero en lugar de suma positiva, en el toma y daca más que en los arreglos mutuamente beneficiosos. Esto ha sido así porque así es la realidad latinoamericana: llena de conflictos difíciles de resolver, en parte por las tradiciones autoritarias, en parte por la extrema desigualdad. Sin embargo, esto ha implicado una falta de preocupación por el punto intermedio, por la llamada caja negra, -el proceso político-administrativo- así como por otros aspectos de los "productos" del Estado, como la efectividad. En mi opinión, urge entender o digerir el hecho de que el profesionalismo y la efectividad gubernamentales son temas profundamente públicos, que además, **bien planteados**, se prestan para el desarrollo de juegos de suma positiva (Majone 1996). En este sentido, pueden ser mecanismos importantes para el desarrollo de un lenguaje más común, que pueda ayudar a

superar la añeja desconfianza e incomunicación entre los actores latinoamericanos, y, en ese sentido, ayudarnos a pasar de los círculos viciosos a los virtuosos.

Hasta ahora el tema de la eficientización pública ha llamado poco la atención, en parte porque los académicos no han sabido ver o evidenciar su fundamental importancia para los procesos políticos, y en parte porque no ha tenido tras de sí grupos sociales o políticos que lo introduzcan a la agenda pública. A su vez, esto se ha debido a que es un tema que implica beneficios dispersos; es decir, que no se relacionan con grupos particulares, sino con el conjunto más amplio, y por lo tanto desorganizado, de la sociedad.

También hay que señalar, sin embargo, que desgraciadamente los proverbios administrativos han tendido a venir en pares contradictorios (Peters 1996). Si por un lado los nuevos "gurus" de la gerencia pública tienden a plantear las cosas muy simplistamente, los académicos recuperamos mejor la complejidad pero no hemos podido desarrollar agendas de investigación que ayuden a saber qué funciona y qué no, y que en ese sentido sean útiles para la toma de decisiones (con mayor frecuencia nos la pasamos en las posiciones críticas y en el "por un lado... pero por el otro...") (9).

## Conclusiones

Este ensayo ha buscado mostrar como vivimos ya en un mundo nuevo, marcado por nuevas tendencias y en esa medida nuevos retos. También ha buscado argumentar que debemos evitar afrontar dichos retos con concepciones simplistas o parciales. El objetivo más bien debe ser buscar el adecuado balance entre la particularidad y "subjetividad" que la postmodernidad está trayendo, y la integralidad, igualdad o unidad siempre tan caras para los latinoamericanos. De la misma manera, es necesario tomar en cuenta las diferentes dimensiones de los problemas públicos y adoptar enfoques multidisciplinarios pero, al mismo tiempo, ser capaces de evitar la incoherencia conceptual y de acotar dichos problemas a fin de poder actuar sobre ellos.

En otra parte (Méndez 1995) he argumentado que hay que desarrollar la creatividad y habilidades necesarias para arribar a una suerte de cubismo intelectual. El cubismo revolucionó la pintura porque superó de una manera armónica la bidimensionalidad del lienzo. Un cuadro cubista refleja múltiples perspectivas de lo real, sin que por ello el espectador sea incapaz de ver cual es el objeto que está siendo representado. Así, el cubismo político-administrativo debería ser multidisciplinario sin ser incoherente o paralizante.

Por otro lado, el cubismo busca también que el espectador dialogue con el cuadro, que realice su propia labor de reflexión acerca de la realidad usándolo como pretexto(10). De la misma manera, se ha dicho que el conocimiento debe ser "de y en" las políticas públicas, es decir, que los "objetos" de las políticas deben ser también en cierta medida "sujetos" de las mismas. Así, podemos también decir, siguiendo a Aguilar (1993), que lo público no es lo gubernamental. Hay ahora ONGs y diversos grupos sociales que deben participar más en el proceso político, administrativo (y semántico, dirían los postpositivistas) de las políticas públicas. Las razones no son sólo democráticas sino también prácticas. Hay que seguir en mayor medida el principio de subsidiaridad: delegar a ONGs, regiones, localidades, etc. las funciones que cada una de ellas puede realizar mejor.

Los riesgos a evitar aquí son la excesiva fragmentación y la pérdida de una dirección general. El que deje que otros remen en el barco público no debería implicar que el Estado pierda el timón. Por lo tanto, en este proceso hay que promover el desarrollo del ahora tan discutido capital social, es decir, aumentar el diálogo y la cooperación entre grupos a través de la promoción de redes de organizaciones civiles, cuya actuación además podría darse dentro de ciertos lineamientos generales.

Esto nos lleva a señalar también que lo público no es lo populista, el simplemente "arrojarle dinero" a los problemas que las sociedades se van encontrando en el camino. Un Estado verdaderamente público es el que llamaría un Estado estratégico, compuesto de dos elementos simultáneamente: a) profesionalismo; es decir, el desarrollo de sistemas de ingreso y carrera públicos basados en el mérito, así como de las capacidades necesarias para el manejo efectivo de los recursos públicos; y b) las agendas públicas



estratégicas, que indiquen con claridad los problemas a atacar, en qué orden y en qué niveles o dimensiones. Todo esto por supuesto no significa que lo público deba ser lo tecnocrático.

En síntesis, sólo a través de una visión menos "gubernamental" y a la vez más profesional de lo público los latinoamericanos seremos capaces de generar lenguajes más comunes y acuerdos más estables, así como enfrentar de una manera equilibrada -sin dejamos llevar por las modas administrativas del momento- tanto nuestros viejos problemas como los contextos "postmodernos" que ya comienzan a desafiarnos. Lo ideal sería que, con base en su mayor capacidad estratégica y mediadora, los Estados latinoamericanos fueran capaces de transformar lo que parecería estarse convirtiendo en una "cruz" político-administrativa, conformada por las cuatro fuerzas que mencionamos más arriba, en una suerte de mesa redonda, en la cual dichas fuerzas pudieran dialogar, ser reconciliadas y dar paso a gobiernos eficaces en la conducción de las naciones y la resolución de sus problemas.

### Notas

- (1) Las referencias explícitas a la misma comenzaron a darse en el campo de la literatura y el arte. Entre los exponentes iniciales más destacados están Fiedler (1964), Hassan (1971; 1973), Jencks (1977) y Benamou y Calleo (1977). La literatura en torno a la misma es muy amplia y puede incluir a autores que van desde un John Dewey hasta un Foucault.
- (2) Esto para no hablar del número de usuarios de Internet, que es todavía mayor ya que una computadora puede ser utilizada por varias personas. De hecho, ni siquiera se requiere tener una computadora para navegar cual Marco Polo por los océanos digitales; basta tener acceso a una de las que muchas bibliotecas albergan ya en sus recintos.
- (3) En Europa la tasa de desempleo se ha mantenido en cerca del 11% de la fuerza de trabajo desde 1993, lo cual se debe en cierta medida a la expansión del Estado de bienestar. Por ejemplo en Bélgica, Francia y Alemania los costos no salariales de la mano de obra constituyen cerca de la mitad de los costos laborales totales (**The Economist**, mayo 4-10, 1996:48). En Estados Unidos el porcentaje es menor -cerca de un tercio-, pero la situación se está volviendo casi igual de insostenible. Si en 1960 había 5.1 trabajadores que sostenían a cada beneficiario de la seguridad social, ahora es de 3.3 y para el año 2040 la cifra bien podría llegar a 1.6. En ese mismo año el sistema médico y de seguridad social estadounidense enfrentaría un déficit anual de 3.2 trillones de dólares. En 1992, 43% de las familias en ese país consumió por arriba de sus ingresos (Peterson 1996:57,58,67).
- (4) Aunque por supuesto todavía es y probablemente nunca dejará de ser de ciencia-ficción, siempre que reflexiono sobre esto me viene a la mente el filme **Cuando el destino nos alcance**, en cuyo mundo los libros se han convertido en un tesoro inapreciable (justo como lo eran en la Edad Media).
- (5) Touraine (1995) ha señalado que dicha recuperación es también esencialmente moderna, ya que se ha venido planteando concomitantemente al surgimiento del racionalismo. Aunque esto podría tener algunas ventajas, probablemente sea mejor ver dichos planteamientos como algo que ha ocurrido **en** la modernidad y como reacción a la misma, más que como uno de sus elementos. En mi opinión, verlo así evitaría una extensión excesiva del concepto de modernidad, que lo haría confuso (cuando un concepto pretende decirlo todo termina diciendo poco o nada).
- (6) Entre los primeros autores de este enfoque están Murray Edelman, Deborah Stone, William Dunn, John Drysek, Giandoménico Majone, etc. Una revisión reciente puede encontrarse en Fischer y Forester 1993, Fox y Miller 1995 o Danziger 1995.
- (7) Véase Peters y Savoie 1994; Campell 1994; Greer 1994; Pollit 1996. Por ello, las propuestas más recientes en este sentido ponen mayor énfasis en el aspecto estratégico (OECD 1995:73-75).
- (8) Encontrar este balance como decíamos no es una tarea fácil. Algunos países latinoamericanos (vgr. Brasil) han creado sistemas más bien rígidos de carrera que ahora están buscando flexibilizar, mientras que otros (vgr. México) tradicionalmente han carecido de tales sistemas y ahora están buscando avanzar al respecto (Mendez 1995; SECODAM 1996).

(9) Un proyecto interesante en este sentido es el proyecto "Taking stock: assesing public sector reforms", que está siendo llevado adelante por la red internacional del Centro Canadiense para el Desarrollo Gerencial.

(10) Parte del genio de Borges estuvo en su capacidad para lograr algo semejante en la literatura. Vease por ejemplo su cuento **Pierre Menard, autor del Quijote**, así como **Tlon, Uqbar, Orbis Tertius**.

### **Bibliografía citada**

- AGUILAR, Luis F. (1993). "Estudio Introductorio", La agenda de gobierno. México DF, Porrúa.
- BELL, D. (1994). "El choque de civilizaciones", en Vuelta, julio.
- BENAMOU, Michel y Charles Calleo (1977). Performance in post-modern culture, Milwaukee, Coda Press.
- BERMAN, Marshall (1994). Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad. México, Siglo XXI, séptima edición.
- CAIDEN, Gerald (1994), "Revitalización de la Administración Pública" en Reforma y Democracia, No. 1, enero.
- CAMPBELL, C. (1994). "Reinventing Reivention: Lessons from the failure of Manageralism in Britain", (ponencia) Congreso Internacional de IASIA, Hong Kong.
- Commission on Global Governance (1995). Our Global Neighbourhood. New York, Oxford University Press.
- CROZIER, Michel (1995). "La posición del Estado ante los otros actores" en Gestión y Análisis de Políticas Públicas. No. 2; Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- DAHL, Robert (1992). La democracia y sus críticos. México DF, Paidós.
- DANZIGER, Marie (1995). "Policy Analisys Postmodernized: Some Politicas and Pedagogical Ramifications" en Policy Studies Journal, Vol. 23, No. 3.
- FIEDLER, Leslie (1964). The death of the avant-garde literature en Collected Essay, vol. II.
- FORESTER, John R. y Frank Fischer (1993). The argumentative turn in policy analysis and planning. Durham, Duke University Press.
- FOX, Charles y Hugh T. Miller (1995). Postmodern Public Administration. California, Sage Publications, Inc.
- GIDDENS, Anthony (1990). The consequences of modernity. Cambridge, Polity Press.
- (1992). Modernity and self-identity. Cambridge, Polity Press.
- GREER, Patricia (1994). Transforming Central Government. The Next Steps Initiative. Buckingham, Open University Press.
- GURWITT, Rob (1994). "Entrepreneurial Government: The Morning After" en Governing, Mayo.
- HASSAN, Ihab (1971). The dismemberment of Orpheus: towards a postmodern literature, Oxford.
- (1973). "POSTmodernISM: a paracritical bibliography" en Paracriticism: seven speculations of the times, Illinois.
- HUNTINGTON, Samuel (1993). The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century, University of Oklahoma Press.
- JENCKS, Charles (1977). The Language of post-modern architecture, Rizzoli.
- KLIKSBERG, Bernardo (1994). "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión" en Reforma y Democracia, No 2, julio.
- KROEGER, Arthur (1995). Governing in the Millennium: How Much Less Government?, Canadian Center for Management Development, 16 November.
- LASWELL, Harold y J. Lerner (1951). The policy sciences. Standford, University of Standford Press.
- LECHNER, Norbert (1995). Postmodernidad y partidos políticos, (mimeo).

- MAJONE, Giandoménico (1996). "Regulation and its Modes: The European Experience", en José Luis Méndez (Coordinator), *The Current Challenges Facing Public Administration in North America*, número especial de International Journal of Public Administration (por aparecer: Vol. 19, No. 8).
- MENDEZ, José Luis (1986). Modelos de desarrollo en América Latina, México D.F. Universidad Iberoamericana.
- (1994). La reforma del Estado en México en Gestión y Política Pública, Vol. III, num. 1. primer semestre.
- (1995). "El campo de las políticas públicas: promesas y peligros" en Carlos Masse y Eduardo Sandoval (eds.), Políticas públicas y desarrollo municipal, México D.F. El Colegio Mexiquense.
- (1996). "Estudio Introductorio", Deil S. Wright, Para entender las relaciones intergubernamentales. Mexico DF, Fondo de Cultura Económica (por aparecer).
- (1997). "The Latin American Administrative Tradition", (Por aparecer en Shafritz, Jay [ed.]), International Encyclopedia of Public Policy and Administration, New York, Henry Holt and Co. (por aparecer).
- OECD (1995). Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries, OECD.
- OSBORNE, David, Ted Gaebler (1993). Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York, Plume.
- PARAMIO, Ludolfo (1991). "América Latina en los noventas", en Nexos, num. 168, diciembre.
- PAZ, Octavio (1994). Itinerario. México, Fondo de Cultura Económica.
- PETERS, Guy B. (1995). "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo" en Gestión y Política Pública, vol. IV. num. 2, México, segundo semestre de 1995.
- "The Policy Process in Developed and Less Developed Political Systems", en José Luis Méndez (Coordinator), Special Issue, Op. cit.
- (1996). "What works: sorting out contradictions in fifteen years of reform", (mimeo), Ottawa, Canadian Center for Management Development.
- PETERS, Guy B. y Donald J. Savoie (1994). "Civil service reform; misdiagnosing the patient", en Public Administration Review, septiembre-octubre.
- (1995), Governance in a Changing Environment. Ottawa, Canadian Centre for Management Development.
- PETERSON, Peter G. (1996). "Will America grow up before it grows old?" en The Atlantic Monthly, May.
- POGGI, Gianfranco (1990). The state: its nature, development and prospects. Standfor, Stanford University press.
- POLLIT, Christopher (1996). Conferencia, Ottawa, Canadian Center for Management Development.
- PRÖPPER, Igno, Dark-Daan Reneman (1994). "Policy Theory as Argumentation" en Policy Studies Review, otoño-invierno.
- PUTNMAN, Robert (1993). Making democracy work. Princeton, Princeton University Press.
- REICH, Robert (1996). "Living Large in a Downsized World". en GQ, May.
- ROCKMAN, Bert A. (1996). "The Changing Role of State" (mimeo). Ottawa, Canadian Center for Management Development, May 9-12.
- SALOMON, Lester y Helmut K. Anheimer (1995). "En busca del sector no lucrativo: La cuestion de las definiciones", en Umbral XXI, número especial.
- SARTORI, Giovanni (1989). Teoría de la Democracia; el debate contemporáneo, México, Alianza Universal.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) (1996). Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

SLOAN, John W. (1984). Public Policy in Latin America. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

TOURAINÉ, Alain (1995). Crítica de la Modernidad. México, Fondo de Cultura Económica.

WILSON, V. Seymour. "Public Administration Reform and the 'New Managerialism': A comparative assessment of a Fundamental Challenge Confronting Canadian Public Administration" en José Luis Méndez (Coordinator), Special Issue, Op. cit.

## **Por unos Parlamentos al servicio de la democracia, la eficiencia económica y la equidad social \*** **Joan Prats i Catalá**

### **A. El fortalecimiento del Poder Legislativo: tarea prioritaria para avanzar la democracia, el mercado y la equidad social:**

1. **No cabe una democracia sostenible, ni un mercado eficiente, ni una sociedad solidaria, sin Legislativos o Parlamentos fuertes**, expresivos de la voluntad popular, representativos, capaces de desarrollar eficazmente sus funciones constitucionales, foros de debate y orientación del esfuerzo nacional, bien comunicados y respetados.

2. En América Latina hemos tenido Parlamentos débiles por la misma razón que hemos tenido democracias débiles, mercados ineficientes y sociedades nada equitativas. **El fortalecimiento institucional e instrumental de los Legislativos es tema ineludible y hasta prioritario de la tarea más amplia e integral de fortalecer la democracia, expandir los mercados, incentivar la sociedad civil y luchar contra las desigualdades.** Nada de esto puede hacerse sin Legislativos fuertes. La pretensión "managerialista" de responder a los retos de nuestro tiempo exclusivamente con la reforma instrumental del poder ejecutivo no sólo resulta científicamente desautorizada; también está condenada a la frustración práctica.

3. **Sin un Parlamento fuerte, respetado, percibido como verdadera expresión del pueblo y de sus intereses, no existe Estado de Derecho, ni verdadera libertad.** El Estado de Derecho es más que la mera legalidad administrativa con la que se satisfacen los tecnócratas neoliberales. Es **el imperio de la Ley**, expresión de la voluntad y soberanía popular, respetuosa de los derechos cívicos fundamentales (garantía de la constitucionalidad de las Leyes) y establecedora del marco constrictivo, abstracto y mínimo, necesario para que la libertad de cada individuo u organización resulte compatible con la libertad de todos. La Ley, garantizada por un Poder Judicial independiente y eficaz, se impone a todos, incluido el Poder Ejecutivo, cuya función de formulación y ejecución de políticas ha de hacerse con sometimiento pleno a la Ley y el Derecho, como dicen tantas de nuestras Constituciones. La doctrina de las "materias reservadas a la Ley", según la cual nada que afecte a los derechos constitucionales y a las grandes cuestiones de interés nacional puede debatirse y regularse sino en el Parlamento y en forma de Ley, cierra el cuadro de la verdadera división de poderes, sin la cual ni la democracia ni la libertad resultan creíbles. Uno de los dramas del subdesarrollo es el estancamiento institucional reflejado en la frase de un político africano que decía: "en nuestro país la Constitución es suprema, pero el Gobierno es más supremo, y el Presidente es El Supremo".

4. **Sin Parlamentos fuertes no pueden existir mercados eficientes.** Esta conexión entre Legislativo y economía de mercado, obvia para el liberalismo clásico, ha quedado oscurecida durante los años de ilusiones desarrollistas, estatistas y tecnocráticas. Felizmente una parte de la teoría económica actual más prestigiosa (Coase, North, Williamson, entre otros) se ha encargado de razonar fundadamente estas conexiones. Baste con destacar que los mercados eficientes exigen seguridad jurídica para reducir los costes de transacción y hacer frente a los problemas del comportamiento oportunista, de los buscadores de rentas, de las asimetrías de información o del azar moral. La interdicción de la arbitrariedad en el ejercicio de todos los poderes y su corolario, el sometimiento del ejecutivo a la Ley, resultan un "sine qua non" a estos efectos. Si no existe un eficaz desarrollo legislativo de las materias constitucionalmente reservadas a la Ley, si el Ejecutivo puede invadir el ámbito funcional del legislativo o burlar impunemente sus regulaciones, si las Leyes producidas no integran un ordenamiento jurídico coherente..., los agentes económicos tendrán que soportar dosis innecesarias de incertidumbre, el intercambio tenderá a ser personal y limitado, y no abstracto y

---

(\*) Trabajo elaborado por encargo del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, que lo ha incluido como primera parte de su libro "La Reforma de los Legislativos en América Latina", Washington, D.C. 1996 (en prensa).

generalizado, el ahorro y la inversión se desincentivarán, se escaparán los beneficios potenciales derivados del desarrollo tecnológico... En definitiva los altos costos de transacción producidos por la inseguridad jurídica harán ineficientes los mercados, condenarán a amplias capas de la población a la marginalidad y la supervivencia, y dificultarán el desarrollo de valores y pautas culturales coherentes con la productividad y la competitividad.

5. Hay otra razón adicional, específicamente latinoamericana, que explica por qué necesitamos Parlamentos capaces y fuertes para desarrollar mercados eficientes: durante los 80 y los primeros años de los 90 la mayoría de nuestros países ha acompañado el ajuste macroeconómico con la poda de las regulaciones, empresas y organismos públicos ajenos al nuevo rol que se pretende para los Estados. Pero aún no terminada esta tarea, **emerge la más difícil y compleja de crear las instituciones del mercado eficiente** (Bancos Centrales y regulaciones bancarias; capacidades regulatorias sobre bases nuevas; revisión y racionalización del derecho económico; desarrollo del derecho y de las instituciones garantizadoras de la competencia; reforma del sistema y la administración tributarios; reforma del mercado de trabajo...). Pero si la primera tarea pudo hacerse bajo el casi exclusivo impulso de las Presidencias y con la guía de un recetario económico tecnocrático poco discutible, la segunda tarea, en cambio, presenta mayores incertidumbres y dificultades. En particular y a nuestros efectos, **requiere de consensos y definiciones legales e institucionales cuyo espacio inevitable y fundamental de producción son los Parlamentos**. De este modo, los Legislativos latinoamericanos del próximo decenio van a asumir la responsabilidad histórica de ser o no capaces de estimular y producir los grandes consensos nacionales definidores de las nuevas instituciones económicas nacionales. Ello será tanto más viable cuanto mayores sean las reservas de liderazgo, visión, credibilidad, estrategia y competencias existentes en los Parlamentos.

6. **El fortalecimiento de los Parlamentos es también necesario por razones de equidad social**. Las profundas desigualdades existentes en América Latina no proceden en buena parte de los casos de la insuficiencia del gasto público social, que, en conjunto, considerando la experiencia histórica de otros países, no suele ser desproporcionado a su nivel de desarrollo. Las desigualdades proceden, primero, de la exclusión de grandes segmentos de la población de la posibilidad de acceder a los intercambios de mercado, y, en segundo lugar, de la asignación del gasto social en función o de los intereses políticos clientelares o de la captura de una parte del mismo por coaliciones de intereses capaces de sojuzgar al propio Estado, que resulta así instrumentalizador e instrumentalizado en materia de gasto social. Frente a todo esto, **el gran horizonte consiste no sólo en construir un Estado de Derecho limitado a lo meramente económico y jurídico, sino en desarrollar paralelamente un verdadero Estado de Derecho Social**. En materia social, el gran tema latinoamericano no es sólo la gerencia del gasto social, sino fundamentalmente la creación de arreglos institucionales, fruto de consensos suficientes y traducidos en leyes eficaces, que se interiorizan o in extremis se imponen coactivamente a todos los operadores políticos y sociales gestores de gasto. Sólo llevando el Estado de Derecho desde la economía (único reducto en el que lo exige el liberalismo clásico) hasta la acción social de los poderes públicos, podrá enmarcarse ésta (y la de los demás actores sociales relevantes) en un cuadro bien establecido y compartido de valores y reglas de juego sobre la asignación de los recursos. Sólo en este marco cobrará sentido el desarrollo gerencial o instrumental. Sin desarrollo institucional, la necesaria reforma gerencial se convertirá en un nuevo episodio del "managerialismo", es decir, de la nueva versión de la vieja cortina tecnocrática tras la que siguen ocultándose la arbitrariedad y el clientelismo. Superar este estadio primitivo de lo social exige recrear las instituciones del incipiente Estado del Bienestar latinoamericano, y ello obviamente no podrá hacerse tampoco sin los consensos y las definiciones legales cuyo espacio natural y obligado de producción son los Parlamentos.

7. La tarea de fortalecer y prestigiar los Legislativos nos parece ineludible por una última razón: sin un Parlamento representativo, verdadera expresión de la sociedad civil, la formación de la opinión

pública queda desproporcionadamente condicionada por los medios de comunicación de masas. Éstos son un elemento clave del proceso democrático; pero no son en sí mismos democráticos y, cuando falla la función representativa, orientadora y legitimadora de los Parlamentos, los medios de comunicación resultan por sí mismos incapaces de orientar y fundar suficientemente la acción colectiva. En el peor de los casos pueden llegar a convertirse en meros instrumentos de grupos económicos u otros, desgarrando el tejido social y debilitando o desestabilizando el propio proceso democrático. **Sólo un Parlamento fuerte impide el descarrilamiento de la función de información, alerta, denuncia y opinión que en toda sana democracia deben cumplir unos medios de comunicación libres, independientes, pluralistas y responsables.**

#### **B. Para fortalecer los Parlamentos: Parlamento-institución y Parlamento-organización; Parlamento y sociedad civil; raíces históricas de la debilidad de los Parlamentos latinoamericanos**

8. Cualquier estrategia de fortalecimiento del Legislativo deberá partir de **la distinción conceptual fundamental entre el Parlamento Institución y el Parlamento Organización**. Esta distinción tiene importantísimas consecuencias de orden operativo o práctico.

9. **El Parlamento como institución es el sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego correspondientes (incluidas tanto las reglas formales como las informales), que determinan las funciones a desempeñar por la institución parlamentaria, los procesos de elección de sus miembros, el estatuto de los mismos, los pautas básicas de su funcionamiento, así como los modos de relación con los demás poderes del Estado y con la sociedad y los actores sociales en general.** El Parlamento como institución no equivale al Derecho constitucional, electoral y parlamentario, pues el concepto "institución" desborda lo meramente formal, para abarcar necesariamente los aspectos "informales", también determinantes de todos los extremos institucionales anteriormente relacionados; aspectos "informales" éstos que no sólo pueden sino suelen en buena parte hallarse en contradicción con los aspectos formales o legales de la vida de los Legislativos. El concepto de "institución" como comprensivo de las regulaciones formales e informales es lo que explica que las instituciones no puedan cambiarse por Decreto (Crozier). En realidad, las instituciones, aunque expresadas parcialmente por la legislación, no son la criatura de ésta. Antes bien, forman parte de la sociedad, son creadas por el propio proceso social, en el cual podemos y debemos influir, pero al que no podemos manejar como hacemos con las organizaciones. El "management" o racionalidad instrumental ha sido creado para dirigir o gerenciar "organizaciones", no para manejar los procesos sociales conducentes a la creación y desarrollo de las instituciones. El desarrollo organizativo y el desarrollo institucional van inextricablemente vinculados, pero responden a racionalidades y exigen estrategias diferentes. No comprender, o censurar, estas elementalidades es lo que conduce a la ilusión tecnocrática o "sinóptica" (Hayek) que ha alimentado tantas reformas fracasadas.

10. **El Parlamento como organización designa una realidad diferente: es el conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencias y capacidades, que en un momento dado, se ponen al servicio de las funciones de la institución parlamentaria.** La organización y gestión eficaz y eficiente de estos recursos, capacidades y competencias es un aspecto clave de la fortaleza o debilidad de los Legislativos. Pero resulta radicalmente insuficiente si no se acompaña de una estrategia de fortalecimiento institucional. De hecho, un Parlamento institucionalmente débil, sólo consentirá un fortalecimiento organizativo limitado. Invertir gruesas sumas de dinero en la simple mejora instrumental de unos Parlamentos que sigan siendo escasamente representativos (por deficiencias graves del sistema electoral y de partidos políticos), altamente subordinados a un Ejecutivo omnipotente, incapaces de garantizar la seguridad jurídica ni de promover y cobijar los grandes debates nacionales... equivale a llenarse los bolsillos de agua. Las estrategias de desarrollo

organizativo, instrumental o gerencial sólo están justificadas por su potencial de acompañar o generar dinámicas de cambio institucional.

**11. Los criterios de evaluación de la debilidad o fortaleza de las instituciones son también diferentes de los de las organizaciones.** Las instituciones tienen funciones, pero no tienen fines ni objetivos, a diferencia de las organizaciones. Las funciones del Parlamento institución sólo evolucionan o cambian incrementalmente; y, consideradas a corto y mediano plazo, son permanentes. En cambio, el Parlamento organización debe fijarse una agenda a corto y mediano plazo (de producción legislativa, de debates, un plan de comunicación...). Por eso, el Parlamento organización puede y debe ser evaluado en base a la eficacia y eficiencia con que gerencia sus fines y objetivos, mientras que la evaluación del Parlamento institución debe hacerse desde los valores a los que formalmente responde la institución parlamentaria: representación del pluralismo y construcción de consensos; seguridad jurídica; sentido de dirección de la sociedad; eficiencia económica; equidad social; contribución a la cultura política de la transparencia y credibilidad... (Ostrom).

**12. Fortalecer el Parlamento significa, a la vez y necesariamente, fortalecer la Sociedad Civil.** No hay oposición sino implicación mutua entre Parlamento y Sociedad Civil. A condición, claro está, de saber de qué estamos hablando al referirnos a un concepto ya clásico, pero novedoso y difícil de encajar en la tradición cultural y política iberoamericana.

**13. El concepto de sociedad civil, tal como ha sido recibido en la cultura occidental moderna, procede de su formulación por Locke a finales del siglo XVIII con la finalidad de fundamentar y legitimar la revolución burguesa británica.** La sociedad civil presupone el contrato social para superar el estado de naturaleza; pero, en contraposición a Hobbes, esa superación no se consigue entregando el poder absoluto a un soberano sólo responsable ante Dios y ante la Historia. Contrariamente, el contrato social, por el que se crea y consiente una Sociedad y un Estado Civil (conceptos distintos, pero inseparables), tiene como finalidad garantizar la autonomía y libertad de los individuos, que dejan de ser súbditos, sometidos a la soberanía, para pasar a convertirse en ciudadanos, titulares colectivos de la misma. Como los individuos se constituyen en sociedad civil para garantizar más eficazmente que en el estado de naturaleza los derechos de propiedad y las libertades públicas (conceptos inseparables para Locke), tendrán que crear para ello un tipo de Estado que garantice esta finalidad. A estos efectos el "Estado Constitucional" que diseñan se construye desde el principio de la supremacía o imperio de la Ley. Ésta puede delimitar pero nunca anular los derechos de propiedad y libertad. Sólo la Ley es portadora de soberanía, por lo que sólo puede ser elaborada por el Parlamento, único poder representante de la sociedad civil. A la Ley se subordinan los demás poderes del Estado y los ciudadanos.

**14. En la concepción liberal democrática** (independientemente de su plasmación en regímenes parlamentarios o presidencialistas) sólo la Ley es portadora de la soberanía; sólo el Parlamento puede hacer las Leyes; sólo el Parlamento y las Leyes pueden limitar los derechos de propiedad y libertad, y tanto los ciudadanos como los poderes públicos están sometidos a las Leyes. **El Parlamento se convierte así en la institución representativa de la sociedad civil constituida para ejercer la soberanía que a ésta corresponde. Sociedad Civil resulta así sinónimo de ciudadanía o pueblo. No hay Sociedad Civil sin Gobierno y Parlamento constitucional verdaderos. Y no hay Parlamento democrático verdadero que no represente y encarne a la sociedad civil soberana.**

**15. Los conceptos anteriores corresponden a la experiencia histórica de los países angloamericanos y nordeuropeos, distinta de la de los países iberoamericanos.** La revolución liberal o burguesa (nunca plenamente producida entre nosotros) significó en aquellos países la ruptura de los muros de las ciudades o burgos para extender la libertad de empresa y el mercado y la condición política de ciudadano a todo el territorio y la población del Estado. De este modo, con la revolución burguesa, el mercado y la libertad económica y la condición civil (del latín "cives" que significa



ciudadano) comenzaron a extenderse al conjunto de la sociedad, que devino así Sociedad Civil organizada en Estado Constitucional, es decir, con división de poderes, pero prioridad del Parlamento.

**16. Las dificultades de aplicación del esquema anterior a Latinoamérica no proceden del dato de la prevalencia de regímenes presidencialistas en la región.** El presidencialismo no rompe el esquema anterior, pues el Presidente, aunque elegido, no representa ni encarna la sociedad civil, ni puede ejercer funciones de soberanía, reservadas exclusivamente al Parlamento. El presidencialismo expresa simplemente un reforzamiento del principio de división de poderes consistente en independizar la constitución y la continuidad del Ejecutivo de la voluntad o confianza del Legislativo, típica de los regímenes parlamentarios. Las dificultades del concepto de Sociedad Civil tienen otro origen: **proceden del diferente curso histórico seguido por los pueblos iberoamericanos (con expresa inclusión de España y Portugal en este concepto), el cual ha producido unas estructuras económicas y sociales, una cultura política y un sistema institucional que no se corresponden sino parcialmente con los de los pueblos que han vivido la plenitud de la revolución democrático liberal.**

17. La historia latinoamericana no se corresponde con la pauta referida en el número anterior. Tal como la historiografía más prestigiosa pone actualmente de relieve, **los países de la región evolucionaron desde una matriz económica-política-institucional directamente procedente de España y Portugal, países que siguieron una evolución histórica distinta de los nordeuropeos.** North ha insistido en el concepto de "pauta de dependencia histórica", para explicar las instituciones de un determinado país en un momento dado y para diagnosticar los límites de los actores en el cambio institucional. Prestigiosos historiadores, como Veliz, han enfatizado este mismo punto. La sociedad, las instituciones y la política iberoamericanas no pueden entenderse sólo ni principalmente con las categorías demoliberales (que han sido, no obstante, formalmente adoptadas). **Sin la introducción de conceptos tales como corporativismo, estatismo-organicista, patrimonialismo, centralización, burocratismo autoritario, caudillismo... no es posible entender la historia ni la realidad iberoamericana actual. Ni se es capaz de captar el conflicto entre las instituciones formales demoliberales y la pervivencia de muchas instituciones informales tradicionales y coherentes con las exigencias de una realidad social que sólo parcialmente es de mercado, que se concibe corporativistamente y no como sociedad civil de individuos libres e iguales, y que confía su "gobernación" no al imperio de la Ley, sino a la voluntad última de un cacique, caudillo o Presidente, capaz de arbitrar la posición relativa que debe corresponder en el "cuerpo social" a cada uno de sus miembros o grupos relevantes.**

18. Permítaseme, para remachar el argumento, una larga cita de un prestigioso autor norteamericano: "The Latin American systems have their roots in the ancient Greek notion of organic solidarity; in the Roman system of a hierarchy of laws and institutions; in historic Catholic concepts of the corporate, sectoral, and compartmentalized organization of society based on each person's acceptance of his or her station in life; in the similarly corporate organization (Army, Church, towns, nobility) of Iberian society during the late medieval era; in the warrior mentality and the walled enclave cities of the centralized bureaucratic systems of the early modern Spanish and Portuguese states; and in the absolutist, scholastic, Catholic, political culture and institutions of Spain of the Inquisition and the Counter Reformation... Latin America is essentially Western, but it represents a particular tradition in the West and one with which we americans are not very familiar. **Latin America is a fragment of Europe circa 1492-1570 (the era of the Conquest), and a fragmen of a quite special part of Europe, the Iberian Peninsula. As a fragmen of Catholic, corporate, Roman, semifeudal, medieval Europe at that time, and as a reflection of the main institutions of Spain and Portugal and not of France, Germany, Great Britain, or other of the Northwest European countries, Latin American has some special caracteristics.** Its economy was and remained mercantilist and state-directed rather than capitalist and individually directed; its social structure was

two-class system rather than multi-class and pluralist; its political institutions were hierarchical and authoritarian rather than democratic; its culture and religion were orthodox, absolutist, and infused with Catholic-Thomistic precepts... Latin America was condemned eventually to lag behind the United States in terms of its economic growth, but that should not lead us to assume its political, moral, or social institutions were also "retarded" or "underdeveloped". If nothing else, this book conveys the idea that Latin America socially, politically, and culturally represents an alternative to the Northwest Europe and United States model, not an "undeveloped" version of it" (H.J. Wiarda).

**19. En esta historia peculiar se encuentran las raíces de la debilidad de los Parlamentos no sólo latino sino iberoamericanos** (con inclusión de España, Portugal y, si se quiere, Italia). La constitución y las leyes formales son las de los regímenes demoliberales, pero las instituciones informales no lo son (Putnam). El sistema económico tiende todavía a verse como un sistema de intercambio con el poder político, no como un juego u orden abstracto interiorizado y respetado por agentes económicos autónomos; la estructura social sigue siendo en gran parte corporativa: la ley determina quien está dentro del sistema y cómo, pero no dirime los conflictos entre intereses corporativos; éstos exigen de un poder arbitral máximo y centralizado: el Presidente, garante de una solidaridad orgánica, heredero de la legitimidad patrimonialista de los antiguos emperadores y reyes; el Presidente y su burocracia centralizada son los que van a superar la dispersión caudillista y territorial del poder y a garantizar con ello la unidad nacional. En este sistema el espacio dejado a los Legislativos no puede ser sino complementario y de acompañamiento. Cuentan de cierto jefe de bancada que, ante la protesta de algunos parlamentarios sobre el escaso relieve de su función, les espetó: "no protesten por sólo levantar el dedo, que si los quisieramos para otra cosa, no serían Vdes, pues." Se non é vero é ben trovato...

**20. La debilidad de los Parlamentos se expresa sobre todo en la insuficiencia de su legitimación representativa, y ello es lo que ha provocado la confusión sobre el concepto de sociedad civil.** En efecto, como amplios sectores de la población no se sienten debidamente representados en el Legislativo; y como, aún sintiéndose bien representados, no perciben a éste como el centro del poder, dado que no es la Ley la que asigna posiciones sino el poder arbitral y en gran parte arbitrario de la Presidencia, nada más lógico que los diversos sectores sociales reivindiquen el reconocimiento de un propio protagonismo en el proceso de toma de decisiones políticas. En este contexto, el concepto de sociedad civil se utiliza para designar el conjunto de organizaciones de toda índole que pretenden influir en el proceso político por otros cauces que los partidos políticos, las elecciones y el Parlamento. Sociedad civil se quiere oponer así a sociedad política, juzgándose esta última escasamente representativa, aunque dotada de legitimidad democrática formal. Curiosamente esta versión de la sociedad civil no se corresponde con la concepción liberal, sino con otra radicalmente distinta, últimamente propuesta por Habermas, que comprendería exclusivamente las asociaciones voluntarias fuera del dominio del Estado y de la economía (integrantes según Habermas de un "sistema" incapaz de autoreformarse y que debe transformarse por el empuje de la sociedad civil). En todo caso desde una perspectiva liberaldemocrática, las insuficiencias del sistema representativo son un dato institucional que debe ser superado con la finalidad de llegar a configurar una ciudadanía o sociedad civil plena. En un momento en que el viejo Estado autoritario, corporativo y paternalista iberoamericano se está transformando positivamente, no parece sensato que el viejo corporativismo, que los procesos de liberalización y democratización están arrojando por la puerta, se nos acabe colando por la ventana bajo el ropaje de la sociedad civil versión Habermas. Claro que para ello la profundización de la democracia y el fortalecimiento de los Parlamentos resulta una conditio sine qua non.

**21. Fortalecer los Parlamentos es una cuestión de naturaleza completamente diferente a la de pasar del régimen presidencialista al régimen parlamentario,** tema éste sobre el que tanto han insistido Linz y Valenzuela. Como se deduce de los textos de estos mismos autores la fortaleza o

debilidad del Legislativo es independiente del tipo de régimen político: en otras palabras, puede darse un Parlamento fuerte en un régimen presidencialista (caso de la mayoría de Legislativos latinoamericanos) y un Parlamento débil en un régimen parlamentario (caso español). La persistencia del presidencialismo en América Latina no es, por lo demás, casual; parece ser la consecuencia de esa historia particular que no ha permitido la agregación de los diversos intereses a nivel parlamentario. A nuestro modo de ver (y parangonando a Ortega y Gasset) **el tema de nuestro tiempo no es presidencialismo o parlamentarismo sino el fortalecimiento institucional y organizativo de los Parlamentos dentro de la reforma del Estado iberoamericano en curso.** Cuando este proceso haya avanzado suficientemente y dispongamos de Parlamentos percibidos como representantes de una ciudadanía plena, plenamente capaces de desempeñar sus funciones institucionales, quizás entonces habrá llegado el momento de plantear la pertinencia constitucional del presidencialismo.

### **C. El fortalecimiento institucional de los Legislativos latinoamericanos**

#### **C.1. Fortalecer la legitimidad representativa de los Parlamentos**

22. Fortalecer institucionalmente a los Parlamentos significa crear las condiciones para que puedan ejercer efectivamente las funciones de representación, de producción de legislación, y de deliberación, orientación y control, sin las cuales ni existe verdadera democracia, ni puede funcionar eficientemente el mercado, ni podrá desarrollarse un verdadero Estado Social de Derecho. Para crear estas condiciones **no bastará con incrementar los recursos disponibles y mejorar su gestión**, es decir, con el desarrollo organizacional. **Hará falta un esfuerzo nacional concertado entre los grandes agentes sociopolíticos, para avanzar los nuevos valores y reglas del juego de la vida parlamentaria.**

23. **El primer objetivo de esta gran tarea nacional consiste en fortalecer la credibilidad representativa de los Legislativos.** Este objetivo plantea problemas muy diversos que van desde el mecanismo electoral vigente y su funcionamiento hasta la definición del estatuto de los diputados y de la propia Cámara legislativa, pasando por la cuestión del uni o bicameralismo o la de la mayor o menor autonomía de los Parlamentos frente a los Presidentes. Obviamente, la función representativa de los Parlamentos no es separable de sus demás funciones. De hecho sólo el buen desempeño de estas otras funciones legislativa y deliberativa, orientadora y de control puede remachar la credibilidad o función representativa de los Parlamentos.

24. **No hay Parlamentos representativos sin elecciones sanas. La credibilidad del mecanismo electoral es la primera condición de la legitimidad democrática.** Se ha avanzado muchísimo en este sentido. Tanto que en muchos países latinoamericanos los problemas no proceden ya de la falta de credibilidad en las elecciones, sino de la conciencia de que el sistema electoral vigente, combinado con el sistema de partidos políticos, y dada la vigencia de la cultura política tradicional, conduce a la exclusión del proceso político de capas muy amplias de la población. **El sentimiento de alienación social respecto de los partidos políticos no sólo desprestigia a éstos sino también a los Cuerpos legislativos que se visualizan representando más a los propios partidos que a la ciudadanía.**

25. El desprestigio y la incertidumbre que envuelve a tantos partidos políticos latinoamericanos es uno de los aspectos más preocupantes del proceso democrático latinoamericano. Aún con los nuevos horizontes abiertos por la revolución en las telecomunicaciones y la llamada democracia electrónica (S. Rodotà), **el funcionamiento de las democracias sigue siendo inconcebible sin la mediación de los partidos políticos.** El problema está en que **cuando esta mediación es inadecuada, al patrimonializarse los partidos y cerrarse consiguientemente a los anhelos y aspiraciones sociales, la crisis de legitimidad de las instituciones democráticas, y en primer lugar del Parlamento, resultará inevitable.** Es la típica situación en la que los partidos y los gobiernos que controlan intentan moldear el entorno en lugar de adaptarse a él (J.P. Olsen), cosa que a veces

consiguen lograr, especialmente en fases de crecimiento económico. Se trata de un problema que no es privativo de Latinoamérica ni nada fácil de resolver.

**26. Para evitar el riesgo de la denostada "partitocracia", muchas veces se plantean reformas del sistema electoral, con la intención tanto de romper bloqueos a la entrada de nuevos partidos o formaciones políticas como de evitar la manipulación del electorado por los cogollos u oligarquías partidistas.** La apertura de listas en los sistemas de representación proporcional, la remodelación de las circunscripciones electorales para romper la impersonalidad de la elección, o incluso el paso del sistema proporcional al mayoritario, son soluciones que a veces se consideran. **Pero la experiencia histórica en este punto, tanto en Latinoamérica como en otros países, es cualquier cosa menos concluyente.**

27. Las formas proporcionales que permiten al elector la manipulación de listas o las fórmulas ya claramente mayoritarias, unas y otras ideadas para que cuente más la personalidad del candidato que el partido al que pertenece, presentan también graves problemas de funcionamiento. En efecto, la experiencia histórica y actual muestra que la personalización de las candidaturas fomenta a menudo el clientelismo político, cuando no la corrupción lisa y llanamente. El candidato individual se ve condicionado por los compromisos que adquiere y las ayudas que recibe durante la campaña. Y, a pesar de los medios de control, el riesgo de dependencia de intereses y de soborno más o menos sofisticado es notable (la experiencia japonesa es quizás la más significativa). Otra consecuencia del voto uninominal es la subrepresentación de los grupos marginales en la confección de las candidaturas. La necesidad de asegurar la victoria lleva al partido a excluir de las candidaturas a los miembros de las categorías políticamente menos atractivas: mujeres, jóvenes, grupos étnicos..., reduciéndose todavía más por esta vía la representatividad de los Legislativos (Vallés). **El debate sobre sistema electoral y representatividad de los partidos es, pues, menos sencillo de lo que tiende a considerarse a veces.**

28. **La relación entre sistema electoral y sistema de partidos no es mecánica, ni siquiera tendencial** (como supuso Duverger), aunque hay una obvia interrelación (Rae). Pueden intervenir muchas variables que rompan el esquema previsto (heterogeneidad social, divisiones territoriales, capacidad de los dirigentes de la oposición para cuestionar el sistema, factores históricos), ya que las fórmulas electorales son antes resultado que causa de los sistemas de partidos, y en sí mismas no son el elemento fundamental sino uno más de los elementos definidores de un sistema político (Aguilera y Vilanova).

29. De todo lo anterior se deduce que **la simple reforma electoral no es ninguna garantía de fortalecimiento democrático y parlamentario si no va acompañada de la reforma de los partidos políticos. Este es el tema fundamental para el fortalecimiento institucional de la democracia y los Parlamentos**, que no puede obviarse subsumiéndole en la simple reforma electoral. No habrá fortalecimiento institucional de los Parlamentos sin fortalecimiento institucional de los partidos políticos. En última instancia, la creación de un marco social democrático de convivencia está menos marcado por la existencia de unas vías jurídicas que amplíen las relaciones entre el Parlamento y la sociedad que por la configuración de los sujetos políticos fundamentales de esta relación: los partidos políticos. Sus proyectos de remodelación social, de agregación y jerarquización de intereses y valores, sus propuestas para resolver (o avivar) los conflictos y tensiones o los consensos, les convierten en la piedra angular de la presencia en el Parlamento. Si no canalizan suficientemente las exigencias parciales (y, como tales, minoritarias) para proponerles soluciones insertas en un esquema global, pueden generar un tipo de práctica política excluyente que no contribuiría al reforzamiento de una sociedad democrática, sino que precisamente podría establecer un Estado democrático sobre una sociedad de estructura y comportamiento no democrático que pudiera poner en crisis la democracia política y el mismo Estado. Son los partidos los que deben animar o impulsar, en todo caso recoger, la tarea de vertebración social y los que deben hacer real su función de proyectar la sociedad en el Estado. Los partidos políticos deben asumir en la práctica que son maquinarias no cerradas, que son

organizaciones diferenciadas que expresan y orientan conjuntamente a amplios sectores sociales para realizar un programa posible, que son organizaciones que expresan una sociedad viva, plural y conflictiva (Molas).

30. En definitiva, **de lo que se trata es de combatir el Estado de partidos o partitocracia para defender la Democracia necesariamente de partidos. Para ello es importante el desarrollo progresivo de un verdadero Derecho de partidos**, fruto del consenso casi unánime en el cambio de la cultura política, que garantice eficazmente la representatividad de los partidos, la igualdad de concurrencia electoral, la limpieza de su financiación, su efectiva democracia interna..., en definitiva, las condiciones que aseguran el buen cumplimiento de sus funciones constitucionales (de socialización política, de representación de intereses, de movilización de la opinión pública, de selección de élites políticas...). El sólo Derecho de partidos no apoyado en un proceso de cambio en la cultura política y en mecanismos judiciales que cierren la garantía de su eficacia, serviría desde luego de muy poco. En cualquier caso, **si no queremos la partitocracia no tenemos que condenar sino presionar por la reforma de los partidos políticos**. Éstos, aunque nacen en la sociedad, tienen como objetivo el Estado, y son demasiado importantes para dejarlos sólo al albur de sus directorios: los partidos políticos hacen la Constitución, aprueban las leyes, monopolizan de hecho las elecciones, son el Parlamento, forman los Gobiernos, controlan las Administraciones, dirigen empresas y organismos públicos, y deciden libremente cómo y cuanto tenemos que financiarles (González Encinar). **Los partidos políticos no son Estado, pero sí son claramente asociaciones de interés público general, con importantes funciones constitucionales a su cargo. No pueden considerarse, pues, ni patrimonio ni interés exclusivo de sus directorios, cuadros, afiliados o electores**. Consiguientemente su creación y disolución, su objeto, su régimen de financiamiento, su sistema de afiliación, o su organización y funcionamiento interno, no son una mera cuestión privada, sin relieve alguno para el interés público. Es este interés público, reflejo de las funciones constitucionales que cumplen, lo que exige el embridamiento legal de los partidos en un sistema de frenos y contrapesos, que ayuden a resolver en este tipo de organizaciones los problemas del comportamiento oportunista, la búsqueda de rentas, el azar moral... y otros, que están en la base de la degradación hacia la partitocracia, la corrupción y la ineficiencia.

31. **Otro aspecto principal del fortalecimiento de la representatividad de los Legislativos radica en la definición del estatuto de los legisladores** y, especialmente, de la naturaleza de su representación, del sistema de incompatibilidades, de sus retribuciones y privilegios y de la duración en el ejercicio de sus cargos.

32. En primer lugar está **la cuestión de a quién representan y ante quién responden los legisladores. La respuesta jurídico-formal es que representan a la ciudadanía, pueblo o nación, conjuntamente considerados, y no a ninguno de sus componentes particulares**. De ahí procede la irrevocabilidad de su mandato no sólo por los electores, sino también en algunos países (conforme a una doctrina jurisprudencial muy discutida) por los partidos políticos con cuyo apoyo o en cuya lista se presentaron. **Pero la situación real es mucho más complicada**. En los diversos sistemas uninominales, especialmente combinados con circunscripciones electorales reducidas, el legislador tiende a convertirse en un agente de los intereses locales, pero no tanto ante el Legislativo como ante el Ejecutivo donde residen normalmente los recursos capaces de satisfacer la clientela electoral local. Este sistema se refuerza todavía más permitiendo la acumulación de mandatos representativos en las Administraciones Locales y en el Legislativo nacional. Como consecuencia, la dedicación de los legisladores a las grandes cuestiones, debates y programas nacionales se resiente o desaparece; la función legislativa se deteriora, al no desarrollarse las competencias y capacidades necesarias (distintas de las de gestión de intereses particulares); los propios poderes descentralizados quedan sometidos a la tutela política de los "legisladores" -únicos capaces de acceder eficazmente al poder centralizado- y, en consecuencia, privados de verdadera autonomía; los partidos políticos tienden a

constituirse en coaliciones de notables territoriales, capaces por ello de agregar intereses presentes, pero menos de desarrollar proyectos nacionales superadores del status quo (considerando, por ejemplo, intereses no representados en el proceso político, pero de carácter fundamental, tal como señala Dror en relación, por ejemplo, a las próximas generaciones; o desarrollando nuevas percepciones o modelos mentales de determinación de los propios intereses -cambio de ideas, ideologías, cultura, etc. a los que se refiere North como factores del cambio institucional-).

33. **Contrariamente, en los sistemas proporcionales**, con circunscripción electoral más amplia, especialmente sin primarias y con listas cerradas (y más aún en los países donde el mandato del legislador puede ser revocado por el partido de pertenencia), el proceso electoral consiste en una opción entre partidos políticos, por lo que si la representatividad y vitalidad de éstos es baja, los riesgos de patrimonialización y partitocracia serán muy elevados. La opción no es, pues, fácil.

34. Nuestra posición en este punto es que **debe caminarse hacia la institucionalización real (formal e informal) del legislador representante exclusivamente de la voluntad y los intereses nacionales**. Ello exige caminar hacia la ampliación de las circunscripciones, la democratización de los partidos y la opción básica por el sistema proporcional, entre otros extremos. Nuestra posición se fundamenta en que, en el contexto actual de la región, con tantos desafíos y transformaciones de orden global que enfrentar, **la pervivencia de la vieja figura del legislador "patrón político, reivindicador y cacique, asistente social local" debe ser superada**. La representación y defensa de los intereses locales debe ser confiada a los nuevos poderes descentralizados, cuya inserción constitucional en el Estado debe seguir perfeccionándose. **Los legisladores deben pasar a ser los representantes portadores de proyectos nacionales, los movilizados de la opinión pública, los agentes de cambio del sistema de partidos; en definitiva, deben ser capaces de ejercer, ante sus electores y ante la nación entera, un liderazgo de opinión que favorezca las concertaciones positivas para los grandes cambios estructurales que necesitamos**. Obviamente, el progreso hacia el perfil de legislador que estamos proponiendo no depende exclusivamente de reformas en su estatuto legal, sino principalmente de un proceso general de desarrollo de nuevos valores y pautas organizativas y de comportamiento. En este sentido, las propuestas de apoyo al desarrollo de la capacidad de liderazgo realizadas en el último informe del Club de Roma (Dror) merecerían una consideración detenida.

35. Si no somos partidarios por todo lo anterior de la acumulación de mandatos locales y legislativos, no tenemos, en cambio, tan claro **la cuestión del límite temporal de ejercicio continuado de la función de legislador**. Frente a los conocidos riesgos de la perpetuación en la función, está el dato de que el "liderazgo legislativo" exige un mínimo de experiencia, por lo que difícilmente puede adquirirse en un sólo mandato. Pero la perpetuación en el tiempo de una "rosca" de legisladores puede resultar todavía más dañina. El hecho es que no parece haber soluciones mágicas en el Derecho constitucional y en la experiencia política comparadas. La combinación de mandatos temporales extensos (cuatro o cinco años) con la limitación a dos (o tres como máximo) mandatos continuados, podría satisfacer las exigencias de continuidad, liderazgo y cierto profesionalismo, por un lado, y evitar los enquistamientos peligrosos, por otro. La limitación prudente de los mandatos electorales continuados resulta también aconsejable para abrir y renovar las dirigencias de los partidos políticos, contrarrestando sus tendencias patrimonialistas.

## **C.2. El fortalecimiento de la función legislativa: la contribución de los Parlamentos al Estado de Derecho**

36. **Sin imperio efectivo de la Ley, sin independencia del Poder Judicial y sin respeto por el Ejecutivo de la autonomía funcional del Legislativo, difícilmente podremos construir el Estado de Derecho. Y sin Estado de Derecho, las Leyes que produzca el legislativo seguirán siendo escasamente eficaces y creíbles**, por más sistemas de información computarizada y equipos de

expertos que pongamos al servicio de la función legislativa. Sin verdadero Estado de Derecho podrá seguirse diciendo con razón "hecha la Ley, hecha la trampa". Valgan estas afirmaciones como premisas ratificadoras una vez más que no hay verdadera Reforma del Estado que no responda a una visión y a una estrategia integral. Los diversos poderes del Estado no sólo son independientes, son también funcionalmente interdependientes (si el Judicial no funciona, el Ejecutivo podrá actuar arbitraria e impunemente, las Leyes no serán respetadas, la función legislativa se desincentivará y degradará inevitablemente...)

37. **Sin buenas leyes no hay seguridad jurídica. Sin seguridad jurídica: (a) no puede haber mercados eficientes; (b) los ciudadanos que se benefician de los servicios sociales no lo hacen en ejercicio de sus derechos sociales, sino como consecuencia de la presión o el favor.** Nos ocuparemos seguidamente de algunas condiciones institucionales incentivadoras de la producción parlamentaria de buenas Leyes.

38. **La primera condición es el mejoramiento de la calidad democrática de las Leyes, hacer la Ley más democrática, sin que su producción deje de ser función exclusiva de los Parlamentos.** La representatividad general del Parlamento es condición necesaria pero no suficiente para la democracia de la Ley. Ésta exige, además, que en el procedimiento de producción de cada Ley concreta sean tomadas en cuenta los intereses, inquietudes y anhelos de todos los grupos sociales, tanto de los organizados y con capacidad de presión como de los que no. Los caminos tradicionales de **la iniciativa legislativa popular y el referendium** no son desechables, aunque la experiencia histórica muestra lo limitado de su impacto democrático. Más prometedores parecen ser **algunas nuevas regulaciones del proceso legislativo tendentes: (a) a asegurar la información relevante no sólo a los legisladores sino a los distintos agentes sociales interesados en cada Ley particular; (b) a renovar y activar el derecho de petición; (c) a ordenar la participación de los grupos de interés (egoísta o altruista) mediante mecanismos de audiencia preceptiva y razonada, y (d) a combatir el riesgo de arbitrariedad del legislador.** Este último punto merece una consideración especial.

39. **La interdicción de la arbitrariedad es pilar fundamental del Estado de Derecho.** Esto significa que cualquier decisión pública no basta con que sea constitucional y legal; tampoco puede ser caprichosa o infundada, es decir, tomada sin los mínimos elementos de instrucción exigidos a toda decisión razonable. La interdicción de la arbitrariedad resulta así no sólo un avance en la democracia de la Ley, sino también una condición o **incentivo institucional de la corrección o bondad sustantiva de las Leyes.** Lo que sucede es que la lucha contra la arbitrariedad, a veces llamada contra las "inmunidades del Poder" (García de Enterría), se ha planteado principalmente en relación al Ejecutivo, escasamente en relación al Judicial, y sólo comienza ahora a plantearse en relación al Legislativo. La cuestión presenta dificultades en tanto que el Parlamento encarna la soberanía y ésta se quiere presentar como poder ilimitado. Pero en la concepción constitucional moderna todos los Poderes, incluido el Legislativo, son limitados, en tanto que sometidos a la Constitución (fruto de un Poder Constituyente no reductible a ninguno de los poderes constituidos). Y es el caso que prácticamente todas las Constituciones modernas contienen una norma (escrita o no) declarando la "interdicción de la arbitrariedad", que se convierte así en un principio fundamental de la democracia moderna. Los impactos de este principio en el desarrollo institucional de la función legislativa pueden ser muy importantes, aunque en la práctica se hallan sólo en sus balbuceos. Baste con señalar: (a) puede obligar, so sanción de inconstitucionalidad, a **que las Leyes elaboradas resulten coherentes con la información y los estudios disponibles, así como con los valores y propósitos proclamados;** (b) puede ayudar a traducir en la práctica **el principio de "responsabilidad de los legisladores y del Estado legislador"**, que hoy cuenta ya con una importante fundamentación teórica. En realidad sólo este tipo de desarrollos institucionales, superadores del riesgo de arbitrariedad del Legislativo, garantizarán la sostenibilidad en el tiempo de las mejoras instrumentales de información y expertise técnica, a las que más adelante nos referiremos.

**40. La calidad democrática y substantiva de las Leyes puede contar pronto con un aliado tan sorprendente como inevitable: la revolución de las telecomunicaciones.** Las llamadas "autopistas de la información" van a revolucionar las comunicaciones porque van a permitir la "interactividad de los mensajes". Esto, en el ámbito de la gobernación significa, no sólo mayores posibilidades de información de los decisores y de los usuarios, sino, sobre todo, posibilidad **real** de combinar formas de democracia directa con otras de democracia indirecta hasta hoy inconcebibles. En Estados Unidos, Japón y la Unión Europea ya se están experimentando las potencialidades de innovación institucional derivadas de estas tecnologías. En particular, y en relación directa al trabajo parlamentario, se avanza la posibilidad de constitución de foros de debate virtuales y de constitución de actores políticos cibernéticos (sólo comunicados por red con propósitos de incidir en el proceso político), sin contar con las mayores posibilidades abiertas a instituciones tradicionales como el referendium o la iniciativa legislativa. En este sentido comienza ya a hablarse de una ciudadanía "electrónica", sólo accesible a quienes puedan conectarse eficazmente a las redes, lo que puede generar nuevas e importantes desigualdades. Para combatirlas surgen propuestas de configurar jurídicamente las autopistas de la información como servicios públicos, de los que ningún ciudadano puede quedar excluido y en cuyo manejo (bastante sencillo por lo demás) todos tienen que estar entrenados. En fin, todo otro inmenso reto que se viene encima de nuestros Parlamentos, en el doble sentido de que tendrán que entenderlo y regularlo y de que tendrán, además, que adaptarse institucionalmente a sus potencialidades y riesgos (Rodotà).

**41. El bicameralismo debidamente planteado también puede coadyuvar considerablemente a la mayor representatividad del Parlamento y a la calidad democrática y sustantiva de las Leyes.** Contra lo pronosticado desde concepciones excesivamente simplistas, la experiencia histórica no ha tendido a eliminar sino a fortalecer el bicameralismo. Claro está que a condición de eliminar del Senado (impropiamente llamado a veces Cámara Alta) los vestigios aristocráticos y corporativos que en sus orígenes le opusieron a la presión democrática de la entonces llamada "Cámara Baja" o Congreso. Pero en realidad hay dos tipos de Senado y diversas combinaciones de ambos (una vez eliminada la consideración de las segundas Cámaras vacías de contenido, cuyo prototipo es la Cámara de los Lores británicos): por un lado tenemos los Senados de "segunda lectura", que tienden a estar integrados por miembros que, por su edad, experiencia y méritos, ven la lucha política con cierto distanciamiento y tienen más tiempo y reposo para perfeccionar las Leyes; por otro, tenemos los Senados de los Estados federales o de fuerte autonomía territorial, que incorporan la representación de los Estados federados o similares y que desempeñan un papel político fundamental en todo lo que se refiere a legislación directamente referida a las competencias y poderes federados o descentralizados. Un caso interesante de combinación de ambas fórmulas es el Senado español, sobre todo a través de la reforma que actualmente se pretende. El interés de esta reforma para Latinoamérica procede del dato de que se trata de un Senado configurado inicialmente como simple Cámara de segunda lectura (que es lo propio de los Estados unitarios) que actualmente va evolucionando hacia un Senado territorial o federal (fruto de la transformación "autonómica" del Estado español). En realidad, la redefinición y fortalecimiento de los Senados, y un buen rediseño institucional de sus relaciones con los Congresos podría dar respuesta a la objeción que Hayek y otros han planteado sobre la capacidad de los Parlamentos existentes para desempeñar a la vez las funciones deliberativas, de control y aprobación de los presupuestos, y las funciones de producción del Derecho, al entender que ambos grupos de funciones son radicalmente distintas y plantean exigencias de organización y funcionamiento y perfiles de idoneidad completamente diferentes (Hayek, tomo III).

**42. La eficacia de la función legislativa exige también la definición estricta de las "materias constitucionalmente reservadas" al Parlamento, y el respeto de las mismas por el Ejecutivo.** El abuso de la legislación de excepción o de la delegación legislativa, o el ejercicio monopólico de la iniciativa legislativa por el Ejecutivo (dejando apenas ámbito de manejo a los legisladores), son



prácticas que incentivan la inhibición de responsabilidades por los Parlamentos. Un Parlamento fuerte es un Parlamento de legisladores competentes, responsables, disciplinados y bien liderados. Nunca podrá ser un Parlamento de sicarios del Ejecutivo. La independencia del Legislativo no significa conflictividad necesaria con el Ejecutivo, sino capacidad para cooperar y colaborar desde el respectivo ámbito de poder. Esto implica no pocos cambios de la cultura y de las jerarquías políticas presentes. Pero si el Legislativo se limita a devolver en forma de Ley el mismo proyecto que le ha presentado el Ejecutivo, no ejerciendo iniciativa ni enmienda importante, entonces es que se ha renunciado a fortalecer el Parlamento, y podría sobrar todo lo dicho hasta aquí. Claro que en tal caso sólo podremos seguir hablando de democracia con la boca pequeña.

43. Otro aspecto importante para el mejoramiento de la función legislativa consiste en **introducir desarrollos institucionales que incentiven el aprendizaje y buen uso de la técnica de legislar, también llamada "teoría de la legislación", "técnica normativa", "legística", etc.** Uno de los informes que acompañan el conocido documento del Vicepresidente Al Gore "Report of the National Performance Review" (más conocido como la versión oficial del "reinventing government" de Osborne y Gaebler) lleva el significativo título "Improving Regulatory Systems". En diversos países europeos se están produciendo directrices, tanto en los Legislativos como en los Ejecutivos, tendentes a incentivar la producción bien fundada (jurídica, económica, organizativa y socialmente) de las regulaciones, a garantizar el máximo posible de participación y consenso en la producción de las mismas, a adoptar aproximaciones innovadoras. Se trata de desarrollos que todavía no han cristalizado plenamente en exigencias jurídicas de validez de las normas y responsabilidad de los reguladores (es decir, aún no se han institucionalizado). Pero marcan indudablemente el camino a seguir, al cual no deberían resultar ajenos los Legislativos de la región. A destacar que un componente importante de todos estos programas es el de formación de "reguladores" (que es sólo un componente de las competencias exigibles a los "legisladores").

### **C.3. El fortalecimiento de las funciones deliberativas, de orientación y liderazgo nacional, y de control: Legislativos y medios de comunicación**

44. En una democracia consolidada no existe el liderazgo político único del Presidente. La complejidad de las sociedades actuales requiere **liderazgos plurales** para posibilitar la convivencia democrática. En una sociedad democrática avanzada existen líderes políticos, empresariales, sociales, religiosos, de los medios de comunicación... Todos ellos realizan la gran función del liderazgo: procurar visión, sentido de la dirección de la acción colectiva, dar confianza, motivar... Esta pluralidad de liderazgos es positiva a condición de no darse en una Torre de Babel, es decir, **siempre que los líderes tengan bien presente que lo que comparten y les une es mucho más importante que lo que les separa.** De hecho, se trata de la condición misma de viabilidad de los sistemas democráticos: **la "esencia de la democracia" no reside en el principio de la mayoría, sino en el compromiso permanente de la mayoría y la minoría en la dirección del país.** El principio de la mayoría es el instrumento indispensable para que el Estado no quede bloqueado y puedan tomarse decisiones. Pero el "secreto" de la democracia no está en él, sino en la voluntad de compromiso a través del diálogo de las fuerzas sociales políticamente representadas en el Parlamento (Kelsen). Por eso en la democracia liberal el Parlamento debe ser el centro del sistema político, al sólo poder darse en él los acuerdos entre mayorías y minorías que resultan imprescindibles para la autodirección de la sociedad. Todo ello es imposible sin liderazgo institucional parlamentario.

45. El ejercicio de este liderazgo **requiere una importante autonomía del Legislativo en relación al Ejecutivo.** El Legislativo que sólo baila al son de las iniciativas presidenciales, se convierte en un instrumento del liderazgo presidencial; pero difícilmente podrá desarrollar su propio y necesario liderazgo. Obviamente, las iniciativas del Ejecutivo siempre serán un componente importante de la agenda parlamentaria. Pero **el Parlamento de una democracia fuerte debe tener su**

**propia agenda, y no moverse exclusivamente en función de la agenda presidencial.** Al fin y al cabo, Parlamento y Presidente tienen sus propias e interrelacionadas, pero distintas funciones constitucionales. No hay liderazgo parlamentario sin autonomía parlamentaria. Conseguirla no es fácil, pues nuevamente supone no sólo reformas legales, sino institucionales y de cultura política (autonomía y comportamiento responsable de los legisladores; capacidad de "cohabitación", al menos, de los partidos políticos). Supone, además, disponer de los recursos y capacidades organizativas necesarios para su buen desempeño (fortalecimiento organizativo).

46. El liderazgo parlamentario se ha de manifestar no sólo en la buena legislación, tal como ha sido antes definida, sino en la función, más integral, de "autodirección política" de la sociedad a la que representa. Para ello, los Parlamentos, además de órganos legislativos, han de convertirse en Cámaras deliberantes, de estudio, de investigación y control, es decir, en instrumentos orientadores y movilizados de la opinión y la acción colectiva.

47. Los Parlamentos no pueden ser ajenos a los grandes retos y tendencias de los que depende el presente y el futuro de los pueblos que representan. Los legislativos han de disponer de la capacidad y los recursos necesarios para estudiar y debatir las grandes cuestiones de la vida nacional. Sus pronunciamientos (siempre que no sean de orden legislativo) no pueden ser vinculantes para el Ejecutivo, porque no es constitucionalmente legítimo invadir el ámbito del poder independiente de éste. Las deliberaciones y resoluciones parlamentarias sobre las grandes cuestiones (que después se traducirán o no en legislación) tienen por objeto, no el Ejecutivo, sino la orientación de la opinión. Todo Parlamento que quiera fortalecerse institucionalmente deberá comenzar a incluir en su agenda propia el estudio previo y el debate de los grandes problemas presentes y futuros de su pueblo. La creación de comisiones, integradoras de personalidades de prestigio externas al Parlamento, la presentación y el debate de conclusiones, y la buena comunicación de todo ello, son aspectos a considerar en toda estrategia de fortalecimiento institucional de los Parlamentos.

48. Las características inherentes a los sistemas presidencialistas limitan considerablemente la función de control político del Legislativo. Pero **nada impide que los Parlamentos promuevan comisiones de investigación o encuesta sobre asuntos que preocupan gravemente a la opinión** (grandes calamidades o desastres, corrupción, deterioro ambiental, clientelismo en los servicios sociales, incidentes internacionales, gestión de las finanzas públicas, desviaciones del esquema descentralizado, etc.), **con la finalidad no sólo de revelar responsabilidades políticas u otras, sino también de diagnosticar fallos en el sistema institucional y organizativo correspondiente y proponer los cambios que procedan.** Nada impide tampoco que dichas comisiones de investigación y encuesta se abran a la membrecía de personalidades de prestigio e integridad reconocidos, tratando de evitar la mera dialéctica gobierno-oposición, que acaba esterilizando el esfuerzo investigador, e impidiendo el aprendizaje social que podría derivarse de todo ello.

49. **Tanto esta función como las anteriores han de hacerse con la "luz y taquígrafos" de nuestro tiempo, es decir, con la mayor apertura a los medios de comunicación.** No fortalecer los Parlamentos en el sentido aquí propuesto equivale a dejar la iniciativa de la formación de la opinión a los medios de comunicación, lo que puede conllevar riesgos democráticos importantes. Los medios de comunicación son un elemento de la democracia, pero en sí mismos y tomados uno a uno no son democráticos ni tienen finalidad democrática (decir que empresas de prensa o de televisión son democráticas porque ejercen la libertad de expresión es como decir que también lo son una empresa de papel o de fabricación de televisores porque ejercen la no menos democrática libertad de empresa). Su finalidad es empresarial o partidista (ambas legítimas). Y sólo su pluralismo **real** los convierte, conjuntamente considerados, en elementos de la democracia. En este sentido, la estrategia global de fortalecimiento aquí propuesta, acompañada de la competencia para el buen manejo de la comunicación parlamentaria (una de las modalidades del llamado "marketing público"), podría constituir un contrapeso positivo al exceso de protagonismo tomado actualmente por los medios y un

estimulo a su práctica informativa más responsable. Algunas experiencias de transparencia informativa ensayadas en algunos países, como la televisión de todos los trabajos importantes del Legislativo, podría ayudar considerablemente. En este sentido la cadena pública de televisión alemana Bundeszentrale für politische Bildung es un caso excepcional, que demuestra que existen métodos no partidistas de presentación al público de cuestiones complejas controvertidas.

50. La relación entre los políticos y los medios de comunicación es muy diversa. Cuando el político (en el gobierno o en la oposición) lleva la iniciativa, su relación con los medios de comunicación se plantea en términos completamente diferentes a cuando se limita sencillamente a reaccionar frente a los medios de comunicación. Ningún político puede desconocer la importancia de los medios de comunicación, ni desarrollar la capacidad de tratar adecuadamente con ellos. Pero los peores políticos son los que dedican más tiempo a influir o manipular los medios de comunicación que a formar su propio pensamiento y estrategia para ayudar a sus sociedades a responder a los problemas de su tiempo. **Una democracia avanzada necesita líderes políticos plurales y competentes y medios de comunicación plurales y competentes. Pero sólo los primeros representan a la sociedad.** Por ello tienen la obligación democrática de ayudarle a formar su conciencia sobre los problemas colectivos. Si no se tiene esta capacidad, el vacío dejado irresponsablemente será llenado por los medios de comunicación. No se acuse entonces a éstos, por ejemplo, de crear o destruir artificialmente líderes o formaciones políticas. Su poder, aún siendo mucho, en realidad no llega a tanto. En todos los casos en que ha parecido suceder así, lo que se ha dado en realidad es una autodestrucción, precisamente por falta de liderazgo y credibilidad. Del mismo modo, los pseudolíderes encumbrados sólo gracias a los medios de comunicación nunca han durado mucho si no han sido capaces de desarrollar un liderazgo político verdadero.

51. De hecho los medios de comunicación verdaderamente pluralistas cumplen una función compensatoria de las desviaciones patrimonialistas de los partidos políticos. La partitocracia consiste en crear un sistema político en que los partidos no necesitan adaptarse a su entorno organizativo (es decir, a los problemas, temores y anhelos de sus pueblos), ya que el control oligopolista que ejercen sobre el "mercado político", les permite manipular el entorno más que adaptarse a él. En este contexto, sólo los medios de comunicación (junto con la acción del poder judicial allí donde existe como verdadero poder independiente) pueden conseguir romper el bloqueo que la clase política partitocrática tiende a crear. Es cierto que la prensa libre tiene un componente importante de prensa "basura" (quizás para el pequeño carroñero que todos llevamos dentro); pero no lo es menos que la pluralidad y competencia en los medios de comunicación obligan a conectar con las inquietudes, anhelos y pasiones de los pueblos. Y esa conexión, a pesar de todas sus disfunciones, es una válvula de seguridad frente a las partitocracias.

## **D. El fortalecimiento organizativo de los Legislativos latinoamericanos**

### **D.1. Fortalecimiento de la autonomía organizativo-funcional y financiera de los Legislativos**

52. En las Constituciones democráticas, los poderes legislativos, en tanto que poderes independientes, disponen de **autonomía para regular las condiciones de su organización y funcionamiento y para determinar los recursos financieros que precisan** en el ejercicio de su actividad. En cuanto a la autonomía organizativo-funcional, ésta se traduce (a) en la facultad de las Cámaras de dictar sus propios Reglamentos sin interferencias de otros órganos o poderes del Estado y sin otro límite que la Constitución, (b) en la libre elección de los componentes de sus órganos rectores, y (c) en su única autoridad respecto del personal y de los servicios parlamentarios.

53. Por lo que se refiere a **la autonomía financiera, los principios rectores de su ejercicio deben ser los de suficiencia funcional, transparencia y ejemplaridad.** El Parlamento debe tener el poder de autoasignarse sus propios recursos. Su credibilidad depende en parte de la forma en que ejerza dicho poder. Las prácticas corrientes de utilizar el gasto parlamentario para funciones de

clientelización partidista degrada a los Parlamentos. Los parlamentarios deben tener garantizada una vida digna y los medios necesarios para el ejercicio de su función (incluidas las prerrogativas de inmunidad e inviolabilidad funcional tradicionales). Pero importa no sólo el trabajo de cada parlamentario sino también, y quizás principalmente, la capacidad funcional del Parlamento. **Un agregado de parlamentarios bien pagados y con medios personales no produce sin más un Parlamento capaz de desarrollar sus funciones institucionales.** Consiguientemente, los presupuestos aprobados por y para los propios Parlamentos deberán garantizar la suficiencia de recursos para el desarrollo de tales funciones institucionales. En este sentido nos parecería especialmente oportuna **la creación de una expertise de dirección financiera, adscrita a la Presidencia de los Legislativos,** capaz de elaborar e implementar una estrategia de financiación coherente con el desarrollo institucional y organizativo planificado (superándose así la práctica de algunos países consistente en la presión incrementalista o en confiar esta función al mero sentido común o al propio Ministerio de Hacienda).

54. **El buen desempeño de la autonomía organizativa y funcional** de los Parlamentos no se agota en la mera elaboración del Reglamento de las Cámaras, que constituye un tema principalmente institucional y jurídico. **Exige, además, la competencia para el diseño organizativo y la gestión del personal y los servicios.** Es decir, plantea **la necesidad de reconocer y fortalecer una expertise gerencial, adicionada a la jurídica tradicional y a las nuevas de finanzas, economía, información y comunicación.** El Reglamento de las Cámaras nunca agota todos los aspectos de organización y funcionamiento de la vida parlamentaria. Como verdaderas normas jurídicas deben centrarse en aquellos aspectos organizativos y procedimentales cuyo incumplimiento determina la invalidez de los actos adoptados. Todos los demás aspectos relativos a la organización de los servicios, la dirección del trabajo y el manejo de los recursos pertenece al ámbito de la "autoadministración parlamentaria" distinto del que los juristas llaman la "materia reservada al Reglamento". Dicho ámbito de autoadministración pertenece a la autoridad última del Presidente de la Cámara, quien, para su correcto ejercicio conviene que cuente con la colaboración de un experto en administración y gestión parlamentaria. Por lo demás, el diseño organizativo de los Parlamentos, lejos de responder a una patrón de racionalidad único, se caracteriza por una gran contingencialidad (tal como se desprende del número dedicado a "La Administración de los Parlamentos" por la *Revue Française d'Administration Publique*, 68, oct.dic.1993).

## **D.2. El mejoramiento de los recursos funcionales del Legislativo**

55. Consideremos, en primer lugar, **los recursos humanos.** Nos referimos obviamente no a los legisladores o parlamentarios, sino al personal puesto a su servicio o al del Parlamento. Esta es la primera distinción fundamental exigida por toda buena ordenación de los recursos humanos del Parlamento: **los legisladores, el personal a su servicio y de su confianza política, y el personal profesional de carrera al servicio del Parlamento.** Sólo la primera y la última categoría son imprescindibles. La segunda existe en algunos países y no en otros. En cualquier caso quienes forman parte de ella no son recursos humanos del Parlamento sino servidores de un parlamentario específico (su relación de empleo debería darse, pues, con el legislador y no con el Parlamento). Podría también considerarse la existencia de una cuarta categoría integrada por el núcleo de personal de confianza de la Presidencia.

56. Lo que en cualquier caso defendemos es que **los Parlamentos deben contar con un núcleo suficiente de personal profesional y debidamente capacitado en las diferencias áreas de expertise** que han ido refiriéndose a lo largo de este trabajo. **Lo fundamental es que este personal se seleccione, promocióne, retribuya y sancione en base al principio o sistema de mérito,** quedando al margen del sistema clientelar o de la lógica de la confianza política. El tema de si deben organizarse en sistema de carrera o sistema de empleo es secundario, pues cualquiera de las dos soluciones puede

ser válida. A cambio, dicho personal debe asumir como deber deontológico y jurídico el de estricta imparcialidad política. Ésta, unida a la alta competencia profesional, constituyen aspectos claves del buen funcionamiento del Legislativo.

57. También es importante que este personal profesionalizado comprenda toda la expertise profesional necesaria para el buen funcionamiento de los Parlamentos modernos. La expertise **jurídica** continuará siendo fundamental, sobre todo actualizada con un buen entrenamiento en legística o técnica de legislar. Pero hoy no lo es menos la expertise en **comunicación**, que es mucho más que los tradicionales gabinetes de prensa, ya que comprende una verdadera función de marketing institucional que no puede improvisarse. Del mismo modo una expertise **económica** resulta fundamental para poder analizar el coste y el impacto económico de los distintos proyectos. Y no menos necesaria resulta una expertise en **sistemas de información**, habida cuenta de la necesidad y la accesibilidad de ésta mediante las nuevas tecnologías. A la expertise **gerencial** ya nos hemos referido con anterioridad.

58. **No estamos pensando en grandes burocracias parlamentarias. Al contrario nos referimos a núcleos básicos de expertise plural, integrados por pocos efectivos, altamente competentes e involucrados** en el buen funcionamiento parlamentario. Debe evitarse el error de querer concentrar en el personal profesional del Parlamento toda la competencia necesaria para su buen funcionamiento. Lejos de ello, **el Parlamento debe ser capaz de abrirse para conectar y aprovechar el fondo de competencia existente en la sociedad a la que representa.** No se trata sólo de la contratación de servicios profesionales de terceros externos a la institución. Se trata también de ganar la colaboración, a veces generosa, de las personas e instituciones que en el país e incluso fuera de él pueden coadyuvar al buen cumplimiento de las funciones institucionales. Cuando el Parlamento considera un tema medioambiental, un tema de defensa nacional, un tema de ayuda a la familia o un plan energético, las competencias necesarias para la fundamentación de los temas son tan plurales y dispersas que no puede pretenderse su concentración en un único núcleo profesional. El Parlamento es de la sociedad y debe ser accesible a los elementos de ésta (personalidades, universidades, institutos técnicos, etc.) dispuestos a cooperar en las tareas parlamentarias. Las telecomunicaciones modernas van también a facilitar considerablemente la construcción y manejo de estas redes.

59. El fortalecimiento organizativo de los Legislativos pasa también por **el mejoramiento de la información necesaria para el correcto cumplimiento de sus funciones.** En los albores del segundo milenio esto no se consigue sólo en base a la formación de buenas **bibliotecas.** Éstas siguen siendo indispensables, siempre que se construyan como bibliotecas enfocadas a las necesidades parlamentarias, y no como una dúplica o un sucedáneo de la biblioteca nacional. Pero son radicalmente insuficientes. En nuestro tiempo, las bibliotecas se orientan más a la formación que a la información. Y sin menospreciar en absoluto el valor fundamental de la formación (que como alguien dijo es "lo que queda cuando todo se ha olvidado"), necesitamos también información en tiempo y directamente relevante para los problemas que deben ser tratados. En este punto, son las nuevas tecnologías de la información las que nos permiten pasar de los Parlamentos del siglo XIX a los del segundo milenio.

60. **Las nuevas tecnologías de la información nos permiten:** (a) informatizar prácticamente la totalidad del proceso de trabajo de los Parlamentos, ganando en rapidez, eficiencia, objetividad, seguridad y transparencia; (b) acceder en tiempo a la información disponible (prácticamente en cualquier lugar del mundo) relevante para los temas que se estén tratando; (c) informar a la población interesada sobre la institución parlamentaria y el estado de su trabajos; (d) ampliar la participación ciudadana en el proceso de adopción de decisiones parlamentarias. La efectividad de todas estas potencialidades va a tomar su tiempo. Pero no por razones de tecnología, sino por otras de naturaleza económica (costes), de cultura política y de competencia de manejo.

61. Es imprescindible proceder a la introducción progresiva y bien planificada de estas tecnologías. Son muchos los países que lo están haciendo y existe ya expertise consultora fiable. Cada Parlamento **debería comenzar registrando informáticamente su propia producción (debates,**

**resoluciones, legislación, conclusiones de comisiones de investigación...)** y poniendo dicha **información a disposición de los ciudadanos**. Los centros de información parlamentaria deberían convertirse en verdaderos "servidores" conectados telemáticamente con los demás Parlamentos de la región. Se incentivaría así la creación progresiva de una **red telemática interparlamentaria latinoamericana**. Se crearían así los gérmenes de la profundización y extensión de la democracia de la nueva era electrónica, en la que la interactividad de los medios de comunicación abrirá nuevos equilibrios institucionales entre democracia directa e indirecta. El éxito de Internet y su utilización progresiva en la región son un excelente indicio en este sentido.

### **D.3. Formación y desarrollo**

62. La estrategia de fortalecimiento institucional y organizativo de los Parlamentos por la que aquí abogamos exigirá **invertir en la formación y desarrollo de los recursos humanos**. Obviamente de los recursos humanos **profesionalizados** en la institución, pues las competencias necesarias en gestión, técnica legislativa, financiación, comunicación e información no se improvisan ni pueden confiarse sólo al autodesarrollo personal. La elaboración de planes de formación, que acompañen a las necesarias políticas de reconversión de las plantas de personal de los Legislativos parece imprescindible.

63. **La formación** no puede detenerse sólo en los recursos humanos profesionales. También **debe alcanzar al personal de confianza política de los parlamentarios, de sus grupos o bancadas y de la Presidencia de la institución**. Si queremos parlamentarios capaces de liderazgo social, de coadyuvar a la función de "autodirección política" de la sociedad que al Parlamento corresponde, no podemos pretender que ese personal de confianza siga teniendo las competencias actuales, que son coherentes con los Parlamentos que tenemos y no con la visión de los Parlamentos que necesitamos. Este personal, debidamente capacitado, puede cumplir una función importantísima de análisis y comunicación, liberando energías y fortaleciendo la capacidad de liderazgo de los legisladores.

64. Pero el recurso humano central del Parlamento, en cuyo desarrollo deben centrarse los mayores esfuerzos, son los propios legisladores. Ellos no son expertos, sino representantes. No se trata, pues, de "formarlos", sino de ayudarles a que desarrollen su potencial de liderazgo. Recientes estudios de ciencia política vienen enfatizando la importancia del llamado "**liderazgo legislativo**", especialmente en tiempos en que cualquier legislador sufre la presión de votar contradictoriamente por nuevos programas de gasto a la vez que por reducciones de impuestos. Nada más grave para el futuro de la democracia que la irresponsabilidad social general que este tipo de comportamientos incentiva. Y como creemos que el potencial de liderazgo de todo país puede ser considerablemente fortalecido por medio de **programas de desarrollo**, expondremos algunas bases conceptuales para la elaboración de los mismos.

65. En primer lugar **la distinción entre líderes y managers**. Se trata de dos sistemas de acción distintos y complementarios, necesarios ambos para el desarrollo organizacional e institucional, y pocas veces susceptibles de ser eficientemente desempeñados por una misma persona. **El management es una respuesta a la complejidad** mediante la introducción de orden y consistencia. **El liderazgo es una respuesta a la necesidad de cambio**. Cada sistema de acción implica decidir sobre lo que ha de hacerse, crear redes y relaciones de personas que puedan cumplir una agenda, y asegurar que tales personas cumplan efectivamente con su tarea. Pero la forma en que los managers y los líderes resuelven estas tres necesidades es diferente: (a) los managers se enfrentan a la complejidad mediante el **planeamiento y la presupuestación**; los líderes afrontan el cambio estableciendo el sentido de dirección, es decir, desarrollando una **visión** de futuro junto con las **estrategias** requeridas para alcanzar tal visión; (b) los managers tratan de realizar sus planes mediante la organización y la asignación de personal; los líderes abordan esta misma tarea mediante el "alineamiento", es decir, la comunicación de la visión a quienes pueden crear coaliciones decididas a su realización; (c)

finalmente, los managers aseguran el cumplimiento de los planes mediante el **control y la solución de problemas**, mientras que los líderes se centran en la **motivación y la inspiración**, apelando a necesidades, valores y emociones difíciles de aflorar sin liderazgo (Kotter).

66. La literatura sobre liderazgo comienza a ofrecer importantes coincidencias acerca de **las cualidades exigidas para el liderazgo exitoso del cambio**. No son fáciles. Pero existen, al menos potencialmente, en más individuos de los que tendemos a creer. Expresemos algunas de las más comúnmente reconocidas, según las cuales los líderes han de ser: capaces de comunicar, pero analíticos; confiados pero no ingenuos; cooperativos a la vez que competitivos; con determinación pero flexibles; capaces de manejar el cambio, pero estables; éticos conforme a los valores de sus seguidores; optimistas pero realistas; orientados a la gente y a las tareas; proactivos y reactivos; persuasivos sin ser demagógicos; tomadores de riesgos pero no alocados; deseosos de responsabilidad pero capaces de decir no; visionarios pero prácticos; pacientes pero persistentes; con empatía pero capaces de adoptar decisiones duras; con sentido de la historia y con buena percepción de sí mismos; autocontrolados pero capaces de expresar emociones... Insistamos en la importancia de la **credibilidad**. En sociedades con mercados políticos cada vez más abiertos y con individuos cada vez políticamente más autónomos, la movilización social necesaria para los grandes cambios institucionales no podrá hacerse sin líderes creíbles. Para ello necesitamos probablemente evolucionar hacia culturas políticas que superen la legitimación sólo por los resultados y se centren en la importancia de los procedimientos y las formas de hacer política. Al fin y al cabo son éstos los que acaban haciendo "cultura" o "capital social" (Putnam).

67. **Los líderes legislativos cumplen importantes funciones en el sistema político democrático en la medida en que son:** (a) los guardianes del proceso legislativo que pueden agilizar, demorar o hasta bloquear importantes decisiones políticas; (b) constructores de coaliciones para conseguir la aprobación de las leyes y otras resoluciones parlamentarias; (c) negociadores que pueden influir considerablemente en el contenido, la calidad y la viabilidad y efectividad de la legislación; (d) comunicadores y formadores de opinión, influyendo en la aceptación e implementación de las leyes; (e) portavoces de minorías previamente infrarepresentadas en el proceso político; (f) facilitadores de la participación de los distintos intereses sociales en el proceso legislativo; (g) codeterminadores de los patrones éticos del comportamiento político general; (h) monitores del proceso de implementación por el Poder Ejecutivo de las políticas públicas... (Jewell y Whicker). Cualquier programa de fortalecimiento del liderazgo legislativo deberá contextualizarse al contenido funcional de este tipo específico de liderazgo.

#### **E. Conclusiones operativas: propuesta de elaboración de estrategias nacionales de fortalecimiento democrático de los Legislativos**

68. Como existe una mente o fondo cultural común latinoamericano, **podemos y debemos pensar global y conjuntamente. Pero debemos actuar localmente. La lógica es, pues, reflexión regional y acción nacional**. No basta con tener una matriz histórico-institucional común o con compartir una visión a largo plazo a los efectos de la acción. La historia y la visión enmarcan y orientan la acción, pero no la determinan. **La gran responsabilidad de los líderes parlamentarios actuales consiste no sólo en formular la visión y el sentido de dirección de los Legislativos del futuro, sino fundamentalmente en decidir que es lo que coherentemente corresponde hacer aquí y ahora para que tal futuro no se nos escape. Ésta es la gran decisión estratégica que deberá tomarse en función de las condiciones singulares de cada país**. Son estas condiciones y la **responsabilidad moral de los líderes existentes** lo que ha de procurar la respuesta a la gran cuestión de "qué es lo que no puede dejar de hacerse hoy (durante este período legislativo) para hacer viable el Parlamento de mañana".

69. La elaboración de las estrategias de fortalecimiento parlamentario debe, pues, hacerse tomando en cuenta la visión y las constricciones y recursos existentes en cada país particular. Pero dicha elaboración no es sólo ni principalmente un problema técnico. **La estrategia nunca es una deducción mecánica de las condiciones institucionales y organizativas existentes, sino, en el marco de éstas, la creación de la libertad y la responsabilidad, es decir, del liderazgo político.** Es la diferencia en la calidad subjetiva de los liderazgos disponibles lo que determina la diferencia en la calidad, ambición y efectividad de las estrategias formuladas. Lo que equivale a decir, desde otro punto de vista, que la viabilidad de la estrategia está en función de los recursos de liderazgo existentes en cada país.

70. **Lo que la cooperación técnica internacional (y muy especialmente la representada por el BID y el PNUD) puede hacer** para incentivar y apoyar estos procesos es no poco, sin embargo. Por de pronto debe seguir jugando su papel de agitador intelectual y coadyuvante a la elaboración consensuada de la visión de los Parlamentos democráticos latinoamericanos. En segundo lugar, puede ir detectando y cohesionando una red de expertos, nacionales e internacionales, capaces de prestar apoyo técnico al liderazgo legislativo en la formulación y puesta en práctica de las estrategias. Obviamente el apoyo económico a los procesos de fortalecimiento que ofrezcan garantías de sostenibilidad, por contemplar a la vez las vertientes organizativa e institucional, constituirá el aspecto esencial.

71. Mención aparte merece la cooperación horizontal que los países latinoamericanos podrían establecer en esta materia, contando con el apoyo de la cooperación internacional. Ya no estamos en los tiempos de creación de Centros o Institutos regionales de estudios parlamentarios. Éstas son soluciones organizativas del pasado, burocráticas, centralizadas, caras y poco innovadoras. Mirando al futuro, hoy ya es viable la creación de **un red latinoamericana de fortalecimiento democrático de los Legislativos o, más simplemente, red legislativa latinoamericana.** Dicha red interconectaría a los Parlamentos latinoamericanos entre sí, con los Parlamentos de otros países que se asociaran a la misma, con los organismos de la cooperación internacional y con los centros académicos más reconocidos. La red podría constituir un instrumento técnicamente autónomo, descentralizado y revitalizador de la unión interparlamentaria latinoamericana. Integrada probablemente en una red más amplia de gobernabilidad democrática, su objetivo específico sería la información mutua, la documentación y análisis, la facilitación de expertos, la organización de encuentros, foros y debates (reales o virtuales), la comunicación de experiencias, etc.

### **Bibliografía**

- AGUILERA, C.R., Y VILANOVA, P., Temas de Ciencia Política, Barcelona, 1994, PPU.
- AZCARATE, G., El Régimen Parlamentario en la Práctica, Madrid, 1978, Tecnos.
- BID, Grupo de Trabajo para la Modernización del Estado, Elementos para la Modernización del Estado, Washington, 1994.
- BIRNBAUM, P., HAMON, F., y TROPER, M., Reinventer le Parlement, Paris, 1977, Flammarion.
- BLONDEL, J., "Gouvernement et Executifs, Parlements etä Legislatifs", en GRAWITZ, M. y LECA, J., Traité de Science Politique, Paris, 1985, PUF.
- BORNER, S., BRUNETTI, A., Y WEDER, B., Institutional Obstacles to Latin America Growth, San Francisco 1992, International Center for Economic Growth Press.
- BRADFORD, C.I., Jr., (ed.), Redefining the State in Latin America, Paris, 1994, OECD-BID.
- Cámara de los Diputados de Italia, Normative europeee sulla tecnica legislativa, Roma, 1988, Quaderni di documentazione.
- CLAUDIN, F., "Parlamento y Socialismo Real", en VARIOS AUTORES, Parlamento y Democracia, Madrid, 1993, Editorial Pablo Iglesias.
- DICKERSON, R., The Fundamentals of Legal Drafting, Boston, 1986, Little Brown.



- DI CIOLO, C., Il Diritto Parlamentare nella Teoria e nella Pratica, Milano, 1980, Giuffrè.
- DROR, Y., La Capacidad de Gobernar, Informe al Club de Roma, Madrid, 1995, Círculo de Lectores.
- DUVERGER, M., Los Partidos Políticos, Méjico, 1988, 11 ed., Fondo de Cultura Económica.
- FERNANDEZ-FAINGOLD, H., Reforma Social y Consolidación Democrática en América Latina hacia Fines de Siglo, (borrador), Panamá, 1995, PNUD.
- FROSINI, V., "Il messaggio legislativo: tecnica ed interpretazione", en Normative europee sulla tecnica legislativa, Camara de Diputados, Roma, 1988, Quarderni di Documentazione.
- GONZALEZ ENCINAR, J.J., Derecho de Partidos, Madrid, 1992, Espasa Calpe.
- GRETEL, La forma de las Leyes. Diez estudios de técnica legislativa, Barcelona, 1986, Bosch Editores.
- GRETEL, Curso de Técnica Legislativa, Madrid, 1989, Centro de Estudios Constitucionales.
- JARQUIN, E., "Asedios a la Gobernabilidad", en CONTRERAS, C., (ed.), América Latina una Realidad Expectante, Santiago de Chile, 1993, Comisión Sudamericana de Paz.
- KELSEN, H., Il Primato del Parlamento, Milano, 1982, Giuffrè.
- KLIKSBERG, B., ¿Cómo Transformar el Estado?, México D.F., 1989, Fondo de Cultura Económica.
- KOTTER, J.P., "What Leaders Really Do", en Harvard Busines Review, 68:3, mayo-junio 1990.
- LINZ, J.J., "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", en LINZ, J.J., y VALENZUELA, A., (eds.), The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives, 2 vol., Baltimore, 1994, The Johns Hopkins Press.
- LOEWENSTEIN, K., Teoría de la Constitución, Barcelona, 2ª ed., 1970, Ariel.
- MACKAMANN, F.H. (ed.), Understanding Congressional Leadership, Washington D.C., 1981, Congressional Quaterly Press.
- MAY, M.M., "Le régime financier des Assamblées parlemantaires en France", en Revue Française d'Administration Publique, 68:537, octubre-diciembre 1993.
- MENDONCA, D., Introducción al análisis normativo, Madrid, 1992, Centro de Estudios Constitucionales.
- Ministerio Federal del Interior, Materialen für die Feststellung und Prüfung von Rechtsvorschriften, Bonn, 1988.
- MOLAS, I., "Democracia, Representación y Partidos Políticos", en VARIOS AUTORES, Parlamento y Democracia, Madrid, 1983, Editorial Pablo Iglesias.
- MONTORO, M.J., "La calidad de las normas ¿Desafío al Estado de Derecho? El texto de los proyectos de ley como sistema para mejorar la calidad de las leyes", en Revista Española de Derecho Administrativo, 48, 1985.
- MOREAU, M.B., "Le statut des fonctions publiques parlemantaires", en Revue Française d'Administration Publique, 68:521, octubre-diciembre 1993.
- MÜLLER, H-W., Handbuch des Gesetzgebungstechnik, Köln, 1986, K. Heimans.
- MUÑOZ, S., Cinco Estudios sobre el Poder y la Técnica de Legislar, Madrid, 1986, Civitas.
- MURILLO, G., Hacia una Estrategia Multilateral para el Fortalecimiento de los Organos Legislativos y de la Sociedad Civil, Brasilia, enero 1995, texto aportado a la Conferencia Regional sobre Organos Legislativos y Sociedad Civil para América Latina y el Caribe.
- NIETO, A., La Organización del Desgobierno, Barcelona, 1994, Ariel.
- NOLTE, D., "Procesos Electorales y Partidos Políticos en la década de 1990", en Revista Incae, vol. VIII, nº 1, 1994.
- NORTH, D.C., Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, 1990.
- OSTROM, E., SCHROEDER, L, Y WYNNE, S., Institutional Incentives and Sustainable Development, Boulder, 1993, Westview Press.

- PAGANO, R., "Tecnica Legislativa e sistemi di informatica giuridica", en Normative europee sulla tecnica legislativa, Roma, 1988, Quaderni di Documentazione, Camara de Diputados.
- PEREZ SALGADO, I., "Políticas de Gestión Pública: el Rol del Estado", en La Reforma del Estado: Enfoques Innovadores, Caracas, 1986, CLAD.
- PIZZORUSSO, A., "Recientes Tendencias del Parlamentarismo", en Revista Vasca de Administración Pública, 39:105, mayo-agosto 1994.
- PNUD, Un Gobierno para el Desarrollo Humano, Santiago de Chile, 1993.
- PUNSET, R., Las Cortes Generales, Madrid, 1983, Centro de Estudios Constitucionales.
- Report of the National Performance Review, Accompanying document, Improving Regulatory Systems, Washington D.C., 1993
- Revista Española de Derecho Constitucional, monográfico sobre La Ley y el Procedimiento Legislativo, número 16, enero-abril 1986.
- PUTNAM, R.D., Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University Press, 1993.
- ROSENBACH, W.E., y TAYLOR, R.L.,(ed), Contemporary Issues in Leadership, Boulder, 1993, Westview Press.
- ROSENTHAL, A., "The Legislative Institutions: in Transition and at Risk", en VON HORN, C. (ed.), The State of the States, 1993, Washington D.C., Congressional Quarterly Press.
- SAINZ MORENO, F. "La técnica normativa. Visión unitaria de una materia plural", en La Técnica Legislativa a Debate, Barcelona, 1994, Tecnos.
- SAINZ MORENO, F. y SILVA, J.C. (eds.), La calidad de las leyes, Victoria, 1989, Parlamento Vasco.
- SALLENAVE, M.E., "Le renforcement des moyens d'action du Parlement: les facilités et l'assistance fournies aux parlemantaires dans l'exercice de leur mandat", en Revue Française d'Administration Publique, 68:547, octubre-diciembre 1993.
- SANTAOLALLA, F., Derecho Parlamentario Español, Madrid, 1984, Editora Nacional.
- SULBRANDT, J., Presidencia y Gobernabilidad Democrática en América Latina, (borrador), Caracas, 1994, Clad-Pnud.
- TOCANNE, M.V., "Les structures administratives des Parlements. Perspectives Comparatives", en Revue Française d'Administration Publique, 68:505, octubre-diciembre 1993.
- VALENZUELA, A., "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government", en LINZ y VALENZUELA (eds.), The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America, vol.2, Baltimore, 1994, The Johns Hopkins Press.
- VARIOS AUTORES, Parlamento y Sociedad Civil, Barcelona, 1979, Universidad de Barcelona.
- VARIOS AUTORES, Parlamento y Democracia. Problemas y Perspectivas de los años 80, Madrid, 1982, Editorial Pablo Iglesias.
- VELIZ, C., The Centralist Tradition in Latin America, Princeton University Press, 1980.
- VOLLMUTH, J., "Prüffragenkataloge als Instrument der Bedarfs und Wirkungsprüfung", en BUNDESAKADEMIE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, Praxis der Gesetzgebung, Bonn 1990, 2ª ed.
- WEAVER, R.K., y BERT, A.R., (eds.), Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad, Washington D.C., 1993, The Brookings Institution.
- WHICKER, M.L. y JEWELL, M.E., Legislative Leadership in the American States, University of Michinga Press, 1994.
- WIARDA, H.J., (ed.), Politics and Social Change in Latin America. Still a Distinct Tradition?, Boulder, 1992, Westview Press.

ZEH, M.W., "L'Administration du Busdestag", en Revue Française d'Administration Publique, 68:569, octubre-diciembre 1993.

## Oferta y demanda de políticas sociales: Racionalidad estatal y estrategias de consumo \*

Carlos A. La Serna, Jacinta Buriyovich y Jorge Ahumada

### Introducción

Una perspectiva que denominaríamos de oferta caracteriza genéricamente la modalidad que asumen las prestaciones sociales de tipo bienestarista en Latinoamérica. Tal lógica de acción parte del supuesto de que es posible dar adecuada respuesta a las demandas sociales, a través de decisiones estatales que soslayan las formas culturales y prácticas sociales predominantes en la población objeto de tales servicios.

Lo que el presente trabajo plantea como problema general es precisamente el de la compatibilidad entre servicios estatales y pretensiones sociales. Acudimos para ello al análisis de un espacio de relaciones estado-sociedad ó más concretamente entre programas estatales y grupos sociales, que tiene lugar en la Ciudad de Córdoba(1), Argentina. Los actores y políticas que hemos seleccionado al efecto son el Municipio de dicha ciudad, un sector social urbano caracterizado por su crítica situación de pobreza relativa y las políticas y acciones de salud aplicados al mismo.

Se trata a partir de ello de explorar las relaciones entre la lógica que orienta la organización y dinámica de los servicios estatales -locales en este caso- y las modalidades que asumen las prácticas de los sectores pobres en el consumo de dichos servicios. Asimismo, y a la luz de ello, se pretende identificar elementos conjeturales acerca de los problemas de eficacia y legitimidad de la acción del estado en este campo.

En función a tales objetivos, hemos acudido a dos tipos de desarrollos conceptuales que entendemos proveen de herramientas analíticas -categorías teóricas- compatibles para el análisis que nos propusimos. Por un lado, apelamos a los desarrollos inscriptos en la problematización del **papel y la dinámica de la política social como elemento del manejo político-administrativo de la crisis en los sistemas sociales contemporáneos**, basándonos centralmente en los aportes de C. Offe y N. Luhmann. Por otro lado, acudimos a los trabajos de P. Bourdieu acerca de **las prácticas sociales en relación a la prosecución de determinados intereses en un espacio social conflictivo**.

El diseño exploratorio de la presente investigación construye el mencionado espacio o campo específico, entendiéndolo como el conjunto de actores -institución municipal y beneficiarios- que a su interior, expresan estrategias alrededor de un "capital social".

Se entiende que el capital ó bien social viene expresado por los **servicios**, entendidos como el elemento que organiza las estrategias de dichos actores en función a la obtención de los bienes disponibles. Al interior del campo antes definido, se pretendió desarrollar un conjunto de hipótesis explicativas de dichas estrategias y de las relaciones entre los actores involucrados.

Creemos que los resultados obtenidos pueden contribuir a la reflexión cada vez mas generalizada sobre las formas de acción en política social que por décadas ha asumido el estado en latinoamérica, en un momento en que la crisis de las mismas y las insuficiencias de las políticas económicas aplicadas predominantemente en la Región, desafían a nuestras sociedades y otorgan urgencia a la búsqueda de nuevas respuestas.

El trabajo transcurre inicialmente por un desarrollo que tiende a situar teóricamente el problema y a definir las categorías analíticas que desde las perspectivas señaladas nos permitieron abordar empíricamente el objeto de análisis. En el apartado 2 se describen los principales rasgos de la política de salud del Municipio. En los apartados 3 y 4 se caracteriza la estructuración de dichos servicios y las prácticas de los usuarios. Finalmente intentamos deducir algunos elementos de síntesis con el objetivo primordial de orientar la prosecución de esta línea(2) de trabajo.

---

(\*) El presente trabajo deriva de la investigación realizada con el apoyo del Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la Provincia de Córdoba (CONICOR). Una versión preliminar fue presentada al IIº Congreso Nacional de Ciencia Política realizado en Mendoza, Argentina, en noviembre de 1995.

## 1. Elementos para el análisis de la oferta y demanda de servicios sociales

### 1.1. Racionalización, insumos fiscales y legitimidad como ejes analíticos de la oferta de servicios sociales del municipio.

"Cuanto más problemas de dirección surjan del fracaso del mecanismo de intercambio para integrar el proceso de socialización, mayor será el grado de independencia o autonomía relativa exigido por el centro político administrativo si ha de solucionar, o equilibrar, esos problemas"(3). Los requerimientos de autonomización de las instituciones del estado, como tendencia derivada de la necesidad de compensar los desequilibrios generados por el proceso económico, se encuentran no obstante limitados por la estructural misión del estado de proteger las condiciones de producción, manteniendo y no obstruyendo sus posibilidades de rentabilidad.

De este modo y en términos de Luhmann, el estado se ve continuamente sometido a la elección de adecuadas combinaciones de "planificación" y "libertad", bajo la amenaza de veto a su actuación administrativa(4). Existe pues una conflictiva relación de "demarcación" o de límites entre el estado y el sistema económico, en tanto las regulaciones externas pueden derivar en sobregulaciones que amenacen la supervivencia de la producción(5). "La política debe encontrar aquí un punto de equilibrio; pero sobre todo un concepto capaz de orientarla en esta tensión entre apertura y restricción, entre sugerencias para fines y medios para llevarlos a cabo"(6).

En estos sentidos es que el sistema político administrativo (SPA), "...debe buscarse la base de una completa legitimación". La autonomización del estado, requiere así de una paralela independencia relativa del sistema normativo, la que debe "...hacerse variable, para de este modo satisfacer las (cambiantes) necesidades de legitimación sentidas por el sistema político-administrativo". El problema enunciado, señala Offe (1990), no puede ser explicado por las teorías de la crisis basadas en el análisis de los mecanismos de "auto-obstrucción" del sistema económico, sino mediante la indagación alrededor de los **principios político-administrativos de regulación externa**. El abordaje de esta cuestión y la dilucidación de su significado sólo puede por tanto determinarse con la ayuda de categorías político-sociológico-organizativas.

La proclividad a la crisis de estos principios ocasionada por la contradictoria relación entre los mecanismos de subordinación positiva y negativa a que se ven sujetos, es lo que constituye para Offe la principal crisis contemporánea, en función a la posibilidad de sobrevivencia de la economía ante la "...invasora **dinámica interna** de estos mecanismos de regulación".

La pregunta que este autor enuncia a este respecto tiene que ver con el problema estructural de la "subordinación negativa", de saber si el SPA puede regular políticamente los problemas sociales -integración al mercado de trabajo derivados del funcionamiento del sistema económico sin politizar su substancia. La hipótesis sobre la suerte de este intento por equilibrar imperativos contradictorios depende para Offe de la "vinculación organizativa o de la mutua exclusión" de los sistemas señalados.

El SPA se enfrenta pues a un problema que reside no sólo en mantener un específico equilibrio positivo entre regulaciones e insumos fiscales o entre lealtad de masas y políticas sociales, sino en tratar esos dos problemas -evitación de defectos económicos y de conflictos políticos- de manera que la resolución de uno no agudice al otro. Offe plantea que la posibilidad de una "senda libre de contradicciones" para la acción del SPA se relaciona con la cuestión de que los recursos reguladores a que puede echar mano el estado -recursos fiscales, racionalización administrativa y lealtad de masas- se encuentran sujetos a un proceso de auto-obstrucción que impide el logro de una efectiva capacidad de operación estatal en este campo.

En este marco general, interesa ahora explicitar conceptualmente el modo en que las dimensiones o recursos regulatorios del estado intervienen en la estructuración de la oferta de servicios sociales. Aclaremos al respecto que haremos hincapié, en función a los objetivos y límites de la investigación en

que se asienta este artículo, en la "racionalización", describiendo sólo referencialmente los demás recursos.

#### **a. Insumos fiscales:**

La acción del estado depende de la conversión de parte del producto nacional en renta estatal, mediante procedimientos de imposición directa e indirecta, tarifas, etc. Las discrepancias entre esta facultad del estado y la capacidad del sistema económico de provisión de este insumo, refieren centralmente a, por un lado, la posibilidad de que las inversiones crezcan hasta niveles incompatibles con la estabilización del crecimiento económico, lo cual puede conducir a formas de veto a la acción del SPA; por otro, a las dificultades del estado para coordinar las decisiones fiscales con la planificación de sus acciones(7).

#### **b. Racionalidad y racionalización administrativas:**

Offe trata la cuestión de la racionalidad en el desarrollo de los servicios del estado, en dos niveles que se interconectan conceptualmente.

(i) Por un lado, define a la **racionalidad administrativa** como la capacidad del estado de manejar o estabilizar sus disyunciones internas para producir una política sistémica que sea racional.

Enumera al efecto las siguientes condiciones posibilitadoras de tal actuación sistémica:

- Distancia o diferenciación externa: el SPA debe aislarse lo suficiente de su medio (el sistema económico y el proceso de demandas y apoyos políticos) y de sus actores, de manera que sea relativamente autónomo respecto de tales requerimientos.
- Diferenciación interna: debe evitarse la interferencia entre los ámbitos de legitimación y los de ejecución del SPA.
- Coordinación: el estado no debe permitir que las políticas particulares se cancelen unas a otras.
- Información: sobre los procesos que tienen lugar en su medio, de modo de permitir el ejercicio de sus roles de salvaguarda del sistema y de evitación del conflicto.
- Previsión: el estado debe exhibir una capacidad en este sentido, coherente con su propio horizonte planificador.

La hipótesis general que este autor plantea respecto a la posibilidad de que el SPA administre eficazmente estos requerimientos es que "la expansión sustantiva, temporal y social de la acción administrativa se ve necesariamente acompañada por una irracionalización interna de la estructura organizativa de la administración estatal".

Constituye parte del objetivo de este trabajo, identificar elementos que contribuyan a analizar la hipótesis planteada por Offe.

(ii) Un segundo nivel de la cuestión de la racionalidad, tiene que ver con el conjunto de **estrategias** que el estado impulsa para contrarrestar la tendencia a la irracionalidad de la política y organización estatal.

Los servicios(8), también aquellos que reconocen una sede político-estatal, obedecen a la necesidad de evitación de perturbaciones y desviaciones o al rechazo de riesgos específicos que amenazan la integridad social y cultural de un sistema social(9).

Los tipos de riesgo que Offe identifica como partes de un modelo hipotético explicativo y completo del desarrollo del sector servicios, son susceptibles de particularización, de acuerdo con el "ámbito" de servicios de que se trate.

Las prestaciones de salud y educación constituyen parte de aquellas condiciones que permiten la "inclusión social", básicamente en tanto potencian las posibilidades de valorización en el mercado de la fuerza de trabajo. En este sentido, conceptos genéricos como "riesgo epidemiológico" en el campo de la salud, o, más específicos como, "desgranamiento", "analfabetismo" o "tasa de escolarización" en el caso de educación, pueden entenderse como indicadores tendientes a la identificación de riesgos en relación con las posibilidades de integración. Más abstractamente, el concepto de **riesgo** en el campo de los

servicios sociales debe entenderse como la presencia de un conjunto de indicadores que revelan deficiencias de la población para integrarse al mercado de trabajo. Este concepto, sustancialmente asociado a la incertidumbre, le permite a Offe postular que:

- El dimensionamiento de los servicios, esto es su capacidad operativa, no puede ser calculada con base en datos objetivos.
- La producción de los servicios se caracteriza en general por lo que se denomina "**capacidad excedentaria**", entendida como la disponibilidad de una capacidad de actuación que debe estar siempre disponible, aunque de hecho no se recurra a ella.
- Esta capacidad puede constatarse en la cantidad y duración de la oferta, en la cualificación de quienes lo prestan, en la dotación de tecnologías a sus puestos de trabajo.
- La potencialidad de servicio mantenida en reserva no se puede reducir más allá de ciertos límites porque ello pone en tela de juicio la fiabilidad de la protección.
- Estas ofertas excedentarias reducen la productividad de los servicios, aún si esta se midiera como la "salida" por unidad de trabajo y no como el output potencial.

Offe señala que la orientación hacia la absorción del riesgo constituye en sí misma y paradójicamente una estrategia riesgosa. Unas funciones de evitación exageradas pueden comprometer la consistencia del sistema.

En la búsqueda de solución a esta cuestión, se articulan estrategias de racionalización que no sólo atemperan la tendencia expansionista y reducen sus costos, sino que se proponen como la clave para entender el problema de la estructura organizacional y de sus desplazamientos marginales.

Ciertas formas de la racionalización son posibilitadas por el avance científico-tecnológico y por la capacidad, en este caso del sistema político administrativo, de apropiarse del mismo, esto es de transformarlo en sustrato de los procesos de trabajo destinados a "producir" los servicios.

Puede identificarse la siguiente categorización de estrategias de racionalización, la que constituye una adaptación de las modalidades propuestas por Offe y Luhmann:

### **Racionalización Organizacional:**

- Racionalización de Procesos: Mecanización de actividades y procesos en Offe, Toma de Decisiones en Luhmann. Ejemplo de esta última vía es la aplicación de sistemas de articulación interinstitucional a través de modalidades de referencia y contrareferencia.
- Racionalización de Estructuras: Mejoras de la división y coordinación del trabajo, descentralización, centralización, etc.
- Racionalización de Personal: adecuación de las capacidades a los requerimientos de la posición organizacional.

### **Racionalización de Coberturas:**

- Externalización: Desplazamientos parciales en la prestación de servicios hacia las unidades domésticas o beneficiarios.
- Integración de servicios: Articulación en la prestación de servicios diversos bajo algún criterio, por ejemplo, familiar, espacial, etc.
- Selectividad: Aplicación de modalidades particulares de prestación en función a características especiales de grupos de beneficiarios. Es congruente con formas universales de prestación.
- Focalización: La focalización representa la reducción de las prestaciones sociales del estado y el traspaso al mercado de las posibilidades de cobertura de servicios del conjunto de la población no atendida focalmente. Constituye la contracara del principio de universalización.

Esta última alternativa parecería viable, esto es sin que implique riesgos de conflicto, bajo condiciones en que para la población de referencia esté garantizado el acceso vía mercado. En términos de Offe, cuando existen "condiciones de sustitución". Constituiría asimismo una forma extrema de

externalización, en tanto desplaza hacia la capacidad de "adquisición" de las familias la posibilidad de obtención de los servicios ofrecidos según reglas de mercado(10).

Los autores citados, a la luz de la experiencia principalmente de los estados de la Europa Central, proponen que ciertas formas de racionalización se han agotado o encuentran fuertes límites. Así Luhmann plantea que las formas de racionalización de estructuras organizacionales y de toma de decisiones se han agotado, mientras que la racionalización de personal, constituye una vía que, si bien ha sido intentada en diversos países, representa todavía un campo en el que existen retrasos de racionalización, en parte porque ha tropezado con fuertes oposiciones sindicales y sociales. Para Offe, la vía privilegiada de racionalización lo constituye el desplazamiento de la prestación a otros sujetos -externalización-, frente a los límites de las vías técnicas y organizacionales.

**En el caso de nuestro sistema político administrativo existen fuertes diferencias entre los distintos niveles del estado (nación, provincias, municipios) y al interior mismo de éstos. Los retrasos en la racionalización son muy agudos en el caso de los estados provinciales y los municipios, en los que -y esto constituye un supuesto genérico- se ha tropezado con limitantes de índole política -predominancia de regímenes de corte populista en las regiones más atrasadas- y/o con resistencias burocráticas en las más avanzadas(11).**

Desde el ángulo de nuestra investigación, las categorías expuestas nos permitirán observar y deducir hipótesis acerca del modo y la dinámica con que el municipio de la Ciudad de Córdoba ha utilizado el recurso regulador "racionalización administrativa" en la estructuración de su oferta de servicios educativos y de salud.

### **c. Legitimidad:**

La legitimidad o lealtad de masas según Offe (1990), "...puede describirse como la capacidad del sistema político-administrativo de ganarse una auténtica aceptación de sus estructuras, procesos y resultados políticos efectivos". Tal capacidad estaría en función de las normas culturales y símbolos que sea capaz de movilizar el sistema político.

Entre los mecanismos que hipotéticamente tienden a reducir esta capacidad podemos señalar:

- La velocidad de los cambios y de los problemas asociados a ellos repercute en el sistema político bajo una necesidad de "orientación", que suele trascender ampliamente las posibilidades de acción. "...el político se siente llamado a tomar partido incluso allí donde no hay nada que pueda hacer"(12). De este modo no es el nivel de logros, sino el incremento del nivel de pretensión de la política lo que somete a la misma a "...un test de realidad en manos del público votante. En consecuencia asciende el nivel de desilusiones articuladas y pleitos públicos"(13). "Aquí también persiste la cuestión de como puede orientarse un político o un partido político en esta situación de apertura y restricción, de visión global y propuesta para la acción, (...), de motivación para el sí y para el no"(14).

- Un segundo mecanismo tiene que ver con la tendencia a que en las sociedades contemporáneas, se evapore la "reserva del simbolismo integrador" en la medida de que es improbable la aplicación de programas que tiendan al crecimiento y la prosperidad(15).

### **1.2. Elementos para el análisis de las prácticas de los sectores pobres en el consumo de los servicios**

El concepto de **campo** introducido por P. Bourdieu, constituye otro recurso analítico que nos permite el análisis del objeto de estudio de la investigación que reseñamos. Se entiende por campo a "espacios de juego históricamente constituidos". En estos espacios cada actor ocupa posiciones que determinan su estructura y es posible el análisis de las propiedades de cada posición de manera independiente a las características de sus ocupantes (16).

El concepto expresa la idea de un espacio social conflictivo, en el que existen disputas entre quienes tienen más **capital** -en nuestro caso gestionan el servicio- y entre los que aspiran a influir o determinar su modalidad de prestación -los beneficiarios-. Esta disputa se establece por lo general entre el dominante



que trata de defender su monopolio y de excluir a la competencia y los dominados que intentan cuestionar este monopolio.

El campo de los servicios es un sistema de relaciones que incluye usuarios, prestadores, autoridades y funcionarios políticos que contribuyen a establecer las condiciones específicas en que éstos se producen. Dicho espacio presenta un capital, los servicios; y un conjunto de actores que desarrollan **estrategias**, alrededor de la manera legítima en que tales servicios deben prestarse(17).

Estas **estrategias** están en función a sus intereses para la obtención o disposición de los bienes de este campo. Las estrategias son acciones objetivamente orientadas hacia fines que pueden o no ser los que se persiguen subjetivamente.

*En tal sentido, los beneficiarios se encontrarían "interesados" en influir en la modalidad de obtención de los servicios de acuerdo con los valores que privilegian objetiva o subjetivamente.* Asimismo y en función a lo expuesto en el anterior apartado, puede suponerse que las estrategias del estado devienen de su interés en la obtención de legitimidad y en la estabilización social mediante la evitación de los riesgos y el conflicto.

Dentro del campo de los servicios de salud, por ejemplo, las prácticas legítimas son las sintetizadas bajo el concepto de *modelo médico hegemónico*: alta tecnología, especialización, centrado en el saber médico y desarrollado especialmente en unidades complejas: los hospitales. En principio, el conflicto dentro de este espacio puede entenderse bajo dos ejes: como oposición a tal modelo médico o como la obtención de servicios al interior de sus parámetros.

Sin embargo, las distintas posiciones tienen **intereses** comunes, por lo cual, se encuentran comprometidas en la supervivencia del campo y comparten una "complicidad objetiva que subyace a todos los antagonismos"... "Se define el interés por la inversión específica en lo que está en juego, que es a la vez condición y producto de la pertenencia a un campo. El **habitus**, como sistema de disposiciones adquiridas por medio del aprendizaje implícito o explícito que funciona como un sistema de esquemas generadores, genera estrategias que pueden estar objetivamente conformes con los intereses objetivos de sus autores sin haber sido concebidos expresamente con ese fin".

Para el autor que hemos tomado "un habitus es a la vez un oficio, un cúmulo de técnicas, de referencias, un conjunto de creencias de la disciplina, de su posición en la jerarquía de disciplinas que son a la vez condición para que funcione el campo y el producto de dicho funcionamiento"(18).

Una importante hipótesis de Bourdieu, señala que aquellos actores que hegemonizan (de manera más o menos completa) el capital específico, que es el fundamento del poder o de la autoridad específica característica de un campo, se inclinan hacia estrategias de conservación. Se trata de aquellas posiciones que, dentro de los campos de producción de servicios, tienden a defender la ortodoxia. **Los que disponen de menos capital, se inclinan a utilizar estrategias de transformación. La herejía como ruptura crítica está a menudo ligada a la crisis.**

Aquellos actores que se encuentran en un lugar subordinado dentro del campo pueden presentar una crítica al modelo médico hegemónico. Así por ejemplo, los prestadores municipales, dentro del modelo de organización, están ubicados en el campo en condiciones de inferioridad, en tanto intentan imponer una práctica, la Atención Primaria de la Salud, que valora parámetros opuestos a los de dicho modelo médico: la prevención, el uso de recurso humano intensivo, los modos comunitarios de enfrentar la enfermedad, etc.

**El análisis de las relaciones de tensión que hipotéticamente hemos planteado entre esta práctica "hereje" y los beneficiarios de las mismas, es lo que constituyó parte de nuestro objeto de análisis. Nos interesó asimismo examinar las relaciones entre la herejía de éstas prácticas y los recursos de regulación del sistema político administrativo, especialmente los tipificados como racionalización administrativa (ver anterior apartado).**

Señalemos finalmente que para Bourdieu, las relaciones que se establecen en un campo no pueden sustraerse a las relaciones más estructurales que dicho campo produce. En la relación alumno-docente

por ejemplo, no pueden desconocerse las prácticas históricamente legitimadas, más allá de las intenciones subjetivas de los que interactúan. Estas relaciones estructurales -relaciones de fuerza- trascienden a las situaciones específicas. Los prestadores, en general, sean "ortodoxos o herejes", poseen el poder de administrar el capital -los servicios de que se trate- lo cual determina relaciones sociales asimétricas entre prestadores y beneficiarios.

**Las categorías propuestas por Bourdieu a partir de su "teoría de los campos" nos permiten construir un marco analítico que de cuenta hipotéticamente de la complejidad del fenómeno de la demanda, entendida como estrategia de los beneficiarios. Pretendimos poder relacionar, "enfrentar", estas estrategias con las que pueden construirse a partir de la perspectiva sistémico-crítica que proponen autores tales como Offe y Luhmann, respecto a la estructuración de la oferta estatal de servicios, como intento de respuesta a los dilemas estructurales de los sistemas sociales contemporáneos. Entendemos que las perspectivas seleccionadas ofrecen un nivel de complejidad conceptual que puede permitir un análisis sustantivo de la relación entre oferta y demanda de servicios sociales.**

## **2. Las políticas municipales**

Los elementos y categorías conceptuales anteriores nos permiten ingresar ahora en la descripción de las características básicas de la oferta de servicios de educación y salud municipal. Efectuado ello, intentaremos en el subsiguiente Apartado 3. caracterizar hipotéticamente la modalidad de estructuración de esta oferta.

La Dirección de Atención Médica Periférica y con ello la presencia del Municipio de la Ciudad de Córdoba en el campo de los servicios de salud, tiene origen en noviembre de 1974. De esta Dirección dependían y dependen los Centros de Salud Municipales y también, actualmente, las denominadas UPAS (Unidades Primarias de Atención en Salud). En 1981, por un convenio con la provincia, el Instituto Provincial de Alcoholismo y Drogadicción pasa al ámbito provincial y los centros maternos provinciales se municipalizan.

Con la apertura democrática, en la gestión que abarcó el período 83/91, el perfil de los dispensarios se redefine y reequipa -dotación de profesionales, infraestructura, etc.- en un intento de llevar adelante las propuestas de Atención Primaria de la salud. En abril de 1992, la nueva gestión pone en marcha el Programa Municipal de Salud (PRO.MU.SA.).

### **2.1. Orientaciones**

El **modelo médico hegemónico** es un concepto elaborado por Eduardo Menéndez(19) que ha tenido amplia divulgación en el campo de la investigación en salud, en función a que ha logrado describir y realizar una crítica en profundidad al sistema de atención médica, la relación médico-paciente y la significación que este sector tiene en la dinámica de la sociedad.

Las autoridades municipales de Córdoba interpretan que el nivel de su competencia, deviene de recomendaciones de la Organización Panamericana de Salud (OPS) sobre Sistemas Locales de Salud (SILOS). Un criterio rector impulsado por el municipio es que, para poder concentrar sus esfuerzos en la APS, las prestaciones de mayor complejidad deberían ser responsabilidad de las jurisdicciones superiores del Estado (Provincia y Nación), criterio que se ve limitado por la absorción de recursos financieros que demanda el funcionamiento de establecimientos de alta complejidad, como lo son los Hospitales de Urgencias e Infantil y la Dirección de Especialidades Médicas(20).

La APS implica una red de establecimientos interconectados por claros procedimientos de referencia y transmisión de la información pertinente que ordena la circulación interna de los pacientes en el sistema. También implica un ordenamiento territorial regionalizado y un comportamiento social que sigue, más o menos disciplinadamente las normas de ingreso y circulación(21). En países donde no se ha podido conseguir establecer un sistema regionalizado y con un adecuado mecanismo de referencia, la

APS se transforma en una **atención única**, lo que significa no satisfacer un amplio campo de problemas de salud de mayor complejidad de la población, especialmente de los sectores en pobreza extrema.

Los desarrollos anteriores permiten construir un Cuadro de Legitimidad(22):

<b>ESFERA DE LA LEGITIMIDAD</b>	<b>ESFERA DE LO LEGITIMABLE</b>	<b>ESFERA DE LO NO LEGITIMO</b>
Pragmatismo y ahistoricidad	Sistema regionalizado	Prácticas populares
Saber centrado en el médico	Sistema descentralizado	Práctica de automedicación
Aparatología y medicamentos	Participación	Deserción de los servicios de atención médica
Biologismo	Recurso mano de obra intensiva	"Curadores" y medicina alternativa
Prácticas curativas	Inclusión de variables psicológicas y sociales Prácticas preventivas	

Existe una esfera legítima dentro de la práctica médica que implica una visión, percepción y evaluación de lo que se considera correcto e instancias legítimas que legitiman y difunden esta manera de hacer las cosas, en este caso, fundamentalmente las instituciones profesionales y sus colegios. Existe una segunda visión que se encuentra en vías de legitimación, la APS, que tiene como estrategia la creación de instancias nuevas tales como la asociación de médicos generalistas, algunas cátedras dentro de las instituciones formadoras, espacios estos en que se genera progresiva y conflictivamente una nueva hegemonía dentro del campo de la salud. Por último, como no legítimo aparecen las prácticas de automedicación, la deserción de los servicios y las prácticas populares.

## 2.2. El proceso de la política municipal de salud

Cuando las autoridades democráticas del municipio asumieron en diciembre de 1983 se encontraron con un programa de inversiones ya iniciado (con sus correspondientes compromisos financieros) destinado a la construcción y ampliación de hospitales de alta complejidad y al equipamiento de los mismos. La orientación del gobierno de facto que le precediera privilegió este tipo de acciones, contrayendo compromisos que condicionaron la posterior gestión.

Es interesante destacar que el desarrollo y fortalecimiento de sistemas locales de salud (SILOS), es -a nivel discursivo- un proyecto compartido por los gobiernos de la Provincia y el Municipio, no habiéndose sin embargo avanzado en la concreción de un sistema de tales características. Las duplicidades, superposiciones de roles y funciones, así como las graves deficiencias de coordinación entre Provincia y Municipio son indicadores de tal falencia.

Frente a tal situación, parecería que la Municipalidad optó por diseñar su "propio" SILOS, con prescindencia del accionar del Ministerio de Salud Provincial, cuya presencia en la ciudad Capital (medida en capacidad hospitalaria y recursos) es relevante. La ausencia de una programación conjunta entre organismos públicos que operan en un mismo territorio impacta negativamente en el nivel de eficiencia de las políticas de salud a nivel local(23).

Durante la gestión cuyo período corre entre 1991 y 1995, pueden observarse cambios en la modalidad de planificación. En la búsqueda de mayor sistematicidad, se elabora el mencionado Programa Municipal de Salud (PRO.MU.SA.), fruto de un diagnóstico previo referido a las condiciones de salud de la comunidad y de prestación del servicio. La intención rectora del programa acuerda con los principios

de APS de "acercar la atención de salud donde vive y trabaja la gente" y con la política general de desconcentración municipal(24).

Es importante señalar que los Centros de Salud tienen definida su área programática de modo que la totalidad del territorio municipal se encuentra cubierto. En ellos se prestan diversos servicios: pediatría, clínica médica, ginecología, enfermería y trabajo social. Se trabaja con diez programas y dos ejes. Los dos programas fundamentales son Crecimiento y Desarrollo y Control del Embarazo. El 53% de la demanda es pediátrica. Cada Centro (57 en total) tiene un área programática delimitada de acuerdo a hábitos sociales y accesibilidad de la comunidad(25).

Durante la gestión actual se crean, como parte del PRO.MU.SA. y en el ámbito de esta Dirección, las U.P.A.S. (Unidades Primarias de Atención de Salud) como unidades complementarias de atención general. La estructura típica de las U.P.A.S. está conformada por un médico generalista y una enfermera. Desarrollan todos los programas de un Centro de Salud y tienen, con respecto a éstos últimos, dependencia programática y administrativa.

Cada Centro de Salud tiene a su cargo dos áreas: una **programática**, cuya sumatoria permite cubrir la totalidad del territorio urbano y una de **responsabilidad** que, al interior de la primera, atiende a la población que se encuentra en situación de riesgo, definido básicamente por la presencia de población con NBI. El esquema programado establece que los centros trabajan por demanda -puertas adentro- en el área programática, mientras que en el área de responsabilidad se actúa bajo una modalidad preventiva y promocional -puertas afuera-. Sin embargo sólo 11 de los 47 centros de salud cuentan con Asistentes Sociales, motivo por el que se restringen las acciones de promoción -puertas afuera- basadas en la participación comunitaria y la coordinación con ONG's y asociaciones vecinales.

Por otra parte, para que pueda "promoverse la participación comunitaria en la programación, ejecución y evaluación" resulta necesario que la propia organización encargada de promoverla cuente con sistemas de programación y evaluación desarrollados. La **ausencia de sistemas de información que sirvan de soporte a la programación y evaluación de las acciones**, constituía en tal sentido un impedimento. Los registros disponibles se referían a cantidades de consultas u otros tipos de intervenciones realizadas por especialidad, pero se carecía de información sistematizada sobre los perfiles epidemiológicos de cada zona programática(26).

A partir de 1991, se propusieron dos objetivos con respecto al sistema de información: modificar la presentación de la información, agregando a la especialidad el eje del beneficiario a los efectos de poder registrar sintomatología y calidad del servicio y desconcentrar el procesamiento de datos, para lo cual se dividió el Municipio en cuatro zonas de procesamiento(27).

La Dirección de Atención Médica Periférica está asimismo implementando un programa de capacitación en epidemiología en el que participan los profesionales de los distintos centros y UPAS. Además, recientemente, se ha desarrollado un banco de datos socio-demográficos de la población urbana. La disponibilidad de este conjunto de información por zonas sanitarias y su tratamiento bajo criterios epidemiológicos, permitiría una acción basada en un concepto de riesgo más integral.

### **3. La estructuración de los servicios de salud municipales: El uso de los recursos reguladores**

En este apartado pretendemos explicar hipotéticamente la particular modalidad de articulación que pareciera darse en la apelación por parte del Municipio a lo que Offe denomina recursos reguladores - insumos fiscales, racionalización administrativa y legitimidad-, en función al intento por equilibrar los imperativos contradictorios que se han descrito conceptualmente y que operan sobre el sistema político administrativo.

Señalemos en principio que el análisis de la estructuración de la oferta de servicios de salud del Municipio y de su propia dinámica no puede efectuarse, como hemos tenido oportunidad de observar en el anterior apartado, sino al interior del universo de su oferta. En efecto, es este universo ó sistema de

servicios públicos, lo que puede entenderse como "estrategia estatal" regulada por los recursos a que hemos hecho referencia.

Así entendidos los servicios sociales, presentan una peculiar complejidad que deviene de que la responsabilidad de su prestación se encuentra alojada en distintos espacios político-administrativos - nación, provincia, municipio- cuyos grados de autonomía abonan una perspectiva explicativa que, como la que hemos planteado conceptualmente, excede al concepto de riesgo.

Si se admite lo anterior, puede conjeturarse de manera genérica, que en el caso que analizamos, la aparición misma de la oferta municipal, como su posterior evolución, constituyen formas reguladas de estructuración de políticas y servicios sociales, cuyo contenido viene dado por la determinación de una situación de equilibrio entre los insumos fiscales y las características de las políticas adoptadas. La necesidad de preservación de este equilibrio o senda de conflicto acotado, aparece asimismo como una limitante a las modalidades de obtención de legitimidad de los actores políticos locales.

### 3.1. Insumos fiscales

La congruencia entre la **planificación y la política fiscal** pareciera haber constituido un recurso utilizado de manera pragmática por la gestión municipal. El análisis realizado permite mostrar que existió una adecuación de las acciones a las posibilidades fiscales y más concretamente al crecimiento de los recursos que por dicha vía se producía. En este sentido debe interpretarse la gradualidad y el progresivo afianzamiento de la infraestructura sanitaria.

Una segunda observación se sitúa hipotéticamente alrededor de los **límites que al crecimiento de la fiscalidad impone el sistema económico**. Concientes que nos estamos refiriendo a un espacio de alcance sólo local, podemos señalar que la política fiscal municipal tropezó inicialmente con cierta oposición originada en actores urbanos y partidarios. La respuesta consistió en una mixtura entre selectividad -a través de excensiones a ciertos sujetos- y mantenimiento de la política, que permitió y permite aún al Municipio contar con una importante base de recursos para el desarrollo de políticas.

### 3.2. Racionalidad y racionalización administrativas

Interesa en primer lugar referirnos al modo como el Municipio interactuó con los obstáculos que son relevados por la teoría para el logro de una acción racionalmente sistémica.

En ambas políticas -educación y salud- puede observarse una "**distancia**" del sistema político-administrativo respecto de su medio, constituido por los actores económico-urbanos y por el proceso donde se forman las exigencias y el apoyo político.

La autonomía del departamento ejecutivo del municipio, que se evidencia en la ausencia de mecanismos de participación durante las fases de formulación y ejecución, en la férrea decisión de aplicación de la plataforma, en el mantenimiento de la política tributaria, más allá de la inicial oposición que se insinuara; nos estaría dando pautas de una acción pública que se genera a partir, no tanto de las necesidades sociales, sino más bien de una auto-percepción que genera las políticas y programas de acción.

En cuanto a la "**diferenciación interna**", podemos sólo sugerir que la fuerte concentración de capacidades de actuación en el nivel ejecutivo del municipio, así como la cómoda mayoría lograda en el ámbito del Concejo Deliberante, permitió una actuación que sólo acudió a este nivel de legitimación, para la aprobación de la normativa necesaria.

Otro obstáculo refiere a la necesidad de lograr modalidades de "**coordinación**" que impidan que las políticas se cancelen unas a otras. Si bien no contamos con indicadores acerca de la eficacia de las acciones de salud, la coordinación no parece haber constituido un recurso utilizado exitosamente por el Municipio al interior de sus unidades.

Una visión similar obtenemos cuando nos situamos en el universo prestador (nación, provincia y municipio) en el campo de los servicios de salud, espacio que durante las gestiones analizadas parece

haber sido reactivo a modalidades de articulación que como veremos en el análisis de los beneficiarios, produce formas de cancelación de los propósitos de las políticas.

En el segundo plano del problema de la acción racional del sistema político administrativo, hemos propuesto (ver ítem 1.1.) un conjunto de estrategias tendientes a solucionar las disyunciones entre los requisitos anteriormente analizados.

Adelantemos que del análisis de ello, surgiría que la acción del municipio aparece bajo una lógica de expansión racionalizada, esto es ajustada de acuerdo a ciertos criterios que pasamos a comentar.

Si bien no es totalmente explícito, la definición de la política de salud, como acción dirigida a cubrir un nivel primario de atención y la selección de la población en situación de riesgo social (NBI) como eje estructurador de la política de educación, pueden entenderse genéricamente como **ofertas complementarias** de unos sistemas de atención de mayor alcance.

La complejidad socio-política que había alcanzado la sociedad urbana y el agotamiento de los mecanismos tradicionales de atención en manos de los demás niveles del estado (nación y provincia), configuran a partir de la década de los setenta un marco de problemas que puede ser relacionado con la consolidación de los centros de salud en el ámbito de la capital provincial en la década de los 80.

En tal marco de riesgos potenciales, se genera no sistemáticamente una suerte de división del trabajo entre las instancias provincial y municipal, que desde el Municipio pretende ubicarse al interior del criterio de "grado de complejidad" de los servicios de salud a ofrecer. En este planteo encontramos una primera forma de racionalización de la oferta de servicios, que se ubicaría en lo que Offe denomina **"racionalización organizacional"** que procura mejores grados de utilización de las capacidades disponibles. La división aludida tiende, aún en sus formas embrionarias, a contener en ciertos espacios, a filtrar, el paso de la demanda de servicios sobre los centros de mayor complejidad (hospitales) que monopolizaban este tipo de oferta hasta los años 70. **Sin embargo la continuidad y afianzamiento de esta política durante las dos gestiones democráticas y la insuficiencia de los modos de coordinación logrados con los organismos provinciales, abonaría la hipótesis de una racionalización organizacional no sistémica.**

La evolución de los servicios en análisis durante el período 83/94, parece haber percibido los límites sistémicos a la expansión de la actuación político-administrativa. En el caso de los servicios analizados, puede identificarse en efecto la aplicación de un conjunto de estrategias de racionalización que modelaron desde el inicio las políticas aplicadas:

### **3.2.1. Racionalización de cobertura**

La oferta de salud municipal se ha orientado, especialmente durante el período 83/91, hacia la consolidación de una estructura de servicios que da cuenta de un nicho social -los sectores que se encuentran en situación de riesgo- insuficientemente atendido por las políticas provinciales.

Si bien las acciones se definen formalmente para el conjunto social urbano expresadas en la figura de "zonas" y a su interior de "áreas programáticas" bajo el concepto de SILOS, el esfuerzo -y por lo tanto su carácter similarmente selectivo- pareciera estar situado en el "área de responsabilidad", constituida como hemos visto por la población con mayor riesgo (NBI, condiciones ambientales, riesgo social) en la que se "sale a buscar", esto es sobre la que se pretende aplicar modalidades promocionales y preventivas.

La **"externalización"** representa otra vía observable. Se presenta especialmente en el caso de los servicios de salud y adquiere continuidad entre las dos gestiones democráticas del municipio, bajo dos formas; mediante la aplicación de modalidades "promocionales" de asistencia, que reasignan una parte de los cuidados sobre la salud a los beneficiarios ó unidades domésticas y a través de la creación de las UPAS que, junto a lo anterior, traslada a las familias o grupos barriales responsabilidades adicionales (edificio y contribución para el pago del médico generalista y enfermera), pero fundamentales para la creación de condiciones materiales de funcionamiento.

Para los servicios de salud la externalización constituye un modo de co-prestación, en tanto implica por un lado la auto-administración de los beneficiarios de parte de los mecanismos de cuidado, a lo que se agrega, en el caso de las UPAS, la posibilidad de un ejercicio de control del funcionamiento sobre un servicio que los beneficiarios han ayudado a crear y mantener.

### **3.2.2. Racionalización organizacional**

Las formas organizacionales de racionalización que se encuentran en el período son básicamente de personal y de procesos.

En relación a la primera, la capacitación en el campo de la epidemiología, constituye una forma de mejorar las condiciones profesionales para el desempeño de funciones o posiciones consideradas cruciales para el desempeño del servicio, de acuerdo con la modalidad de atención definida. Esta forma de racionalización conduce asimismo a mejorar la orientación por riesgos, esto es a contar con instrumentos más idóneos para la identificación y cálculo de los mismos. En cuanto a la racionalización de procesos, esta parecería intentarse en la creación de una red de servicios de salud, basada en la incorporación de otros actores (obras sociales y establecimientos provinciales) y en la aplicación de un sistema de referencia y contrareferencia, que tal cual hemos observado ha tropezado con fuertes y permanentes dificultades de índole político-institucional.

Señalemos finalmente que existiría una orientación que busca la racionalización de la capacidad prestacional excedentaria, a través de la creación de las UPAS, las que dotadas de médicos generalistas(28) permiten un fuerte reducción de los recursos destinados a la oferta.

Las acciones descritas estarían indicando que los servicios de salud municipales, especialmente a partir de la reinstalación del régimen democrático de gobierno -contrariamente a la tendencia que se registra en los niveles centrales del estado, tienen un crecimiento coherente con el rol que se asigna actualmente a las instancias político-administrativas locales-. No obstante dicho crecimiento se encuentra regido por formas de racionalización. **Puede hablarse entonces, como lo adelantáramos, de una dinámica de expansión racionalizada, de acuerdo con las formas que hemos podido identificar, que debe inscribirse en el lugar que estos servicios encuentran al interior de la oferta estatal global.**

### **3.3. Legitimidad**

Definíamos a la legitimidad de acuerdo con Offe, como la capacidad del sistema político administrativo, en este caso del municipio, para obtener una aceptación de su actuación y resultados.

Tal como señaláramos en la descripción general de la política de salud municipal, la gestión democrática que se inicia en 1983, como la que actualmente gobierna el municipio, se basarían en un discurso político integrador en dos sentidos: por un lado transmite la vocación de atender a los requerimientos del conjunto de la sociedad; por otro se apela a la posibilidad de incorporación de los sectores mas desprotegidos social e institucionalmente.

En el caso de la gestión que corre entre los años 1983 y 1991, la consigna "de la periferia al centro" da cuenta de ambos planos del discurso en un orden que simboliza privilegio en la atención a dichos sectores sociales. Es evidente que, más allá de los déficits a que estos grupos sociales se encontraban sujetos, esta apelación pretendía dar cuenta del carácter restaurador del régimen democrático frente al autoritarismo aún claramente presente en la conciencia social. Ello encuentra continuidad en la gestión actual mediante el impulso otorgado a la participación social, especialmente a través de la desconcentración del Municipio y la aplicación de programas de planificación micro urbanos.

Tales formas de apelación -que pueden ser vistas como una estrategia de legitimación política- tuvieron como uno de sus condimentos privilegiados al servicio educativo primario en zonas de muy baja cobertura de matrícula escolar, a partir de una fuerte independencia con respecto a la provincia y al mismo tiempo garantizando mayor gobernabilidad en el ámbito de la ciudad a partir de una mayor

penetración estatal en los sectores marginales urbanos; todo lo cual forma parte de un nuevo proyecto para la ciudad que incluía el reordenamiento urbano de los sectores marginales.

En este plano más general cabe la pregunta: los servicios de salud se encuadran en una estrategia más amplia hacia los sectores urbano marginales? Como anteriormente lo mencionamos creemos que hay una gran correspondencia entre estos servicios y otras acciones emprendidas como erradicación de villas, reglamentación del cirujeo, embellecimiento del radio urbano central, comunicación entre zonas aisladas, creación de plazas, paseos, gran impulso edilicio, etc. Acciones que contienen una lógica de valoración del ordenamiento urbano como espacio "común" que encontraba un problema en la situación de los sectores marginales.

Por ello los servicios sanitarios constituyen una modalidad de "ordenamiento" (inculcar hábitos y costumbres, promover la valoración de poseer estos servicios en el nivel local, generar nuevos espacios de interlocución con estos sectores etc.), contraparte de la política de reordenamiento urbano.

Consideramos pues que la búsqueda de legitimidad a la actuación del municipio durante las gestiones democráticas, puede también ser vista al interior de una fuerte estrategia de reordenamiento urbano, que tuvo como una de sus partes, bajo una perspectiva de integración y selectividad, el tratamiento a los sectores marginales(29).

Un segundo mecanismo de reducción de la capacidad de obtención de lealtad social, se vincula tanto para Offe como para Luhmann, con la excesiva vocación de actuación -más allá de sus posibilidades- a que se ve impelido el sistema político y sus actores, lo que genera "desilusiones" que a la postre se muestran en resultados electorales negativos.

Es por todos conocido el nivel de legitimidad electoral que han generado las gestiones democráticas del municipio en el caso de la Ciudad de Córdoba. Señalemos sin embargo que no hemos tenido oportunidad de analizar desagregadamente este resultado general, en relación con el modo en que ello se reflejara en los sectores sociales que preocupan a la presente investigación.

En este sentido los resultados del trabajo de campo efectuado sobre un conjunto de beneficiarios, que se describe y analiza en el Apartado 4, arrojan interesantes interrogantes a la investigación, bajo la advertencia de que se trata de un análisis exploratorio realizado sobre una de las zonas de mayor pobreza relativa de la Ciudad de Córdoba.

#### **4. Las prácticas de consumo de los servicios**

##### **4.1. La estructuración del campo de los servicios de salud**

El campo de los servicios de salud es un sistema de relaciones que incluye usuarios, prestadores, autoridades y funcionarios políticos que contribuyen a delimitar las condiciones específicas en que se producen los servicios de salud. Como tal presenta un capital, los **servicios**, alrededor del cual se desatan disputas, tanto por su apropiación, **-estrategias-**, como por la manera legítima en que los servicios deben desarrollarse.

El capital en juego en este espacio de los servicios de salud son, justamente, los servicios y no la salud como bien final. Es posible sostener esta afirmación por diferentes razones:

- En primer lugar, el discurso legítimo sobre la salud asimila salud a servicios de atención médica. Este discurso lo construyen los que gozan de la posibilidad de imponerse por poseer el capital simbólico necesario (títulos, prestigio).
- En segundo lugar, el campo de los servicios de salud está incluido en un tipo específico de campo político que atribuye a estos servicios una posición determinada. Esta posición les impide eliminar las causas de situaciones de enfermedad y sólo compensa, parcialmente, las consecuencias de tales eventos(30).

Señalábamos que los actores organizan **estrategias** en función de sus intereses para obtener o disponer de los bienes de un determinado espacio.



Dentro del campo de los servicios de salud las prácticas legítimas son las sintetizadas en el concepto expuesto de **modelo médico hegemónico**: alta tecnología, especializado, centrado en el saber médico y desarrollado especialmente en los hospitales. La tensión al interior de este espacio se establece en relación a dicho modelo ó por la obtención de servicios dentro del mismo.

Si bien los prestadores municipales dentro del campo de los servicios de salud se encuentran ubicados en el campo como dominadores, son dominados dentro de él. Los dominadores en el campo de los dominadores son los que portan el discurso y realizan prácticas del modelo médico hegemónico.

Estos últimos hegemonizan el capital específico (la producción y la manera en que los servicios de salud deben brindarse), lo cual es fundamento de su poder y autoridad específica, razón por la cual se inclinan hacia **estrategias de conservación**, los que dentro de los campos de producción de bienes tienden a defender la ortodoxia; mientras que los que disponen de menos capital, en este caso los que sostienen la estrategia de **Atención Primaria de la Salud** (ver ítems 2.1. y 2.2.) se inclinan a utilizar **"estrategias herejes"**. Como en la mayoría de los campos donde se producen prácticas de éste tipo, ésta también está ligada a la crisis del sistema de salud.

Los "dominados" dentro del campo presentan una crítica al modelo médico hegemónico. Los prestadores municipales, dentro del modelo de organización, a través de "estrategias herejes" por estar ubicados en el campo en condiciones de inferioridad, intentan imponer una práctica de tal tipo, la Atención Primaria de la Salud, valorando como hemos visto la prevención, el uso intensivo de recurso humano, los modos comunitarios de enfrentar la enfermedad, etc.

Señalemos también aquí que las relaciones cotidianas que se establecen en un campo no pueden sustraerse a las relaciones de fuerza objetivas -estructurales- que se generan en un espacio dado. En la relación médico-paciente, no pueden desconocerse los efectos de dominación, más allá de las intenciones subjetivas de los que interactúan. Estas relaciones trascienden a una situación particular.

Los prestadores, en general (ortodoxos o herejes), poseen la capacidad de decidir la forma como se administra el capital "servicios de salud", lo cual determina relaciones sociales diferentes, de dominación y de sumisión.

Los prestadores ejercen tal dominación en la medida en que institucional y socialmente detentan el poder de decidir quiénes son sanos y quiénes son enfermos, y los caminos necesarios para su curación. Los usuarios se someten, porque salvo que se transformen en no usuarios, requieren de los prestadores de los servicios.

El interés subjetivo y conciente de la mayoría de los prestadores es el que, a través de brindar un buen servicio se logre la salud de los usuarios. El interés objetivo de quienes ocupan la posición social de prestadores puede ser definido como el interés de asegurarse ser los únicos que legítimamente se ocupan de la salud y la enfermedad y a partir de allí asegurarse prestigio, reconocimiento social y laboral, etc.

En el contexto de crisis del sector salud, los servicios tal como han sido ofrecidos hasta el momento, no están dando respuestas eficaces a los problemas de salud y enfermedad. Por lo cual, el cuestionamiento a este modelo ortodoxo constituye una estrategia de recuperación de un poder que disminuye.

Las estrategias utilizadas por los prestadores herejes (la participación, la promoción y prevención, el acercamiento geográfico de los servicios, etc.) se constituyen en propuestas objetivas que al redefinir la problemática legítima, reubican el problema de la salud desde otra perspectiva, pero siempre en el ámbito de los servicios, por lo cual tienden a constituirse en prácticas en vías de legitimación.

La práctica social legítima dentro de este campo se expresa en el "acto médico". Los usuarios comparten esta visión por lo cual, si no se los revisa, si no se los medica o si no se hace referencia a algún aspecto biológico, el usuario se ve defraudado en sus intereses de recibir el servicio.

## **4.2. La percepción de los usuarios de los servicios de salud**

### **a. Los mecanismos de la pobreza:**

En varios de los grupos se observa una comparación entre los dispensarios de Villa Urquiza y Villa Siburu. Aparecen una serie de ventajas comparativas del dispensario de Villa Siburu tales como la calidad de los médicos, la calidad de la atención, la edad de los médicos ("médicos grandes"), disponibilidad de remedios, etc. Este elemento nos generó tal interrogante que luego de aparecido lo indagamos en todos los grupos y se confirman estas ventajas comparativas que son mucho más notorias cuando se refieren a los hospitales donde allí sí que "hay más instrumentos". Interpretamos, que más allá de la realidad o no de estas ventajas, muestran algunas señales del posicionamiento social de los grupos entrevistados. La gran ventaja de tener un dispensario en el barrio no es tal cuando se la compara con "todo" lo que se ofrece en los otros servicios que están fuera de Villa Urquiza. Esta visión de lo externo como lo mejor, evidencia además, que lo interno no es tan bueno, (lo bueno afuera, lo malo adentro, lo deseable afuera, lo necesariamente poco adentro). Entendemos que hay presentes dos mecanismos complementarios el primero es el de proyección, en el sentido de poner afuera como posible aquello que adentro es imposible. El segundo mecanismo, continuidad del primero, es el de identificación melancólica o sea asociar todo lo residual o descartable con "lo que nos toca" (la realidad inmediata). Mencionamos la complementariedad de estos mecanismos por cuanto se resuelven mutuamente, puesto en metáfora sería "podría tocarme lo bueno que tienen los otros pero no lo puedo tener por lo que soy"; y con la palabra de los usuarios es "nosotros somos como los perros, así nos tratan..." (tomado de la entrevista a hombres de la costa).

En este sentido, el objetivo de las políticas de salud de ubicar los dispensarios lo más cercano a los usuarios no es percibido como un beneficio importante por ellos, por lo que dicen "el hospital es para los ricos y el dispensario para los pobres", "en los hospitales hay de todo y en los dispensarios no hay nada". Existe por lo tanto, una contradicción en las visiones sobre un mismo servicio, porque lo que fue diseñado pensando en la mejora de la atención es recibido como un castigo "el que no tiene plata viene acá, al dispensario, pero uno viene como último recurso". Cabe aclarar que esta visión se observa en los servicios brindados a los adultos y no es tan claramente así en los servicios ofrecidos a los niños.

#### **b. Tipos de usuarios y de consumo:**

Es posible distinguir distintos tipos de usuarios según la posición que ocupan. Tal posición depende de diversos factores, entre ellos, el lugar que ocupan en la estructura económica (inserción laboral, lugar de residencia, etc.), la posesión de conocimientos, las prácticas culturales, etc. Este tipo de posiciones determina las estrategias que van a implementar a fin de conseguir el bien necesario y el tipo de demanda que realizarán. Hemos podido identificar tres tipos de usuarios: Conformistas, Activos y No Usuarios.

(i) *Estrategia de los usuarios conformistas:* Se acostumbran a recibir cualquier tipo de trato y servicio; Aceptan todo; Cuando tienen problemas se callan; Tienen temores; Para ellos todo funciona bien; Dependen del dispensario en cuestiones básicas como la leche y los bolsones; Valoran el uso de hierbas medicinales.

Los usuarios conformistas tienden a adoptar "estrategias de conservación", como un intento de lograr mínimas seguridades (la entrega de la leche, la atención médica básica) en una realidad que no les presenta casi ninguna.

Existen en estos grupos criterios pragmáticos para enfrentar la vida cotidiana. La no asistencia a reuniones, la no capacitación en prevención podría estar ligado a la consideración de que de tales actividades no es posible extraer una utilidad inmediata. En la "vida atendida a las urgencias" difícilmente se puedan llevar adelante prácticas cuyo rédito no es percibido de manera inmediata.

Los intereses en juego se expresan en la necesidad de accesibilidad a los servicios de salud. Accesibilidad en cuanto a duración, calidad, cantidad, continuidad, diversidad y trato. Los usuarios conformistas no acceden a los prestadores ortodoxos y si bien aceptan a los prestadores herejes, se encuentran en una situación de contradicción con ellos.

(ii) *Estrategia de los usuarios activos*: Los que buscan, van de un lado a otro; Los que van siempre; Los que se organizan y se quejan; Tienen una actitud activa en relación a los servicios de salud, no sólo de recibir, sino de buscar alternativas mejores; Se sienten con derecho a recibir un buen trato. Valoran la salud.

Los usuarios activos se sienten con derecho a reclamar la prestación de los ortodoxos y se encuentran en franco enfrentamiento con los herejes.

(iii) *Estrategia de los no usuarios*: Automedicación y prácticas populares (hierbas medicinales) No participan de las leyes del campo; Los que no concurren más (deserción). No aceptan control (desnutridos, embarazadas adolescentes); Concurren para algunos servicios (niños) y escasamente para adultos

(iv) *Una modalidad de consumo general, los peregrinos*: La lógica de la APS donde los dispensarios son la puerta de entrada al sistema, requiere de un comportamiento social disciplinado, donde esté claramente orientado el ingreso y la circulación interna de los pacientes dentro del sistema. Esa lógica se da por escalonamiento, por complejidad, etc. Como mencionamos anteriormente hubo un acuerdo en lo discursivo entre provincia y municipio para organizar el sistema pero en los hechos no se logró. Esta anarquía del sistema es claramente percibida por los usuarios que ingresan y circulan por el sistema caóticamente, lo que hemos dado en llamar "**la peregrinación**" que a diferencia de los "usuarios múltiples"(31), están sometidos a una búsqueda a ciegas que puede dar como resultado la obtención del servicio o la deserción del sistema, este último hecho es observado con bastante frecuencia entre los entrevistados. Los "peregrinos" utilizan diferentes instituciones públicas (distintos hospitales y dispensarios) sin tomar en cuenta los criterios de regionalización y complejidad. Su deambular puede estar guiado por experiencias previas, por derivaciones sucesivas, por la no obtención de respuestas ("sigo padeciendo de hospital en hospital"...)

### **c. La puja entre pobres estructurales y nuevos pobres:**

Otro elemento ya analizado por otros autores es la puja por la obtención de los servicios entre los nuevos pobres y los pobres estructurales, donde los pobres estructurales están siendo desplazados de los servicios tradicionales y de más complejidad y se les está asignando un nuevo lugar para recibir servicios masivos, de bajo costo y mínima complejidad. Esta situación es altamente resistida por los usuarios que tradicionalmente concurrían a los hospitales y ahora les ha quedado sólo la posibilidad de atención en los dispensarios que es específica para ellos. Lo anteriormente descrito lo consideramos de gran interés por cuanto explica la imposibilidad de valorar el "servicio en el nivel local", ya que este por más bueno que sea, es también la evidencia concreta del desplazamiento y la restricción progresiva. Los dispensarios lejos de aparecer como "puerta de entrada" cobran una significación de lo "único" que nos queda, por lo cual en ellos se pone una carga valorativa que los excede y se corresponde más con el proceso de "exclusión" aunque objetivamente los dispensarios sean "inclusivos".

A esto último se suma la visión negativa que sobre los prestadores de salud y ocupaciones en general que trabajan con la pobreza tales como los médicos de los dispensarios, los maestros, las asistentes sociales, etc., tiene la mayoría de la población. Existe en este sector que "administra la pobreza" una pérdida creciente de prestigio social y de reconocimiento, sumado a lo cual hay una pérdida objetiva de sus ingresos. (Ver más adelante "El valor del trabajo médico")

### **d. Las barreras morales:**

Una barrera más que separa a prestadores de usuarios es la línea de moralidad. Desde los prestadores existe una fuerte censura al ejercicio de la sexualidad tal y como se practica en estos sectores sociales, o sea, desde la adolescencia temprana, con embarazos múltiples, sin ser el matrimonio un requisito para la práctica sexual o para la maternidad y sin el uso de métodos anticonceptivos. Este aspecto que se observa tanto en los servicios de salud como en los educativos es registrado por los

usuarios como una verdadera división moral entre usuarios y prestadores o dicho de otra manera una moral de clase diferencial, por lo cual la consulta o la discusión de estos temas en el dispensario es imposible por la censura moral que imponen los prestadores, que reproduce el posicionamiento de los usuarios y sobre todo, la reproducción de este posicionamiento que los usuarios se autoimponen. Así, las propuestas de educación sexual, planificación familiar, etc. encuentran dificultades que van más allá de las buenas intenciones de los prestadores.

#### **e. Inclusiones y exclusiones parciales:**

Al describir el mercado de trabajo Tenti Fanfani lo organiza alrededor de dos polos: la exclusión total (desempleo) y la inclusión (inserción efectiva a través de un empleo). Entre estos dos extremos existen una multiplicidad de situaciones intermedias (cuentapropismo, trabajo informal, subempleo, etc.)(32). Una situación similar podemos encontrar dentro del sector salud tal como lo describen sus beneficiarios. No se trata de una exclusión total, ya que a algunos servicios, los básicos, es posible el acceso; pero tampoco opera la inclusión total, pues existe una amplia variedad de problemáticas que se tornan inaccesibles para la mayoría de la población (cirugías, servicios odontológicos, etc.). De ahí que podamos hablar de inclusiones/ exclusiones parciales.

#### **f. El valor del trabajo médico:**

El antes citado autor analiza también la degradación de aquellos oficios que desde el Estado están orientados a brindar servicios a los sectores de extrema pobreza de la sociedad. Así "...los maestros, los policías, los trabajadores sociales, los enfermeros, médicos generalistas, viven situaciones particularmente vistosas de decadencia y miseria social, no solamente por los ingresos monetarios sino también por las condiciones de trabajo y prestigio social" (33).

El mayor detalle de este análisis muestra una doble decadencia, la primera es la referida al trabajo estatal que en el actual embate contra el Estado, a veces indiscriminadamente ha llevado a un imaginario social donde lo estatal siempre es sospechado de "si sirve para algo" o "les pagamos entre todos y no hacen nada" o al decir de nuestros entrevistados, "se la pasan tomando café". Esta imagen es funcional a las propuestas privatizadoras de reducción de gastos, lo cual explica el consenso de estas propuestas.

Esta imagen de pérdida de valor del trabajo estatal también la hemos observado en nuestro trabajo de campo, y surge con tal potencia que en oportunidades va en contra de hechos objetivos. Y aquí nos referiremos a la segunda faceta de la decadencia, que es el trabajo estatal en servicios destinados a pobres, tal como ocurre con los agentes o prestadores de los servicios de salud y educación municipales.

La referida imagen de la decadencia contradice hasta los hechos objetivos, basta citar una de las frases recogidas en las entrevistas, y que alude al tema "pobre, si el médico no tiene ni para irse en colectivo". Aquí encontramos un lugar donde el imaginario es más fuerte que la realidad, de hecho, los profesionales están incorporados al mercado de trabajo, mientras que la gran mayoría de estos usuarios no; además, la idea de trabajador asalariado que remite la imagen del empleado público (quien tradicionalmente representaba el trabajo más estable o seguro) debería ser un ideal aún en estas épocas y más aún, pensándolo desde una posición de franca pobreza.

Por otro lado, los prestadores presentan imágenes contradictorias sobre su posicionamiento como empleados públicos; como elementos positivos cabe citar que el salario municipal es superior al provincial, en el caso de los médicos puede ser el doble o más, o la posibilidad de desarrollar la medicina generalista para quienes han hecho esta formación, etc.

Como elementos negativos está la sensación de un ejercicio de la medicina marginal a los grandes centros formadores e incluso "tener que trabajar con esta gente", "lo hago por el sueldo". Una anécdota relatada por una de las participantes del grupo puede ilustrar la situación descrita: un verano, cuando volvió de vacaciones la jefa del dispensario el resto de los profesionales del dispensario habían colocado un cartel que decía "Bienvenida a la jungla".

Interpretamos estos aspectos contradictorios desde la lógica de la "transición" que tanto a nivel discursivo, como práctico en el caso que analizamos, representa el desarrollo de la APS en el seno de los servicios de salud.

Por otro lado, en el nivel concreto esta transición es paradigmática en el caso de los dispensarios municipales donde sus prestadores progresivamente valoran este trabajo por sus altos salarios comparativos, su buena organización, la contención institucional, etc., y sobre todo por la gran contracción del mercado laboral en salud. Así, es un fenómeno cada vez más usual que los profesionales tengan a este por su único trabajo, hecho antes impensable pues el trabajo estatal tradicionalmente era "un complemento de capacitación y altruismo" a la práctica privada o también llamada ejercicio liberal de la profesión.

Retomando el análisis inicial observamos que aunque los profesionales valoran cada vez más estos servicios, lo contrario ocurre con la población quienes además de valorar poco el servicio, devalúan el trabajo médico en los dispensarios. Como si perdiera la "magia" que contiene el trabajo médico en los hospitales. Interpretamos esta devaluación por lo que acertadamente marca Schapira(34), al mostrar al hospital como institución totalizadora de las prácticas médicas con alto poder de resolución. Esta representación colectiva explica la pérdida de valor comparativo entre dispensario y hospital pero no explica la devaluación del trabajo médico en el dispensario, explicación que hallamos en la tan publicitada atención en el nivel local, atención que desde esta perspectiva se corresponde con lo que antes denominamos **identificación melancólica**, o sea el nivel local no agrega sino quita valor, que en metáfora sería: "si nos vienen a atender a nosotros no serán los mejores", y que los usuarios expresaron de esta manera: "acá no vienen los profesores".

#### **h. Los límites de la racionalidad en salud:**

Quién duda que en los costos crecientes en salud hay un componente de irracionalidad. Desde la oferta se explica por el sentido de maximizar beneficios a los productores de insumos médicos y por la existencia del complejo médico industrial. Pero desde los usuarios, se puede explicar la demanda irracional por una generalizada actitud hacia el consumo?(35)/(36).

Sin embargo, los costos de la salud tienen una tendencia alcista, al parecer imparable, y son motivo de gran preocupación en los países centrales(37) Offe aporta una explicación de gran valía al postular que el potencial de racionalización del sector servicios es menor que el industrial pues debe tener "capacidades excedentarias" para proteger frente a riesgos(38).

Así, habiendo mencionado que se presentan dificultades para racionalizar el sector salud, tanto de orden económico, organizacional y hasta antropológico nos interesa mencionar que existe un innumerable listado de intentos de proponer, organizar y ejecutar acciones sanitarias de bajo costo para países pobres o grupos sociales pobres. Estas propuestas que han sido elaboradas por organismos tan diversos como la OMS o el Banco Mundial pareciera que no tuvieran en cuenta las dificultades ya vistas en los sectores de mayor posibilidad de consumo. Se podría deducir que los pobres tienen menos derechos (irracional) sobre todo si estos son costosos. Cabe reconocer que en aquellos casos donde la medicina de bajo costo y alta organización existe, ha dado grandes resultados, por ejemplo en Suecia, Dinamarca, Cuba, haciendo la salvedad que un requisito es el alto disciplinamiento de los usuarios respecto de las conductas esperables de ellos. Esta condición de disciplinamiento puede darse sólo cuando es uno de los componentes de un tipo de organización social.

En Argentina la medicina de bajo costo está dirigida a sectores de alta pobreza o aún marginales que lejos de presentar condiciones de organización representan más bien una faceta anarquizada de la sociedad.

Desde la lógica de la dominación se puede diseñar, planificar, ejecutar acciones con altísimos componentes de racionalidad, pero cuando el destinatario es un usuario con tal grado de marginalidad

que, en la mayoría de los casos ni siquiera está incorporado al mercado de trabajo, aparecen obstáculos serios a la eficacia de los programas.

Ahora bien, ¿cuáles son los componentes de "irracionalidad" que aparecen en los usuarios de los dispensarios municipales?

### **i. El valor de la vida o el precio de la muerte:**

Comentábamos anteriormente que Offe explica las capacidades excedentarias del sector servicios para afrontar riesgos que desde los usuarios son vividos como imponderables, azarosos, inesperados, por lo cual cuánto mayor son los temores, mayores las precauciones ante los riesgos; esto es una explicación, a nuestro entender, que utilizada en el sector salud desanuda el motivo de la tendencia a los costos crecientes que los usuarios están dispuestos a afrontar: "cuanto más vale la vida más debo gastar en cuidarla", esta frase es representativa de la aparente indefensión de los pacientes ante la voracidad lucrativa del sistema privado de atención médica.

Utilizando este análisis en aquellos sectores poblacionales marginales, ¿deberían ser diferentes los intereses?. Creemos que en un nivel hay una exacta correspondencia, y es el referido al valor dado a la vida como medida para defenderla. Recordamos en este sentido los excelentes desarrollos de Michel Foucault sobre el proceso de medicalización, donde analiza el valor de la vida desde una lógica de utilidad social(39). No por obvio vale menos resaltar que, la exclusión plena o parcial del sistema de producción y consumo disminuye la utilidad social de quien está en esa condición.

En nuestro trabajo de campo permanentemente aparecía esta temática del valor de la vida y su contracara la distancia con la muerte. Observamos que la muerte aparece como un hecho cotidiano "hasta que vas al centro, ya está muerto".... "ellos lo tratan de salvar"... "hasta que llegamos allá, tenemos que ir con el chico y un cajón al lado". Estas frases, además de ser impactantes, son cotidianas pues representan temores permanentes que nosotros atribuimos a una representación social sobre la inmediatez de la muerte que ha sido construida históricamente, sobre todo, al referirse a la muerte de niños. La comunidad de Villa Urquiza es un asentamiento urbano-marginal de varias generaciones y dónde la mortalidad perinatal e infantil seguramente ha tenido altos índices hasta no hace muchos años. Por ello cuando los usuarios solicitan un médico de guardia "todo el día"... "porque la gente se enferma más de noche"... "porque el médico es el que sabe"... "porque cuando llegó al centro ya está muerto (el niño)"; están reproduciendo una historia de mortalidad e indefensión ante la misma, así como una baja calificación para detectar signos precoces de enfermedad, calificación inexistente cuando se trata de los grupos de extrema marginalidad (por ejemplo el asentamiento Costa del Canal), por lo cual este último también es el sector poblacional de máxima vulnerabilidad que no sólo está fuera del sistema de producción y consumo sino que además ha tenido un proceso de "desocialización"; al decir de una de las docentes "son como animalitos".

Estos hechos en el nivel de planificación son observados como irracionalidades "no se puede poner una guardia médica en cada barrio por más que lo pidan". Esta lógica acabada tanto en lo económico como en lo sanitario no contempla la construcción histórica de los riesgos en todos y cada uno de los usuarios; así, lo que más sería valorado por los usuarios les es negado por oponerse a la lógica de la APS.

Seguramente esta discusión se inscribe en el debate sobre la especificidad o no que deben tener las acciones de salud; nuestra percepción al respecto es que las demandas de soluciones finales descubren la incapacidad de producir social o individualmente mecanismos de protección, preservación o solución, por lo cual es dable pensar que si las condiciones de vida no pueden ser cambiadas son esperables las demandas por soluciones finales como el médico de guardia.

Estos elementos son otra mirada sobre el problema anteriormente mencionado de la línea de corte de los servicios y que retomaremos por considerarla relevante.

### **Hacia una síntesis provisoria**

Deseamos destacar en estas notas finales que el trabajo realizado nos ha permitido abrir y, quizás, complejizar el problema general planteado al inicio de la investigación. A nivel general, podríamos comenzar a reformular dicho problema preguntándonos ahora ¿cuál es el espacio de equilibrio en el uso de los distintos recursos de regulación -insumos fiscales, estrategias de racionalización y necesidades de legitimación-, que posibilita la eficacia en los resultados buscados por las políticas? Esta interrogante puede a su vez ser desagregada de acuerdo con los siguientes problemas:

**a. A nivel del diseño de los servicios:**

¿Qué tipo de estrategias se deben utilizar para lograr la implementación de políticas técnicamente innovadoras, si los sectores a los cuales van dirigidos los servicios generalmente presentan estrategias de consumo conservadoras?

¿Cómo compatibilizar diferentes estrategias de racionalización entre los diferentes niveles del Estado?

¿Cómo dar cuenta de los nuevos requerimientos en el marco de las restricciones a que se encuentran sujetos ciertos recursos de regulación?

Consideramos que las estrategias racionalizadoras implican potenciales escenarios de conflicto por cuanto incluyen restricciones en los servicios -modos de comportamiento- que son percibidas por los usuarios como pérdidas en relación a un hábito de consumo de los mismos que históricamente ha obedecido a pautas opuestas a las de la APS. En este sentido, si bien las políticas de salud municipales han incorporado elementos claramente racionalizadores a su interior, no ha sucedido lo mismo con el resto del sistema educativo y sanitario -nivel provincia- generándose así una incongruencia entre modelos organizacionales y de prestación. Ello conlleva el riesgo de deserción de estos sistemas por parte de los usuarios una vez que han consumido los niveles primarios de los servicios.

Por otro lado, la convivencia del subsistema municipal y del subsistema provincial con dinámicas marcadamente disímiles y de baja articulación entre sí conlleva otro riesgo que es el de fragmentación o atomización de los sistemas en su conjunto.

Finalmente las nuevas demandas -por ejemplo servicio de mayor amplitud en los centros de salud- implicarían superar la "línea de corte" definida racionalmente por el Municipio. La negación a esta demanda, si bien mantiene el equilibrio fiscal, atenta con la continuidad de la legitimidad. Cabe también preguntarse en relación a este problema, cuál es el rol que correspondería jugar a los niveles superiores del estado.

**b. A nivel de los prestadores:**

¿Cómo lograr apoyo de prestadores capacitados mayoritariamente en formas tradicionales de atención a fin de incorporarlos a las nuevas modalidades de prestación de servicios?

La interrogante remite a los modos de lograr congruencia entre las capacidades y actitudes profesionales que requieren las posiciones de los servicios implementados por la Municipalidad y las capacidades y actitudes de los profesionales que prestan actualmente el servicio. En el caso de salud, ello se relaciona con el tipo de práctica que requiere la APS, no sólo en cuanto al saber y a la práctica específicamente técnica, sino además con un conocimiento de las formas y prácticas -habitus- del sector social al que están dirigidas.

**c. A nivel de los usuarios:**

¿Cuáles son los nuevos riesgos que estas estrategias de racionalización estarían produciendo?

Los temas anteriormente planteados deben ser investigados, no sólo desde la perspectiva de los servicios, sino también desde la de los usuarios. Entendemos que de ello depende la posibilidad de obtener una visión más comprensiva sobre el impacto real que están teniendo las estrategias racionalizadoras en el campo de las políticas sociales. Especialmente porque posibilitan conocer los

cambios que también se están produciendo en las formas en que se consumen los servicios, ya sea porque obedezcan a estrategias de resistencia a las innovaciones producidas por el sistema político administrativo o a estrategias adaptativas frente a los cambios y, por otro lado, porque permitiría una mejor información acerca de la eficacia de los programas.

En el nivel del consumo propiamente dicho, los servicios han impuesto formas de utilización que se han construido históricamente como visiones legítimas y comportamientos esperados, construcción en la que han intervenido dos actores privilegiados: los prestadores de servicios y los usuarios de los mismos. Tal como hemos mencionado anteriormente, esta relación implica una forma de dominación donde se esperaba de los pacientes pasividad en el desempeño de su rol de usuario, esta era la modalidad en que la dominación era ejercida. Esta modalidad es la que actualmente está en entredicho pues, por efecto de las estrategias de racionalización, los servicios intentan imponer vías distintas de consumo o nuevas conductas en aquellos aspectos de la vida cotidiana vinculados directamente al servicio, como son el pedido de mayor protagonismo y participación de los pacientes en el autocuidado y aprendizaje de hábitos preventivos en salud, todo lo cual nos lleva a preguntarnos si:

¿Es posible lograr cambios en los hábitos construidos históricamente como pasivos hacia nuevos hábitos activos, sin generar un nivel de conflictividad tal que cuestione la esencia de los servicios?

Desde esta perspectiva las estrategias de racionalización son sometidas a la mirada sobre la influencia o interferencia que producen en el proceso de legitimación política. Así, las contradicciones como promoción y asistencia; bajo nivel de complejidad y alto nivel de complejidad; son pares antagónicos que no solamente muestran oposiciones sino la conflictividad contenida en la transición que generan los procesos racionalizadores del sistema político administrativo.

## Notas

(1) La Ciudad de Córdoba, capital de la Provincia homónima, constituye uno de los principales conglomerados urbanos del País. Su gobierno local administra un complejo conjunto de programas en educación primaria, salud y asistencia social, con un alto nivel de cobertura y énfasis en los sectores de bajos recursos. La población del ejido urbano es de alrededor de 1,3 millones de personas.

(2) El proyecto cuya reseña aquí presentamos es parte de una de las líneas del Programa de Investigaciones del IIFAP que sitúa su problemática de trabajo en el campo de la estructura y dinámica de transformaciones de las formas bienestaristas del estado, con énfasis en la expresión regional de las mismas (Provincias y Municipios).

(3) LUHMANN, Niklas(1994). "Teoría Política en el Estado de Bienestar". Alianza Universidad.

(4) Para Offe las relaciones entre el Sistema Político Administrativo y el Sistema Económico se entienden a través de los conceptos de subordinación positiva -actuaciones que producen contribuciones positivas al mercado- y subordinación negativa -límites a la intervención del estado en el mercado-

(5) OFFE, Claus (1990). "Contradicciones en el Estado del Bienestar". Alianza Editorial; México, 1990.

(6) LUHMANN, Niklas; *ibidem*.

(7) Un adicional obstáculo a este recurso de regulación tiene que ver en Offe -op. cit- con que las políticas de subsidio y regulación de la actividad económica a través del presupuesto estatal son irreversibles, pero su contribución a la estabilización del crecimiento económico se reduce progresivamente.

(8) Una definición macrosociológica y global del sector servicios (SSE), viene a decir que el mismo abarca todas las funciones que se realizan en el proceso de reproducción social y se dirigen a la reproducción de las estructuras formales, las formas procedimentales y las condiciones enmarcantes de carácter cultural bajo las que tiene lugar la reproducción material de la sociedad.



- La hipótesis de partida es entonces que a través de los servicios se producen los presupuestos y condiciones institucionales y culturales específicas de las actividades de producción. Esto le permite a Offe conectar con la diferenciación formulada por Weizsacker, entre "trabajo" y "meta trabajo", esto es trabajo referido a la forma del trabajo social.
  - Por "estructuras formales" se entiende, no sólo a la forma de mercancía de los bienes y las fuerzas de trabajo y la propiedad privada de los medios de producción, sino que se extienden a elementos estructurales que a lo largo de la evolución cultural constituyen integrantes evidentes del sistema social: normas, expectativas y patrones que se refieren a valores estéticos, al lenguaje, a las definiciones de salud y seguridad y a cosmovisiones científicas y religiosas.
  - Esta función protectora de los servicios se manifiesta con claridad en todas las funciones estatales y privadas de tipo jurídico, policial y defensivo-militar. También en aquellos que, en la administración industrial, se ocupan de la supervisión comercial, la financiación, la colocación de bienes. Todas ellas cuidan que la producción mantenga su forma social: como producción privada en condiciones de competencia y de que la empresa pueda reconocer y evitar los riesgos que surgen del mercado. También los sectores educativo y sanitario -privados o estatales- se hayan sujetos al imperativo de adoptar precauciones en pro de la producción continuada de las condiciones de reproducción.
  - Las dos funciones -producir y vigilar- se encuentran no en relación de supra o subordinación, sino en relación de dependencia recíproca o reciprocidad funcional.
  - La finalidad inmanente del trabajo de prestación de servicios, no consiste propiamente en reportar prestaciones, sino en el mantenimiento de su capacidad prestacional. A esta capacidad no se asigna un valor en sí misma, sino en el momento en que se verifica, siempre más incierto que en las actividades de tipo productivo. "La Sociedad del Trabajo", Offe, Claus et al; Alianza Editorial, Madrid, 1992.
- (9) Hemos visto, más arriba, que en el caso de los servicios sociales del SPA, los riesgos genéricos a que atiende este tipo de acción administrativa tienen que ver con el mantenimiento de un equilibrio entre la evitación del conflicto y la auto-obstrucción a la acumulación.
- (10) Los servicios no son suprimibles sin sustitución. De aquí surge la importancia de los procesos de adaptación, que se originan cuando resultan "impagables" determinadas ofertas "irrenunciables" de servicios.
- (11) Un análisis de esta cuestión es realizada en La Serna, Carlos; "Los cambios en el rol del nivel municipal del estado frente a la transformación económico social."; Administración Pública y Sociedad N°8, Córdoba.
- (12) LUHMANN, N., Ibidem.
- (13) OFFE, Claus; (1990).
- (14) LUHMANN, N.; ibidem.
- (15) Ibidem.
- (16) BOURDIEU, Pierre (1990). "Sociología y Cultura"; Editorial Grijalbo, México.
- (17) "El Estado social no elimina las causas de las situaciones de urgencia ni de las necesidades individuales (como por ejemplo las enfermedades profesionales, la desorganización de las ciudades a causa del mercado capitalista inmobiliario, el desempleo, etc.) sino que solo compensa (parcialmente) las consecuencias de tales eventos (mediante la organización de servicios y seguros sanitarios, subvenciones de la vivienda, instituciones educativas, protección del desempleo y similares). Offe, Claus: "La sociedad del trabajo", Ob.cit.
- (18) GUTIERREZ, Alicia B.(1994). "Pierre Bourdieu: Las Prácticas Sociales"; CEAL, Buenos Aires.
- (19) MENENDEZ, Eduardo (1985). "La crisis del modelo médico hegemónico". Cuadernos Médico-Sociales No. 33, Rosario.
- (20) La medicina asistencial de alta complejidad, como ya lo mencionáramos, no es, en la visión de las actuales autoridades del municipio, un campo de su competencia, pese a lo cual se han visto obligados a destinar un promedio del 40% del gasto corriente del sector salud a este tipo de actividad, siendo los

motivos de tal afectación producto de un proceso de formulación de políticas originado con anterioridad a la actual gestión y que condiciona el accionar presente y futuro del municipio.

(21) TESTA, Mario (1993). "Pensar en salud". Lugar Editorial, Buenos Aires.

(22) Adaptado de Bourdieu, Pierre: "Campo intelectual y proyecto creador" en: Jean Pouillon y otros, Problemas del estructuralismo, México, Siglo XXI.

(23) Para que un SILOS funcione como tal, además del énfasis en la prevención, es necesario que el ingreso de los pacientes al mismo se dé a través de los efectores menos complejos y más próximos al lugar de su residencia (mayoritariamente de jurisdicción municipal). Es en este nivel en donde se efectúa el primer diagnóstico y se determina si es o no necesario derivar a los usuarios del servicio para su atención (o internación) en establecimientos más complejos (mayoritariamente de jurisdicción provincial). Para operacionalizar el funcionamiento de este sistema se requiere implantar un proceso de programación del que participen todas las partes intervinientes, definiendo normas, estrategias y prioridades y asumiendo las responsabilidades que en la ejecución le correspondan a cada una de ellas, dentro de una línea de acción común.

(24) Documento Técnico No. 1, Comisión para la Reforma del Estado Municipal.

(25) Las funciones de los Centros son básicamente:

**Asistenciales:** Evacuar la demanda espontánea por patología en las especialidades médicas antes citadas; derivar a los Centros de mayor complejidad los pacientes cuya patología así lo requiera, para su estudio o tratamiento; coordinar las acciones asistenciales con las jurisdicciones Provincial y Nacional, propendiendo a la regionalización funcional de los servicios en el área capital.

**Preventivas:** Captación precoz y control de crecimiento y desarrollo del niño de 0 a 4 años, seguimiento del desnutrido de cualquier edad, fomento de la lactancia materna, inmunizaciones, estimulación temprana del niño, complementación alimentaria con entrega de leche entera en polvo, educación para la salud; captación precoz y control de embarazo y puerperio, prevención del cáncer genital y de mamas, derivación del embarazo para el parto institucional; prevención de TBC; control de enfermedades diarreicas, rehidratación oral; Control de enfermedades respiratorias agudas; selección de la población asistida mediante la aplicación de esquemas predictivos de riesgo.

**Sociales:** Brindar asistencia social a los pacientes que lo requieran; promover la **participación** de la comunidad en la programación, ejecución y evaluación de las acciones de salud; coordinar intersectorialmente las acciones de salud con instituciones oficiales y privadas (Centros Vecinales, escuelas, cooperadoras, familias llaves, etc.).

26) La OPS recomienda al respecto que, para una adecuada programación y evaluación de los SILOS, se debe partir del análisis de la situación de salud, proyectando el conocimiento de las necesidades e identificando y calificando las condiciones de riesgo, con el fin de orientar la definición de prioridades, la organización y la utilización de los recursos disponibles.

(27) El sistema comenzó a funcionar en dos Centros con la idea de extenderlo a todos los Centros de Salud. La devolución de la información procesada tarda aproximadamente una semana. Nada impediría que en un futuro las fichas se ingresen en los mismos Centros en un sistema integrado (red) que permitiría el procesamiento en tiempo real.

(28) Como es conocido esta modalidad de prestación responde a avanzadas recomendaciones científicas en el campo de la atención de la salud.

(29) La prestación de servicios educativos iniciada en 1984 y que por razones de espacio no analizamos aquí, otorga mayor solvencia a esta segmentación.

(30) "El Estado social no elimina las causas de las situaciones de urgencia ni de las necesidades individuales (como por ejemplo las enfermedades profesionales, la desorganización de las ciudades a causa del mercado capitalista inmobiliario, el desempleo, etc.) sino que solo compensa (parcialmente) las consecuencias de tales eventos (mediante la organización de servicios y seguros sanitarios, subvenciones de la vivienda, instituciones educativas, protección del desempleo y similares). Offe, Claus; et. al., 1992.

- (31) Un usuario múltiple es aquel que cubre sus necesidades sanitarias mediante la utilización de diferentes prestadores, de distinto carácter y calidad diversas. Kessler, Gabriel y Minujín, Alberto: “La nueva pobreza en la Argentina” Editorial Planeta, 1995. Argentina.
- (32) TENTI FANFANI, Emilio (1993). Cuestiones de exclusión social y política, en “Desigualdad y exclusión” Alberto Minujín (editor). UNICEF-LOSADA Buenos Aires.
- (33) Ibidem.
- (34) SCHAPIRA, Marta Y Mellina, Silvia (1992). "Representaciones y comportamientos de la población y de los centros de atención frente a la enfermedad"; Cuadernos Médico Sociales No. 60, Rosario.
- (35) Existe una larga tradición de estudiar la demanda en salud y vale mencionar a uno de sus más destacados exponentes quien posicionado desde el sector (internalista) marcó toda una línea de trabajo, nos referimos a Avedis Donabedian y su principal obra “Aspects of Medical Care Administration”. Harvard University Press. 1973. Hay traducción bajo el título “Espacios de la Salud”. Fondo de Cultura Económica.
- (36) Katz retoma el argumento desarrollado por Donabedian sobre la imposibilidad de la soberanía del consumidor por insuficiente información del paciente y por ser el médico el tomador de decisiones. Katz, J. y Muñoz, Alberto: “Organización del sector salud: puja distributiva y equidad”. Centro Editor de América Latina. 1988.
- (37) Un ejemplo paradigmático es el intento frustrado de la Reforma Sanitaria en EEUU, donde en 1991 el gasto en salud ocupó el 13% de su PNB (800.000 millones) ; y que a pesar de los esfuerzos de Clinton no la pudo implementar. Ver “La Reforma Sanitaria en EEUU” Ana Diez Roux, Cuadernos Médico-Sociales No. 67, Rosario, (1994).
- (38) OFFE, Claus (1992).
- (39) FOUCAULT, Michel (1976). “La crisis de la medicina o la crisis de la antimedicina”. Revista Educación Médica y Salud, N°2 OPS.
- FOUCAULT, Michel (1977). “Historia de la medicalización”. Revista Educación Médica y Salud. Vol. II No.1 OPS.

## "Reinventing Government": nueva retórica, viejos problemas

Leonardo Santana Rabell y Mario Negrón Portillo

### Introducción

El libro de David Osborne y Ted Gaebler, "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector", (1) se ha convertido en un éxito de ventas sin precedentes en el campo de la Administración Pública en los Estados Unidos. Sus planteamientos fueron adoptados rápidamente por varios gobiernos estatales y municipales, creándose en ese país un gran movimiento cívico, constituido por oficiales electos y funcionarios de carrera, para **reinventar el gobierno**.

La influencia intelectual de este texto fue tan difundida que en 1993 el informe de la Comisión Nacional sobre Servicio Público Estatal y Local "National Commission on State and Local Public Service" formulaba una agenda de reforma gubernamental estructurada teóricamente en las ideas de Osborne y Gaebler. Así se crearon múltiples equipos de trabajo, laboratorios y redes de información para reinventar el gobierno.

Cabe destacar además que para ese tiempo David Osborne se había convertido en el asesor principal del vicepresidente Al Gore en el diseño y elaboración del Informe para la Revisión del Rendimiento Nacional, "National Performance Review-NPR", cuyo objetivo era transformar el funcionamiento del gobierno federal y abaratar sus costos utilizando la estrategia del llamado gobierno empresarial. Con la implantación de este plan se esperaba economizar hasta \$108 mil millones y reducir el personal en 252 mil empleados en cinco años. Los cuatro principios básicos del **NPR** son: a) reducción del papeleo innecesario "red tape"; b) prioridad a las necesidades y exigencias de los clientes en la prestación de los servicios públicos; c) mayor poder "empowerment" a los empleados en la toma de decisiones y d) reducción a lo básico, es decir, lograr un gobierno que produzca más con menor costo(2).

El momento culminante de este nuevo **paradigma** para reinventar el gobierno ocurrió el 7 de septiembre de 1994, cuando en una suntuosa ceremonia en el patio sur de la Casa Blanca -en la cual se presentaban como trasfondo dos montacargas repletos de reglamentos federales- Al Gore le entregó al presidente estadounidense Bill Clinton la copia final del **NPR**. Así, las ideas de Osborne y Gaebler se convirtieron oficialmente en el marco conceptual y filosófico que orientará la reforma gubernamental en todos los niveles del sector público. Ciertamente, nunca se había logrado en los Estados Unidos un apoyo tan generalizado a un conjunto de ideas sobre la reforma del gobierno federal desde los tiempos de las dos Comisiones Hoover.

La euforia que concita el proyecto de reinventar el gobierno, esto es, la intención de transformar las burocracias públicas en gobiernos empresariales, productivos y eficientes, obedece al creciente escepticismo de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar la sociedad y satisfacer las necesidades sociales.

La crisis de gobernabilidad -que parece afectar por igual tanto a los países subdesarrollados como a las sociedades industrializadas- se origina en una multiplicidad de factores externos e internos. Los más importante de ellos son bien conocidos: la globalización de la economía e integración de los mercados, procesos de producción, consumo y financiamiento a nivel mundial; la revolución tecnológica (y su impacto en los sistemas de información-comunicación); el nuevo orden mundial que emerge de las cenizas del socialismo soviético; y los diversos intentos por sustituir o eliminar al Estado Benefactor como la forma legítima de dominación política(3).

Esas nuevas realidades cuestionan las premisas del modelo de organización burocrática que todavía rige la gestión administrativa tradicional del sector público. Mientras el sector empresarial experimentaba con nuevas ideas y formas de organización para responder con agilidad y eficiencia a los cambios del entorno como la única alternativa para mantener la competitividad a nivel internacional, de manera solapada el **espíritu empresarial** también estaba **reinventando** al sector público de los Estados Unidos. Osborne y Gaebler descubren esas instituciones exitosas e innovadoras y nos narran la historia en un libro

estimulante y ameno. El objetivo de este ensayo es evaluar los planteamientos generales de esta nueva retórica administrativa y auscultar los problemas y limitaciones que plantea a la disciplina y profesión de la Administración Pública.

### A. ¿Qué significa reinventar el gobierno?

En un artículo reciente, el profesor Richard P. Nathan (1995), de la Universidad del Estado de Nueva York trata de contestar esa pregunta. Nos narra que para solucionar el problema llamó a Osborne para indagar sobre el origen de la palabra "reinención" que aparecía como parte del título del libro. La palabra brotó como resultado de un impulso momentáneo, fue su respuesta. De acuerdo con Osborne, él y Gaebler estaban buscando un título que fuera impactante; habían elegido tentativamente, "In Search of Excellence in Government" (el cual parafraseaba la famosa obra de Tom Peters y Robert Waterman), pero no estaban completamente satisfechos. De pronto, Osborne vió en un anaquel de su biblioteca el libro de John Naisbit, "Reinventing the Corporation" -y aunque no lo había leído- sintió que la primera palabra del título le daba un sentido de cambio dramático y no sólo superficial; era una forma novedosa de llevar el mensaje(4).

La elección es acertada y audaz, pues el texto recoge una serie de experiencias exitosas de una nueva manera de conducir las organizaciones en el sector público que estaba emergiendo en todo el país, especialmente en los gobiernos locales. Estas experiencias, paradójicamente, se producían dentro de un contexto de deterioro y descrédito general de la administración pública. La experiencia y el conocimiento abstraído de estas organizaciones le permitieron integrar los elementos comunes y elaborar un nuevo modelo, o paradigma, para gobernar. Como ellos mismos lo expresan: "...Lenta, silenciosamente, lejos de las candilejas, comienzan a surgir nuevos tipos de instituciones públicas. Son directas, descentralizadas e innovadoras; son flexibles, dúctiles y capaces de aprender con rapidez nuevas formas de acción cuando las condiciones cambian. Emplean la competencia, la elección del cliente y otros mecanismos no burocráticos para que las cosas se hagan lo más creativa y eficazmente posibles. Y son nuestro futuro"(5).

La expresión **gobierno empresarial** describe ese modelo que surge de la realidad organizacional, cuyos principios -de ser implantados adecuadamente- conducirían, sin lugar a dudas, a la **reinención** del gobierno. En este aspecto los autores se consideran como los voceros, sintetizadores -o evangelistas- de las ideas y experiencias de la nueva revolución gerencial o "Perestroika" norteamericana, la cual puede comprobarse en ciudades y comunidades como Visalia, Sunnyvale, St. Paul, East Harlem, Fairfield, Phoenix, Orlando y en estados (Minnesota, p. ej.) e instituciones públicas, como el Departamento de la Defensa, entre otros.

El concepto empresario "entrepreneur" lo utilizan los autores con su significado original, tal como fuera acuñado por el economista francés Jean Baptiste Say; reelaborado por Joseph Schumpeter; y profundizado por Peter Drucker: es la persona con la capacidad de cambiar o trasladar recursos (económicos, humanos, tecnológicos y de conocimiento) desde zonas de baja productividad, a áreas de mayor productividad y rendimiento. Desde esta óptica, la característica que define al "entrepreneur" es la búsqueda del cambio, responde a él y lo explota como una oportunidad(6). La fuerza generadora de este cambio es la innovación empresarial para crear nuevos productos, métodos de producción y mercados. Ello implica desarrollar la capacidad para analizar el cambio, buscar oportunidades, evaluar los riesgos y diseñar las estrategias de innovación organizacional más apropiadas a cada situación. Osborne y Gaebler están convencidos que este concepto se puede aplicar al sector público, debido a que todos los gerentes tienen la función de trasladar recursos a zonas de mayor productividad y rendimiento: "...Cuando hablamos de empresarios públicos nos referimos precisamente a la gente que actúa de esta manera. Cuando hablamos de modelo empresarial, aludimos a las instituciones del sector público que actúan **habitualmente** de esta manera, que usan constantemente sus recursos según nuevas maneras para mejorar su eficacia y sus resultados concretos"(7).

El problema de los gobiernos contemporáneos -según Osborne y Gaebler- no son las personas (servidores públicos) que trabajan en sus agencias; el verdadero mal se encuentra en los sistemas, estructuras, reglas, procedimientos y leyes que los atrapan e inhiben su capacidad creativa. Estos sistemas (servicio civil, presupuestos, compras y suministros) deben cambiarse si se quiere aumentar la eficiencia. El objetivo de la reinención no es cambiar los fines (el qué y para qué) del gobierno; la tarea urgente es cuestionar y cambiar la forma tradicional y burocrática como funciona el gobierno. El problema es instrumental; se trata de afinar los medios, mejorar la operación de las instituciones públicas y erradicar la burocracia. En el fondo, más que una teoría sobre la gobernabilidad, proponen una microgerencia pública. En sus propias palabras: "Nuestra tesis es sencilla. El tipo de gobierno que se desarrolló durante la era industrial, con sus burocracias perezosas y centralizadas, su preocupación por las reglas y las regulaciones y sus cadenas jerárquicas de mando, ya no funciona muy bien. Lograron grandes cosas en su momento, pero por el camino se fueron alejando de nosotros. Se volvieron excesivamente abultados, derrochadores, ineficaces. Y cuando el mundo comenzó a cambiar, no cambiaron con él. Las burocracias jerárquicas y centralizadas que se diseñaron en los años treinta y cuarenta de este siglo no funcionan bien en la sociedad y la economía de los noventa, incesantemente cambiante, rica en información y animada por una intensa actividad cognoscitiva... Poco a poco, nuevos tipos de instituciones públicas van tomando su lugar"(8).

En la sociedad postindustrial los gobiernos no tienen que ser grandes, robustos, centralizados o burocráticos, por lo tanto su tarea consiste en conceptuar una nueva forma de pensar o entender al gobierno. Este modelo, designado como gobierno empresarial, se fundamenta en diez principios, cuya aplicación constituye la base para la reinención del gobierno. De éstos, los primeros seis fueron elaborados por Osborne y Gaebler directamente de sus investigaciones y conceptuados de estas experiencias, los restantes cuatro son mayormente extrapolaciones del sentido común, según lo expresara uno de ellos en un artículo posterior(9).

A continuación presentamos una breve descripción de cada uno de esos principios, incluyendo además una reseña de sus elementos más importantes.

## **1. Gobierno catalizador**

Este es el principio básico de la propuesta para reinventar el gobierno. El mismo implica transformar el gobierno tradicional, proveedor directo de servicios, en uno facilitador, promotor, coordinador, que armonice y active las iniciativas de los sectores privados, comunitarios y otras organizaciones no gubernamentales para la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad. Para lograr ese objetivo se tienen que separar -o diferenciar- las decisiones sobre dirección o formulación de políticas de las actividades relacionadas con la prestación directa de los servicios; es decir, distinguir claramente entre "llevar el timón o remar".

De acuerdo con Osborne y Gaebler, la obligación del gobierno no consiste en ofrecer servicios, sino en asegurar que éstos se brinden con la mayor eficiencia y calidad. Su responsabilidad es establecer prioridades sobre políticas públicas, generar recursos y evaluar los resultados esperados. La fase operacional de esas políticas -que los autores designan metafóricamente como "remar"- no corresponde exclusivamente o de manera prioritaria al sector público. La idea central de su texto es cómo transformar el papel del gobierno de **proveedor** en **facilitador**, y para comprobarlo, los autores presentan (Apéndice A de su libro) 36 alternativas de servicios que han sido implantadas exitosamente por ciudades, estados, municipios y comunidades que están reinventando el sector público en los Estados Unidos. Es pertinente aclarar, sin embargo, de acuerdo con Osborne y Gaebler, que el concepto de gobierno catalizador no implica de por sí un apoyo a la privatización. Esta se visualiza como una alternativa gerencial disponible, pero no es en sí misma la solución para la prestación de los servicios públicos.

## **2. Gobierno competitivo**

Este principio está muy estrechamente relacionado con el anterior; consiste en exigir criterios de competencia en la prestación de servicios mediante la eliminación de los monopolios gubernamentales y la liberación de las fuerzas del mercado. Por medio de esta estrategia -de acuerdo con los autores- se espera reducir los costos de los servicios y aumentar su calidad. Los autores están plenamente convencidos que promover la competencia entre proveedores (sector público vs. sector privado o viceversa) tendrá el efecto de mejorar la productividad, crear mayor conciencia sobre los costos y los servicios y la obligación de responder con un servicio de calidad a los consumidores. La competencia también estimula la innovación, la eficiencia y la responsabilidad de la gerencia pública, pero más importante aun: crea un sentido de mejor aprovechamiento del presupuesto público.

### **3. Gobierno inspirado por misiones**

Las instituciones públicas tradicionales -sostienen los autores- están dirigidas por reglas y procesos, esto es: presupuestos, personal, compras y suministros. No obstante, las organizaciones empresariales tienden a minimizar las reglas y ponen su enfoque en definir claramente su misión y objetivos. La misión es la justificación social -o razón de ser- de cualquier organización. Sirve de orientación normativa a las aspiraciones y otorga significado a la gestión administrativa. Las organizaciones dirigidas por misiones -para orientar las decisiones y acciones de los empleados- tratan de clarificar sus objetivos y propósitos a largo plazo. Una vez la misión esté claramente definida, la gerencia puede determinar la estrategia y diseñar los mecanismos para su implantación de una manera más efectiva.

Los autores presentan una gran variedad de ejemplos tendientes a demostrar que las organizaciones orientadas por misiones son más innovadoras, eficaces y productivas. Un gobierno inspirado por misiones dirige su trabajo hacia los propósitos fundamentales de la sociedad. Es vital que la alta gerencia dedique tiempo y esfuerzo para repensar y evaluar cuáles son los verdaderos fines, propósitos, filosofía y valores fundamentales que guían su gestión.

### **4. Gobierno orientado hacia los resultados**

La preocupación de los gerentes públicos -dicen Osborne y Gaebler- debe cambiar de prioridad; de insumos y procesos a resultados. Esto significa que el desempeño se debe evaluar por la calidad de los resultados, no necesariamente por el fiel cumplimiento de los procesos formales. Nos sugieren que las organizaciones exitosas son las que van encaminadas a buscar soluciones, confiar en los empleados y medir los resultados de su trabajo. Es necesario medir los logros alcanzados, establecer indicadores cuantitativos y cualitativos, y vincular los incentivos salariales con el desempeño de los empleados. Precisamente, uno de los aspectos que se destaca en el libro es cómo implantar un sistema de presupuestos por resultados y diferentes criterios para medir la efectividad organizacional.

### **5. Gobierno orientado hacia los clientes**

El propósito del gobierno, plantean los autores, es servir a sus ciudadanos, sin embargo en la burocracia tradicional los fines se convierten en medios de perpetuación. Con base en la filosofía de calidad total, argumentan que la mejor forma para obtener calidad es logrando satisfacer las necesidades o deseos del cliente. Abogan por que se redefina al ciudadano como cliente (o comprador de servicios). Esto significa que la mejor manera de hacer que las agencias respondan a las necesidades de sus clientes es proveerles los recursos (dinero) a éstos y permitirles que seleccionen la mejor opción entre los proveedores de servicios. Los ejemplos para ofrecer servicios públicos, tales como escuelas, hospitales, planes médicos, seguridad, energía eléctrica -entre otros- son numerosos a través de todo el libro. Además, se explican diferentes técnicas que pueden utilizarse para "escuchar la voz del cliente", entre ellas: encuestas, contacto directo con el cliente, grupos focales, entrevistas, correo electrónico, inspectores, procuradores de los consumidores ("ombudsmen"), sistemas para detectar quejas y los tradicionales buzones de sugerencias.

## **6. Gobierno empresarial**

Previamente se ha discutido el contenido de este concepto. La reinención consiste en dirigir la autoridad y responsabilidad del gobierno hacia **ganar dinero en vez de gastarlo** y motivar a los empleados con diversos incentivos para lograr este objetivo. Se propone establecer el motivo de lucro o ganancia como un aspecto importante en la provisión de los servicios públicos. La búsqueda de recursos económicos mediante tarifas, ventas, inversiones y otros mecanismos se convierte en una prioridad de la gerencia para lograr los objetivos y metas de las instituciones.

## **7. Gobierno descentralizado**

La descentralización -nos exponen Osborne y Gaebler- consiste en otorgarle mayor grado de autoridad para tomar decisiones a los funcionarios en los niveles más bajos de la organización; significa delegar autoridad; conferir poder decisional a las unidades y empleados. Es decir, acercar las decisiones a los niveles más próximos a los clientes; reducir las jerarquías burocráticas y fomentar la participación y el trabajo en equipo. Un gobierno descentralizado permitirá además acceso más rápido a la información y a los cambios tecnológicos para mejorar y agilizar la toma de decisiones.

## **8. Gobierno de la comunidad**

Su objetivo es fortalecer las comunidades y la participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales. Se parte del supuesto de que la comunidad tiene mayor compromiso y que entiende mejor sus problemas que los burócratas profesionales. El gobierno de la comunidad plantea otorgar poder a los ciudadanos y disminuir el control burocrático. En síntesis, significa reducir el poder a los funcionarios y devolvérselo a los ciudadanos.

## **9. Gobierno previsor**

El gobierno previsor tiene como función principal anticipar los problemas; conceptualizar antes de actuar; prevenir para evitar remediar. Se basa en la necesidad de la planificación estratégica, lo cual significa visualizar el futuro de la organización a los fines de formular su misión, identificar los problemas más urgentes o prioritarios, y adoptar los objetivos, decisiones y acciones para alcanzarla. Este proceso implica efectuar un análisis riguroso del ambiente externo e interno de la organización evaluando sus oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades para así formular las estrategias más adecuadas ante las circunstancias actuales y futuras. El gobierno previsor pretende contestar tres preguntas básicas: a) ¿dónde estamos? (situación actual), b) ¿a dónde queremos llegar? (objetivos deseados) y c) ¿cómo llegaremos? (estrategias). En este aspecto, su función principal será prevenir los problemas antes de que surjan; eliminar o disminuir la tendencia de ofrecer servicios de manera desarticulada e incremental.

## **10. Gobierno orientado al mercado**

Según Osborne y Gaebler, el gobierno debe explorar la idea de utilizar los mecanismos del mercado para ofrecer servicios públicos. Se parte del supuesto de que el mercado puede ser estructurado para conseguir metas públicas y evitar que los programas gubernamentales respondan a decisiones políticas. Ello implica una reformulación en la asignación de recursos a los programas gubernamentales que ordinariamente se crean como respuestas fragmentadas a exigencias de grupos de intereses particulares, sin tomar en consideración la situación del mercado de trabajo. Los autores explican diversas alternativas para reestructurar o introducir criterios de mercado en los programas tradicionales del gobierno.

## **B. Problemas y limitaciones de la retórica empresarial**

El libro "Reinventing Government" es una aportación muy valiosa para entender algunas de las estrategias de cambio que se están formulando en los países del capitalismo avanzado -particularmente en los Estados Unidos- para enfrentarse a los nuevos retos de la sociedad postindustrial. En nuestros días es



imprescindible aumentar la eficiencia y eficacia de los gobiernos para alcanzar ventajas competitivas en el mercado global y lograr un desarrollo económico sostenible. Definitivamente, de acuerdo con los autores, la reforma e innovación de la gestión pública es un imperativo de los tiempos en que vivimos dadas las restricciones presupuestarias, el aumento de la deuda pública y el poco impacto real de los programas gubernamentales para aminorar las dolencias sociales y resolver los problemas de los ciudadanos.

Osborne y Gaebler elaboran un **nuevo paradigma** para mejorar el funcionamiento del gobierno, que a pesar de algunas deficiencias teóricas y metodológicas, se aleja bastante de los discursos y recetarios conservadores que sugieren a la privatización y el neoliberalismo como filosofía de gobierno. De hecho, declaran que creen profundamente en el gobierno, por lo cual no lo visualizan como un mal necesario. Al contrario, lo consideran como el mecanismo disponible en las sociedades civilizadas para adoptar decisiones que afectan a la comunidad.

Sin embargo, es conveniente advertir que los estudiosos o conocedores de la teoría de la administración (pública o privada) no encontrarán en estas páginas muchas ideas originales o novedosas. El mérito incuestionable de Osborne y Gaebler consiste en que sintetizan los conceptos, modelos y técnicas gerenciales previamente formuladas por los "gurús del management" y las aplican al sector público con gran creatividad. Además, "Reinventing Government" es un libro muy optimista y disfrutable. Está redactado en un lenguaje sencillo, salpicado de anécdotas e historias exitosas y apoyado en la sapiencia de autores venerables del mundo de los negocios como: Peter Drucker, Edwards Deming y Tom Peters (10). El éxito de ventas sin precedentes alcanzado por "Reinventing Government" ha creado grandes expectativas en el cambio y la reforma gubernamental. Creemos, no obstante, que la nueva retórica gerencial utilizada por los autores amerita mayor reflexión y cautela antes de adoptarla como política oficial. A continuación presentamos de manera esquemática lo que a nuestro juicio son algunas limitaciones conceptuales y metodológicas del libro. En realidad, nuestros señalamientos se refieren a viejos problemas de la disciplina y profesión de la Administración Pública que la nueva retórica de reinención elude o trata de manera superficial.

1. Una de las tesis centrales del libro es que la sociedad\_civilizada no puede funcionar eficazmente sin un gobierno eficaz. Este aforismo es completamente cierto. No obstante, debemos reiterar que en una sociedad democrática y con responsabilidad social, la eficacia o eficiencia no constituyen los únicos valores que orientan las decisiones y acciones administrativas en el sector público. En este contexto perviven otros valores, procesos y criterios con igual legitimidad: equidad, responsabilidad pública, igual protección de las leyes, debido proceso de ley, representatividad, transparencia de los procesos, protección de los derechos civiles y honradez en la gestión pública. Estos valores, medulares al estudio de la administración pública, están prácticamente ausentes en el texto que estamos comentando. De hecho, los conceptos **constitución o gobierno constitucional** que deberían formar parte de los principios de cualquier reinención del gobierno, particularmente el estadounidense, no son considerados seriamente; ni siquiera aparecen en el índice de materias al final del libro. Esta situación hace pensar a algunos expertos en Administración Pública (Charles T. Goodsell, 1993; Ronald C. Moe, 1994) si el verdadero problema consiste en reinventar al gobierno o en **redescubrirlo**.

2. Durante las últimas dos décadas, muchos de los académicos de la Administración Pública en los Estados Unidos habían relegado en su estudio los temas tradicionales de la ética, el civismo y los valores democráticos en favor de enfoques más empresariales, aplicativos y pragmáticos. Esta situación se debió, en parte, al extraordinario impacto de las ciencias del comportamiento, el "management" y las teorías organizacionales en el estudio de los asuntos públicos. Una vez pasada la euforia y aquilatada la aportación de estos saberes en su justa perspectiva, un sector importante de los estudiosos de la administración pública intenta rescatar del olvido los temas clásicos provenientes de la filosofía y la ciencia política(11). Esta **visión normativa** pretende inculcar en los reformadores del gobierno, no sólo entusiasmo hacia el aspecto empresarial, sino además la identificación con los valores fundamentales de la responsabilidad pública ("accountability") y el fomento de un carácter ético congruente con las obligaciones cívicas de los

servidores públicos. Igualmente, consideramos que los reformadores del gobierno deben conocer los procesos legales, las interpretaciones judiciales y los aspectos del derecho administrativo aplicables en su área de intervención. Por ejemplo, la misión de las agencias y otras dependencias gubernamentales está definida en la ley que las crea; es propiamente una directriz legislativa. Desde esta óptica, los gerentes del sector público sólo pueden "reinventar" las misiones organizacionales dentro de los requerimientos o exigencias establecidos por los mandatos legales.

En definitiva, los administradores públicos tienen que ser eficientes, innovadores y creativos, pero sus acciones empresariales siempre deben efectuarse dentro del marco de la discreción administrativa permitido por la ley. Además, para reinventar los sistemas obsoletos de administración de personal, presupuesto, compras y suministros, entre otros, se debe establecer previamente un proceso de rendición de cuentas y responsabilidad pública sobre el gasto público, porque: "El desconocimiento u olvido de las constricciones constitucionales e institucionales de la gestión pública, ha llevado a bastantes políticos y gerentes poco escrupulosos a ver en el "management" el saber legitimador no de un nuevo y más eficiente sistema de responsabilidad, sino de una mayor libertad de acción, la cual, desbrida, no ha podido sino incrementar la arbitrariedad del poder y, con ella, el potencial de corrupción"(12).

Lograr un balance dinámico entre la flexibilidad y la legalidad de las decisiones administrativas es un imperativo categórico en la gestión pública. Aunque Osborne y Gaebler reconocen que el gobierno no puede ser dirigido como una empresa, no profundizan sobre el impacto de esas diferencias para la reinención y de hecho elaboran su modelo empresarial asumiendo que sus principios subyacen en el éxito de **cualquier** organización. El funcionamiento del aparato administrativo del Estado puede y tiene que transformarse, pero el diagnóstico y agenda de las reformas ("reinención") son teóricamente inseparables de los fines o el qué del gobierno. Al respecto, Richard P. Nathan (1995) afirma que lo realmente buscado con la "reinención" es moderar el sistema pluralista norteamericano, delegar mayor confianza en el conocimiento de los tecnócratas y aislar las decisiones administrativas de los procesos políticos(13). Como se puede abstraer, la vieja y falsa dicotomía entre política y administración todavía persiste en algunos autores de la disciplina, pero encubierta bajo diferente retórica.

3. La metodología que se utiliza en "Reinventing Government" plantea serios interrogantes sobre la posibilidad de extrapolar generalizaciones conceptuales empíricamente válidas pero basadas en la descripción de historias de eventos específicos que fueron exitosos. La selección de esos ejemplos para probar sus argumentos no significa que esta estrategia de ofrecer servicios públicos no haya fracasado en otros escenarios y condiciones organizacionales. De hecho, Paul D. Epstein (1993) sostiene que el éxito de muchos de los casos presentados por los autores ocurrió debido a que las instituciones que describen tenían una ventaja comparativa, la cual consistía en la posibilidad de acceso a recursos para invertirlos en la "reinención": "Osborne and Gaebler never claim that change is easy. But the impression remains that any government can "just do it", because the authors never directly mention that some government organizations are much better positioned than others to bring about change. They have a major competitive advantage-access to resources to invest in their improvement-that makes it easier for them to be entrepreneurial. It is no accident that most of the entrepreneurial local governments emphasized in Reinventing Government are in communities that were reasonably well off when they started innovating, often having experienced sustained growth, such as Orlando, Florida, and many California communities. Minnesota's STEP program, the most prominent state example, was in an agency that could generate its own income. Most of the federal examples are from the military, which experienced unprecedented peacetime budget growth in the 1980s. Many basic requirements for sustaining a high-performing organization (such as investing in employees, modern technology, and capital improvement) are much easier to meet when the organization has access to resources for investment..."(14)

Otra limitación metodológica radica en que el libro no abunda sobre los procesos de implantación (políticos, procesales, actitudes, cultura, comportamiento, etc.) de las estrategias empresariales. Además, se obvian elementos de la historia institucional así como las características específicas del entorno político,

social, cultural y económico, que son tan importantes para obtener una visión totalizadora y científica del objeto estudiado. Por ello debemos ser cautelosos al intentar implantar este nuevo paradigma, especialmente en países donde la experiencia de intervención estatal ha sido importante: "... Nos parece, que en lugares donde el gobierno es crucial en el desarrollo económico y social, el sector privado puede que no esté preparado para asumir las funciones. Por tanto, se debe tener en cuenta la experiencia y el potencial del sector privado. Se ha demostrado que no necesariamente el sector privado es más eficiente que el sector público. El inconveniente que se puede crear, es el de reconstruir al sector público, luego que se ha desmantelado en favor del sector privado. El sector público es un sistema complejo en el cual convergen una pluralidad de intereses y objetivos. El estado empresarial tiene una limitación filosófica en atender la dimensión de promover la equidad y la distribución de bienes y servicios, donde la capacidad económica no sea el criterio de acceso a los mismos. Es decir, que por su naturaleza, el sector privado tiene la misión de aumentar ganancias lo cual puede entrar en conflicto con ofrecer servicios al público"(15).

Además de las buenas intenciones y declaraciones oficiales, las reformas gubernamentales tienen que basarse en un análisis riguroso de una realidad socio-administrativa que es sumamente compleja y dinámica en cada país. Las limitaciones metodológicas señaladas nos llevan a cuestionar la generalización teórica que pueda abstraerse de los hallazgos de esa investigación.

En resumen, la "reinención" del gobierno debe incluir otras variables relacionadas con la preservación y legitimidad del sistema político-administrativo, particularmente las que se relacionan con la equidad y la redistribución de los recursos. A pesar de sus pretensiones, la aportación más valiosa de "Reinventing Government" reside en el ámbito de la microgerencia pública, pues integra y aplica las ideas emergentes en el campo de la gerencia moderna para conseguir eficiencia interna en las organizaciones (calidad total, planificación estratégica, reingeniería, gerencia participativa, entre otras), pero en realidad no constituye o reinventa una teoría de gobierno. De hecho, los aspectos comunes del nuevo modelo de gobierno elaborado por Osborne y Gaebler son aplicables a cualquier organización: "...La mayor parte de los gobiernos empresariales promueve la **competencia** entre los proveedores de servicios. **Capacitan y facultan** a los ciudadanos para desplazar el control fuera de la burocracia y colocarlo en la comunidad. Miden el rendimiento de sus agencias no en función del gasto, sino de los **resultados**. Se inspiran en metas -objetivos o **misiones**-, no se rigen por reglas y regulaciones. Redefinen a sus usuarios o consumidores como **clientes** y les ofrecen opciones (entre escuelas, entre programas de formación, entre tipos de vivienda). **Previenen** los problemas antes de que se presenten, en vez de limitarse a prestar servicios con posterioridad. Invierten la energía en ganar dinero, no simplemente en gastarlo. **Descentralizan** la autoridad por medio de la gestión participativa. Prefieren los mecanismos de mercado a los mecanismos burocráticos. Y no se dedican meramente a suministrar servicios públicos, sino a **catalizar** todos los sectores -públicos, privados y voluntarios- en la acción para resolver sus problemas comunitarios"(16).

Como señalamos anteriormente, el nuevo modelo de gobierno carece de una discusión profunda sobre los aspectos constitucionales y normativos del gobierno democrático. Tampoco ofrece una reflexión sobre las limitaciones que tiene el gobierno empresarial para tomar decisiones políticas en el sector público, en el cual compiten múltiples intereses y racionalidades, y que se caracterizan por ser sumamente complejos, fragmentados, abiertos, pluralistas y altamente politizados. La exclusión de esta otra cara de la reinención es, a nuestro juicio, el talón de Aquiles del modelo empresarial, pues consideramos que estos aspectos normativos son imprescindibles para evitar que el "entrepreneur" sucumba ante los vicios del individualismo, el oportunismo y la corrupción administrativa, que lamentablemente han prevalecido en la gerencia pública.

## Notas

(1) (Reading, Md.: Addison-Wesley Publishing Company, 1992). Se ha publicado una versión en español, la cual usamos como referencia en este escrito: David Osborne y Ted Gaebler, La Reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público (Barcelona: Ediciones Paidós, 1994).

- (2) Executive Office of the President, National Performance Review: From Red Tape to Result: Creating a Government that Works Better and Cost Less (Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1993).
- (3) Existe abundante literatura disponible sobre el tema de las nuevas tendencias económicas, políticas, sociales, culturales y tecnológicas que están transformando a los países del capitalismo avanzado en sociedades postindustriales, estructuradas en el conocimiento y la información; así como la obsolescencia del modelo burocrático para enfrentarse a los retos que plantea esta nueva forma de organización social. Entre los autores más reconocidos podemos mencionar a Peter Drucker, Alvin Toffler y John Naisbitt. Para un resumen de los planteamientos principales véase: Saul J. Pratts, La privatización del pacto social (San Juan, P.R.: Ediciones Porta Coelli, 1994), págs. 95-121; y Leonardo Santana Rabell, Fulgor y decadencia de la Administración Pública en Puerto Rico (Río Piedras, P.R.: Editorial La Torre del Viejo, 1994), págs. 33-55.
- (4) El texto en inglés dice: ...he felt the first word of the title gave a sense of dramatic change, not just tinkering, and was a fresh way of making their point. Cf. Richard P. Nathan, "Reinventing Government: What Does It Mean?" Public Administration Review 55:2 (marzo-abril 1995): 213.
- (5) D. Osborne y T. Gaebler, La reinvención... Op. cit., p. 26.
- (6) Véase Peter Drucker, Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles (New York: Harper and Row, 1985).
- (7) D. Osborne y T. Gaebler., La reinvención..., Op. cit., pp. 20-21.
- (8) Ibid. p. 39.
- (9) Véase David Osborne, "Reinventing Government", Public Productivity and Management Review 16:4 (verano 1993): 349-356.
- (10) Algunas evaluaciones críticas a la obra de Osborne y Gaebler y al concepto de reinvención del gobierno se encuentran en: Richard P. Nathan, Loc. cit.; Charles T. Goodsell, "Reinventing Government or Rediscover It", Public Administration Review 53:1 (enero febrero 1993): 85-87; Ronald C. Moe, "The Reinventing Government Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences", Public Administration Review 54:2 (marzo-abril 1994):105-122; Paul D. Epstein, "Reinventing Government Is Not Enough: Invest in Government Productivity Growth", Public Productivity and Management Review 16:4 (verano 1993): 357-369; Jeffrey D. Salzman, "Reinventing Government: A Unionist's Perspective on Productivity Bargaining in the Public Sector", Journal of Collective Negotiations in the Public Sector 23:3 (1994): 251-264. Para una discusión sobre el mismo tema, pero más específicamente en su relación con el NPR, véanse varias ponencias de distintos autores en la sección especial de la Public Administration Review, "Reinventing Government: A Mini-Forum," 54:2 (marzo-abril 1994): 105-128.
- (11) Véase Leonardo Santana Rabell, "La situación actual del estudio de la administración pública norteamericana", Revista Internacional de Ciencias Administrativas 57:4 (diciembre, 1991): 181-203.
- (12) Joan Prats i Catalá, "Derecho y management en las administraciones pública: notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas", Reforma y Democracia, Revista del CLAD, No. 3 (enero 1995): 89-114.
- (13) R. P. Nathan., Loc. cit.
- (14) P. D. Epstein, "Reinventing Government is not Enough: Loc. cit.
- (15) S. J. Pratts, La privatización... Op. cit., pp. 120-21.
- (16) Osborne y Gaebler, Op. cit., p. 49.

## Referencias

- DRUCKER, Peter (1985). Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles. New York: Harper and Row.
- EPSTEIN, Paul D.(1993). "Reinventing Government Is Not Enough: Invest in Government Productivity Growth". Public Productivity and Management Review 16:4 (verano): 357-369.

- Executive Office of the President (1993). National Performance Review: From Red Tape to Result: Creating a Government That Works Better and Cost Less. Washington, D.C.: US Government Printing Office.
- GOODSELL, Charles T.(1993). "Reinventing Government or Rediscover It". Public Administration Review 53:1 (enero-febrero): 85-87.
- MOE, Ronald C. (1994). The Reinventing Government Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences". Public Administration Review 54:2 (marzo-abril): 105-122.
- NATHAN, Richard P.(1995). "Reinventing Government: What Does It Mean? Public Administration Review 55:2 (marzo-abril): 213-215.
- OSBORNE, David. (1993). "Reinventing Government". Public Productivity and Management Review 16:4 (verano): 349-356.
- y Ted Gaebler (1994). La Reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público. Barcelona: Ediciones Paidós.
- (1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Reading, Md.: Addison-Wesley Publishing Company.
- PRATS I CATALA (1995). Joan. "Derecho y management en las administraciones públicas: notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas". Reforma y Democracia, Revista del CLAD, No. 3 (enero): 89-114.
- PRATTS, Saul J.(1994). La privatización del pacto social. San Juan, P.R.: Ediciones Porta Coelli.
- SALZMAN, Jeffrey D. (1994). "Reinventing Government: A Unionist's Perspective on Productivity Bargaining in the Public Sector". Journal of Collective Negotiations in the Public Sector 23:3 : 251-264.
- SANTANA RABELL, Leonardo (1991). "La situación actual del estudio de la administración pública norteamericana". Revista Internacional de Ciencias Administrativas 57:4 (diciembre): 181-203.
- (1994). Fulgor y decadencia de la Administración Pública en Puerto Rico. Río Piedras, P.R.: Editorial La Torre del Viejo.
- (1992). "Fulgor y decadencia de la Administración Pública en Puerto Rico: agenda para la reforma". Revista de Administración Pública 25 (Edición Especial).

## **La gestión de políticas públicas y la naturaleza de la gerencia pública: Una referencia al caso chileno \***

**José Álvarez Madrid**

### **1.-Introducción**

Frente a los nuevos desafíos y a la consiguiente redefinición de la acción del Estado que la sociedad global de fines del siglo XX está requiriendo, nos proponemos en este trabajo reflexionar, en primer lugar, sobre la naturaleza cambiante de la Gestión Pública en el mundo moderno. A continuación, perfilar el nuevo rol que, en este contexto, va asumiendo el directivo público. Por último, observar el impacto que la inestabilidad política y organizacional tiene en las políticas públicas y las medidas que comienza a ser necesario introducir en las estructuras y procesos del aparato estatal, para asegurar la continuidad de estas políticas.

Ilustraremos este debate con el caso de Chile, experiencia que hemos presenciado muy próximamente, tanto como observadores académicos como consultores de desarrollo organizacional en diversos servicios y empresas públicas.

### **2.-La naturaleza de la gestión pública**

El concepto de Gestión Pública, que desde hace alrededor de veinte años estamos utilizando para referirnos a ciertas acciones de los agentes públicos, está señalando que la orientación de éstos no es ya más de servir de agentes mecánicos, políticamente neutrales y dóciles ejecutores de políticas formuladas desde lo alto de los ministerios por los personeros políticos.

Una nueva figura parece estar desafiando estos estrechos límites impuestos por la tradición al directivo público: un directivo público cuya figura se aproxima más a la de un ejecutivo empresarial, dada su capacidad innovadora en lo interno y de interrelacionador en sus contactos externos con ministros, otros directivos públicos y privados, proveedores y clientes. El rol disciplinado y pasivo se transforma ahora en un rol activo y negociador. Es corriente observarlos influyendo en sus superiores para reformular políticas, y embarcados en acciones de inspiración y capacitación de su personal y de acercamiento al público, usuarios y clientes.

Esta figura no corresponde a la del directivo público tradicional, celoso administrador de los procedimientos de su servicio, presidiendo un funcionariado resignado, más o menos inerte y ajeno a las necesidades de los usuarios.

Esta nueva praxis de la gerencia pública viene entonces a cuestionar la distinción tajante entre política y administración; la división cartesiana entre pensadores y ejecutivos. Y la reducción del Management Público a la mera implementación o ejecución de políticas(1).

La interdependencia entre la formulación de políticas y su ejecución es lo que determina la principal función del management público, cuyo rol es, ahora, la de coordinar, mantener y estimular una relación entre ambas, y no mantenerlas separadas, prestándole al proceso global de elaboración, formulación, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas, una visión y una acción vertebradora.

La gestión pública, el management público en su caso, implica, entonces, tomar responsabilidad por la acción del sistema público en toda su complejidad, abarcando todo el proceso de políticas públicas, trayectoria que va desde la declaración hasta la ejecución de las políticas públicas. Y esta acción implica siempre trabajar en redes sectoriales e intersectoriales, con otras organizaciones públicas y privadas.

Hay que agregar a lo anterior que si bien la unidad administrativa en que se ejerce el management queda especificada en principio a un ministerio o servicio en particular, la acción del gestor público siempre trasciende sus fronteras internas para alcanzar las otras organizaciones públicas y privadas en redes

---

(\*) Versión revisada de la Conferencia dictada el Primer Seminario Latinoamericano de Inestabilidad y Políticas Públicas, organizado por el Gobierno de Ecuador, el CLAD y la ALAP y celebrado en Quito, Ecuador el 29 de abril de 1996.

que puede generar desde su servicio. Si se ha definido el management como el arte de conseguir que las cosas se hagan a través de otros, el management público implica conseguir las cosas mediante otras organizaciones(2).

### **3.- Patologías de la gestión pública(3)**

Si bien desde las orientaciones señaladas pudieran surgir directrices para asegurar la efectividad de las políticas públicas, vemos que la coordinación entre formulación y ejecución de las políticas públicas es deficiente; y que en casi todos nuestros países la coordinación interministerial e intersectorial es escasa y, en relación con los usuarios y clientes, en muchos casos inexistente. Ilustraremos estas "patologías" con algunos ejemplos.

(a) Descoordinación dentro de los procesos de elaboración, entre formuladores y eventuales ejecutores de políticas

- Es corriente observar en campañas políticas y al asumir nuevos gobiernos, abundantes anuncios de políticas públicas en las más diversas áreas: modernización del Estado, regímenes tributarios, mejoras salariales, protección al medio ambiente, etc., etc. Muchas de ellas nunca llegan a concretarse, o se ejecutan muy imperfectamente. La escasez de staffs técnicos elaboradores de políticas anunciadas en campañas es notoria en algunos de nuestros países.

- Por otra parte, asumidos los nuevos gobiernos, los largos trámites legislativos postergan por años la puesta en ejecución de las políticas. Así, por ejemplo, en Chile, es notable la lentitud con que se han ido implementando las disposiciones sobre la protección del bosque nativo, cuyas normas permanecieron en el Congreso por varios años antes de ser aprobadas, y que todavía no pueden aplicarse por falta de reglamento. Mientras tanto, los bosques centenarios del sur de Chile zarpan hacia Japón convertidos en astillas.

- Otro ejemplo lo suministra el Proyecto de Ley de Protección de los Derechos del Consumidor que, no obstante haber sido anunciado en las dos últimas campañas presidenciales, se encuentra en trámite desde hace cuatro años sin lograr ser aprobado hasta el momento.

- En el caso de la reforma de la Administración de Justicia se presenta otro caso anómalo: mientras a nivel del Ministerio de Justicia, en el Congreso y en la opinión pública existe acuerdo acerca de la necesidad de reformas estructurales profundas en el Poder Judicial, éste permanece relativamente ajeno a este proceso de cambio. La Corte Suprema insiste en que la única solución para hacer más expedita la justicia, es aumentar el número de tribunales y mejorar los sueldos de los funcionarios. Un reciente estudio demostró las fallas estructurales del sistema y su inoperancia dentro de los actuales cánones de procedimientos y de administración de sus recursos humanos(4). Este caso ilustra un proceso de elaboración de políticas en que los ejecutores están quedando al margen por carecer de una visión de cambio y de órganos internos que puedan gestionarlo.

(b) Descoordinación entre el proceso de formulación y el proceso de implementación, entendido este último como la programación de la ejecución.

- La Ley N°19.175 (10 de Noviembre de 1992) sobre Gobierno Regional, en su segundo año de aplicación plena, entregó a los Gobiernos Regionales la decisión descentralizada de alrededor del 40% de la inversión pública en las respectivas regiones. Un arqueo realizado en octubre del año 1995 reveló que hasta ese mes sólo se había invertido realmente un 50%, como promedio, de esos fondos programados para el año, demostrando una falta de capacidad de gestión en las regiones.

- En otras ocasiones el enunciado está hecho, vía leyes promulgadas, pero su implementación es inadecuada y la ejecución resultante es ineficiente. Así, en 1994 se aprobó la Ley de Violencia Intrafamiliar (Ley N°19.325), que pena el abuso físico y psicológico cometidos dentro del hogar. Pero, al entregar el

conocimiento de las nuevas causas a los juzgados civiles, ya recargados de trabajo y sin experiencia en el manejo de estas materias, no se las atiende debidamente.

- Tanto la ley anteriormente citada como la reciente Ley Contra la Violencia en los Estadios (Ley N°19.327, 31 de agosto de 1994), han establecido como penas alternativas a la privación de libertad el poder optar a trabajos comunitarios, las que no han podido cumplirse por falta de programas a nivel de las Municipalidades, encargadas por la ley de organizarlos.

- Lo mismo está ocurriendo con la ley N°19.450 recientemente publicada, que subió el umbral punitivo de algunos delitos de hurto y estafa, dejándolos sólo como faltas, y traspasando la competencia para conocer de ellos desde los Juzgados del Crimen a los Juzgados de Policía Local, que también se encuentran saturados y carecen de infraestructura para atender tales juicios. Esto ha obligado al Congreso a prorrogar apresuradamente su entrada en vigencia por un año, porque no se puede poner en práctica su ejecución.

En los casos anteriores puede observarse un desacoplamiento entre los elaboradores de las políticas (Poderes Ejecutivo y Legislativo, como órganos colegisladores) y los ejecutores de las mismas (los juzgados y las Municipalidades, según los casos).

(c) Por último, podría citarse la acumulación de disposiciones y prácticas administrativas que no responden a políticas que se hayan formulado o incluso son resabios de políticas ya desechadas, pero que subsisten como prácticas burocráticas dentro de la Administración Pública.

Algunos ejemplos exitosos:

- Desde la instalación del Metro de Santiago, en 1975, la ciudadanía ha preservado el aseo de estaciones y andenes, los que lucen limpios y aseados, con una conducta no observada en otros espacios públicos.

- Un buen ejemplo en nuestro país de procesos efectivos de mejoramiento de la gestión pública se observa en el Servicio de Impuestos Internos, que junto con enunciar una política para disminuir la evasión tributaria y dar una buena atención al contribuyente, ha implementado y ejecutado proyectos de rediseño organizacional y de procedimientos con los que se ha logrado disminuir la evasión en el IVA (que constituye un 50% de los ingresos tributarios del país) desde un 24% en 1989 a un 18% en 1995.

Por otra parte, se han disminuido considerablemente los tiempos de atención del público en algunos trámites obligatorios como, por ejemplo, la inscripción en el Rol Unico Tributario y obtención de la respectiva tarjeta, que ha bajado de tres días a media hora. Por otra parte, este año por primera vez los formularios para la declaración anual de rentas, pudieron adquirirse en los quioscos de periódicos.

El otro problema que, según señalaba, enfrentan las políticas públicas, es la dificultad para trabajar en redes interorganizacionales dentro del sector público, donde cada servicio tiende a mirarse como un compartimento estanco y a observar con recelo a las restantes agencias. Esta situación es bien conocida en todos nuestros países y no parece resolverse a través de comisiones interministeriales, de tipo cupular, que nunca llegan a coordinar la operación concreta de los servicios.

En Chile, el Ministerio de Planificación y Cooperación debe aprobar todos los proyectos de inversión pública. Esto lo hace a través de funcionarios "sectorialistas", que conocen y aprueban los respectivos proyectos. La práctica ha sido, sin embargo, de estudiar cada proyecto en forma independiente, sin considerar su relación con los otros proyectos del respectivo sector (salud, educación, obras públicas, etc.), que la misma oficina conoce; y menos integrarlos intersectorialmente, con una visión territorial que abarque a toda la región en que se van a ejecutar.

#### **4.- Estabilidad e inestabilidad en la gestión pública**

La adecuada elaboración y aplicación de las políticas públicas requiere un cierto grado de estabilidad en el sistema político y organizacional.

La observación del éxito o fracaso de la gestión pública sugiere una relación compleja con diferentes tipos de inestabilidad que se presentan dentro de, o en el entorno de los sistemas de gobierno.



Para realizar un análisis más completo de la relación entre políticas públicas y la dimensión estabilidad-inestabilidad, es conveniente distinguir entre distintos tipos de inestabilidad, que afectan en diverso grado el proceso de las políticas públicas.

Distinguiremos entre estabilidad-inestabilidad institucional, gubernamental, de los directivos y de los servidores públicos, en su relación con la continuidad de las políticas públicas.

Es claro que las políticas públicas van a constituir un marco efectivo para la acción del Estado en la medida que ellas puedan completar su itinerario, que va de la elaboración a la ejecución, a través de períodos de tiempo en que esta última se mantenga y persevere, con los debidos ajustes adaptativos que las condiciones vayan requiriendo. Esta continuidad se ve amenazada por los cambios que operan como rupturas institucionales (caso de los golpes de Estado); cambios de gobierno, especialmente cuando los opositores a un determinado régimen acceden al poder; cuando los directivos públicos son frecuentemente rotados; y, por último, cuando los servidores públicos de nivel operativo son víctimas de "razzias" políticas.

En Latinoamérica la inestabilidad política ha constituido una característica de un entorno crítico y cambiante para la continuidad de las políticas públicas. Pero, aún en los períodos de mayor inestabilidad, ha subsistido una cierta estabilidad en el funcionamiento burocrático de las organizaciones públicas, aunque reducidas a su rol operativo más rutinario.

Hay que observar, sin embargo, que los cambios del régimen político no siempre conllevan una alteración de las políticas públicas y su consiguiente recambio. Esto es particularmente cierto, por ejemplo, en relación con la aplicación de medidas de libre mercado, de reducción del aparato público y de privatizaciones. Así, por ejemplo, en el caso de Chile, los gobiernos democráticos que suceden al régimen militar a contar de 1990, no sólo han mantenido sino profundizado el sistema económico de libre mercado. La consistencia y perseverancia de estas políticas a través de los últimos 15 años y los distintos gobiernos, muestran hoy sus buenos resultados al menos en los índices macroeconómicos. La acción del Estado en estos años ha sido ejecutada a través de las mismas organizaciones públicas y con un cuerpo de funcionarios que no ha experimentado grandes rotaciones, aunque presididos ahora por directivos de confianza de los respectivos gobiernos(5).

En los períodos de máxima inestabilidad, los aparatos burocráticos le prestan cauce a una cierta continuidad básica de las relaciones entre los servicios y el público, aunque suelen alterarse o tornarse abusivas, especialmente en las organizaciones de policía, de orden y militares, con una débil compensación de parte de los Tribunales de Justicia. Así en Chile, en los tiempos de la dictadura, mientras las organizaciones públicas y privadas del sector económico e industrial funcionaban "normalmente", los Tribunales de Justicia abdicaban de su rol de preservar derechos fundamentales, rechazando la mayor parte de los recursos de amparo interpuestos por detenciones arbitrarias y desapariciones de personas.

Sólo en períodos de total anarquía política y violencia las organizaciones públicas detienen su marcha burocrática, quedando la población librada a su suerte, en total indefensión, como lo muestran los dramáticos ejemplos de guerra total o guerra civil, en caso como el de la ex Yugoslavia y, en estos días, de la República de Liberia.

El tema de la estabilidad de los directivos como soporte de políticas públicas que perseveren, se ejecuten y evalúen, sugerido como problema crítico en algunas reuniones internacionales(6), debe ser reestudiado. Es claro que si ellos están continuamente cambiando, siguiendo los avatares políticos, la organización pública no puede mantener continuidad ni en el enunciado ni en la ejecución de sus políticas. Al otro extremo, tampoco pueden ser los directivos inamovibles. Pareciera ser el caso que la continuidad de las políticas queda mejor asegurada con la generación de una clase de gerentes públicos que, imbuídos de los principios de la administración moderna y actuando en espacios de libertad para gestionar, vayan constituyendo un grupo con fisonomía propia, que se vincule activamente con la clase política.

En Chile se ha ido configurando una pléyade "transversal" de gerentes públicos jóvenes, que se reconocen entre sí como grupo de referencia, conformando redes informales de acción que trascienden las banderías políticas de sus integrantes.

Sin embargo, el problema que se observa después de seis años de gobierno democrático ha sido la falta de recursos para mantener a sus buenos directivos sin que ellos se sientan tentados -dado los bajos sueldos que reciben- por empleos mejor remunerados en el sector privado. Este proceso ha sido en parte compensado por suplementos vía honorarios o participación en directorios de empresas estatales, pero estos medios son discutibles y pueden abrir la puerta a la corrupción.

Esta nueva generación de "managers" públicos está conformando el principal grupo de inspiración y fuerza ejecutora de las medidas de modernización del Estado.

### **5.- Los nuevos escenarios de inestabilidad en el entorno**

Aunque cierto grado de estabilidad política e institucional constituye el marco general para el desarrollo de las políticas, es claro que hoy día no se puede pretender que la estabilidad del entorno sea condición para la formulación y adecuada ejecución de ellas.

En los tiempos actuales, el entorno político, económico, social y tecnológico de la Administración Pública es siempre cambiante y nunca totalmente posible de controlar, proceso que se ha incrementado con la creciente globalización y tecnificación. Esta condición de permanente cambio en el mundo de las organizaciones hace necesario que las políticas públicas modernas diseñen e incorporen mecanismos en su formulación y en su ejecución para un permanente proceso adaptativo, sin los cuales serán letra muerta o no surtirán los efectos deseados.

Al concepto de eficiencia, relación óptima entre outputs e inputs de los sistemas públicos, muy vinculado a la eficiencia operacional, se añade ahora la eficiencia adaptativa. Mientras que la primera ejerce presión especialmente sobre los costos de los servicios, organizados funcionalmente, y a los que se les exige especificación de objetivos y estándares y una estandarización de los procedimientos; la eficiencia adaptativa pone el énfasis en la reformulación de objetivos y en un rápido ajuste a los cambios del entorno. Para ello se apoya en estructuras temporales más que funcionales, y en el diseño de flujos de información sobre la necesidadde cambios en el entorno(7).

Hoy día nos encontramos en presencia de una verdadera explosión de la complejidad con que se topa el aparato estatal para desarrollar su actividad, lo que exige permanentes esfuerzos de adaptación.

Un ejemplo de proceso adaptativo que ha debido enfrentar una agencia pública reguladora en un entorno muy cambiante, lo proporciona el caso de una división de fiscalización en el sector de Telecomunicaciones. Este sector está experimentando en Chile una gran expansión: mientras que la tasa de crecimiento del Producto Nacional se ha mantenido alrededor del 6-7% en los últimos años, el sector de telecomunicaciones ha crecido a una tasa anual sobre el 20% promedio en los últimos cinco años. Aunque la Ley General de Telecomunicaciones vigente, que señala normas que regulan las concesiones públicas, como también la concurrencia y la competencia en el uso del espectro radioeléctrico, la telefonía pública y servicios privados, es de la década de los 60', esta agencia estaba prácticamente desmantelada al terminar el régimen militar, el que no le atribuía mayor importancia a esta función reguladora que estaba dirigida especialmente a las radiodifusoras.

Con el establecimiento de un sistema competitivo en el mercado de los servicios de telefonía de larga distancia nacional e internacional, a través del Multicarrier a fines de 1994, quempió el monopolio de dos grandes empresas estatales ahora privatizadas, la agencia tuvo que asumir nuevas funciones y reactivarse rápidamente para monitorear la puesta en marcha del nuevo sistema y garantizar la libre concurrencia y competencia entre todas las compañías portadoras de telefonía, la mayoría de éstas transnacionales de alta tecnología. Este nuevo esfuerzo y cambio en la gestión de la función fiscalizadora significó capacitar rápidamente a su personal y reclutar nuevos profesionales, aunque todavía con una estructura departamental funcional. A poco andar esta estructura no fue suficiente para enfrentar los nuevos desafíos, que requerían ahora regular el explosivo desarrollo de nuevos servicios como el de la telefonía celular, manteniendo el monitoreo de 900 radioemisoras a lo largo del país, mejorando la regulación técnica de los servicios de TV y, adicionalmente, en forma reciente iniciar la regulación de la televisión por cable, cuya

cobertura actual alcanza a un 15% de los hogares de Santiago, sector que no se incluía en sus planes primitivos. Esta labor se está cumpliendo con una planta de 30 funcionarios (la mitad de los que existían en 1994), agrupados ya no en departamentos sino en grupos de trabajo por proyectos, apoyados en una red de consultores y sub-contratistas externos. Esta nueva forma de trabajo ha significado profundos cambios en la estructura, en el comportamiento y en la cultura organizacionales, así como el rediseño de los procesos internos. Este ambicioso programa ha sido posible gracias a un claro liderazgo y un intenso programa de capacitación de apoyo a las reformas, y a un permanente lobby de apoyo político dentro del propio gobierno. La acción de la agencia se está proyectando a la redefinición de las políticas públicas en el sector y a un cambio de la Ley de Telecomunicaciones, que va quedando obsoleta.

Se puede decir que esta agencia ha ido consiguiendo una "estabilidad dinámica" en un entorno inestable y turbulento. Además de las resistencias externas que ella enfrenta para desarrollar su labor, las rigideces administrativas internas también han sido un obstáculo, situación que es común a todo el sector público chileno.

## **6.- Cuando la estabilidad burocrática frena las políticas públicas**

Paradójicamente, ciertas normas que aseguran la estabilidad en el empleo público y que fueron especialmente reforzadas al terminar el gobierno de Pinochet ante el temor que el gobierno democrático hiciera un barrido de funcionarios, están siendo ahora las "piedras en el camino" de la modernización. Ellas son:

- Plantas de personal fijadas por ley, que muchas veces no corresponden a las necesidades de los servicios públicos.
- Personal de planta inamovible, lo que genera incentivos negativos en cuanto a rendimiento y capacitación.
- Remuneraciones fijadas por ley, según la Escala Unica, las cuales son muy bajas en comparación con cargos equivalentes en el mercado, especialmente del personal profesional y técnico.
- Ascensos basados fundamentalmente en la antigüedad, en lugar de los méritos de la persona.
- Exceso de trabas y reglamentos que entorpecen una gestión de recursos humanos.

Otro tema importante a desarrollar es cómo lograr el debido equilibrio entre el control de la función pública y la agilidad en la gestión y el ejercicio de la función adaptativa. Así en nuestro país, los directivos públicos suelen quejarse de la excesiva injerencia de la Contraloría General de la República en casi todas las acciones de los servicios. Por otra parte, otros reclaman un mayor control, para evitar el mal uso de recursos y la corrupción. Un sistema equilibrado debiera ser capaz de incorporar ambos valores, compatibilizando control y flexibilidad administrativos.

## **7.- El nuevo perfil del ejecutivo público**

La práctica de la Administración Pública tradicional, reducía a límites muy estrechos la esfera de acción del funcionario para que pudiera enfrentar con éxito el desafío del mundo en que ahora le toca actuar. Strand (1984) ha propuesto cuatro papeles del management público que muestran un marco más amplio para observar y diseñar el rol del ejecutivo público en el mundo moderno, y las nuevas prácticas que debe aprender y realizar. Esos papeles son: administrador, productor, integrador e innovador. La tradición administrativa pública ha focalizado los supuestos y las expectativas de conducta en el rol de "administrador". Este enfatiza el mantenimiento del sistema, la regularidad de los procedimientos y la estabilidad institucional.

La figura del ejecutivo público como "productor", lo sitúa como responsable ya no sólo de procedimientos sino que también de resultados. Este rol está más próximo a las expectativas provenientes de las nuevas orientaciones de management público, aunque todavía lo mantiene dentro de los límites establecidos. El compromiso del productor es lograr la eficiencia operacional, pero no es su responsabilidad aconsejar a los decisores políticas nuevas políticas o iniciativas para enfrentar los cambios.

Este es el rol del "innovador": promueve la acción, actúa de sensor de las necesidades de cambio y alerta y propone al decisor político nuevas respuestas. Todavía el innovador requiere del rol del "integrador", que es el que convoca alianzas, potencia la coordinación y construye redes de coordinación de acciones.

Esta diversidad de roles enfrenta al ejecutivo público a la necesidad de incrementar sus competencias como gestor, incluyendo ahora no solamente las habilidades técnicas y de administrador sino sus competencias interpersonales, como líder, gerente y generador de redes, gestor de entornos y de equipos de trabajo. No es posible concebir este nuevo rol del ejecutivo público como el de un individuo aislado, sino que parece indispensable que su acción se potencie dentro de equipos que, en su conjunto, se hagan cargo de la vertebración de las complejas redes que el proceso de políticas públicas exige(8).

Al respecto estamos observando en Chile un incremento en la demanda por formación en liderazgo y trabajo en equipo por parte de los ejecutivos públicos, especialmente entre los más jóvenes y entre profesionales de la ingeniería, que crecientemente asumen funciones públicas. En los últimos años se ha observado un fuerte aumento de los programas de capacitación y entrenamiento en el sector público de Chile(9).

Este reperfilamiento del ejecutivo público no puede desarrollarse en la inercia de la organización burocrática, sino que requiere como caldo de cultivo la generación de organizaciones abiertas al aprendizaje colectivo, que alcance todos los niveles de la jerarquía.

## **8.- Las medidas de modernización de la gestión pública**

En casi todos los países del mundo se observa actualmente un movimiento para incorporar los principios de la excelencia empresarial a la gestión pública. Entre ellos destacan: la orientación a la acción; la aproximación al cliente; la productividad a través de las personas; la autonomía y la iniciativa personal; y las estructuras simples y sencillas.

No es fácil, sin embargo, hacer coexistir estos principios con una reducción drástica del gasto público y del aparato estatal, y con organizaciones públicas con un cuerpo de funcionarios cada vez más reducido que ha pasado de un estado de ánimo de resignación burocrática a otro de temor y ansiedad. Especialmente esto ocurre cuando los cambios implican exigencias de reconversión laboral y entrenamiento en nuevas capacidades, cambios en el régimen contractual e incluso reducción del personal.

Adicionalmente hay que hacer notar que en varios países de Latinoamérica la modernización del Estado ha debido conjugarse con la democracia y el ajuste económico, procesos con dinámicas no necesariamente compatibles. Ha sido, por ejemplo, el caso de Argentina y Venezuela. En Chile, es necesario observarlo, el ajuste económico se realiza antes del advenimiento de la democracia, lo que ha facilitado tremendamente los planes de modernización del Estado(10).

La vieja receta de incrementar la participación para vencer la resistencia al cambio, está dando resultados; aunque, cuando los cambios son muy radicales, el momento de la participación suele requerir ser postergado hasta después de anunciadas las medidas y en el ánimo de activar la acción comprometida de los funcionarios que han sido invitados a los nuevos escenarios. Este proceso ha generado necesariamente una serie de conflictos, especialmente con las organizaciones gremiales de funcionarios, con las cuales se ha logrado consensuar algunos acuerdos para poner en práctica los cambios.

Las medidas estructurales que se están aplicando van desde la privatización de empresas públicas hasta la externalización o subcontratación de servicios o tareas no incluidas en el giro específico de las agencias públicas.

A nivel de los procedimientos, se está produciendo un profundo reestudio de los procesos administrativos y de información, generándose el consiguiente rediseño vía la reingeniería, la creación de unidades autónomas de gestión, la administración por procesos y el diseño y utilización de indicadores de gestión(11).

En septiembre de 1995, 43 servicios públicos representados por sus directivos máximos, suscribían en Santiago un compromiso de modernización ante el Presidente de la República. En mayo de 1996 se reportaba que las metas anuales se encontraban cumplidas en un 80%(12).

Examinando sus contenidos vemos que la mayoría de estos compromisos incorporan una declaración de misión y la obligación de definir sus estrategias, orientarse al usuario, rediseñar sus procesos y comprometerse a la obtención de resultados medibles.

Estas acciones han sido fuertemente impulsadas por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, que ha ido condicionando sus asignaciones presupuestarias a resultados medibles a través de indicadores de gestión y que suelen expresarse, en relación con los ejecutivos públicos, en "contratos de desempeño"(13).

A nivel de los sistemas de administración de personal, se han estado proponiendo un conjunto de medidas, algunas ya en trámite legislativo y otras todavía en el debate público. Ellas modificarán sustancialmente las condiciones laborales en el sector público. Algunas de ellas son las siguientes:

- Introducción de remuneraciones variables, ligadas al buen desempeño, medidas propuestas por el Ministerio de Obras Públicas y por la Dirección General de Aduanas (en discusión en el Congreso).
- Establecer remuneraciones mínimas para el sector público, permitiendo que cada institución, según sus metas y disponibilidades, fije sus remuneraciones.
- Eliminar las plantas fijas y dejar en libertad de acción a los jefes de servicio para disponer del tipo y cantidad de personal que necesiten.
- Eliminar la inamovilidad y ofrecer a cambio de menor estabilidad mejores sueldos. Medida ya en aplicación: actualmente 30.4% del personal de los servicios públicos está contratado fuera de planta (a "contrata").
- Establecer un régimen laboral común para el sector público y privado, sin inamovilidad y con derecho a huelga (con conciliación obligatoria en los servicios estratégicos).

Estas medidas están siendo propuestas, algunas ya introducidas, y es claro que un cambio perceptible está operando en la gestión pública en Chile. Sin embargo, el proceso es lento y no puede ser medido con escalas de tiempo de meses, sino de años. Algunas de sus características, sin embargo, parecen irreversibles, pues reflejan inexorablemente las macro y micro tendencias de fines de siglo.

El Estado de Bienestar de la segunda mitad del siglo XX está transitando hacia un nuevo modelo de organización gubernamental, más apropiado para enfrentar y dirigir una alta y sostenida tasa de cambio social. "¿Cómo será el Estado en el futuro próximo, digamos en el 2.000?" se preguntaba un autor (Deutsch) en 1981. Pareciera que la respuesta apunta al diseño de organizaciones que aprendan, socialmente adaptativas, con poder para conseguir resultados, seguido por una mayor preocupación por la coordinación e integración a nivel global.

## **9.- Profesionalización, probidad y ética pública**

Las medidas propuestas y el reperfilamiento del rol del ejecutivo público no pueden ser considerados solamente como intentos para mejorar la eficiencia, productividad y "profesionalizar" los servicios.

Es necesario recuperar el alma de la administración. El ejercicio de la función pública es una actividad en beneficio del interés público, lo que supone la incorporación de los valores que entraña el servicio público y el resguardo de la probidad. Es necesario actualizar el sentido del servicio público, ya que no basta sólo la probidad sin preguntarse si estamos haciendo lo mejor para servir al público, proporcionando servicios de calidad, y ejerciendo la constante preocupación para lograr la equidad en el acceso de los ciudadanos a estos servicios.

La intensificación de las capacidades del management público parece ser una condición esencial para asegurar la flexibilidad y la adaptabilidad de las organizaciones públicas en un mundo cambiante y crecientemente interdependiente.

El tema de la ética debe, por lo tanto, incorporarse e informar todos los esfuerzos conducentes a modernizar el Estado y a perfilar la figura del nuevo directivo.

### Notas

(1) Esta división, que vemos en ocasiones reflejada en la estructura de un ministerio que separa las divisiones políticas y las divisiones ejecutivas, suele tener un efecto adverso en la eficiencia y eficacia de los sistemas organizacionales, al dificultar enormemente la coordinación de acciones entre profesionales con diferentes expectativas y orientaciones.

(2) Al respecto, Metcalfe y Richards (1989). Intentan clarificar la definición convencional de que el management es "conseguir que se hagan las cosas mediante otros". Siguiendo a Simon, extienden el concepto de toma de decisiones desde el momento final de la elección hasta el proceso completo y complejo de alertar, explorar y analizar, lo que precede a aquel momento final.

Simon (1961) distinguió las siguientes fases de la toma de decisiones: una fase de información, relacionada con la búsqueda en el entorno de situaciones que demandan una solución; una fase de diseño, relacionada con la formulación de políticas alternativas; una fase de elección, relacionada con la selección de las vías de acción preferidas; y una fase de implantación, que demanda nuevas decisiones. Por su parte, Leavitt (1983) propuso una triple división del proceso de management, en pilotaje, solución de problemas e implantación. En el pilotaje se trata de la visión, la innovación, la misión; en la solución de problemas se trata del análisis, reflexión, razón; en la implantación se trata de actuar, cambiar, hacer. El buen management no sólo exige competencias para cada una de estas áreas, sino además habilidades para dirigir las relaciones entre ellas.

(3) En nuestro artículo "Las políticas públicas como redes conversacionales" (1989) abordamos un tratamiento análogo de las "patologías" siguiendo un enfoque lingüístico e identificando las siguientes anomalías: formulación de políticas públicas sin previa conversación sobre posibilidades; acciones sin declaraciones (ejecución burocrática que no responde a políticas declaradas sino a meras rutinas); declaraciones sin acción (demagogia); formulaciones de política sin diseño claro de ejecución (ej.: improvisación de leyes).

(4) Diagnóstico y Rediseño de los Sistemas de Recursos Humanos del Poder Judicial. José Alvarez y otros. Proyecto Ministerio de Justicia - Universidad de Chile. Santiago, 1996.

(5) Carlos Rodríguez Peñaherrera (1996) propone la distinción entre políticas de Estado, que constituyen verdaderos paradigmas de funcionamiento del Estado y que permanecen en el tiempo, y políticas gubernamentales, que contienen los lineamientos de acción concreta que, dentro de los marcos institucionales, un gobierno se propone.

(6) Seminario Internacional "Inestabilidad y Políticas Públicas", ALAP-CLAD, Quito, Ecuador, 29 de Abril de 1996, reunión en la cual se presentó la primera versión de este trabajo.

(7) La Modernización de la Gestión Pública. Les Metcalfe y Sue Richards. Op.cit.

(8) El perfil del directivo público presentado corresponde a la etapa del "paradigma cliente-ciudadano", que comienza a primar en los servicios públicos y que fuera precedido por el "paradigma gerencial" (focalizado en la eficiencia) y antes por el "paradigma burocrático" (centrado en la regularidad de los procedimientos). El nuevo paradigma incorpora las dimensiones de eficiencia y eficacia, haciendo también énfasis en la promoción de la capacidad de los ciudadanos de hacer demandas al aparato estatal, y de que este responda con productos y servicios de calidad.

(9) A la fecha, según datos proporcionados por el Ministerio de Hacienda, se han duplicado los fondos destinados para capacitación para 1996, y se han constituido comités de capacitación (que incorporan a los dirigentes gremiales) en un tercio de los servicios públicos del país.

(10) Modernización del Estado y Ciudadanía, en los Procesos de Democratización de América Latina. Trabajo presentado por José Sulbrandt en el II Encuentro Sobre la Modernización del Estado. Calidad de Servicio y Atención del Usuario en el Sector Público. Santiago, Mayo de 1996.

(11) Al terminar el mes de abril de 1996 se estaban aplicando indicadores de gestión en 50 servicios públicos y se anunciaba la introducción de una práctica anual de evaluación de la calidad de los servicios para todas las instituciones públicas.

Discurso del Presidente de la República en el II Encuentro Sobre la Modernización del Estado (1996).

(12) Discurso presidencial op.cit.

(13) A mayo de 1996 se encontraban suscritos contratos de desempeño por los directivos de 27 servicios de salud del país. Discurso Presidencial op.cit.

### **Referencias bibliográficas**

ALVAREZ, M., José (1988): *La Elaboración, Análisis, Formulación, Ejecución y Evaluación de Políticas Públicas*. Ministerio de Planificación y Política Económica. Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional. Panamá.

----- (1989): "Las Políticas Públicas como Redes Conversacionales", en *Revista de Ingeniería de Sistemas*, U. de Chile, Diciembre.

----- y otros (1996): *Diagnóstico y Rediseño de los Sistemas de Recursos Humanos del Poder Judicial*. Proyecto Ministerio de Justicia - Universidad de Chile, Santiago.

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (1996): *Modernización de la Gestión Pública*. Dolmen Ediciones, Santiago.

FREI R., Eduardo (1996): *Discurso Inaugural del II Encuentro sobre la Modernización del Estado, Calidad de Servicio y Atención del Usuario en el Sector Público*. Santiago, Mayo.

LAHERA, Eugenio (editor) (1993): *Cómo mejorar la Gestión Pública*. Cieplán, Flacso, Foro 90'. Santiago.

LEAVITT, Harold (1983): "Management and Management Education in the West: What Right and What Wrong?" *London Business School Journal VIII* (1): 18-23.

METCALFE, Les y Richards, Sue (1989): *La Modernización de la Gestión Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

RODRIGUEZ P., Carlos (1996): "Inestabilidad y Políticas Públicas en el Ecuador". Trabajo presentado en el Seminario de Inestabilidad y Políticas Públicas, Quito, Ecuador, Abril.

SIMON, Herbert A. (1961): *The New Science of Management Decision*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

STRAND, Torodd (1984): "Public Management, Conceptual Issues and Research Suggestions". Trabajo presentado en Conferencia sobre Management Public. La Haya, Holanda.

SULBRANDT, José (1996): "Modernización del Estado y Ciudadanía, en los Procesos de Democratización de América Latina". Trabajo presentado en el II Encuentro sobre Modernización del Estado: Calidad de Servicio y Atención del Usuario en el Sector Público. Santiago, Mayo.

## ¿Contiene dialogicidad la calidad? Un análisis crítico de la calidad total \*

Fernando Guilherme Tenório

### 1. Introducción

Hoy día en el campo de la gestión organizacional, tanto el sector privado como el público se preocupan por mantenerse “actualizados” acerca de las novedades conceptuales o técnico-gerenciales que puedan ofrecer racionalidad a su proceso productivo. No obstante, estas preocupaciones parecen estar exentas de análisis críticos referidos a la validez de dichas novedades, en la medida en que el imperativo categórico de esas “modernidades” es el mercado para el sector empresarial y el fisiologismo burocrático para el sector público. Con el objetivo de enfatizar esta acriticidad, proponemos en el presente texto la contraposición entre dos perspectivas conceptuales que en sus orígenes no tienen nada en común.

La posibilidad de discutir teorías organizacionales y/o técnico-gerenciales por medio de propuestas conceptuales no “comunes” en su estudio, fue resaltada por nosotros en un artículo titulado *La anomalía del hecho administrativo* (1). La idea central era la de una “incitación” para que el estudio de las teorías organizacionales y, consecuentemente, en su operatividad, fuese realizado a través del contraste con conocimientos diferentes a aquellos exclusivos de la razón instrumental(2), tan comunes en los textos sobre gestión(3). El presente trabajo tiene como objetivo ejercitar una de las posibilidades de ese contrapunto.

Las propuestas conceptuales disponibles para atender tal objetivo, van desde una perspectiva que supone el antagonismo de clase, como categoría básica de estudio, hasta aquellas llamadas *alternativas* (tarot, astrología y otras menos citadas), que configuran posibilidades de análisis y promoción de las relaciones sociales en el interior de las organizaciones. El número elevado de perspectivas, nos obligó a una opción y nos inclinamos por las propuestas conceptuales de Martín Buber, que presentan, en la relación *Tu-Yo* una propuesta antitética a la relación *Eso-Yo* usual en los paradigmas sobre gestión organizacional.

Dada también la cantidad de técnicas gerenciales disponibles desde Taylor hasta nuestros días, optamos por realizar una contraposición con uno de los paradigmas actualmente en boga: la gestión de la *Calidad Total*. Este paradigma de producción defiende la idea de que los buenos resultados de una organización dependen de la conformidad del consumidor con relación a la calidad de sus productos o servicios. Por consiguiente, la *Calidad Total* (4) es una manera de gerenciar caracterizada por la interacción global de varios recursos (humanos, materiales, financieros, tecnológicos, etc.), que componen el proceso de producción con miras a atender las necesidades del consumidor.

En función de las dimensiones de este trabajo, haremos un corte en nuestro análisis para enfocar uno de los temas contraste del paradigma de la *Calidad Total: la promoción de la integración del trabajador* en las organizaciones a través del proceso de la gestión participativa. Dado que la gestión participativa es una acción interpersonal, es decir, una posibilidad de acción común entre personas, se exige un análisis que confronte la intencionalidad del paradigma, con otro que no presente la actividad interpersonal como referencia conceptual fundamental. Creemos que la propuesta buberiana de dialogicidad favorece este tipo de análisis ya que identifica, a través de una filosofía del diálogo, el significado de lo “ideal” de la interacción humana.

A pesar de que Martín Buber es considerado “probablemente el autor más importante y representativo del socialismo religioso en la cultura judeo-alemana”(5), nuestra intención es trabajar sus ideas como una *Lebensphilosophie* (Filosofía de la Vida), preocupada por el sentido de la existencia humana en todas sus manifestaciones y en este caso específico, por aquellas manifestaciones que ocurren en el interior de las empresas. Nuestra propuesta está apoyada en Newton Aquiles Von Zuben,

---

(\*) Traducido del portugués por Helena Ramalho.



que dice que la “creciente presencia de las ideas de Martín Buber se hace sentir de forma relevante en los más diversos dominios de la cultura moderna... Sus obras filosóficas han influido en varias de las llamadas ciencias humanas” (Buber, 1977: VI). Nuestro objetivo es ejercitar esta influencia.

Procuraremos desarrollar el trabajo en tres partes: en la primera identificaremos las palabras-principio utilizadas por Martín Buber, para explicar sus propuestas conceptuales de *dialogicidad*; en la segunda procuraremos enfocar, sin detenernos en autores específicos, aquellas propuestas que la gestión de *Calidad Total* establece como elementos indicativos que promueven la interacción de los actores sociales dentro de las organizaciones; como conclusión confrontaremos la filosofía social buberiana con la propuesta de la *Calidad Total*.

## 2. Dialogicidad

“El dialogo no se le impone a nadie. Responder no es un deber, sino un poder” (Buber, 1982: 71).

### 2.1 Biografía, notas

Martín Buber (1878-1965) nació en Viena (Austria) y vivió parte de su infancia con su abuelo materno Salomón Buber, hebraísta y partidario de la *Haskalá*(6) en Galicia (Polonia). A los catorce años vuelve a vivir con su padre en Lemberg (Polonia) donde cursa la secundaria. En 1896 se matricula en Filosofía e Historia del Arte en la Universidad de Viena. En 1901 estudia en la Universidad de Berlín, donde es alumno de Wilhelm Dilthey y George Simmel. Estudia psiquiatría y sociología en Leipzig y Zurich donde obtiene en 1904, el título de Doctor en Filosofía en la Universidad de Berlín con una tesis sobre: “La historia del problema del individualismo. Nicolau de Cusa y Jacob Böhme” (7). Entre 1916 y 1924 fue editor del periódico “Der Jude”. Desde 1923 hasta el ascenso del nazismo en 1933, enseña Historia de las Religiones y Etica Judaica, en la Universidad de Frankfurt, cátedra en Alemania acerca del tema. Despedido por los nazis, Buber permanece en Heppenheim (Alemania) hasta 1938, cuando a los sesenta años acepta la invitación de la Universidad Hebrea de Jerusalén para enseñar Sociología. Hasta el día de su muerte, en Jerusalén, el 13 de Junio de 1965, Buber desarrolla sus estudios en diferentes áreas (Cristianismo, Judaísmo, Hassidismo, Política, Sociología y Filosofía) y es invitado a dar cursos y conferencias en varios países.

Los escritos de Martín Buber se pueden dividir en dos partes: el antes y el después de *Tu y Yo* publicado en 1923, siendo considerada la obra principal del pensamiento buberiano. Hasta los veinte años, según Michael Löwy (1989), los trabajos de Buber no tienen como objetivo temas judaicos, sino referencias al pensamiento neo-romántico alemán, pensamiento que envuelve una afinidad electiva con un grupo de pensadores que Löwy en el subtítulo de su libro *Redención y Utopía*, denomina *el Judaísmo Libertario en Europa Central* (op. cit). A su vez Von Zuben dice que *Tu y Yo* “fundamenta sus obras posteriores” (1977: XX).

### 2.2 Antecedentes filosóficos, notas

Las bases del pensamiento buberiano empiezan bajo la influencia de su abuelo paterno que proporcionó a Buber un ambiente de estudio que unía la tradición judaica con la *Haskalá* y la lectura de la Biblia. En su adolescencia dos libros contribuyeron a su formación filosófica: *Prolegómenos de Emmanuel Kant (1734-1804)* y *Así hablaba Zarathustra* de Friedrich Nietzsche (1844-1900). La atmósfera de Viena también contribuyó a la formación intelectual de Buber que, según Von Zuben (1977: XIII), lo distanció temporalmente de sus “raíces judaicas”, que más tarde resurgirían en Berlín. En esta ciudad participa en un grupo llamado “Neue Gemenschaft”(Nueva Comunidad) donde conoce a Gustav Landauer, militante anarquista (ver Löwy. op. cit. p.111) que influye a Buber con sus propuestas libertarias.

Ludwig Feuerbach (1804-1872) también influyó en la filosofía del diálogo buberiano. “En el párrafo 59 de su obra *Principios de la Filosofía del Futuro*, Feuerbach afirma: El hombre individualmente no posee una naturaleza humana ni como ser moral ni como ser pensante. La naturaleza del hombre no está contenida solamente en la comunidad, en la unidad del hombre como hombre, sino en una unidad que reposa exclusivamente sobre la realidad de la diferencia entre el *Tu* y el *Yo*”. (Von Zuben, 1977: XXV). Más adelante entenderemos la importancia de éste párrafo para el pensamiento buberiano. Otro pensador en el cual Buber sustenta sus ideas, y del cual traduce su obra al alemán, es Soren Aabye Kierkegaard (1813-1855), precursor del existencialismo que “rechaza el racionalismo filosófico a partir de una afirmación de fe religiosa” (Von Zuben, 1977: XXXI).

El judaísmo a través del *Hassidismo* también será fundamental para la filosofía del diálogo. “El asiduo contacto y la intimidad que mantuvo durante años con este movimiento de la mística hassídica, representaron para Buber más que una simple influencia, fueron el clima o el molde de su pensamiento”. (Von Zuben, 1977:XXXI). “Si quisiéramos situar el Hassidismo en el contexto del Judaísmo post-bíblico, podemos considerarlo según M. Friedman, como el encuentro de tres corrientes: la ley judaica representada en la Halakhah talmúdica, la leyenda judaica expresada en la Haggadah, y la tradición mística judaica o Kabbalah. El hassidismo no admite división entre ética y religión. No hay distinción entre la relación directa con Dios y la relación con el compañero. Además, la ética no se limita a una acción o a una regla determinada (...). Así resumió Buber el sentido del mensaje hassídico: Dios puede ser contemplado en cada cosa, y alcanzado en cada acción pura” (Von Zuben, 1977: XXXVI).

Por lo tanto, el pensamiento buberiano, al tener contacto con la *filosofía crítica* de Kant, con el *nihilismo* de Nietzsche, con las ideas libertarias de la *Mitteleuropa* -Europa Central- del inicio del siglo, con el existencialismo de Kierkegaard, con el *Humanismo Ateo* de Feuerbach y con el *Hassidismo*, no llega a participar en ningún movimiento filosófico. “Si quisiéramos insertar a Buber en una corriente de pensamiento filosófico, tal vez pudiéramos optar por la Filosofía de la Vida” (Von Zuben, 1977: XXVII)(8). También con la cuestión religiosa, debemos ser cautelosos. En una entrevista de la radio BBC de Londres, en 1961, Buber dijo: “Debo confesar que no me gusta mucho la religión, y me dejó muy contento que esta palabra no se encuentre en la Biblia” (Von Zuben, 1977: XLV).

Estas notas introductorias sobre los antecedentes filosóficos del pensamiento de Martín Buber, nos permiten concluir que las ideas buberianas no solamente trascienden temas religiosos como también que no se dejan “etiquetar”, lo que lo vuelve escéptico en relación a cualquier sistema filosófico conocido, actitud común con la tradición de la *lebensphilosophie* (Von Zuben, 1977: XXVIII). En realidad, Buber se ha preocupado fundamentalmente por el fenómeno de lo inter humano que puede ser identificado no sólo en una acción teológica, sino también en una acción teleológica, preocupación que puede ser identificada por el mismo Buber cuando dice: “...Si, es justamente a él que me refiero, a él en la fábrica, en la tienda, en la oficina, en las minas, en el tractor, en la tipografía: el hombre. No estoy buscando a los hombres, no los escojo, yo acepto los que están ahí; es éste que tengo en mente, este remolque al servicio, lo que mueve la rueda, lo condicionado. El diálogo no es un asunto de lujo intelectual ni de lujuria intelectual, si no que habla de la creación y de la criatura: el hombre del cual hablo o hablamos, es decir, la criatura trivial e insustituible” (Buber, 1982:71).

### **2.3 Palabras-principio, notas**

Entendemos por *palabras-principio* aquellas que son claves o categorías facilitadoras de la comprensión de un determinado pensamiento filosófico, es decir, aquellos vocablos con los que el pensador busca orientar el significado de sus proposiciones. En el caso buberiano, las palabras-principio identifican la dualidad del hombre a través de una doble actitud ante el mundo: el *Tu-Yo* y el *Eso-Yo*.

La palabra-principio *Tu-Yo* es la base de una vida de diálogo en la cual se desarrolla la ética del interhumano, es decir, de la reciprocidad. Mientras que el par de palabras-principio *Eso-Yo* materializa la relación entre los humanos, es decir, la cosifica. La primera es una *actitud* de encuentro, la segunda es una *actitud* objetivante. Por consiguiente, la “actitud es un acto esencial u ontológico en virtud de la palabra proferida. Cada actitud es actualizada por una de las palabras-principio *Tu-Yo* o *Eso-Yo*. La palabra-principio, una vez pronunciada, fundamenta un modo de existir”. No es “el hombre quien conduce a la palabra sino ésta la que lo conduce a él”... (Von Zuben, 1977: XLVI).

Lo dialógico será para Buber el elemento explicativo de la relación entre personas. El *entre*, que es el espacio en el cual las palabras-principio *Tu-Yo* desarrollan una relación ontológica, “sólo puede ser proferido por el ser en su totalidad”(9) (Buber, 1977:05). Totalidad que no es la simple suma de las partes en una estructura relacional dada sino que es un acto totalizador, en el cual el “*hombre está acto para el encuentro en la medida en que es él quien actúa en la totalidad*” (Von Zuben, 1977:L) (Subrayado nuestro). Este acto totalizador, por lo tanto, rechaza la “*razón como característica distintiva del hombre*” (Von Zuben,1977:LI) (Subrayado nuestro). Por consiguiente, la “palabra-principio *Tu-Yo* fundamenta el mundo de la relación”, ya que “el *Yo* de la palabra-principio *Tu-Yo* es diferente de la palabra-principio *Eso-Yo*”, y cuando se profiere el *Tu*, de la palabra-principio *Eso-Yo*”, en una relación de diálogo se “profieren también el *Yo*, de la palabra-principio *Tu-Yo*” (Buber, 1977:05) y no es el *Eso-Yo*, una vez que: “El hombre no es una cosa entre cosas, o formado por cosas, estando yo frente a él defino las palabras-principio cuando el *Tu* soy yo. El no es un simple *El o Ella*, limitado por otros *Ellos o Ellas*, un punto inscrito en la red del espacio y del tiempo. El no es una *cualidad* de una manera de ser experimentable, descriptible, un manojo de *cualidades definidas*” (Buber, 1977: 09).

Entre el *Tu* y el *Yo* no se interpone ningún *juego de conceptos ni de esquemas*, ninguna fantasía: Entre el *Tu* y el *Yo* no hay fin alguno... *Todo medio* es obstáculo. Solamente en la medida en que todos los medios sean descartados, sucede el encuentro” (Buber, 1977: 13) (Subrayados nuestros).

A su vez, la relación par *Eso-Yo* se configura no por un encuentro sino por un ordenamiento de relaciones que se dan en el espacio y el tiempo. El *Yo*, como egótico, ve al otro como un objeto manipulable, en el cual, la relación es una suma de partes. Que esto suceda tal vez sea el destino del hombre en la sociedad contemporánea, “el *Tu* ya no es sino *Eso*, una suma de *cualidades (s.n)* útil a un propósito realizable” (Von Zuben, 1977: LVIII). No obstante el mundo de *Eso* sea “ordenado y coherente”, sea “indispensable para la existencia humana” y sea “uno de los lugares en donde podemos entendernos con los otros”, él “no puede ser el sustento ontológico de lo interhumano” (Von Zuben, 1977:LIV), una vez que el “mundo del *Tu* no tiene coherencia ni en el espacio ni en el tiempo” (Buber,1977: 38).

En las palabras-principio *Eso-Yo* el *Entre*, es por lo tanto, una relación predeterminada, planificada, en que el *Yo* asume una *acción de relaciones de fines* del tipo weberiano, actitud objetivante y externa a la totalidad del ser. El *Eso-Yo*, es por lo tanto, una relación de (*entre*) que tiene un espacio propicio al encubrimiento en los sistemas sociales organizados, en el cual también hay un tiempo definido para lo que se planifique. Sin embargo, “el hombre no puede vivir sin el *Eso... aquél que vive solamente*” en este tipo de relación, “no es un hombre”(1977:39)(10).

Los conceptos *comunidad y sociedad* también son claves para entender la filosofía dialógica buberiana. Con Martín Buber, el uso de los conceptos de comunidad y sus afines (cualquier espacio interhumano en el cual hay dialogicidad), así como de sus opuestos, *colectividad, sociedad, masa, Estado, empresa, etc.* fueron influidos por Ferdinand Tonnies a través del libro *Comunidad y Sociedad (Gemeinschaft und Gesellschaft -1877)* (11). Para Tonnies, en una comunidad, los individuos actúan bajo la influencia de la *voluntad integral o natural*, sin embargo, en la sociedad, los individuos actúan bajo la influencia de la *voluntad racional*. Mientras que en la primera “no hay razón para cuestionar el motivo o causa de una determinada conducta”, en la segunda, la conducta es “determinada por las metas establecidas”.

Para Tonnies la *Gemeinschaft* es “real y orgánica” porque se tiene “una vida en común” en la cual “los individuos se mantienen esencialmente unidos”. La *Gesellschaft* a su vez “es un agregado mecánico y artificial” en donde las personas “están separadas por esencia, a pesar de todos los factores agregados” (Buber, 1987:15-17).

Buber mantiene esta distinción, transformándola con todo, en “un concepto amplio ...una especie de “tipo ideal” en el sentido weberiano, que puede ser ejemplificado por lo menos hasta cierto punto, en cualquier período histórico” y en cualquier contexto en el cual la interrelación o interacción entre dos o más personas... puede llamarse de la “sociedad”... (Buber, 1987:18-20).

“Esto no solamente incluye las “formas” sociales de Simmel, tales como instituciones, organizaciones, clases, etc.; como también las estructuras resultantes de la interacción humana y en ella subyacentes, tales como sistemas de valores, creaciones culturales, medios de producción, etc.; así como las “acciones” a través de las cuales la vida social es transformada y cambiada diacronicamente” (1987:21).

Por consiguiente, la base de una relación comunitaria es el trabajo y esfuerzo en común, donde las relaciones son del tipo *Tu-Yo* y no del *Eso-Yo*, es decir, aquella cuyos miembros forman un “nosotros” (el otro con uno) y no un “la gente” (el otro al lado de uno). La vida comunitaria tiene una dimensión especial en el espacio social, porque presupone el *diálogo* como forma de comunicación entre los individuos, lo que hace a Martín Buber identificar tres tipos de diálogo:

“Lo auténtico -no importa si hablado o silencioso- donde cada uno de los participantes tiene de hecho, el otro en mente, u otros en su presencia, y en su modo de ser y a ellos se vuelve con la intención de establecer entre ellos y a si mismo una reciprocidad viva; el diálogo técnico que es movido únicamente por la necesidad de un entendimiento objetivo; y el monólogo disfrazado de diálogo, donde dos o más hombres, reunidos en un local, hablan, cada uno consigo mismo, por caminos tortuosos, extrañamente entrelazados, creyendo haber escapado, no obstante, al tormento de tener que contar apenas con sus propios recursos (...) la primera especie de diálogo se volvió rara, donde ella surge, aun siendo “no espiritual” su forma, trae como testigo la perpetuación de la substancia orgánica del espíritu humano. La segunda especie es parte de los bienes esenciales e inalienables de la “existencia moderna”, aunque el diálogo verdadero se esconda aquí todavía, en toda especie de rincones y surja ocasionalmente de una forma inconveniente (...) Y la tercera...”

Un debate, en el cual los pensamientos no son expresados de la misma manera como existían en la mente, pero en el acto de hablar son tan aguzados que pueden acertar en el punto más sensible, y esto sin considerar los individuos con quien se habla, como personas presentes; una conversación, que no es determinada por la necesidad de comunicar algo o de aprender algo, ni tampoco de influenciar a alguien, o de entrar en contacto con alguien, pero que es únicamente determinada por el deseo de ver confirmada la propia autoconfianza, descifrando en el otro la impresión dejada, o de tenerla reforzada mientras vacilante; una conversación amistosa en la cual cada uno se ve a si mismo como absoluto legítimo, y al otro como relativizado y cuestionable; un coloquio amoroso, en el que tanto uno como el otro compañero se regocija en el esplendor de la propia alma y en su preciosa vivencia: -¡Que submundo de fantasmas sin rostro!” (Buber, 1982:53-54).

Por lo tanto, la dialogicidad solamente ocurre cuando existe una relación *Tu-Yo*, el otro con uno, comunitariamente, en cuyo caso el otro es reconocido en su alteridad. En una relación *Eso-Yo* (el otro lado de uno), societaria, el otro no es identificado en su alteridad, lo que impide una situación dialógica.

“La principal propuesta para el surgimiento de una conversación genuina es que cada uno vea a su compañero...tal cual él es. Yo tomo íntimo conocimiento de él, un conocimiento íntimo de que él es el otro, esencialmente otro... de esta determinada y única manera, como la propia...le puedo entonces dirigir mi palabra con toda seriedad, precisamente a él, mientras sea tal cual” (Buber, 1982: 146).

“¿Pero qué significa entonces, tomar conocimiento íntimo de un hombre?, en el sentido exacto en que utilizo aquí la expresión tomar conocimiento íntimo de una cosa o de un ser significa en general experimentarlo, en una totalidad y con todo, al mismo tiempo, sin abstracciones que lo reduzcan, experimentarlo en toda su concreitud...el conocimiento íntimo sólo es posible cuando lo coloco de una forma elemental en relación al otro, por consiguiente, cuando él se vuelve presencia para mi” (Buber, 1982: 147).

### 3. Calidad total

“...la obtención de la Calidad Total por medio de los recursos humanos presupone la existencia de algunos condicionantes de naturaleza organizacional y gerencial” (Abreu, 1991:44).

Se justifica la elección del paradigma de la *Calidad Total*, para servir de contraste a las referencias conceptuales no “comunes” (en el caso de la filosofía del diálogo buberiano) en el estudio gerencial de procesos productivos por ser este paradigma considerado el más actual, en la escala universal de la sociedad contemporánea. Para tener una idea de la importancia atribuida a ese tipo de tecnología gerencial, basta recorrer librerías, bibliotecas y verificar el volumen de libros, periódicos y artículos publicados sobre el asunto(12), sin contar los seminarios y cursos dados cada semana en todo el país(13). En el caso brasileño, la *Calidad Total* ha estado directamente relacionada con la necesidad de las empresas de competir en el mercado internacional, con reflejos, evidentemente, en el mercado interno y en los demás sectores de la economía nacional.

Si la *Calidad Total* es una “onda” más, como aquellas que vienen surgiendo desde el taylorismo, o que sea una simple “maroma” neo-taylorista, no impide que tengamos una visión objetiva de sus propuestas, una vez que ella propone cambios substantivos en la gerencia en relación al capital-trabajo. Para ello, recurriremos a una de sus propuestas centrales, la *participación*, que busca ser introducida en las organizaciones a través de diferentes técnicas de actuación en grupo, como por ejemplo: CCQ (Círculos de Control de Calidad), GE (Grupos de Expresión); así como en las técnicas operacionales del tipo: CEP (Control Estadístico del Proceso), TQM (Administración de la Calidad Total), JIT (Just in time), TQC (Control de la Calidad Total), CP (Células de Producción), Kaizen, etc.

Como ya observamos en la introducción de este artículo, aquí no trataremos de técnicas *per se* sino de la propuesta común que todas ellas proponen como *filosofía y modus operandi*: compromiso de los trabajadores, en sus diferentes niveles, de manera participativa, en el proceso de toma de decisiones de las organizaciones.

Según Roberto Ruas “las investigaciones que abarcan el tema (...) constatan, en empresas PQPs (Programas de Calidad y Productividad), varias alteraciones en las actitudes y responsabilidades atribuidas a sus trabajadores:

- Responsabilidad por el Control de Calidad en el propio puesto operacional.
- *Participación* (s.n.) en la elaboración de normas y procedimientos relacionados con la inspección de calidad.
- Elaboración de los CEPs o Cartas de Control.
- *Participación en grupos* (s.n.) para la solución de problemas y mejoramientos.
- Preparación y ajuste de equipos.
- Rotación de actividades.
- Manutención rutinaria” (Ruas, 1992:04)

Por lo tanto, nuestra preocupación estará centrada en la identificación de como la *Calidad Total* se refiere conceptualmente a la *participación* en los sistemas sociales organizados, tanto públicos como privados, para después compararla con la filosofía del diálogo buberiano.

A mediados de los años 70, la introducción en Brasil de técnicas gerenciales basadas en el modelo japonés de gestión, así como experiencias de relación entre empresa-sindicato (Comisiones de

Fábrica, por ejemplo) surgidas paralelamente al proceso de apertura política, favorecen el ejercicio de métodos gerenciales más participativos: “revisión de las estructuras de cargos y salarios, políticas de estabilización de la mano de obra, democratización del uso de restaurantes, valorización de los sectores de recursos humanos” (Gitahy, 1993:06). Se debe observar que en este período ya comenzaban a ser utilizadas tecnologías de producción, con base en la microelectrónica: CAD (Computer Integrated Manufacture), CAM (Computer Aid Manufacture), CIM (Computer Integrated Manufacture), SMF (Sistemas Flexibles de la Manufactura) (14). No obstante, la intensificación del uso de ese tipo de tecnologías gerenciales en Brasil sólo ocurre al comienzo de los años 80. Ellas serán objeto de política gubernamental con la creación, en 1990, del Programa Brasileño de la Calidad y Productividad (PBQP)(15).

El concepto de *Calidad Total* fue asimilado en Brasil a lo largo de las dos últimas décadas. En este ensayo lo identificaremos a partir del concepto de Vicente Falconi Campos (1990:20), “la calidad de un producto o servicio es medida por la conformidad total del consumidor”. Campos agrega:

“Una empresa honesta sólo puede sobrevivir dentro de una sociedad si contribuye a la conformidad de las personas. Este es su objetivo principal...Bajo este aspecto, la primera prioridad de la empresa son los consumidores...” (Campos, 1990:27).

“Un segundo tipo de persona afectada por la empresa es su empleado. La empresa debe esforzarse en pagarle bien, respetarle como ser humano y darle la oportunidad de crecer como persona en su trabajo para que viva una vida feliz...” (Idem., 1990:27).

“Un tercer tipo de persona afectada por la empresa es el accionista...” (Idem., 1990:27).

“Finalmente, los vecinos de la empresa deben ser respetados a través del control ambiental, evitando que la empresa contamine el ambiente en que actúa” (Idem. 1990:27).

Aquí el concepto, como *modelo gerencial*, sin especificar técnicas, se volcará a reorientar las percepciones de los dirigentes y trabajadores, no solamente en las actividades fin sino también en las actividades medio, con la intención de comprometerlos con un producto o servicio de *calidad*. Este concepto implica el uso de técnicas orientadas para el desarrollo de la productividad (17) y de técnicas destinadas a mejorar el desempeño de los empleados, en una organización que a su vez esté orientada a atender la satisfacción del cliente(18) y por consecuencia, de la sociedad.

Comprenderemos mejor este concepto si lo vemos implementado como un *sistema orgánico* y no como un *sistema mecánico* de tipo taylorista, cuya división del trabajo especializado por sector y separación entre la planificación y ejecución, es parte del paradigma gerencial. Debemos observar que la *Calidad Total* no es algo nuevo, sino una suma de técnicas que surgen con el taylorismo, pasando por técnicas motivacionales, con su origen en la Escuela de Relaciones Humanas y complementada por el enfoque contingencial, que busca visualizar la organización como un todo orgánico, inscrito en un ambiente de permanente mutación. Por lo tanto, la idea de *orgánico* implica una manera de actuar del trabajador que deberá ejecutar sus tareas *interactuando* con los otros trabajadores en función del todo, lo que implica la necesidad de *participación*.

“Las técnicas y los programas para alcanzar la calidad y productividad son muy variados pero tienen puntos en común: la estrategia empresarial dirigida a las necesidades del cliente, la eliminación de las pérdidas y desperdicios y la *responsabilidad compartida* (s.n.) por cumplimiento de metas” (Fleury, 1993:28).

La estrategia de la responsabilidad compartida, es decir, la *participación*, tiene como objetivo hacer que el trabajador, desde el nivel más bajo hasta el ejecutivo, en las oficinas, administre su proceso de trabajo proponiendo nuevos patrones y procedimientos con el fin de mantener y mejorar sus rutinas(19). Por consiguiente, el éxito de la organización se relacionará directamente con la *participación* conjunta (orgánica) de todos aquellos que, directa o indirectamente, tengan relación con los objetivos de la organización de atender bien a sus clientes.

Mientras que en el proceso taylorista el trabajador implementa sus tareas de una forma especializada y repetitiva, en la *Calidad Total* el empleado actuaría en un ambiente flexible que estimularía su polivalencia, en la medida en que él empieza a prever, ejecutar y controlar su “parte” en función del “todo”, su enlace con el proceso de producción, con sus semejantes y con los demás niveles jerárquicos. Por lo tanto, el concepto de *Calidad Total* apunta hacia un tipo de gestión que tendería a promover la descentralización y la ampliación de los centros de decisión, con consecuencias en la organización del trabajo. Lo que significa que “en una empresa cada persona tiene autoridad sobre ‘su proceso’ (medios), responsabilidad sobre los resultados (fines) de este proceso y tendrá ítems de control...Esta es la médula de la gerencia participativa” (Campos, 1992:20). Más adelante Campos agrega: “No se concibe TQC ni se puede imaginar Garantía de la Calidad (GQ) en el estilo japonés sin que exista la *participación* (subrayado nuestro), dedicada y metódica de todos los sectores y personas de la empresa...” (1992:41).

Si hablamos de *participación* estamos hablando del *trabajo en equipo*, de la *integración de la concepción con la ejecución, del enriquecimiento de tareas y de la incorporación del saber “tácito”*(20) del trabajador(21), lo que posibilitaría al empleado contribuir con sus ideas en el proceso productivo. La consecuencia de una gestión que incorpore el saber del trabajador a la racionalidad de la organización, es decir, donde los gerentes reconozcan la capacidad del trabajador para resolver los problemas en su área de acción, sería caminar hacia la democratización en las relaciones de trabajo, en el interior de las empresas, con la posibilidad de que el empleado sea un ser humano(22) y no una extensión de la máquina, como en el modelo taylorista.

Las técnicas utilizadas con esa finalidad reciben varias denominaciones -Círculo de Control de Calidad, Control Estadístico del Proceso, Trabajo Participativo, Gerencia Participativa, Just in time, Kanban, Cero Defecto, etc.-, que son iniciativas de las empresas. Los trabajadores y sindicatos proponen, a su vez, los Concejos de Fábrica, Comisiones de Fábrica, Grupos de Expresión Directa, etc. Todas ellas tienen en común la tentativa de proveer la integración de los individuos no sólo en los objetivos de la organización sino también en los intereses de clase. En la práctica, tales técnicas cambiarán según la empresa en función del sector industrial, de la especificidad de las tareas, de la capacidad de entrenamiento de los empleados como también de la cultura gerencial de cada organización.

Benjamin Coriat, según Tauile (1992:19), “utiliza la expresión ‘envolvimiento estimulado’ para significar el tipo de enlace solicitado al trabajador en un programa de calidad(23). Estímulo que es parte de uno de los catorce principios creados por uno de los iniciadores de esa temática, W. Edwards Deming, que tiene como modelo principio “*Rompa las barreras entre los diversos sectores del personal*”, hace el siguiente comentario: “El trabajo en equipo es una necesidad crucial en la empresa como un todo. El trabajo en equipo exige que uno compense con su fuerza la debilidad del otro, y que entre todos agudicen la inteligencia con preguntas” (Deming, 1990:48). Otro idealizador de esa filosofía gerencial, J. M. Juran, establece las siguientes “herramientas motivacionales” para obtener calidad en una empresa:

1. Educación, comunicación, establecimiento del autointerés.
2. Establecer mejorías anuales de calidad...
3. *Participación* (subrayado nuestro), planificación conjunta.
4. Conducir estudios para identificar la naturaleza del patrón y mito cultural: usar “reglas generales” para lidiar con la resistencia cultural (Juran, 1990:308).

De esta manera, la *Calidad Total* sería la filosofía gerencial capaz de articular, de forma participativa, los diferentes subsistemas de la empresa, haciendo que las prácticas anteriormente aisladas, del tipo taylorista, sean superadas y, por medio de estímulos motivacionales, promover la integración de los trabajadores a fin de comprometerles con la productividad y calidad de la organización. La gestión participativa reduciría los conflictos entre la mano de obra operacional y

dirigentes, como también superaría la contradicción entre capital y trabajo, toda vez que los empleados actuarían integrados a los objetivos del capital.

#### 4. Oximoron(24)

“En mis reflexiones sobre el diálogo... lo que me interesa es lo turbio, lo reprimido, la rutina, la fatiga, lo tedioso, lo absurdo...” (Buber, 1982: 71).

La conclusión de este texto es verificar hasta qué punto la integración de los términos *calidad-dialogicidad* no expresa “conceptos contrarios: una desafinación tan estridente que parece ridícula, como en el mote irónico latino (que a veces sirve de ejemplo en esta figura retórica) *festina lente*, “lentamente apurado” (Bovero, 1993:149). La *festina lente* de la introducción de la gestión participativa estimulada por la *Calidad Total* no es un privilegio del Brasil, sino un argumento que la sociedad de mercado intenta implementar para atender las necesidades de sobrevivencia del capital en el mundo contemporáneo. Argumento que no es una dádiva del capital a la sociedad sino una exigencia de la propia sociedad que quiere ejercitar la ciudadanía. Ejercicio que no debe ser solamente implementado a través del voto que el ciudadano coloca en las urnas en el período electoral, sino también un derecho de participación directa en sus destinos, tanto en la sociedad como en los sistemas sociales organizados”(25).

El tema de la *participación* no es exclusivo de nuestros días, ni tampoco de los idealizadores de la *Calidad Total*. En este sentido las propuestas no se alejan de los movimientos libertarios (anarquistas), comunistas y socialistas de siglos anteriores al nuestro, así como de teorías organizacionales posteriores al advenimiento de la Escuela de Relaciones Humanas. A los argumentos ya presentados para seleccionar a Martín Buber, o su *filosofía del diálogo*, para verificar conceptualmente si las propuestas de la *Calidad Total* promueven la *participación*, se deben añadir dos motivos: el primero deriva de la inserción de Buber en aquel conjunto de pensadores que idealizan, éticamente, la interacción del hombre en la sociedad y en los diferentes espacios sociales donde él actúa; el segundo, evita que hagamos la contraposición por caminos “normales”, es decir, a través de un nuevo mecanismo funcional o de una nueva “onda”, como es el caso de la *reingeniería*.

Comencemos el análisis recuperando los pares de palabras-principio buberianas (*Tu-Yo; Eso-Yo*) que caminan hacia el entendimiento de lo que idealmente sería la *participación*. Entendemos que el par de palabras-principio fundamental para la comprensión del significado de *participación* es *Tu-Yo*, en cuya relación se genera la ética de lo interhumano, es decir, encuentro donde ocurre la reciprocidad en un espacio *comunitario (dialógico)*. Lo opuesto a la reciprocidad es el par de palabras-principio *Eso-Yo*, en el cual lo interhumano actúa teleológicamente, es decir, el encuentro es planificado para alcanzar objetivos en un tiempo y espacio *societario (organizado)*.

En el interior de los sistemas sociales organizados, lo interhumano es una acción que generalmente ocurre entre los hombres, tanto actores (dirigentes) como asistentes (dirigidos), a través de un proceso estructural racional de una adecuación de medios y fines. En una propuesta privada, por ejemplo, el interhumano tendrá como objetivo de una u otra forma, el lucro, lo que hace que la actitud entre personas sea a él sometido. De esta forma, la relación *Tu-Yo* (El otro con uno) se vuelve difícil, porque en una *organización* entre el Otro y el Yo existe la intermediación del proceso de producción, lo que hace que la relación *Eso-Yo* (El uno al lado del otro) ocurra con más frecuencia una vez que la relación se da bajo una estructura *artificial* (formal), no *natural*. Mientras que en un espacio comunitario, dialógico, el hombre expresa su totalidad recíprocamente a partir de lo que él es. En la empresa el hombre, al estar dentro de una estructura organizacional, por ser “parte” de una *imagen* determinada por esa estructura, por el “todo”, expresa solamente el “deseo” diferencial en sacar ventajas, generado por el pensamiento aislado de la totalidad” (Buber, 1987:50). Allí el *Tu* no es más que un *Eso*, siendo parte de una suma de cualidades útiles para lograr los objetivos planificados.



Como el trabajador “no es una cualidad de un modo de ser experimentable, descriptible”, (como ocurre en un plano de cargos, por ejemplo), por no poder interponerse nada entre él y sus semejantes, “ningún juego de conceptos, ningún esquema” -CCQ, CEP, TQC, etc.-, ni tampoco objetivos y metas a ser cumplidos: “todo medio-estructura de producción”, “es un obstáculo”, para que surja *dialogicidad*, “Entre Tu y Yo no hay fin alguno”. Difícilmente una empresa será una *comunidad de diálogo auténtico*, es decir, espacio social con *participación* (uno con el otro), en el que el hombre sea la *totalidad* y que no esté uno al lado del otro organizado. De esta manera, *calidad-dialogicidad* no es un par de palabras-principio, sino términos genéticamente contradictorios (*oximoron*). Mientras que la *calidad*, definida en los instrumentos gerenciales aquí mencionados, se origina de una relación artificial (*Eso-Yo*), previamente estructurada en relación a los fines, la *dialogicidad* surge del encuentro (*Tu-Yo*) en el que el otro es reconocido en su alteridad.

Aunque la *calidad-dialogicidad* sea un par de contrarios, ello no quiere decir que la *Calidad Total*, como filosofía gerencial, no provoque avances substanciales en la organización del trabajo. Solo el hecho de salir del individualismo taylorista de producción para el proceso de trabajo en grupo, proporciona al empleado la oportunidad de manifestar su saber formal/tácito, moviliza al trabajador para participar, aunque sea de microdecisiones en el proceso de trabajo, puede mejorar la comunicación dentro de la empresa y con eso favorecer un aprendizaje de gestión más democrática. La cuestión que parece impregnar esa posibilidad, es decir, democratización de las relaciones de trabajo en el interior de las organizaciones, es si la cultura gerencial vigente es capaz de ceder parte de su poder a los niveles jerárquicamente inferiores. No olvidemos que la génesis de nuestra cultura gerencial es la supervisión del tipo taylorista, autoritaria, realizada sobre las tareas del trabajador y no del conjunto (totalidad) del proceso de trabajo(26).

Poder creer que la *Calidad Total*, intermediada por sus técnicas, permite la *dialogicidad* en el interior de las empresas, es una contradicción en los términos, una acrítica *festina lente* de esa posibilidad(27). El trabajador “no es un simple El o Ella limitado por otros Ellos o Ellas, un punto inscrito en la red del universo de espacio y de tiempo”. “Es mucho más que eso: es un hombre, es criatura, trivial e insustituible”.

## Notas

- (1) Tenório, Fernando G: “La Anomalía del Hecho Administrativo”. *Revista de Administración Pública*. Río de Janeiro. Fundación Getúlio Vargas, 23 (2)5-8. Abril/junio 1989.
- (2) Ver también: Tenório, Fernando G. “¿Tiene razón la Administración?”. *Revista de Administración Pública*. Río de Janeiro. Fundación Getúlio Vargas 24 (2) 5-9. Febrero/Abril 1990.
- (3) Como excepción son los llamados textos *satíricos*, como por ejemplo el clásico *La Ley de Parkinson* de C. Northcote Parkinson. São Paulo. Editora Pionera, 1973. *Todo el mundo es incompetente incluyéndole a usted* de Lawrence J. Peter & Raymond Hull. Librería José Olimpio, Editora; *Anti-administración* de João Bosco Lodi. São Paulo, Editorial Pionera, 1976.
- (4) Una nueva “onda” está surgiendo, *la reingeniería* ¿Estaría la *reingeniería* sustituyendo a la *Calidad Total*?. J. Champy y M. Hammer dicen que la *reingeniería* es “el repensar fundamental y la reestructuración radical de los procesos empresariales que visualizan alcanzar drásticas mejoras en indicadores críticos y contemporáneos del desempeño, tales como costos, calidades, atención y velocidad” (Hammer y Champy, 1993:22). Todavía según Hammer y Champy la *reingeniería* no “equivale a la mejoría de calidad, gestión de la *Calidad Total* (T.Q.M) o cualquier otra manifestación del actual movimiento a favor de la calidad”. (1993:35). Sin embargo, Thomas H. Davenport en un artículo publicado en *Plannig Review* (Mayo/Junio de 1993) dice que es posible integrar ambas tecnologías en procesos de cambios organizacionales. Esta discusión quedaría para otro momento.
- (5) Löwy, Michael: Redención y utopía: el judaísmo libertario en Europa Central. São Paulo, Companhia das Letras, 1989, p.47.

(6) “Movimiento racionalista judaico, originalmente de las clases altas de la sociedad en las grandes sociedades, influenciado por el iluminismo de Europa Occidental, con el objetivo de quebrar la estructura tradicional ortodoxa de la sociedad judaica, abriendo camino para la participación en el movimiento europeo en general”. *Gran Enciclopedia Delta Larousse*. Río de Janeiro. Editora Delta S.A. 1971. V./I. p.3295.

(7) *Idem* p.48.

(8) “Todas las influencias de filósofos o de corrientes filosóficas, del pensamiento místico en general, del Budismo, Taoísmo, de la mística judaica y del Hassidismo se encuentran en esta monumental reflexión, verdadera obra maestra de la primera mitad del siglo” (Von Zuben, 1977:XLII).

(9) “La percepción del hombre...con relación a la totalidad... se opone en nuestros tiempos a casi todo lo que acostumbramos entender por... moderno. Hoy día predomina la mirada analítica, reductora y deductiva de hombre a hombre. La mirada es analítica, o mejor dicho pseudoanalítica, una vez que trata la totalidad del ser psicofísico como compuesto y por lo tanto desmembrable. ...Reductor es la mirada porque el quiere reducir la multiplicidad de la persona... a estructuras esquemáticamente abarcables por la vista y recurrentes. El es deductivo, una vez que supone poder encuadrar en fórmulas genéricas la manera en como el hombre vino a ser en su devenir, y todavía poder representar el dinámico principio central de la individualidad, en este devenir a través de un concepto general (Buber, 1982:147).

(10) “Debemos estar alertas con el equívoco de atribuir al *Tu*, en Buber, el significado simplista de personas y al *Eso* el significado de cosa, objeto. *Tu-Yo* es exclusivamente una relación interhumana. Hay muchas maneras de que el *Tu-Yo* y el *Tu* pueda ser cualquier ser que esté presente en el frente a frente: Hombre, Dios, una obra de arte, una piedra, una flor, una pieza musical. De igual forma que el *Eso* puede ser considerado cualquier ser como un objeto de uso, de conocimiento, de experiencia, de un *Yo*” (1977:LV).

(11) “Todo lo que es confiable, íntimo, que vive exclusivamente junto, se comprende como la vida en *comunidad*. La *sociedad* es lo que llamamos público, es el mundo (...) el hombre se encuentra en comunidad con los suyos desde que nace, unido a ellos tanto en el bien como en el mal. Se entra en sociedad, como en una tierra extranjera” Tönnies, F: “Comunidad y Sociedad como Entidades Tipos-Ideales”. En: *Comunidad y Sociedad*. Org. Florestan Fernández. São Paulo. EDIUSP. 1973, p.96.

(12) En la Biblioteca de la Fundación Getúlio Vargas, en Río de Janeiro, hicimos un arqueo bibliográfico, a partir de 1980, y encontramos más de cien títulos catalogados.

(13) Robin Willians en el texto “The Development of Models of Technology and Work Organisation with Information and Communications Technologies” llama a este fenómeno el “Flavour of the year”, o de manera más contundente, “Flavour of the month”. Edinburg PICT. Working Paper N°7.1988, p.10.

(14) “Las tendencias en los polos avanzados del industrialismo mundial, con el sentido de establecer patrones de gestión de trabajo, visualizando superar las formas tayloristas de control del trabajador, también combinándolas con procesos de innovación tecnológica de base microelectrónica, o desarrollando líneas independientes de gestión productiva, que rompan con los paradigmas del pasado; esas tendencias se configuran como dinamismos que afectan desde finales de los años 70 el industrialismo brasileño, con el sentido de adoptar esquemas de gestión participativa en la organización del trabajo” (Neder, 1989:96).

(15) No debemos olvidar que en 1979 fue creado el Programa Nacional de Desburocratización que, de alguna forma, ya se preocupaba con el tema de la calidad en el área de gestión pública.

(16) *Gerencia de la Calidad Total*. Belo Horizonte. Fundación Cristiano Ottoni. Escuela de Ingeniería de la UFMG. 1990 (Río de Janeiro, Bloch Editores). “Este libro es uno de los productos del proyecto Creación, Elaboración y Divulgación del Curso Patrón en Calidad y Productividad contratado por la STI- Secretaría de Tecnología Industrial del Ministerio de Industria y Comercio en el ámbito del PADCT- Programa de Apoyo al Desarrollo Científico y Tecnológico, financiado por el Gobierno Brasileño y el Banco Mundial” (Campos, 1990:01).

- (17) Productividad es la “tasa de valor agregado” o el “cuociente entre facturación y costos” (Campos, 1990:21).
- (18) “El objetivo principal es alcanzado a través de los objetivos secundarios: calidad, costo (incluyendo precio y lucro) y atención (incluyendo la cantidad, local y fecha de entrega)” (Campos, 1992:27).
- (19) En el concepto de la *Calidad Total* el usuario/cliente externo e interno a la empresa, en tesis, también debe participar en la discusión sobre como mejorar el producto/servicio de la organización.
- (20) “Hay una idea firme de que el trabajador envuelto en los métodos modernos de gestión debe ser menos ‘especializado’. Por otro lado, su ‘conocimiento tácito’, es decir, el conocimiento adquirido a través de la experiencia individual, específico en un contexto dado de trabajo y difícilmente articulado en lenguaje explícito y formal, es extraordinariamente importante y valorizado” (Melo Soares, 1990:56).
- (21) La Toyota distribuye un “folder” en América Latina de lengua española (Sistema de Producción Toyota: una auténtica filosofía del trabajo) en el cual dice: “equipos de trabajo, una oportunidad para ejercitar el talento y la creatividad. Como dijimos anteriormente, la clave del Sistema de Producción Toyota, consiste en aprovechar al máximo el talento y la creatividad de todos sus empleados, con la finalidad de lograr siempre la más alta calidad y productividad”.
- (22) Lo que según Campos (1992:15) significa “Respetar a los empleados como seres humanos independientes”.
- (23) En el “folder” de la Toyota, anteriormente citado, se encuentra todavía la siguiente información: Toyota ha desarrollado procedimientos que estimulan a sus trabajadores a tomar la iniciativa e implementar mejores maneras de hacer las cosas. Cada grupo de trabajo, constituido por ocho empleados y un líder, tiene la responsabilidad y autoridad necesarias para diseñar su propia labor. Esforzándose juntos, los miembros del personal descubren nuevas formas de agilizar la dinámica de producción, elevar la Calidad y alcanzar sus propias expectativas de superación”.
- (24) “*Oximoron* (del griego oxys ‘agudo’ y moros, ‘obtuso’), una figura de retórica en la cual dos términos incompatibles o contradictorios combinan en una expresión, de manera de destacarla...” (Harvey, 1987:374).
- (25) *Constitución del Brasil* (1988). Artículo 1º y Artículos que componen los derechos sociales.
- (26) “Mientras tanto, los PQPs no han obtenido resultados satisfactorios en lo que concierne a las estrategias del desarrollo y participación de los trabajadores, especialmente en aquellos aspectos que vinculan los cambios en las relaciones de trabajo. Esas dificultades tienen origen no solamente en el despliegue de la crisis económica brasilera (capacidad ociosa, altos índices de desempleo, media de salarios reales con tendencia al declive, p. ej.), sino también en la incapacidad de cambiar rápidamente una cultura empresarial históricamente autoritaria y conservadora” (Ruas, 1992:07).
- (27) “Todavía hay que considerar que el proceso de modernización de la forma de gestión constituye un fenómeno reciente en Brasil, y no presenta todavía una base empírica para definiciones más consistentes acerca de las ventajas y desventajas para los trabajadores que de él resulten. Recientemente, algunos sindicatos han tomado la iniciativa de procurar especialistas en la cuestión, para que conjuntamente desarrollen un debate que abarque esos temas” (Ruas, 1992:08).

### **Bibliografía**

- (1) ABREU, Romeu Carlos Lopes de (1991). CCQ, Círculo de Controle da Qualidade: Integração-Trabalho Homen-Qualidade Total. 2a.ed. Río de Janeiro. Qualitymark: Petrobrás, 2a de.
- (2) BOVERO, Michelangelo (1993). “Liberalismo, socialismo, democracia: definições mínimas e relações possíveis”. Revista USP. São Paulo. Universidad de São Paulo, N°17. Mar/Abr/May.
- (3) BUBER, Martín (1977). Eu e Tu. Introducción y traducción de Newton Aquiles Von Zuben. São Paulo. Editora Moraes.

- (4) ----- (1982). Do diálogo e do dialógico. Prefacio y traducción de Marcelo Dascal. São Paulo, Editora Perspectiva, 1982.
- (5) ----- (1987). Sobre comunidade. Selección e introducción de Marcelo Dascal e Oscar Zimmermann, São Paulo, Editora Perspectiva.
- (6) CAMPOS, Vicente Falconi (1990). Gerência de qualidade total: estratégia para aumentar a competitividad da empresa brasileira. Belo Horizonte, Fundación Cristiano Ottoni- Escuela de Ingeniería de la UFMG-Bloch Editores.
- (7) -----TQC (1992). Controle da Qualidade Total (no estilo japonês). Belo Horizonte, Fundación Cristiano Ottoni-Escuela de Ingeniería de la UFMG: Río de Janeiro, Bloch Editores, 1992.
- (8) CHAMPY, James y Hammer, Michael (1993). Reengenharia: revolucionando a empresa em função dos clientes, da concorrência e das grandes mudanças da gerência. Rio de Janeiro, Editora Campus.
- (9) DAVENPORT, Thomas H (1993). "Need Radical Innovation and Continuous Improvement?". Integrate Process Reengineering and TQM". New York, Plannig Review. 22(3), May/June, pp.06-12.
- (10) DEMING, W. Edwards (1990). Qualidade: a revolução na Administração. Rio de Janeiro. Editora Marques-Saraiva.
- (11) FERNANDES, Florestan (1973). (organizador): Comunidade e sociedade. São Paulo, EDIUSP.
- (12) FLEURY, Maria Tereza Leme (1993). "Cultura da Qualidade e Mudança Organizacional". Revista de Administración de Empresas. São Paulo, FGV, 33 (2):26-34. Mar./Abr.
- (13) Gitahy, Leda: "O Conceito de Paradigma Tecnológico". Presentado en el Seminario Nacional sobre Organización de la Producción en Brasil. Rio de Janeiro, COPPE/UFRJ 22-23 de Abril de 1993, mimeo.
- (14) HARVEY, Paul (1987). Dicionário Oxford de Literatura Clássica Grega e Latina. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor.
- (15) JAPIASSU, Hilton y Marcondes, Danilo (1990). Dicionário básico de Filosofia. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- (16) JURAN, J.M (1990). Juran na liderança pela qualidade: um guia para executivos. São Paulo. Editora Pioneira.
- (17) LOWY, Michael (1989). Redenção e utopia: o judaísmo libertário na Europa Central. São Paulo, Companhia das Letras.
- (18) MELO SOARES, Rosa Maria Sales de (organiz.)(1990). Gestão de empresa: automação e competitividade: novos padrões de organização e de relações do trabalho. Brasília, IPEA/IPLAN.
- (19) NEDER, Ricardo Toledo (1989). Comissões paritárias de tecnologia no Brasil; atualização de um debate. Brasília MCT/CNPq.
- (20) RUAS, Roberto (1992). "Notas Acerca da Implantação de Programas de Qualidade e Produtividade em Setores Industriais Brasileiros". Trabajo presentado en la Reunión de la Red Franco-Latinoamericana de Estudios sobre Innovación Tecnológica y Trabajo. Buenos Aires, Noviembre, mimeo.
- (21) TAUILE, José Ricardo (1992). Flexibilidade dinâmica, cooperação e eficiência econômica: anotações. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ.
- (22) WILLIANS, Robin (1988). "The Development of Models of Technology and Work Organisation with Information and Communications Technologies". Edinburgh, Edinburgh PICT. Working Paper N°7.